



Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
Evaluarea Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate
2014-2020

Contract nr. 125299/27.07.2023

RAPORT DE EVALUARE

Proiect cofinanțat din POAD și implementat de asocieria: SC Institutul Român pentru
Evaluare și Strategie- IRES și CATAL CERCETARE SRL

Acest raport a fost elaborat în baza contractului de servicii nr. 125299/27.07.2023 „Evaluarea Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate 2014-2020 derulat de asocieria formată SC Institutul Român pentru Evaluare și Strategie IRES SI CATAL CERCETARE SRL.

Opiniile exprimate în raport sunt cele ale echipei de proiect și nu prezintă, neapărat punctul de vedere al Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene.



ABREVIERI

ASF	Alocația pentru sprijinirea familiei
BAS	Beneficii de asistență socială
FEAD	Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane
CdS	Caiet de sarcini
CE	Comisia Europeană
ICC	Indemnizație de creștere a copilului
IRES	Institutul Român pentru Evaluare și Strategie
ÎE	Întrebare de evaluare
FEAD	Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane
FSE	Fondul Social European
INS	Institutul Național de Statistică
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MMSS	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale
OS	Obiectiv Specific
PO	Program operațional
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate
RO	România
SC	Studiu de caz
SI	Stimulent de inserție
SIIR	Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România
UE	Uniunea Europeană
VMG	Venitul minim garantat

Cuprins

Sumar executiv	8
Preambul.....	18
1. Introducere.....	19
1.1. Situația la nivel european.....	19
1.2. Cadrul general al evaluării.....	28
1.3. Obiectivul evaluării și întrebările de evaluare	30
2. Metodologia de evaluare.....	32
2.1 Sondaj de opinie în rândul beneficiarilor finali	36
2.2 Interviu semistructurat în rândul beneficiarilor direcți și managerilor de program ai POAD	43
2.3 Focus grupuri în rândul beneficiarilor/destinatari finali ai POAD	44
2.4. Studii de caz.....	45
2.5.Probleme întâmpinate, limitări în culegerea datelor, robustețea concluziilor	47
2.6.Corespondența itemilor din instrumentele de cercetare cu întrebările de evaluare	48
3.Constatările și concluziile evaluării	53
Întrebarea de evaluare 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul zonelor, sectoarelor și grupurilor țintă în raport cu obiectivele intervențiilor (efectele brute sau eficacitatea intervențiilor)?	54
Întrebarea de evaluare 2. În ce măsură au fost intervențiile POAD dezvoltate pentru a răspunde nevoilor grupurilor-țintă vizate?	71
Întrebarea de evaluare 2.1 Ce alte nevoi mai puteau fi finanțate?	80
Întrebarea de evaluare 3. Mecanismele de implementare au fost adecvate?	83
Întrebarea de evaluare 3.1. A fost sprijinul POAD oferit la timp?	85
Întrebarea de evaluare 3.2. Au existat obstacole în livrarea sprijinului?	92
Întrebarea de evaluare 4. A condus sprijinul oferit la schimbări ale situației sau ale comportamentului grupurilor sprijinite? Dacă da, cum au avut loc acestea? Dacă nu, de ce?	96
Întrebarea de evaluare 4.1. Ce alte grupuri țintă puteau fi vizate?	103
Întrebarea 5. Care este impactul pe care măsurile auxiliare (de însoțire) îl au asupra beneficiarilor finali?	105



Întrebarea de evaluare 6. Care este rolul voucherelor/cardurilor în atenuarea sărăciei pentru cele mai dezavantajate persoane și cum au contribuit la îndeplinirea obiectivelor POAD?.....	116
Întrebarea de evaluare 7. Ce lecții învățate și cazuri de bună practică se pot desprinde?.....	119
4. Concluzii și recomandări	121
4.1. Concluzii	121
4.2. Recomandări	124
Bibliografie	128
Anexe	132

Lista anexelor atașate:

1. Analiza literaturii
2. Logica intervenției
3. Lista instituțiilor interviewate
4. Tabel de tratare a comentariilor
5. Lista membrilor CCE
6. Tabelul corelare constatări-concluzii-recomandări
7. Prezentarea detaliată a rezultatelor

Lista tabelelor

Tabel 1. Tip de asistență acordată în perioada 2020

Tabel 2. Distribuția chestionarelor alocate pe categorie de beneficiari

Tabel 3. Corespondența itemilor din chestionar/ghid de interviu/ghid de focus grup cu întrebările de evaluare

Tabel 4. Distribuția beneficiarilor multipli ai POAD în baza declarațiilor proprii

Tabel 5. Numărul de beneficiari ai principalelor beneficii de asistență socială (2015-2020)

Tabel 6. În ce măsură sprijinul primit a răspuns nevoilor dumneavoastră?

Tabel 7. Este prima dată când beneficiați de această asistență?

Tabel 8. A fost acest sprijin oferit atunci când aveți mai multă nevoie?

Tabel 9. Ați putea, vă rog, să îmi spuneți dacă v-ați confruntat cu orice fel de dificultăți atunci când ați obținut această asistență?

Tabel 10. Puteți să îmi spuneți dacă asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru dumneavoastră sau pentru membrii gospodăriei dumneavoastră?

Tabel 11. Cu un an în urmă, dumneavoastră sau gospodăria dumneavoastră aveți capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile pe care le-ați primit cel mai recent?

Tabel 12. Dinamica furnizării măsurilor auxiliare (2014-2022)

Lista graficelor

Grafic 1. Persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială

Grafic 2. Sărăcia în muncă

Grafic 3. Deprivare materială severă

Grafic 4. Deprivarea materială și socială severă

Grafic 5. Cheltuielile cu asistența socială ca pondere în PIB

Grafic 6. Impactul transferurilor sociale în reducerea sărăciei (cu excepția pensiilor)

Grafic 7. Alocare financiară pentru POAD (2014-2020)

Grafic 8. Numărul total de persoane care au beneficiat de sprijin alimentar (2014-2022)

Grafic 9. Vă rog să îmi spuneți ce tip de asistență ați primit acum (sau veți primi acum)?

Grafic 10. Ați putea să-mi spuneți, vă rog, cine beneficiază de această asistență?

Grafic 11. Ați putea, vă rog să îmi spuneți dacă și alte persoane vor beneficia de această asistență? În acest caz, ați putea preciza câte alte persoane (în afară de dumneavoastră), precum și care este vârsta și sexul acestora?

Grafic 12. În ce măsură sprijinul primit a răspuns nevoilor dumneavoastră?

Grafic 13. Ce alte nevoi credeți că ar putea fi sprijinite prin acest tip de programe?

Grafic 14. Este prima dată când beneficiați de această asistență?

Grafic 15. Ați putea, vă rog, să îmi spuneți cât de des beneficiați de această asistență?

Grafic 16. A fost acest sprijin oferit atunci când aveți mai multă nevoie?

Grafic 17. Știți când veți mai avea nevoie de același tip de asistență în viitor?

Grafic 18. Ați putea, vă rog, să îmi spuneți dacă v-ați confruntat cu orice fel de dificultăți atunci când ați obținut această asistență?

Grafic 19. În cazul unui răspuns afirmativ (la B10), vă rog să precizați cu ce fel de dificultăți v-ați confruntat? (răspuns multiplu)

Grafic 20. Puteți să îmi spuneți dacă asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru dumneavoastră sau pentru membrii gospodăriei dumneavoastră?

Grafic 21. Dacă răspunsul este „nu” sau „parțial”, îmi puteți spune de ce? (răspuns multiplu)

Grafic 22. Dacă răspunsul este „DA”, îmi puteți spune de ce? (răspuns multiplu)

Grafic 23. Cu un an în urmă, dumneavoastră sau gospodăria dumneavoastră aveați capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile pe care tocmai le-ați primit?

Grafic 24. În cazul în care ați primit (în prezent sau în trecut) consiliere sau recomandări prin intermediul acestei organizații, îmi puteți spune pe ce temă au fost? (răspuns multiplu)

Grafic 25. Vă rog să îmi spuneți dacă vi s-a părut utilă această consiliere sau îndrumare?

Sumar executiv

1. Context

Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) contribuie la atenuarea celor mai grave forme de sărăcie din statele membre ale Uniunii Europene, cum ar fi precaritatea alimentară, sărăcia copiilor și lipsa unei locuințe. Pentru perioada 2014-2020, FEAD a alocat o sumă totală de 3,8 miliarde Euro. UE oferă până la 85 % din finanțare, la care se adaugă resursele proprii ale statelor membre. Astfel, valoarea totală a fondului se ridică la aproximativ 4,5 miliarde Euro.

Statele membre au utilizat/utilizează resursele alocate în două moduri:

- un program operațional de ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază (Program Operațional I);
- un program operațional de promovare a incluziunii sociale (Program Operațional II).

Ajutorul alimentar și/sau asistența materială de bază au fost completate de măsuri auxiliare cum ar fi: activități educaționale de promovare a unei alimentații sănătoase și consiliere privind pregătirea și depozitarea alimentelor, facilitarea accesului la îngrijiri de sănătate, sprijin psihologic și terapeutic, programe de dezvoltare a competențelor, consiliere privind gestionarea bugetului gospodăriei, activități sociale și de agrement și furnizarea de servicii juridice.

România a realizat, în perioada 2015-2022, o reducere semnificativă (de la 44.5% la 34,4%) a ponderii persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială. Cu toate acestea, în 2022, România se afla în continuare pe primul loc în topul țărilor din UE ca pondere a persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială. Mai mult de unul

din trei români (34,4%) se afla în 2022 în risc de sărăcie și excluziune socială prin comparație cu aproximativ unul din cinci la nivelul UE (21,6%)¹.

Reducerea sărăciei este unul dintre obiectivele principale ale Agendei 2030. Fondul de ajutor european pentru persoanele cele mai defavorizate (FEAD) a fost creat, în mod special, pentru a contribui la atingerea acestui obiectiv strategic. Obiectivul specific al POAD finanțat prin FEAD este de a atenua cele mai grave forme de sărăcie din statele membre ale UE și de a promova incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane. Fondul completează acțiunile care sunt finanțate în cadrul FSE ca activități de incluziune socială, sprijinind în același timp exclusiv persoanele cele mai defavorizate. De asemenea, asigură coordonarea cu alte politici, strategii și instrumente relevante ale României, în special cu inițiativele în reducerii sărăciei și creșterii incluziunii sociale.

În România, chiar dacă are un buget redus, Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD) încearcă să completeze eforturilor naționale de soluționare a privațiunilor materiale și de combatere a sărăciei și excluziunii sociale.

Evaluarea POAD a fost realizată pentru a răspunde în mod obiectiv unor întrebări de evaluare și urmează, în principal, o abordare bazată pe teorie care acoperă eficacitatea, coerența, eficiența, relevanța și valoarea adăugată a UE. Evaluarea s-a realizat dintr-o perspectivă multiplă la mai multe nivele utilizând metodologii complementare care au permis obținerea unor rezultate de ansamblu, dar și pentru actorii sociali relevanți.

¹ Eurostat, (2023), People at risk of poverty or social exclusion in 2022

Nivelul micro a avut în vedere beneficiarii finali pentru 5 din cele 6 categorii de operațiuni specificate în POAD. Abordarea la acest nivel s-a realizat prin sondaje de opinie și focus grupuri.

Nivelul mezo a fost abordat prin focalizarea pe program/proiect sau beneficiari direcți ai POAD. Pentru fiecare din cele 5 operațiuni ale POAD au fost selectate proiecte reprezentative și actori relevanți care au permis înțelegerea naturii proceselor care produc sustenabilitate și impact. Abordarea metodologică la acest nivel a fost realizată prin interviuri semistructurate.

Nivelul macro a fost evaluat la nivel de structuri de management, prin interviuri semistructurate.

2. Concluzii

În legătură cu criteriile de evaluare, pe baza informațiilor colectate, am obținut următoarele concluzii:

Eficacitate

Datele la nivel macro al indicatorilor referitori la risc de sărăcie și excluziune socială, cât și datele obținute ca urmare a analizelor sectoriale (transferuri sociale) indică o îmbunătățire a situației persoanelor din grupul țintă al POAD și faptul că există o scădere reală a numărului de persoane care se confruntă cu riscul de sărăcie și excluziune socială în ultimii ani. Aceste progrese sunt însă limitate, România aflându-se încă, în cele mai multe dintre cazuri, pe ultimele locuri la nivelul UE, în ceea ce privește indicatorii care măsoară riscul de sărăcie și excluziune socială.

POAD a cunoscut progrese majore din perspectiva evoluției numărului de beneficiari finali, dar cu rupturi de continuitate și cu servicii oferite către beneficiari multipli. Deși și-a atins în mare măsură obiectivele în raport cu rezultatele intervenției, POAD nu a

avut până în acest moment capacitatea de a produce singular schimbări majore în ceea ce privește nivelul de trai al populației.

Din perspectiva respondenților la interviuri atât la nivel macro, mezo cât și micro, intervențiile POAD au fost binevenite, dar ele au un efect temporar și trebuie susținute pe termen mediu și lung. Sistemul a fost proiectat și dezvoltat eficient, dar a avut dificultăți în implementare. Cu toate acestea a ținut cont de adaptările necesare pe parcurs, deși o parte din partenerii din proiect (de exemplu prefecturile) nu au avut resurse suplimentare alocate pentru activitățile în care au fost implicați de-a lungul timpului.

Din perspectiva beneficiarilor finali, forma predominantă de asistență POAD primită de este cea de pachete produse alimentare, fiind urmată de acordarea de mese calde prin tichete sociale, articole de igienă și rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora. Beneficiarii finali ai POAD nu sunt singurari, ci multipli pe fiecare gospodărie, cu o distribuție echilibrată pe gen și vârstă și cu o notă mai accentuată în rândul vârstnicilor și copiilor sub 5 ani.

Cele mai multe dintre persoanele intervievate din categoria beneficiarilor finali declară că au beneficiat de pachete de produse alimentare - în proporție de 91%, de mese - în proporție de 67%, dar și de articole de igienă - în proporție de 65%. 45% au beneficiat de rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora, o proporție similară, 43%, declarând că au beneficiat de ghiozdane sau tichete pentru a le achiziționa. În același timp, câte 5% au beneficiat de trusouri de primă necesitate pentru copii și de îmbrăcăminte, câte 2% de saci de dormit, pături sau echipamente sportive, iar câte 1% de articole de bucătărie și lenjerie de casă. 3% menționează, de asemenea, că ar fi beneficiat și de alte categorii de bunuri.

Asistența POAD a răspuns majorității nevoilor beneficiarilor finali, dar nu suficient pentru a asigura acoperirea nevoilor pentru aproape 1 din 4 beneficiarii finali. Deficitul de asistență se resimte mai mult în rândul beneficiarilor de materiale școlare.

Din discuțiile participanților la focus grupuri a reieșit faptul că este nevoie de creșterea sumei acordate și acordarea acesteia mai des, posibil trimestrial sau semestrial.

Aproape două treimi dintre persoanele intervievate declară că, în urmă cu un an, ei înșiși sau gospodăria lor nu aveau posibilitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile primite prin intermediul programului; în același timp, 22% spun că ar fi avut capacitatea financiară pentru a le achiziționa.

Coerența

POAD este coerent și complementar cu sistemul național de combatere a sărăciei și acoperă anumite nevoi în materie de asistență socială vizând persoanele care nu sunt acoperite de politicile naționale. POAD promovează dialogul și cooperarea cu serviciile sociale într-o măsură insuficientă. POAD nu înlocuiește politicile naționale, deși acoperă în mod clar anumite nevoi care ar trebui acoperite prin intervenție publică.

POCU și POAD sunt complementare, fără a se suprapune. Complementaritatea cu POCU ar putea fi consolidată. Autoritatea de management comună a FSE/FEAD poate valorifica experiențele și poate asigura complementaritatea activităților și a resurselor financiare.

Eficiență

POAD este un fond util care contribuie la reducerea sărăciei și a excluziunii sociale, dar, în unele cazuri, este greoi din punct de vedere administrativ, din cauza: dificultăților în identificarea și înregistrarea destinatarilor finali, cerințele multe de demonstrare a sărăciei pentru beneficiarii finali, procedurile naționale de achiziții publice care necesită mult timp, cerințe complementare ale reglementărilor din România și ale UE.

Există variații mici în ceea ce privește costul pe persoană al asistenței materiale de bază. Costurile administrative pentru distribuirea și furnizarea de sprijin alimentar sunt ridicate.

Valoarea adăugată

POAD oferă finanțare suplimentară, tipuri specifice de sprijin, include grupuri țintă noi și modalități noi de a îmbunătăți situația sărăciei și excluziunii sociale. POAD completează măsurile la nivel național. Valoarea adăugată este dată de includerea unor grupuri țintă noi în furnizarea de sprijin nefinanciar. Pragul scăzut de eligibilitate îi ajută pe cei mai defavorizați să aibă acces la beneficii esențiale și la servicii sociale de bază.

POAD a avut un efect puternic prin faptul că a ajuns în zonele cele mai sărace și în special în cele rurale și că a acoperit întregul teritoriu pe tot parcursul anului. POAD a contribuit la creșterea gradului de conștientizare cu privire la nevoile grupurilor cele mai dezavantajate.

Cu toate acestea, rezultatele în ceea ce privește incluziune socială sunt modeste.

Relevanță

În România POAD este singurul program alimentar de amploare și este considerat relevant. POAD asigură un punct de pornire, uneori esențial, către incluziunea socială prin intermediul măsurilor de însoțire. Măsurile de însoțire contribuie la responsabilizarea beneficiarilor finali, ajutându-i să iasă din izolare și oferindu-le acces la serviciile pentru care sunt eligibili.

Ajutoarele au avut un impact pozitiv asupra beneficiarilor, aducând o stare de liniște și încredere în rândul acestora. De asemenea, efectele s-au extins și în rândul familiilor beneficiarilor.

7 din 10 beneficiari intervievați declară că asistența oferită de POAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei lor; 18%, în același timp, spun că nu s-au produs schimbări reale pentru ei sau membrii gospodăriei prin intermediul acestui sprijin, iar 12% nu oferă un răspuns la această întrebare.

Gradul de relevanță al beneficiilor și prestațiilor oferite prin POAD a fost unul ridicat pe tot parcursul implementării proiectului.

Lecții învățate

POAD contribuie la atenuarea efectelor sărăciei, dar are un impact mic în reducerea sărăciei. POAD are o contribuție specifică oferind sprijin pentru milioane de persoane care au acces și la alte forme minimale de beneficii și la servicii sociale. Sprijinul alimentar și material nu poate rezolva singur problema sărăciei și este important rolul măsurilor auxiliare pentru a-i ajuta pe cei nevoiași iese din sărăcie.

Lecțiile învățate sunt legate de: importanța măsurile de însoțire care pot fi dezvoltate prin creșterea de competențe și capacități de furnizare a lor; colaborarea bună cu instituțiile din teritoriu care au sprijini implementarea măsurilor POAD 2014-2020; legături strânse cu POCU ca opțiune pentru a oferi formare angajaților din instituții publice și din ONG-uri.

Furnizarea și monitorizarea măsurilor auxiliare reprezintă un domeniu în care potențialul POAD ar putea fi exploatat în continuare. Necesitatea de a consolida măsurile auxiliare este foarte crescută și rezultă din studiul nostru efectuat împreună cu beneficiarii finali și autoritățile publice responsabile de implementarea programului. Măsurile auxiliare sunt apreciate de către beneficiarii finali ca fiind foarte utile, iar cel mai frecvent menționate sunt ajutorul psihologic sau terapeutic și recomandări privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente. Cel mai puțin utilizate au fost măsurile de consiliere privind igiena personală, redirectionare către serviciile competente, de pregătire personală, dar și consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei.

Deși POAD a inclus măsuri inovatoare, cum ar fi utilizarea voucherelor și cardurilor, implementarea sa a întâmpinat dificultăți semnificative, indicând o posibilă ineficiență

în atingerea obiectivelor programului de a promova coeziunea socială, de a stimula incluziunea socială, contribuind la reducerea sărăciei prin sprijinirea celor mai defavorizate persoane.

Au fost dezvoltate practicile bune de selecție a măsurilor de sprijin și distribuție și pot fi continuate în viitoarele programe de întraajutorare a persoanelor defavorizate.

3. Recomandările evaluării

Principalele recomandări ale evaluării intervențiilor POAD sunt:

1. La nivelul politicilor sociale în sectorul/ domeniul asistenței sociale, se recomandă alocarea resurselor financiare pentru acoperirea nevoilor identificate, alocarea de resurse umane, necesare continuării și extinderii furnizării sprijinului material și alimentar.

Recomandarea se adresează Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Autorității de Management (POIDS) și vizează următoarele aspecte: continuarea intervențiilor de asistență alimentară și materială prin complementaritatea cu alte programe de intervenție naționale sau din fonduri externe nerambursabile, care au drept efect direct sau secundar îmbunătățirea situației și reducerea riscului de sărăcie și excluziune socială; o mai bună gestionare a programului de asistență alimentară și materială, fără rupturi de continuitate și optimizare a asistenței în raport cu beneficiarii unici; adaptarea formelor de asistență dezvoltate în perioada 2014-2023 prin POAD ca sprijin esențial pentru beneficiarii finali, corelată cu o identificare mai precisă a nevoilor de asistență în rândul potențialilor beneficiari, suplimentarea și redistribuirea măsurilor de asistență în funcție de nevoile identificate; alocarea de resurse suplimentare pentru organizațiile implicate în distribuirea asistenței la nivel local; creșterea frecvenței și valorii tranșelor de ajutor, pentru a răspunde mai eficient nevoilor beneficiarilor, în special, în cazul familiilor cu mai mulți copii sau cu venituri reduse; stabilitatea

mediului legislativ privind asistența alimentară și materială ar asigura predictibilitate normativă și instituțională în mecanismul de implementare.

2. Apelurile din POIDS trebuie să direcționeze finanțarea și sprijinul spre grupurile cele mai sărace dar să poată să fie adaptate pentru extindere la nevoile persoanelor sărace care sunt într-o continuă schimbare.

Recomandarea se adresează Autorității de Management (POIDS) și vizează: dezvoltarea și consolidarea flexibilității programelor de sprijin prin adaptarea la noile nevoi identificate ale beneficiarilor și planificarea acordării acestuia cu o frecvență adaptată la așteptările beneficiarilor.

3. Creșterea capacității administrative în implementarea asistenței alimentare și materiale printr-o mai bună comunicare între AM responsabil și organizațiile partenere, o mai bună comunicare cu beneficiarii finali și asigurarea personalului necesar la nivelul autorităților locale/organizații partenere pentru operațiunile specifice

Recomandarea se adresează Autorității de Management (POIDS) și vizează: remediarea deficiențelor de organizare și gestionare a resurselor materiale și umane pentru asigurarea livrării la timp a asistenței alimentare și materiale; o mai bună organizare a procedurilor de achiziție astfel încât calendarul distribuirii sprijinului material și alimentar să nu fie afectat; creșterea capacității operaționale a MIPE în acordarea sprijinului alimentar și material, corelată cu o mai bună planificare a distribuirii sprijinului; optimizarea acordării sprijinului material și alimentar prin reducerea birocrăției, corelată cu digitalizarea în furnizarea documentelor necesare pentru înregistrarea beneficiarilor eligibili; continuarea programului de sprijin prin creșterea frecvenței, calității și cantității alimentelor sau bunurilor furnizate către beneficiarii finali, corelată cu un control mai strict al procesului de furnizare a acestora către beneficiari.

4. Furnizarea simultană a măsurilor auxiliare cu livrarea ajutoarelor și corelarea lor cu serviciile sociale, medicale, de educație, de ocupare etc. la nivel local, în funcție de specificul grupurilor țintă vizate.

Recomandarea se adresează Autorității de Management (POIDS) și vizează: analiza posibilității de generalizare a asistenței alimentare și materiale prin sistemul de vouchere/carduri pentru a asigura adecvarea asistenței la nevoile individuale; extinderea măsurilor auxiliare pentru beneficiarii finali, în special pe cele privind igiena personală, redirectionare către serviciile competente, dar și pregătire personală, consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei, concomitent cu consolidarea ajutorului psihologic sau terapeutic și a recomandărilor privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente; continuarea și extinderea sprijinului prin vouchere și carduri și la alte măsuri de sprijin, cu fundamentare adecvată privind conținutul, cantitatea și calitatea ajutorului furnizat, însoțite de măsuri auxiliare adaptate tipului de ajutor și grupurilor țintă vizate.

5. Dezvoltarea unui mecanism instituțional integrat de identificare a persoanelor vulnerabile eligibile să beneficieze de sprijinul alimentar și material.

Recomandarea se adresează Ministerului Muncii și Protecției Sociale.

6. Promovare de bune practici/lecții învățate pe mai mult paliere: mecanisme de identificare a grupurilor vulnerabile, întărirea cooperării între actorii relevanți în implementarea programului, dezvoltarea de mecanisme permanente de monitorizare și evaluare a implicațiilor pozitive ale măsurilor auxiliare.

Recomandarea se adresează Autorității de Management (POIDS).

Preambul

Acest raport se concentrează pe evaluarea POAD. Raportul este însoțit de anexe (tabelul de corelare între concluzii și recomandări, metodologia utilizată, inclusiv instrumentele de evaluare, lista literaturii de specialitate analizate, lista instituțiilor interviewate, lista membrilor CCE) și de Sumarul executiv în limba română, engleză, romani și maghiară, precum și în limbajul Braille.

Evaluarea s-a desfășurat în **perioada august 2023 - noiembrie 2023**. Data limită a datelor administrative de program analizate este 31.08.2023

Date sintetice ale proiectului

Titlul proiectului	<i>Evaluarea Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate, 2014-2020</i>
Contract	Contract nr. 125299/27.07.2023
Surse de finanțare	Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD), Asistență Tehnică din cadrul POAD 2014-2020
Beneficiar	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
Autoritate Contractantă	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
Prețul contractului	396.500 lei fără TVA, respectiv 471.835 lei cu TVA
Contractor	Asocierea formată din IRES și CATAL
Obiectiv general	Evaluarea Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate 2014-2020
Data de începere	27.07.2023
Durata proiectului	24 săptămâni (nu mai târziu de 15.12.2023)

1. Introducere

1.1. Situația la nivel european

Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) contribuie la atenuarea celor mai grave forme de sărăcie din UE, cum ar fi precaritatea alimentară, sărăcia copiilor și lipsa unei locuințe. Pentru perioada 2014-2020, FEAD a pus la dispoziție o sumă totală de 3,8 miliarde EUR. UE oferă până la 85% din finanțare, care este suplimentată cu resursele proprii ale statelor membre. Astfel, valoarea totală a fondului se ridică la aproximativ 4,5 miliarde EUR.

Statele membre au utilizat/utilizează resursele alocate în două moduri:

- pentru un PO de ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază (PO I);
- pentru un PO de promovare a incluziunii sociale (PO II).

Ajutorul alimentar și/sau asistența materială de bază au fost completate de măsuri auxiliare cum ar fi activități educaționale de promovare a unei alimentații sănătoase și consiliere privind pregătirea și depozitarea alimentelor, facilitarea accesului la îngrijiri de sănătate, sprijin psihologic și terapeutic, programe de dezvoltare a competențelor, consiliere privind gestionarea bugetului gospodăriei, activități sociale și de agrement și furnizarea de servicii juridice.

FEAD este în concordanță cu Strategia Europa 2020 și cu Planul de acțiune privind Pilonul european al drepturilor sociale (care vizează reducerea numărului de persoane expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială cu cel puțin 15 milioane până la sfârșitul anului 2030), prin faptul că urmărește promovarea incluziunii și a protecției sociale. El vine în completarea altor fonduri ale UE, în special a FSE și a Fondului pentru azil, migrație și integrare (FAMI), prin vizarea altor grupuri sau prin furnizarea de măsuri complementare.

Chiar dacă are un buget limitat, FEAD a demonstrat că vine cu succes în completarea eforturilor naționale de soluționare a privațiunilor materiale și de combatere a sărăciei și excluziunii sociale.

Situația socială în care FEAD a funcționat în 2020 a fost caracterizată de provocări sporite în materie de sărăcie și excluziune socială, pe fondul pandemiei de COVID-19. Numărul persoanelor expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială² în UE a fost estimat la 96,5 milioane în 2020, și anume 21,9% din totalul populației. Aceste cifre înseamnă o creștere cu aproximativ 900.000 a numărului acestor persoane comparativ cu anul 2019. Aproximativ 6,3 milioane de persoane se confruntă simultan cu toate cele trei situații de sărăcie și excluziune socială (fiind expuse riscului de sărăcie a veniturilor, fiind grav defavorizate din punct de vedere material și social și trăind într-o gospodărie cu intensitate foarte redusă a muncii). În 2020, 38 de milioane de persoane din UE nu și-au putut permite o masă de calitate o dată la două zile³, iar în prezent asistența alimentară continuă să fie esențială pentru o parte a populației din multe state membre.

Tabel 1. Tip de asistență acordată în perioada 2020

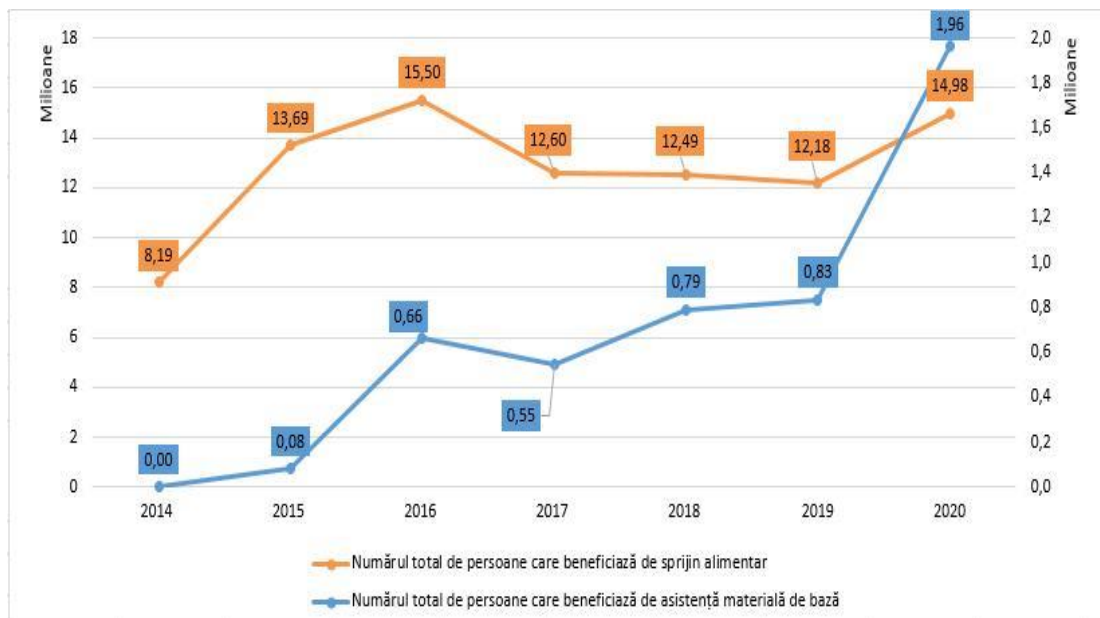
PO	Tip de asistență	Stat membru
PO I	Ajutor alimentar	Belgia, Bulgaria, Estonia, Spania, Finlanda, Franța, Malta, Polonia, Portugalia, Slovenia, Slovacia (11)
	Asistență materială de bază	Austria (1)
	Ambele	Republica Cehă, Grecia, Croația, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Letonia, România (10)
PO II	Incluziune socială	Germania, Danemarca, Țările de Jos, Suedia (4)

² Numărul persoanelor expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială, expresie ce se poate abrevia cu acronimul „ARPE”, reprezintă numărul total de persoane care sunt (i) expuse riscului de sărăcie (potrivit venitului lor disponibil); și/sau (ii) se confruntă cu privațiuni materiale și sociale severe (evaluate în funcție de măsura în care își permit o serie de articole materiale sau de activități sociale predefinite); și/sau care (iii) trăiesc într-o gospodărie cu intensitate foarte redusă a muncii.

³ Acest indicator este definit ca incapacitatea de a-și permite o masă cu carne, pui, pește (sau echivalent vegetarian), o dată la două zile. El este calculat în ancheta EU-SILC.

PO I

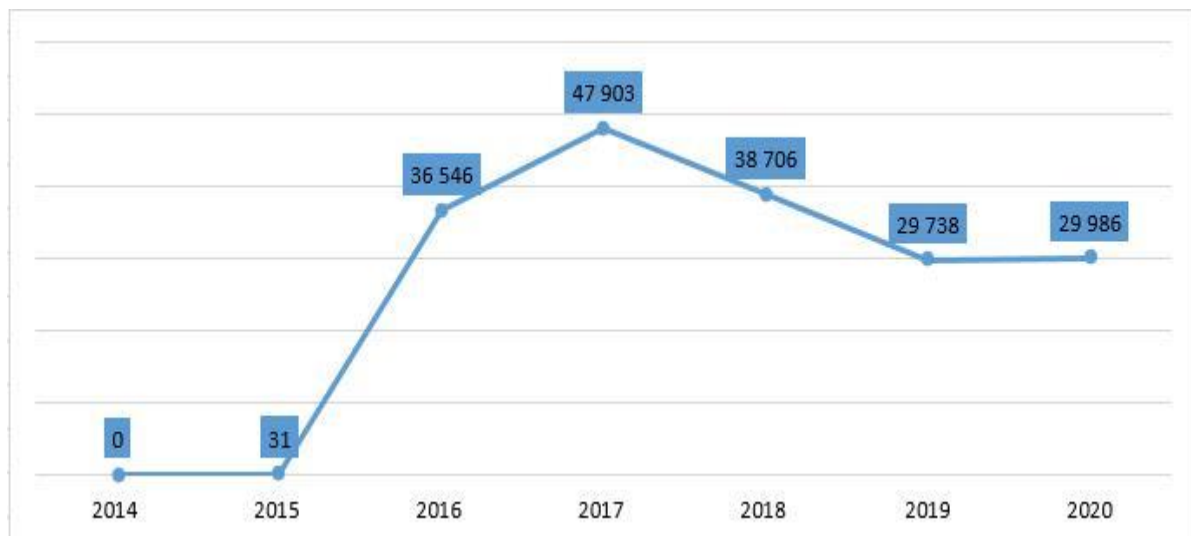
Grafic 1. Numărul de persoane care beneficiază de sprijin alimentară și/sau asistență materială de bază (milioane)



Sursă: SFC2014, (<https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead>)

PO II

Grafic 2. Numărul total de persoane care beneficiază de sprijin pentru incluziunea socială



Sursă: SFC2014, (<https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead>)

În 2020, FEAD a sprijinit aproape 15 milioane de persoane cu alimente (în creștere de la 12,2 milioane în 2019), aproximativ 1,96 de milioane de persoane cu asistență materială (în creștere de la 800 000 în 2019) și 30 000 de persoane cu asistență pentru incluziune socială, la fel ca în 2019. Aceste creșteri se datorează în principal reluării operațiunilor din România. Ele reflectă însă și criza sanitară provocată de pandemia de COVID-19, care a înrăutățit condițiile pentru persoanele vulnerabile care beneficiau deja de sprijin FEAD, în timp ce noi persoane au solicitat, la rândul lor, ajutor alimentar, inclusiv persoane cu locuri de muncă precare (de exemplu, contracte pe termen scurt, muncă temporară sau informală), lucrători independenți și studenți defavorizați din învățământul terțiar. Cele mai semnificative creșteri ale numărului de destinatari finali s-au înregistrat în Franța (cu 714 000 de persoane mai mult decât în 2019), Italia (cu 597 000 de persoane mai mult), Spania (cu 268 000 de persoane mai mult) și Ungaria (cu 113 000 de persoane mai mult). În schimb, 8 state membre au înregistrat un număr redus de destinatari finali, în special Croația (o scădere cu 175 000 a numărului de destinatari sau cu 88% mai puțini decât în 2019), Slovacia (cu 145 000 sau 51% mai puțini - Totuși, reducerea numărului total de destinatari finali din Slovacia s-a produs din cauza faptului că în 2020 nu s-a acordat sprijin material, iar bugetul alocat distribuirii pachetelor privind igiena era epuizat; între timp, AM a procedat la achiziții publice pentru resurse suplimentare) și Cipru (cu 1 800 sau 76% mai puțini), precum și Danemarca și Țările de Jos.

Caseta 1: Exemple la nivel național care ilustrează modul în care ajutorul a fost acordat copiilor (2020)

Letonia: În continuarea anului 2019, Letonia acordă ajutor specific copiilor în 2020. Acesta include: i) trei tipuri de pachete de produse alimentare pentru sugari și copii de vârstă mică, în funcție de vârstă; ii) patru seturi diferite de produse de igienă pentru sugari și copii de vârstă mică între 0 și 24 de luni, în funcție de vârsta acestora; (iii) materiale didactice individuale pentru copiii cu vârste cuprinse între 5 și 10 ani; și (iv) materiale didactice individuale pentru copiii cu vârste cuprinse între 11 și 16 ani. Pentru a preveni discriminarea, Letonia se asigură în mod special că materialele școlare (cum ar fi ghiozdanele) nu includ forme și desene colorate care să încurajeze percepțiile stereotipice ale genului.

România: Copiii, în special cei mai defavorizați, reprezintă ponderea majoritară a destinatarilor finali ai programelor FEAD. Aceștia primesc ajutoare specifice, inclusiv: i) pachete pentru igienă personală; ii) bonuri electronice pentru sprijin educațional (pentru copiii defavorizați eligibili), cu scopul de a preveni abandonul școlar și abandonul școlar timpuriu în învățământul preșcolar, primar și secundar inferior. Pentru 2020 se prevăzuse, de asemenea, furnizarea de pachete pentru nou-născuți. Totuși, din cauza pandemiei de COVID-19, măsura nu a putut fi pusă în aplicare. [În luna august 2022 a fost lansat apelul „Acordarea de trusouri pentru nou-născuți - măsura P2.2 Lipsa trusourilor pentru nou-născuți din cadrul POAD” cu o alocare totală eligibilă de 12.000.000 euro. În cadrul acestui apel a fost selectat și contractat proiectul cod SMS 156834, cu titlul „Acordarea de trusouri pentru nou-născuți”, cu o valoare totală eligibilă de 6.094.230,17 euro; Valoarea nominală a unui tichet social pe suport electronic pentru nou-născuți este de 2000 lei.

Cipru: În februarie 2018, procesul de furnizare de asistență materială destinatarilor a început odată cu implementarea programului „zestrea noului născut” (prika tou morou) pentru copiii născuți după 1.1.2017. Programul este pus în aplicare în mod satisfăcător și conform planificării. Produsele esențiale pentru nou-născuți includ paturi, scutece și saltele. În pofida provocărilor generate de pandemia de COVID-19, nu s-a sistat distribuirea acestor produse esențiale, însă au existat unele schimbări în maniera de livrare a acestora în scopul asigurării siguranței și sănătății tuturor părților implicate.

PO I - Asistență alimentară

După trei ani de ușoară scădere din punct de vedere cantitativ, ajutorul alimentar a consemnat un salt semnificativ în 2020, ajungând la 428 000 de tone (în creștere de la 345 000 de tone în 2019). Cantitatea cumulată de-a lungul perioadei 2014-2020 s-a ridicat la peste 2 460 000 de tone de alimente. Aproximativ 2/3 dintre cele 23 de state membre care implementează PO I fie au mărit, fie au menținut neschimbată cantitatea de alimente furnizate. Creșterile procentuale au fost deosebit de ridicate în Portugalia (+ 123 %), Italia (+ 77 %), Polonia (+ 55 %) și EE (+ 36 %), pe lângă RO, care a raportat o valoare pozitivă pentru prima dată din 2016. Cele mai mari scăderi, tot ca procent, au putut fi observate în Croația(-79 %) și Slovacia (- 64 % -

scăderea are legătură cu resursele limitate rămase la sfârșitul perioadei de programare. Între timp, bugetul FEAD a fost majorat cu fonduri REACT-EU.), în timp ce Cipru a sistat distribuirea de ajutoare alimentare. În 2020, Estonia a pus în aplicare pentru prima dată distribuirea de donații de alimente, cu ajutorul organizației sale partenere (Banca de alimente estonă).

PO I - Asistență materială de bază

12 state membre au distribuit asistență materială de bază în 2020. Acestea au fost Austria, Cipru, Republica Cehă, Grecia, Croația, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Letonia și România. Lista este similară cu cea din 2019, cu excepția României, care nu distribuia asistență materială de bază, și a Slovaciei, care a încetat să o distribuie în 2020, astfel cum s-a menționat anterior. Sumele alocate pentru asistență materială de bază au continuat să crească semnificativ. În 2020, statele membre au distribuit asistență materială de bază în valoare de 69,2 milioane EUR, în urcare de la 19,2 milioane EUR în 2019 (valoare care crescuse deja cu 42% față de 2018 și cu 44% față de 2017). Creșterea se datorează unei extinderi la scară destul de largă a furnizării de asistență materială în mai multe state membre. Creșterile au fost semnificative în Austria, Republica Cehă, Grecia, Letonia și, mai ales, în Italia (cu o creștere de peste cinci ori) și în România, care este beneficiară a mării majorități a asistenței materiale distribuite în UE (41,2 milioane EUR). Asistența materială de bază a scăzut semnificativ în Croația (de la 2,2 milioane EUR la 368 de mii EUR) și, într-o mică măsură, în Lituania și Luxemburg, iar Slovacia a sistat distribuirea. Întreruperea asistenței materiale în 2020 în Slovacia s-a datorat lipsei de resurse financiare. Între timp, autoritatea de management a realocat fonduri acestei măsuri și a inițiat o nouă procedură de achiziții publice pentru relansarea asistenței materiale în 2022.

Rechizitele școlare și produsele de îngrijire personală pentru familiile cu copii au reprezentat, în continuare, principalele articole din cadrul asistenței materiale de bază distribuite prin FEAD. Republica Cehă, Croația, Ungaria, Lituania, Letonia, Polonia, Portugalia și România au introdus furnizarea de pachete de igienă cu echipamente de protecție destinate prevenirii răspândirii COVID-19, printre care măști, produse de igienizare etc.

PO I - Măsuri auxiliare

În conformitate cu Regulamentul FEAD, statele membre care au pus în aplicare programele PO I în 2020 au adoptat, de asemenea, măsuri auxiliare. Cu toate acestea, criza provocată de pandemia de COVID-19 a reprezentat o provocare semnificativă pentru realizarea măsurilor auxiliare ca parte a programelor FEAD, iar implementarea acestora a fost, în general, inegală între statele membre. Pe de altă parte, au fost implementate măsuri auxiliare suplimentare pentru a combate provocările actuale cauzate de pandemie. De exemplu, în anumite state membre, autoritățile de management au inclus în mod specific sprijinul psihologic printre măsurile auxiliare pentru a combate impactul pandemiei de COVID-19 și al restricțiilor sociale aferente asupra sănătății mintale (de exemplu, în Grecia, Franța, Polonia, România și Slovenia).

În plus, majoritatea statelor membre au continuat să aplice o combinație de măsuri auxiliare și doar câteva dintre acestea au ales să se concentreze numai asupra uneia sau a două activități.

Evaluări

În cadrul evaluării FEAD la jumătatea perioadei, s-a recomandat ca viitoarele programe să continue să se concentreze asupra persoanelor care au cea mai mare nevoie de ajutor și ca ele să își mențină flexibilitatea de a implementa atât programe de incluziune socială, cât și programe de asistență materială. Fuzionarea FEAD cu FSE va permite, într-adevăr, crearea de sinergii și va deschide posibile căi de a oferi sprijin de bază pentru incluziune socială, prin care cetățenii să ajungă să beneficieze de formare și să-și găsească un loc de muncă, atunci când grupurile-țintă sunt aceleași. Totodată, s-a recomandat ca statele membre să fie încurajate să respecte îndeaproape regulamentul, pentru a se evita introducerea la nivel național a unor cerințe care să depășească cerințele regulamentului, având în vedere că o mare parte a sarcinii administrative decurge din cerințele impuse la nivelul statelor membre, cum ar fi definițiile restrânse privind eligibilitatea.

Caseta 2: Activități de evaluare în Bulgaria, Finlanda și Slovenia

Bulgaria

Autoritatea de management a efectuat o evaluare externă pentru a analiza performanța programului operațional în ceea ce privește alimentele și/sau asistența materială de bază. Evaluarea a concluzionat că au fost îndeplinite criteriile de calitate și că modificările operaționale aduse programului au contribuit la creșterea eficacității, eficienței, conformității, coerenței și valorii adăugate europene a programelor. Mai mult, acestea au contribuit la creșterea numărului de destinatari finali în procesul de distribuire de mese calde și de acordare de asistență în cadrul programului pentru eradicarea sărăciei și a excluziunii sociale, prin asigurarea de măsuri auxiliare.

Recomandările au subliniat că pot fi aduse îmbunătățiri în ceea ce privește comunicarea activităților către publicul larg; redirecționarea către activități de perfecționare și incluziune activă pe piața forței de muncă a persoanelor apte de muncă; introducerea unor opțiuni alternative de sprijin alimentar la modelul actual, pentru a evalua riscurile, a preveni restricționarea accesului la ajutoare în cazul celor mai defavorizate persoane și a asigura calitatea serviciilor furnizate; (în ceea ce privește perioada de programare 2021-2027) analizarea posibilității introducerii unor măsuri de finanțare a unor forme suplimentare de asistență materială, care să însoțească ajutorul alimentar; utilizarea fondurilor din Fondul pentru protecție socială în principal pentru finanțarea proiectelor de renovare și modernizare a cantinelor publice.

Finlanda

În noiembrie 2020 a avut loc o reuniune anuală de evaluare la distanță, împreună cu Comisia. Reuniunea comună anuală a organizațiilor partenere și a autorității de management a avut loc tot la distanță în luna ianuarie. Reuniunea anuală a trecut în revistă problemele de actualitate, precum și feedbackul cu privire la furnizarea și distribuirea produselor. Totodată, aceasta a urmărit să ofere orientări și consiliere privind completarea formularelor și direcționarea către punctele de livrare. De asemenea, s-au examinat informațiile preliminare privind implementarea în 2021 și stadiul actual de pregătire a FSE+.

Slovenia

Evaluarea la jumătatea perioadei a programului operațional al OMI, efectuată în 2019, a arătat că programul este implementat într-o manieră foarte eficientă din punctul de vedere al costurilor. Procesul de achiziții de produse alimentare poate fi îmbunătățit, în special din perspectiva obținerii unor prețuri mai bune ale produselor. S-a propus standardizarea sistemelor sau crearea de interconexiuni la nivelul bazelor de date între organizațiile partenere și Centrul de asistență socială. Totodată, s-a propus ca lista destinatarilor finali să fie întocmită de o organizație competentă pentru a ușura sarcina organizațiilor partenere. Nu a existat o sarcină administrativă semnificativă nici pentru autoritatea de management (Ministerul Muncii, Afacerilor Familiale și Sociale - MDDSZ), nici pentru organizațiile partenere, iar optimizarea s-ar putea realiza numai prin crearea unui grup de beneficiari ai ajutoarelor.

Concluzii la nivel european

În perioada 2014-2022, FEAD a acordat cu succes asistență în 27 de state membre, înregistrând progrese semnificative în vederea atingerii obiectivelor sale. Majoritatea statelor membre (23 din 27) au distribuit alimente și/sau asistență materială de bază, alături de măsuri auxiliare, iar patru state membre au continuat să desfășoare programe de incluziune socială. Pentru anul 2020, aproape 15 milioane de persoane au beneficiat de ajutor alimentar, aproximativ 1,96 de milioane de persoane au primit asistență materială, iar 30 000 de persoane au fost sprijinite prin măsuri de incluziune socială. Profilul grupurilor-țintă a rămas, în linii mari, stabil, deși cu unele variații minore: aproximativ 47% dintre destinatarii finali au fost femei, 28% copii, aproximativ 10% migranți, participanți de origine străină sau minorități, 10% persoane cu vârsta de cel puțin 65 de ani, 6% persoane fără adăpost și 6% persoane cu handicap. Toate statele membre care implementează programele din cadrul PO I au oferit, de asemenea, măsuri auxiliare ce au trebuit adaptate la criza sanitară. Rapoartele naționale anuale de implementare au arătat, de asemenea, respectarea globală a principiilor generale.

1.2. Cadrul general al evaluării

Evaluarea Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD) 2014-2020 are loc în contextul în care Regulamentul (UE) nr. 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane prevede: art. 17 (3), *”în cursul perioadei de programare, autoritatea de management a unui PO I poate evalua eficacitatea și eficiența programului operațional”* și art. 15 (2) *”Evaluările sunt efectuate de către experți independenți din punct de vedere funcțional de autoritățile responsabile pentru implementarea programului operațional.”*

Beneficiarii evaluării vor fi, pe de o parte, factorii responsabili cu implementarea programului operațional, iar pe de altă parte, factorii interesați în elaborarea de politici publice și programe pentru persoanele cele mai defavorizate, aflate în risc de sărăcie extremă precum și pentru cercetătorii din mediul academic.

Subliniem faptul că POAD 2014-2020 a fost creat pentru a sprijini distribuția de alimente și asistența materială de bază pentru persoanele cele mai defavorizate, la care se face referire în articolul 2(5) din Regulamentul UE nr. 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane. Programul operațional este conform cu direcțiile strategice stabilite prin intermediul Strategiei Europa 2020 și cu Acordul de Parteneriat pentru România 2014-2020 ce vizează reducerea riscului de sărăcie și combaterea excluziunii sociale. Intervențiile finanțate prin POAD contribuie la îndeplinirea obiectivului stabilit în cadrul Strategiei Europa 2020 și în cadrul Programului Național de Reformă și anume reducerea cu 580.000 a numărului de persoane expuse riscului de sărăcie și excluziune socială până în 2020, față de 2008. Toate măsurile POAD, inclusiv cele care vizează incluziunea socială, au ca scop eliminarea sărăciei manifestată prin lipsa posibilităților de asigurare a unui nivel de bază de alimente și materiale.

Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD) 2014-2020 contribuie la consolidarea coeziunii sociale și la reducerea sărăciei extreme prin distribuția de alimente de bază (sub formă de pachete alimentare și mâncare preparată), de materialele școlare pentru copii, trusouri pentru nou-născuți, articole de îmbrăcăminte și încălțăminte și produse de igienă către persoanele cele mai defavorizate. Pe lângă acest tip de asistență, organizațiile partener

oferă și măsuri auxiliare care au scopul de a încuraja inserția socială a acestor persoane. Ajutorul European prin POAD este completat de schemele naționale care se adresează persoanelor aflate în sărăcie extremă.

POAD a fost aprobat de Comisia Europeană în noiembrie 2014 prin Decizia nr. C(2014)9102. Ulterior, a avut o serie de modificări, astfel încât să răspundă cât mai bine provocărilor cu care se confruntă grupurile defavorizate, ultima modificare fiind în nr. C(2023)4312 din 21/06/2023.

Alocarea financiară este de 574.838.876 euro, din care 497.013.044 euro contribuția din partea Fondului de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) și 77.825.832 euro co-finanțarea națională.

Operațiunile prevăzute în program sunt:

- ✓ P1 - deprivare alimentară (lipsa alimentelor de bază)
- ✓ P2 - precaritate materială de bază
 - P2.1 - precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare)
 - P2.2 - precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți)
 - P2.3 - precaritate materială de bază (lipsa articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, saci de dormit etc.)
 - P2.4 - precaritate materială de bază (lipsa produselor de igienă)

Sistemul instituțional pentru implementarea programului este format din următoarele organisme cheie:

Beneficiarii POAD 2014-2020 sunt:

- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, în calitate de Beneficiar, responsabil de inițierea și implementarea operațiunilor, cu excepția celor privind materialele școlare;
- Ministerul Educației Naționale, în calitate de Beneficiar, responsabil de inițierea și implementarea operațiunilor privind materialele școlare.

Organizații partenere: Organizații partenere, organisme publice și/sau organizații nonprofit care distribuie alimentele și/sau asistența materială de bază și oferă totodată măsuri auxiliare, direct sau prin intermediul altor organizații partenere;

Sistemul de management:

- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, în calitate de Autoritate de Management, responsabilă cu gestionarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare;
- Autoritatea de Certificare și Plată (ACP) din cadrul Ministerului Finanțelor, în calitate de Autoritate de Certificare pentru POAD;
- Autoritatea de Audit de pe lângă Curtea de Conturi a României, în calitate de Autoritate de Audit pentru POAD.

1.3. Obiectivul evaluării și întrebările de evaluare

Obiectivul evaluării a fost de a analiza eficacitatea și eficiența utilizării resurselor financiare alocate prin POAD. De asemenea, evaluarea a evidențiat factorii care contribuie la succesul sau eșecul implementării, precum și la sustenabilitatea acțiunilor finanțate.

Evaluarea a condus la o serie de concluzii și lecții învățate, însoțite de recomandările aferente, care să poată fi transferate către MIPE astfel încât să servească scopurilor sale de luare a deciziilor cu privire la gestionarea POAD sau gestionarea intervențiilor similare preluate în alte programe în perioada de programare 2021-2027.

Evaluarea s-a bazat pe criteriile definite în Regulamentul (UE) 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014, eficacitatea și eficiența programului operațional, precum și pe extragerea de lecții învățate și cazuri de bună practică.

Evaluarea a contribuit la dobândirea de noi cunoștințe privind abordarea și implementarea sprijinului acordat prin POAD și cum pot fi acestea îmbunătățite. În acest sens, procesul de evaluare a urmărit o abordare analitică, prin care s-a analizat nu doar măsura în care obiectivele programului au fost atinse, dar și motivele și factorii determinanți care au condus

la succesul sau eșecul (succesul limitat) observat. Pentru a determina schimbările/tendențele ce pot fi atribuite programului operațional s-a ținut cont de factorii contextuali și de efectele strategiilor naționale relevante.

Evaluarea a răspuns următoarelor întrebări de evaluare:

1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul zonelor, sectoarelor și grupurilor țintă în raport cu obiectivele intervențiilor (efectele brute sau eficacitatea intervențiilor)?
2. În ce măsură au fost intervențiile POAD dezvoltate pentru a răspunde nevoilor grupurilor țintă vizate? Ce alte nevoi mai puteau fi finanțate?
3. Mecanismele de implementare au fost adecvate? A fost sprijinul POAD oferit la timp? Au existat obstacole în livrarea sprijinului?
4. A condus sprijinul oferit la schimbări ale situației sau ale comportamentului grupurilor sprijinite? Dacă da, cum au avut loc acestea? Dacă nu, de ce? Ce alte grupuri țintă puteau fi vizate?
5. Care este impactul pe care măsurile auxiliare (de însoțire) îl au asupra beneficiarilor finali?
6. Care este rolul voucherelor/cardurilor în atenuarea sărăciei pentru cele mai dezavantajate persoane și cum au contribuit la îndeplinirea obiectivelor POAD.
7. Ce lecții învățate și cazuri de bună practică se pot desprinde?

Alte aspecte propuse pentru a dezvolta întrebările de evaluare s-au referit la:

- utilitate (Efectele generale așteptate sau neașteptate sunt satisfăcătoare pentru beneficiarii direcți și indirecti?);
- sustenabilitate (Rezultatele și impacturile la nivel instituțional și individual sunt durabile sau nu? Continuă aceste efecte și după încetarea finanțării POAD sau nu?);
- respectarea și aplicarea principiilor orizontale (egalitatea de șanse, nediscriminarea, egalitatea de gen). În ce măsură proiectele POAD au respectat obligația integrării acestor principii atât în procesul de elaborare a proiectelor, cât și pe tot parcursul implementării

acțiunilor, precum și în procesul de raportare, demonstrând astfel cunoașterea legislației în domeniu și acordarea unei atenții sporite obligațiilor minime legale.

Structura raportului de evaluare

Raportul de evaluare cuprinde: sumarul executiv în limba română, engleză, romă și maghiară, precum și în limbajul Braille; descrierea metodologiei utilizate pentru aplicarea instrumentelor de cercetare; analizele efectuate pentru fiecare întrebare de evaluare; răspunsurile la întrebările de evaluare; concluzii și recomandări; anexe.

2. Metodologia de evaluare

Abordarea evaluării s-a centrat pe o perspectivă multiplă la mai multe nivele.

Nivelul micro a fost abordat la nivel de beneficiar final pe fiecare din cele 5 categorii de operațiuni din POAD evaluate. Abordarea la acest nivel s-a realizat prin sondaje de opinie și focus grupuri.

Nivelul mezo a fost abordat prin nivel de proiect sau beneficiari direcți ai POAD. Pentru fiecare din cele 5 operațiuni ale POAD evaluate au alege instituții reprezentative care au permis înțelegerea naturii proceselor care au produs impact. Abordarea metodologică la acest nivel s-a realizat prin interviuri semistructurate și studii de caz.

Nivelul macro a fost abordat la nivel de structuri de management, prin interviuri semistructurate.

Metodologia de evaluare propusă a prezentat o serie de avantaje, cum ar fi folosirea unei combinații de metode cantitative și calitative, îmbinarea mai multor surse de date pentru a reflecta perspectivele tuturor factorilor interesați, raportarea datelor cantitative la eșantioane reprezentative, utilizarea unei abordări participative (toți factorii interesați au luat parte la activitățile de evaluare), colectarea datelor în scopul precis al evaluării. Implicarea tuturor participanților pe poziții de egalitate a adus un plus semnificativ de informație în procesul de evaluare. Participarea tuturor actorilor implicați a reprezentat un principiu al evaluării în sensul necesității de a fi luate în considerare, în timpul procesului de evaluare, perspectivele

tuturor actorilor implicați în desfășurarea unui program. Perspectivele multiple au adus, alături de un plus informațional, un plus de autenticitate.

Culegerea datelor

Au fost folosite următoarele metode și tehnici de colectare a datelor: activitatea teoretică, studiul literaturii de specialitate; cercetare documentară (date secundare de la diverse instituții INS, Eurostat, AMPOAD, grupuri de lucru, documente produse în cadrul proiectelor etc.); Sondaj de opinie în rândul beneficiarilor finali; Interviuri semistructurate în rândul beneficiarilor direcți și managerilor de program; focus grupuri în rândul beneficiarilor finali; studii de caz.

Activitatea teoretică a avut un rol important în: stabilirea de scheme clasificatorii precise; formularea de concepte complete care să orienteze cercetarea spre faptele de interes; formularea de probleme de cercetare care au o mare importanță din punctul de vedere al programului; formularea de idei generale asupra modului în care se produc schimbările sau cum pot fi provocate; previziuni fondate pe schimbări empirice încă neverificate; punerea în relație a faptelor empirice cu altele, ipotetice sau deja verificate.

Cercetarea documentară a reprezentat primul pas în culegerea informațiilor, având ca scop familiarizarea cu cadrul și contextul de desfășurare a programului POAD. Astfel, au studiate documentele programatice relevante, rapoarte de evaluare realizate anterior, rapoarte de monitorizare, rapoarte anuale de implementare, proceduri interne aferente sistemului de implementare, alte studii relevante indicate de beneficiar. Datele au fost obținute de la diverse instituții: Eurostat, INS, AMPOAD, Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prefecturi, UAT-uri și organizații partenere.

Studiul literaturii de specialitate a avut ca obiective: definirea posibilelor efecte, pe termen mediu și lung, ale implementării intervențiilor POAD; definirea factorilor de influență, negativă sau pozitivă, asupra producerii efectelor; stabilirea celor mai adecvate aspecte, dimensiuni și fenomene ce trebuie evaluate în cadrul fiecărei priorități; fundamentarea modelului de evaluare propus, respectiv combinația de metode de colectare și analiză a datelor pentru evaluare.

Sondajul de opinie efectuat a măsurat impactului asupra destinatarilor finali ai POAD Eșantionul are o marjă de eroare, pentru eșantionul de 1800 de beneficiari finali, de 2,31%, la un nivel de încredere de 95%. Eșantionul a fost probabilist multistadial stratificat, cu o distribuție echilibrată teritorial, fiind selectate aleatoriu puncte de eșantionare din cele 8 regiuni ale țării. În mod similar, la nivelul fiecărui punct de eșantionare a fost realizată o selecție aleatorie a beneficiarilor direcți.

Metoda culegerii de date prin Interviuuri semistructurate, în rândul beneficiarilor direcți și managerilor de program ai POAD, a fost utilizată pentru a aduna informații calitative și opinii ale persoanelor din rândul beneficiarilor direcți ai POAD și a celor responsabili cu managementul POAD.

Interviurile semistructurate au fost realizate în scopul: identificării factorilor de succes sau eșec de la beneficiarii direcți cu privire la modul de implementare a POAD; primirii de feedback asupra tuturor aspectelor programului; identificării disfuncționalităților în implementarea proiectelor POAD; evaluării modului în care obiectivelor POAD în relația cu destinatarii finali ai POAD au fost atinse.

Focus grupuri în rândul beneficiarilor/destinatarilor finali ai POAD au reprezentat o sursă de informații complementară pentru detalierea răspunsurilor finale de evaluare.

Realizarea focus grupurilor a avut următoarele obiective: descrierea situație din teren, implementarea ipotezei pentru cercetări viitoare (trasabilitate) și identificarea punctelor de vedere ale părților implicate; validarea și verificarea premiselor stabilite prin Programul POAD; descriere și analiza progresului atins în sectoarele și grupurile vizate în raport cu obiectivele specifice; identificarea procesele generatoare de schimbări.

Metodologia pentru realizarea studiile de caz a cuprins: analiza documentelor legate de implementarea POAD 2014-2020 (scop, obiective generale și specifice, număr beneficiari vizați, indicatori de rezultat, indicatori de realizare etc.); realizări ale programului implementat, aspecte relevante pentru program. Au fost utilizate date din interviuri semi-structurate cu beneficiarii direcți ai POAD și din focus grupuri organizate cu beneficiarii finali POAD.

Analiza datelor

Analiza datelor cantitative. În urma culegerii și introducerii datelor în baza de date a fost realizat un raport de analiza primară și secundară a informațiilor care a cuprins datele obținute din cercetare, reprezentarea grafică a răspunsurilor la întrebările din chestionar, corelații și regresii cu privire la tematica studiată.

Analiza calitativă a datelor a avut ca punct de pornire legătura dintre teorie și analiză. Analizele au fost dezvoltate pentru fiecare întrebare de evaluare. În examinarea datelor colectate am căutat tipare care au apărut în mai multe observări și au sprijinit diferitele variabile și cazuri aflate în studiu. Strategia pentru analiza calitativă a vizat: analiza orientată pe variabilă și analiza orientată pe caz. Prelucrarea, analiza și interpretarea materialului de tip calitativ a reprezentat un proces de pronunțată conexiune inversă (feed-back) în care secvențele distincte succesive au fost parcurse astfel: citirea și adnotarea materialului; clasificarea și categorizarea datelor; coroborarea datelor; elaborarea textului final, a raportului de cercetare.

Cazurile selectate au fost relevante pentru program, în ansamblu, dar mai ales pentru elementele specifice, cum ar fi eficacitate, eficiență, relevanță și valoare adăugată care s-au necesitat punerea în evidență într-un mod distinct. Studiile de caz se pot utiliza în analiza mecanismelor de implementare, a rolului actorilor relevanți și a satisfacției beneficiarilor finali pentru a înțelege natura proceselor care produc schimbări, impact și sustenabilitate.

Descrierile și analizele au fost elaborate plecând de la informațiile secundare care au făcut obiectul unei duble validări prin intermediul surselor de informații primare, ceea ce a permis poziționarea datelor analitice în contextul adecvat pentru interpretarea corectă a lor. În plus, validarea încrucișată a surselor de informații primare (cantitative și calitative) a permis identificarea și corectarea, după caz, a erorilor de percepție rezultate.

2.1 Sondaj de opinie în rândul beneficiarilor finali

Sondajul de opinie a fost efectuat pentru măsurarea impactului asupra destinatarilor finali ai POAD, pentru cele 2 operațiuni din POAD:

- P1 - deprivare alimentară (lipsa alimentelor de bază)
- P2 - precaritate materială de bază
 - P2.1 - precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare)
 - P2.2 - precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți)
 - P2.3 - precaritate materială de bază (lipsa articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, saci de dormit etc.)
 - P2.4 - precaritate materială de bază (lipsa produselor de igienă)

Eșantionul a fost format din 1800 de persoane din rândul destinatarilor finali, astfel:

- persoane pentru P1.A precaritatea alimentară (lipsa alimentelor de bază) - pachete alimentare selectate din :

P1.A

1. familii în sărăcie severă care beneficiază de Legea 416/2001 privind venitul minim garantat sau ale căror venituri lunare și bunuri, conform declarațiilor de venit pe propria răspundere, s-ar încadra în limitele stabilite prin Legea 416/2001.
2. familii cu copii care beneficiază de Legea 277/2010 pentru susținerea familiei sau ale căror venituri lunare pe membru de familie, conform declarațiilor de venit pe propria răspundere, sunt sub pragul minim stabilit prin această lege (pragul în 2016: maximum 200 lei/membru de familie/lună).
3. persoane vârstnice care beneficiază de indemnizație socială pentru pensionari, conform Ordonanței de urgență nr. 6/2009 privind instituirea indemnizației sociale pentru pensionari.
4. persoane/familii fără adăpost (inclusiv persoanele/familiile care au fost evacuate și familiile cu copii care nu au domiciliu stabil, mai ales cele monoparentale).

5. persoanele aflate temporar în situații critice de viață, respectiv victime ale calamităților, persoane dependente (definite ca fiind persoanele cu handicap grav și accentuat, adulți și copii, care nu beneficiază de îngrijire în servicii sociale în regim rezidențial, publice sau private), alte persoane aflate în situații deosebite de vulnerabilitate stabilite prin anchetele sociale, precum și persoanele care fac parte din așezările informale (Așa cum sunt acestea definite în anexa 2 la Legea nr. 350 din 6 iunie 2001, privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare). Situația temporară de vulnerabilitate va fi justificată de autoritățile publice cu atribuții în domeniul asistenței sociale.

- persoane pentru P1.B precaritatea alimentară (lipsa alimentelor de bază) - produse alimentare și mese calde acordate prin tichete sociale, selectate din:

a) persoanele care au împlinit vârsta de 65 de ani sau peste această vârstă, care beneficiază de indemnizația socială pentru pensionari sau alte drepturi prin legi cu caracter special, plătite prin case teritoriale de pensii. În cazul în care destinatarii finali beneficiază de mai multe indemnizații sau venituri din pensii aflate în plată iar valoarea cumulată a acestora depășește valoarea indemnizației sociale pentru pensionari, aceștia nu beneficiază de tichete sociale pe suport electronic pentru produse alimentare și mese calde;

b) persoane/ familii fără adăpost (inclusiv persoanele/ familiile care au fost evacuate și familiile cu copii care nu au domiciliu stabil, mai ales cele monoparentale).

- persoane pentru P 2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă) selectate din:

1. familii în sărăcie severă care beneficiază de Legea 416/2001 privind venitul minim garantat sau ale căror venituri lunare și bunuri, conform declarațiilor de venit pe propria răspundere, s-ar încadra în limitele stabilite prin Legea 416/2001.

2. familii cu copii care beneficiază de Legea 277/2010 pentru susținerea familiei sau ale căror venituri lunare pe membru de familie, conform declarațiilor de venit pe propria răspundere, sunt sub pragul minim stabilit prin această lege (pragul în 2016: maximum 200 lei/membru de familie/lună).

3. persoane vârstnice care beneficiază de indemnizație socială pentru pensionari, conform Ordonanței de urgență nr. 6/2009 privind instituirea indemnizației sociale pentru pensionari.

4. persoane/familii fără adăpost (inclusiv persoanele/famiile care au fost evacuate și famiile cu copii care nu au domiciliu stabil, mai ales cele monoparentale).
5. persoanele aflate temporar în situații critice de viață, respectiv victime ale calamităților, persoane dependente (definite ca fiind persoanele cu handicap grav și accentuat, adulți și copii, care nu beneficiază de îngrijire în servicii sociale în regim rezidențial, publice sau private), alte persoane aflate în situații deosebite de vulnerabilitate stabilite prin anchetele sociale, precum și persoanele care fac parte din așezările informale (Așa cum sunt acestea definite în anexa 2 la Legea nr. 350 din 6 iunie 2001, privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare). Situația temporară de vulnerabilitate va fi justificată de autoritățile publice cu atribuții în domeniul asistenței sociale.
 - persoane pentru P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare) selectate din:
 - a) copiii înscriși în învățământul de stat, primar și gimnazial, care îndeplinesc criteriile de venit stabilite în Programul Național de Rechizite Școlare, conform Legii 126/2002, respectiv care sunt în întreținerea familiilor al căror venit mediu net lunar pe membru de familie, realizat în luna iulie a fiecărui an, este de maximum 50% din salariul de bază minim brut pe țară.
 - b) copii preșcolari înscriși în învățământul de stat, care sunt eligibili pentru Legea 248/2015.
 - persoane pentru P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți), selectate din:
 - a) mamele care au născut începând cu anul 2021 , dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului și căror le este stabilit, prin dispoziție scrisă a primarului, dreptul la un venit minim garantat acordat în baza Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare;
 - b) mamele care au născut începând cu anul 2021, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului și care fac parte din famiile beneficiare de alocație pentru susținerea familiei acordată în baza Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată, cu modificările ulterioare (inclusiv mamele minore);

c) mamele care au născut începând cu anul 2021, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului și care se află în situație de risc (exemplu: persoanele cu dizabilități);

d) mamele care au născut începând cu anul 2021, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului, aflate temporar în situații critice de viață (victime ale calamităților, ale violenței domestice, persoane dependente etc.) și/sau care se află în situații deosebite de vulnerabilitate. Exemplu: nu mai au locuință, au fost alungate din propria locuință sau orice altă situație de vulnerabilitate pe care organizația parteneră o consideră că s-ar încadra la acest punct. Situația temporară de vulnerabilitate va fi justificată de organizațiile partenere;

e) orice altă categorie de mame care au născut începând cu anul 2021, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului și care nu dețin acte de identitate și nu pot accede la drepturile civile;

f) mamele minore, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului;

g) mamele care au născut începând cu anul 2022, dar nu mai târziu de trei luni de la nașterea copilului, cetățeni străini sau apatrizi proveniți din zona conflictului armat din Ucraina.

- persoane pentru P2.3 precaritate materială de bază (lipsa articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, a sacilor de dormit etc.), selectate din:

a) persoane/ familii fără adăpost (inclusiv persoanele/ familiile care au fost evacuate și familiile cu copii care nu au domiciliu stabil, mai ales cele monoparentale);

b) persoane aflate temporar în situații critice de viață, respectiv victime ale calamităților, persoane dependente (adicții față de droguri sau de alcool care creează situația de vulnerabilitate, persoanele vârstnice aflate în situația de dependență de asistență), și în alte situații asemănătoare stabilite prin evaluări sociale și care se află în situații deosebite de vulnerabilitate. Situația temporară de vulnerabilitate va fi justificată de autoritățile publice cu atribuții în domeniul respectiv/ ONG acreditată care gestionează implementarea /furnizori acreditați de servicii sociale.

Marja de eroare pentru eșantionul de 1800 de beneficiari finali este de 2,31%, la un nivel de încredere de 95%. Eșantionul utilizat a fost unul probabilist multistadial stratificat, cu o distribuție echilibrată teritorial, fiind selectate aleatoriu puncte de eșantionare din cele 8

regiuni ale țării. În mod similar, la nivelul fiecărui punct de eșantionare a fost făcută o selecție aleatorie a beneficiarilor direcți, pentru a le fi solicitate datele de contact ale destinatarilor finali în vederea aplicării chestionarelor. Lista beneficiarilor direcți pentru P1 și P2 a fost solicitată grupurilor de lucru POAD la nivel județean și a cuprins autorități locale, case județene de pensii, inspectorate școlare, organizații partener etc.

Subeșantioanele pe cele 6 categorii de beneficiari finali se regăsesc în eșantionul de 1800 de respondenți, dar nu în proporții egale, ci inegal, așa cum este de fapt distribuția în populația de studiu.

Detaliile exacte privind distribuția chestionarelor alocate sunt prezentate în tabelul următor. Am optat pentru utilizarea unei scheme de eșantionare disproporționate, care să asigure un minimum de 50 de chestionare pentru fiecare categorie de beneficiari, prin aplicarea unui factor de disproporționalitate. Astfel, asigurăm atât relevanța la nivelul fiecărei categorii de beneficiari, cât și reprezentativitatea la nivelul întregului eșantion, prin aplicarea factorului de corecție post-eșantionare.

Tabel 2. Distribuția chestionarelor alocate pe categorii de beneficiari

Categorie beneficiari	Număr chestionare
1. P1A lipsa alimentelor	639
2. P1.B precaritatea alimentară (mese calde prin tichete sociale)	306
3. P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă)	639
4. P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare)	168
5. P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți)	51
6. P2.3 precaritate materială de bază (lipsa articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, a sacilor de dormit etc.)	0
TOTAL	1.803

IRES a propus selecția unor puncte de eșantionare, fiecare punct reprezentând o organizație parteneră, la nivelul punctului de distribuție. Numărul de puncte de eșantionare pentru fiecare regiune a fost stabilit în funcție de distribuția beneficiarilor pe regiuni, acolo unde informația este disponibilă. Fiecărui punct de eșantionare i-a fost alocat un număr de chestionare pentru beneficiarii direcți, în funcție de numărul de beneficiari disponibili.

Datele de contact ale persoanelor de contact din organizațiile partenere au fost furnizate către prefecturi, în baza adresei trimise de către MIPE cu privire la sprijinul solicitat pentru identificarea persoanelor de contact din grupul de lucru pentru localitățile (organizațiile partenere) din eșantion.

Datele de contact ale beneficiarilor finali pentru punctul de eșantionare au fost selectate de către operator pe baza informațiilor furnizate de către persoana de contact din grupul de lucru și pe baza scrisorii de solicitare a sprijinului anexată.

Selecția beneficiarilor s-a realizat prin metoda selecției aleatorii de pe listă (cu pas statistic) prin împărțirea numărului de beneficiari ai organizației partenere la numărul de beneficiari alocat fiecărui operator. S-au selectat de pe listă beneficiarii în funcție de pasul alocat fiecărui punct de eșantionare. Pentru a contracara riscul de refuz, IRES a propus ca la nivelul fiecărui punct de eșantionare, pe lângă persoanele selectate conform instrucțiunilor, să fie selectat același număr de persoane pe listă suplimentară.

Datele au fost culese de către operatori de interviu cu experiență în abordare, un limbaj cât mai simplu în formularea întrebărilor din chestionare și o revenire multiplă (minim 3) în cazul în care respondentul nu este abordabil în contactul inițial. Operatorii au fost instruiți înainte de culegerea datelor.

Subiecții au fost contactați în prealabil în vederea informării cu privire la realizarea sondajului. Operatorii au asigurat în prealabil prezentarea explicațiilor cu privire la procesul de selecție, a motivelor pentru care alegerea s-a îndreptat asupra lui; asigurarea respondentului că datele comunicate sunt confidențiale și cu asigurarea anonimatului.

Toate chestionarele aplicate au fost introduse în timp real în baza de date pentru aplicarea chestionarelor. Introducerea electronică și automată a datelor a prevenit o proporție

semnificativă a erorilor ce puteau să apară în procesul de introducere manuală a datelor, neputând fi introduse alte coduri decât cele predefinite pentru fiecare variantă de răspuns în cazul fiecărei variabile.

În urma culegerii și introducerii datelor în baza de date, au fost furnizate rapoarte de analiza primară și secundară a informațiilor care au cuprins datele obținute din cercetare, reprezentarea grafică a răspunsurilor la întrebările din chestionar.

2.2 Interviu semistructurate în rândul beneficiarilor direcți și managerilor de program ai POAD

Această metodă a fost utilizată pentru a aduna informații calitative și opinii ale persoanelor din rândul beneficiarilor direcți ai POAD și a celor responsabili cu managementul POAD.

Derularea interviurilor s-a realizat pe baza unui ghid de interviu, elaborat pe baza propunerii din raportul inițial și având în vedere întrebările de evaluare și responsabilitățile fiecărei categorii din rândul beneficiarilor direcți și ai responsabililor cu managementul POAD.

IRES-CATAL a asigurat derularea a 37 de interviuri cu beneficiari direcți și responsabili POAD (MIPE, ME, MMSS, grupuri de lucru POAD de la prefecturi, DGASPC, ANSVSA, primării, alte organizații partenere) și 8 interviuri cu persoane din rândul responsabililor cu managementul POAD (MIPE, MF prin Direcția Generală Autoritatea de Certificare și Plată, Curtea de Conturi prin Autoritatea de Audit).

Selecția respondenților din rândul beneficiarilor direcți și a responsabililor de managementul POAD s-a realizat pe baza unei liste propuse de IRES/CATAL, cu acoperirea echilibrată a celor 6 arii de intervenție prin cele 2 operațiuni ale POAD.

În realizarea interviurilor s-au respectat următorii pași: instruirea moderatorilor de interviu, pregătirea detaliilor administrative și logistice, identificarea și selectarea participanților conform criteriilor metodologice, invitarea participanților, confirmarea participării, asigurarea numărului necesar de participanți, culegerea efectivă a informațiilor, derularea efectivă a interviurilor, înregistrarea audio. Prelucrarea și interpretarea datelor s-a realizat pe baza transcrierilor. În final, s-a asigurat elaborarea livrabilelor cercetării cu formularea concluziilor.

2.3 Focus grupuri în rândul beneficiarilor/destinatarilor finali ai POAD

IRES/CATAL a realizat 12 focus grupuri în rândul destinatarilor finali, câte 2, 3 FG pentru fiecare din cele 5 categorii de destinatari finali corespondenți celor 2 operațiuni ale POAD și care sunt abordate prin sondajul de opinie:

- 3 FG pentru P1.A precaritatea alimentară (lipsa alimentelor de bază) - pachete alimentare;
- 2 FG pentru P1.B precaritatea alimentară (lipsa alimentelor de bază) - produse alimentare și mese calde acordate prin tichete sociale;
- 3 FG pentru P 2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă);
- 2 FG pentru P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare);
- 2 FG pentru P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți);

IRES-CATAL s-a asigurat că participanții la interviurile de grup au caracteristici comune, alcătuiesc un grup omogen în funcție de tema de discuție, pe baza unei grile de identificare.

Pentru a asigura îndeplinirea acestor caracteristici, IRES-CATAL a prezentat o grilă de identificare în care au fost precizate criteriile stabilite pentru recrutarea participanților la focus grup. Pe parcursul acestei faze, IRES-CATAL a stabilit și modalitatea de recrutare a participanților la focus grup, precum și modalitățile de invitare și confirmare a participării acestora.

În etapa de colectare a datelor s-au asigurat următorii pași: instruirea moderatorilor focus grup, pregătirea detaliilor administrative și logistice, identificarea și selectarea participanților conform criteriilor metodologice, invitarea participanților, confirmarea participării, asigurarea numărului necesar de participanți, culegerea efectivă a informațiilor, derularea efectivă a grupurilor de către un moderator cu experiență în domeniu, înregistrarea audio.

Numărul de participanți la focus grup a fost de 6-8 persoane. Discuțiile au fost transcrise, iar pe baza lor s-a asigurat prelucrarea și interpretarea datelor, elaborarea livrabilelor cercetării cu formularea concluziilor.

Ghidul de focus grup a fost elaborat pe baza listei de întrebări prezentate în raportul inițial.

2.4. Studii de caz

Studiile de caz au permis analizarea unui fenomen complex în mediul său natural și a cauzelor care îl produc, din perspectivă multiplă comparativă.

Metodologia pentru studiile de caz (SC) a cuprins: analiza documentelor legate de implementarea POAD 2014-2020 (scop, obiective generale și specifice, număr beneficiari vizați, indicatori de rezultat, indicatori de realizare etc.); realizări ale programului implementat, aspecte relevante pentru program; au fost utilizate date din interviuri semi-structurate cu beneficiarii direcți ai POAD și din focus grupuri organizate cu beneficiarii finali POAD; În urma colectării tuturor informațiilor specifice, au fost elaborate șase studii de caz în strânsă legătură cu bunele practici identificate în domeniu. Având în vedere relevanța mai mare a studiilor de caz în raport de bunele practici, am optat pentru varianta aceasta, studiile de caz fiind prezentate în raport cu o serie de bune practici identificate. Din cele șase studii de caz, patru au reflectat caracteristici specifice procesului de evaluare (eficacitate, eficiență, relevanță și valoare adăugată), unul a fost dedicat rolului jucat de instituțiile de la nivel județean cu responsabilități în implementarea POAD 2014-2020 (prefecturile) și unul a fost dedicat unui județ (Olt).

Studiul de caz 1

Eficacitate: s-a luat în considerare eficacitatea furnizării de ajutor alimentar către beneficiarii finali, furnizarea mai consistentă și mai stabilă de alimente pe parcursul intervalului de un an, răspunsul mai adecvat față de nevoile cotidiene specifice persoanelor defavorizate și completarea ofertelor existente din partea altor organizații care vizează acțiuni de întraajutorare a grupurilor vulnerabile.

Studiul de caz 2

Eficiență: s-a luat în considerare utilizarea unor metode eficiente de livrare a sprijinului oferit prin POAD 2014-2020, instrumente și abordări de cooperare inovatoare care sprijină procesul de livrare propriu zis, economiile de diferite resurse implicate (ex. timp, resurse umane, șamd).

Studiul de caz 3

Relevanță: s-a urmărit identificarea relevanței măsurilor implementate prin intermediul POAD 2014-2020 pentru persoanele dezavantajate identificate ca beneficiari eligibili pentru program.

Studiul de caz 4

Valoarea adăugată: s-a avut în vedere măsura în care implementarea intervențiilor specifice POAD 2014-2020 a adus elemente de valoare adăugată precum recrutarea de voluntari sau alte modalități de mobilizare a diverselor resurse disponibile la nivel local; ajungerea la unele grupuri țintă defavorizate care la rândul lor nu sunt vizate de alte programe complementare; sprijinirea învățării reciproce și a creării de rețele cu impact pe termen lung asupra ieșirii persoanelor defavorizate din cercul vicios al sărăciei și promovării incluziunii sociale a acestora.

Studiul de caz 5

Rolul prefecturilor: în ansamblul instituțiilor care au jucat diferite roluri complementare în implementarea efectivă a intervențiilor specifice POAD 2014-2020, au fost selectate prefecturile datorită rolului unic de sprijinire și monitorizare.

Studiul de caz 6

Implementarea POAD în județul Olt, România: este evidențiat modul în care programul POAD a fost dezvoltat la nivelul unui județ.

Cazurile selectate au fost relevante pentru program, în ansamblu, dar mai ales pentru elementele specifice, cum ar fi eficacitate, eficiență, relevanță și valoare adăugată care s-au necesitat punerea în evidență într-un mod distinct. Studiile de caz se pot utiliza în analiza mecanismelor de implementare, a rolului actorilor relevanți și a satisfacției beneficiarilor finali pentru a înțelege natura proceselor care produc schimbări, impact și sustenabilitate.

2.5. Probleme întâmpinate, limitări în culegerea datelor, robustețea concluziilor

Au existat o serie de limitări asociate cu evaluarea, în special calitatea datelor disponibile și limitările metodologiei de evaluare care a fost concepută în raport cu timpul și resurselor alocate studiului.

Deși a fost dificil să se obțină informații cantitative, în special legate de măsurile auxiliare consultările au furnizat evaluări calitative utile cu privire la modul în care POAD a contribuit la reducerea sărăciei prin toate măsurile care au dat un răspuns rapid nevoilor într-o continuă schimbare ale persoanelor dezavantajate.

Au existat dificultăți de contactare a beneficiarilor finali și a reprezentanților organizațiilor cu rol cheie în implementarea POAD. Utilizarea scrisorii furnizate de MIPE și medierea comunicării cu unii dintre aceștia au condus la reducerea ratei de non răspuns.

Termenii utilizați în chestionare și în ghidurile de interviu și focus grup nu au fost întotdeauna înțeleși și au necesitat explicații suplimentare din partea operatorilor de interviu, respectiv a moderatorilor de focus grup.

În ciuda limitărilor de mai sus, proiectarea evaluării prin metode mixte, triangularea datelor rezultate din diferite metode și procesul de evaluare care a implicat reprezentanți ai instituțiilor relevante au permis o analiză fiabilă și cuprinzătoare a sprijinului acordat de POAD.

2.6. Corespondența itemilor din instrumentele de cercetare cu întrebările de evaluare

Tabel 3. Corespondența itemilor din chestionar/ghid de interviu/ghid de focus grup cu întrebările de evaluare

Întrebarea de evaluare	Indicatori /variabile/itemi relevanți și sursa acestora	Metode de colectare a datelor	Întrebarea din chestionar
Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul zonelor, sectoarelor și grupurilor țintă în raport cu obiectivele intervențiilor (efectele brute sau eficacitatea intervențiilor)?	Raport număr de beneficiari/potențiali beneficiari Rată estimată a acoperii	Interviu semi-structurat	Întrebarea 1
În ce măsură au fost intervențiile POAD dezvoltate pentru a răspunde nevoilor grupurilor-țintă vizate?	Nivel de satisfacție beneficiari finali	Sondaj de opinie	B4, B5, B6, B24,A1
		Interviu semi-structurat	Întrebarea 2
		Focus grup	Întrebarea 1

Întrebarea de evaluare	Indicatori /variabile/itemi relevanți și sursa acestora	Metode de colectare a datelor	Întrebarea din chestionar
Ce alte nevoi mai puteau fi finanțate?	Tipologia grupurilor vulnerabile potențiale Tipuri de grupuri vulnerabile acoperite prin finanțări Tipuri de grupuri vulnerabile neacoperite prin finanțări	Sondaj de opinie Interviu semi-structurat Focus grup	B25 Întrebarea 3 Întrebarea 2
Mecanismele de implementare au fost adecvate?	Eficiența procedurilor de implementare	Sondaj de opinie Interviu semi-structurat	A4,A4a Întrebarea 4
Beneficiarii proiectelor finanțate au capacitatea de a gestiona astfel de activități? Vă rugăm să detaliați	Capacitatea de implementa proiecte	Interviu semi-structurat	Întrebarea 5

Întrebarea de evaluare	Indicatori /variabile/itemi relevanți și sursa acestora	Metode de colectare a datelor	Întrebarea din chestionar
Care au fost factori de succes sau insucces?	Efectele propagate și amplitudinii acestora, atât la nivel de zone de manifestare, cât și prin identificarea grupurilor țintă unde se manifestă acestea, a mecanismelor de implementare și măsurilor cele mai eficiente, care acționează ca factor de propagare al succesului implementării intervențiilor într-un anumit domeniu	Interviu semi-structurat	Întrebarea 6
A fost sprijinul POAD oferit la timp?	Frecvența sprijinului. Adecvare la nevoile individuale.	Sondaj de opinie Focus grup	B7, B8, B9 B24_a Întrebarea 7 Întrebarea 3
Au existat obstacole în livrarea sprijinului?	Identificarea efectelor pozitive și negative pe care intervențiile le-au generat la nivel individual și la nivelul familiei.	Sondaj de opinie Interviu semi-structurat Focus grup	B10, B10a Întrebarea 8 Întrebarea 4
A condus sprijinul oferit la schimbări ale situației sau ale comportamentului grupurilor sprijinite? Dacă da, cum au avut loc acestea? Dacă nu, de ce?	Intervențiile au produs schimbări pozitive în comunitate, au inspirat sau mobilizat alte entități, persoane pentru a contribui la dezvoltarea comunității	Sondaj de opinie Interviu semi-structurat Focus grup	B11, B11a, B11b, B12, A4a Întrebarea 9 Întrebarea 5

Întrebarea de evaluare	Indicatori /variabile/itemi relevanți și sursa acestora	Metode de colectare a datelor	Întrebarea din chestionar
Efectele afectează și alte grupuri, nevizate de către intervenție?	Dimensiunile sărăciei și corelare cu alte grupuri vulnerabile	Interviu semi-structurat Focus grup	Întrebarea 10 Întrebarea 6
Care este impactul pe care măsurile auxiliare (de însoțire) îl au asupra beneficiarilor finali?	Stabilirea interdependențelor și legăturilor/ relațiilor dintre factorii de efort și efecte (rezultate). Indicatori de impact	Sondaj de opinie Interviu semi-structurat Focus grup	B14, B15, A2, A2a Întrebarea 11 Întrebarea 7
Sunt respectate principiile orizontale în implementarea POAD?	Indicatori aferenți următoarelor principii: <ul style="list-style-type: none"> • Egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați și integrarea perspectivei de gen • Nediscriminarea și prevenirea oricărei forme de discriminare • Accesibilitatea pentru persoanele cu dizabilități • Dezvoltarea durabilă 	Sondaj de opinie Interviu semi-structurat	B26 Întrebarea 12
Care este rolul voucherelor/cardurilor în atenuarea sărăciei pentru cele mai dezavantajate persoane și cum au contribuit la îndeplinirea obiectivelor POAD.	Adresabilitatea Diferențe între pachete de alimente și vouchere	Interviu semi-structurat Focus grup	Întrebarea 13 Întrebarea 8

Întrebarea de evaluare	Indicatori /variabile/itemi relevanți și sursa acestora	Metode de colectare a datelor	Întrebarea din chestionar
Cum evaluați aspectele legate de costul intervențiilor și cum pot fi ele optimizate?	Costuri unitare	Interviu semi-structurat	Întrebarea 14
Efectele POAD sunt sustenabile?	<ul style="list-style-type: none"> • Funcționalitatea și gradul de utilizare a realizărilor și după finalizarea programului • Identificarea efectelor care se manifestă după implementarea programului • Identificarea condițiilor pentru ca efectele să persiste în timp 	<p>Sondaj de opinie</p> <p>Interviu semi-structurat</p> <p>Focus grup</p>	<p>B12a, B12b, B13, B13a, A3,A3a</p> <p>Întrebarea 15</p> <p>Întrebarea 9</p>
Există exemple de bună practică în cadrul proiectului implementat? Dacă DA, Vă rugăm descrieți exemplele de bună practică observate în timpul procesului de implementare.	Identificarea de lecții învățate și exemple de bună practică	Interviu semi-structurat	Întrebarea 16
Vă rugăm descrieți mai jos eventualele sugestii și recomandări pe care le aveți în ceea ce privește îmbunătățirea mecanismului de implementare a proiectelor persoanele dezavantajate la nivel de program. Ce poate fi făcut mai bine în cazul următoarei perioade de programare?	Identificare de elemente de îmbunătățire a implementării programului	<p>Interviu semi-structurat</p> <p>Focus grup</p>	<p>Întrebarea 17</p> <p>Întrebarea 10</p>

3. Constatările și concluziile evaluării

Criteriile de evaluare corespundente întrebărilor de evaluare care au fost luate în considerare au fost:

Relevanță- în ce măsură programul, respectiv criteriile de selecție și eligibilitate, au fost concepute în mod adecvat pentru a aborda provocările POAD și nevoile grupurilor țintă, luând în considerare prioritățile UE referitoare la FEAD. Au fost surprinse cele mai importante schimbări referitoare la modul în care programul a abordat nevoile grupurilor țintă de-a lungul timpului, prin diferitele sale modificări și versiuni. Analiza relevanței s-a bazat, în principal, pe analizele de birou și interviurile semistructurate cu reprezentanții sistemului de management al programului și actorii cheie relevanți.

Eficacitatea- analiza realizările programului, în ceea ce privește schimbările așteptate, cum ar fi realizarea valorilor propuse pentru indicatorii de program prin probe cantitative și calitative. La nivelul rezultatelor au fost comparate valorile atinse cu cele propuse la nivelul indicatorilor de output și de rezultat.

Eficiență- realizarea unei analize comparative, luându-se în considerare POAD și programele similare din alte țări ale UE, pentru a compara eficiența așteptată a activităților programului.

Rezultate- analiza o serie de elemente care au caracterizat contextul socio-economic de implementare a POAD în perioada 2014-2020 în vederea asigurării unei înțelegeri mai bune a condițiilor existente la nivelul teritoriului, care au influențat valorile finale atinse pentru indicatorii de rezultat comuni și adiționali.

Impact- identificarea contribuției programului prin analiza studiilor de caz pentru colectarea concluziilor calitative cu privire la implementarea proiectelor, efectele și impactul.

Evaluarea impactului programului s-a bazat pe cercetarea de birou, interviurile semistructurate, focus-grupurile și studiile de caz.

Factori de succes și de eșec- identificarea factorilor interni și externi care au influențat implementarea POAD, precum și impactul acestora asupra intervențiilor programului.

Pentru fiecare întrebare de evaluare combinarea datele cantitative cu cele calitative precum și cu datele din cercetarea documentară au contribuit la validarea răspunsurilor obținute.

Întrebarea de evaluare 1. Care este progresul actual înregistrat de la adoptarea intervențiilor la nivelul zonelor, sectoarelor și grupurilor țintă în raport cu obiectivele intervențiilor (efectele brute sau eficacitatea intervențiilor)?

Răspunsul la această Întrebare de Evaluare urmărește analizarea și cuantificarea progresului brut înregistrat la nivelul zonelor, sectoarelor și grupurilor țintă, în ceea ce privește sprijinirea persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială.

Astfel, este prezentat progresul înregistrat din 2014⁴ și până la nivelul anului 2022 în domeniul reducerii riscului de sărăcie și excluziunii sociale prin:

- analizarea indicatorilor de program ai POAD;
- analizarea indicatorilor referitori la riscul de sărăcie și excluziune socială;
- analize pe baza informațiilor culese cu ajutorul instrumentelor de cercetare, referitoare la progresul observat la nivelul actorilor relevanți și la nivelul persoanelor și familiilor sărace (beneficiari finali).

CONSTATĂRI DETALIAȚE

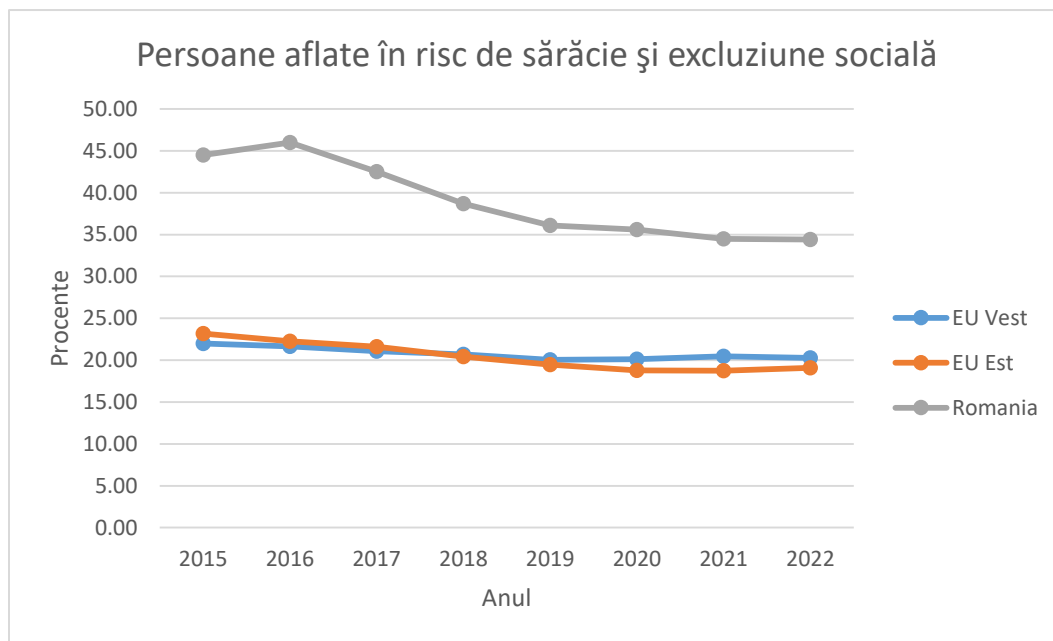
a) Analizarea indicatorilor referitori la riscul de sărăcie și excluziune socială

Efectele multiplelor crize economice pe care societatea românească le-a traversat în urma trecerii de la un sistem totalitar la democrație s-au manifestat inechitabil pentru majoritatea populației. „Populația României este cea care a suportat o parte disproporționat de ridicată a costurilor economice și sociale ale crizelor; cu alte cuvinte, aproape fiecare generație a cunoscut o perioadă „de sacrificiu”; costurile au fost inegal distribuite, apăsând îndeosebi pe

⁴ Perioada analizată începe din 2014, acesta fiind primul an de implementare al POAD 2014 - 2020.

umerii celor cu venituri medii și mici⁵”. Această realitate socială a fost alimentată și de abordarea orientată spre obiectivul păstrării atractivității pentru investițiile străine. Efectele pozitive ale acestei abordări pot fi observate în PIB-ul ridicat în raport cu regiunea din care țara noastră face parte. Din păcate, calitatea vieții populației nu a crescut în acord cu economia.

Analiza comparativă are în vedere: EU-Vest, media țărilor cu democrații consolidate UE 16/15 (Austria, Belgia, Cipru, Marea Britanie - până la momentul Brexit, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Olanda, Portugalia, Spania și Suedia) și EU- Est, media țărilor cu trecut comunist, cu experiență de tranziție după 1990, (Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria).



Grafic 1. Persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială

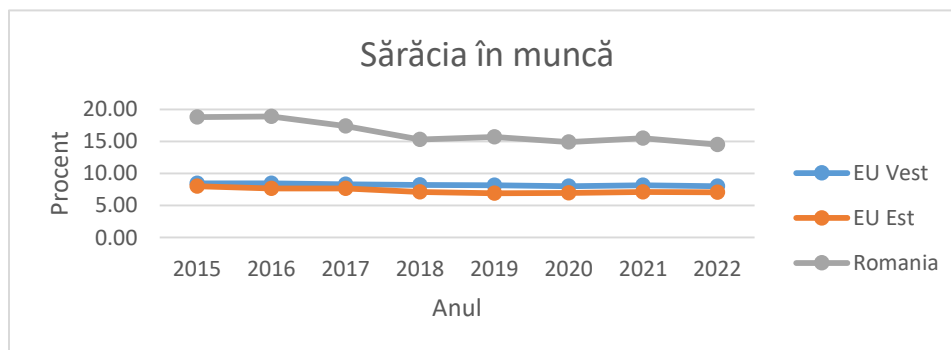
Sursa: Eurostat, cod de date online ILC_PEPS_01N

Riscul de sărăcie și excluziune socială reprezintă agregarea a trei indicatori: „risc de sărăcie, deprivare materială și socială severă și/sau traiul într-o gospodărie cu o intensitate foarte

⁵ ICCV, Raport social al ICCV 2020, Pandemia și standardul de viață. Politici de protecție socială

scăzută a muncii”⁶. Societatea românească a înregistrat progrese majore în diminuarea riscului de sărăcie și excluziune socială pe parcursul perioadei 2015-2021. Cu excepția anului 2015, tendința a fost aceea de scădere a valorii acestui indicator. Deși România înregistrează progrese majore, ponderea persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială la nivel național este în continuare nejustificat de ridicată. În 2022, România se află în continuare pe primul loc în topul țărilor din UE ca pondere a persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială. Mai mult de unul din trei români (34,4%) se afla în 2022 în risc de sărăcie și excluziune socială prin comparație cu peste unul din cinci la nivelul UE (21,6%)⁷.

Rata sărăciei relative⁸ a scăzut în România începând cu anul 2016. Cu toate acestea, este posibil ca o parte dintre cei afectați de sărăcia relativă să fi trecut în categoria celor care se confruntă cu riscul de sărăcie și excluziune socială, în special în anul 2020. Discrepanțele ratelor de sărăcie relativă dintre România și restul Uniunii Europene pot fi caracterizate ca problematice. Sărăcia relativă s-a diminuat contrar tendințelor europene începând cu anul 2020, însă inegalitățile sociale dintre români și restul europenilor rămân o problemă socială nerezolvată.



Grafic 2. Sărăcia în muncă

Sursa: Eurostat, cod de date online ILC_IW01

⁶ Eurostat, (2023), People at risk of poverty or social exclusion in 2022

⁷ idem

⁸ Sărăcia relativă presupune că oamenii sunt săraci atunci când veniturile lor sunt insuficiente în raport cu standardul de viață considerat dezirabil de societatea în care trăiesc. Rata sărăciei relative reprezintă ponderea persoanelor sărace (care au un venit disponibil pe adult echivalent mai mic decât pragul stabilit la nivelul de 60% din mediana veniturilor disponibile pe adult echivalent) în totalul populației.

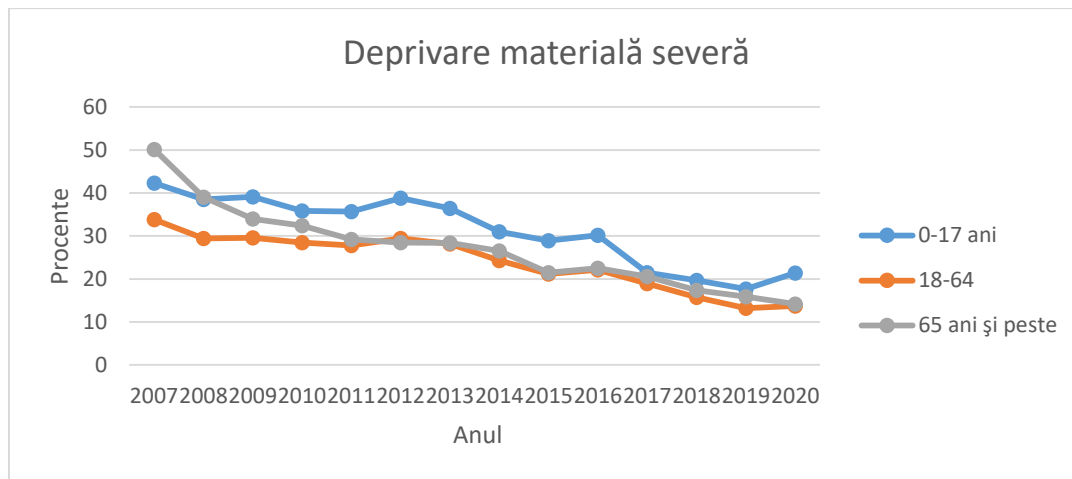
Persoanele afectate de sărăcia în muncă sunt cele care trăiesc în gospodării cu un venit total sub un anumit prag al venitului median din țară respectivă⁹. Salariile mici din România, în special salariile minime au contribuit negativ la rata disproporționat de mare a sărăciei în muncă din țară. Dacă în perioada 2007-2021 ratele sărăciei în muncă pentru țările din vestul și estul Europei au fost sub 10%, în România acest indicator nu a coborât niciodată, în mod semnificativ sub 15%, maximul din perioada specificată fiind de 20% în anul 2014.

Strategia de a păstra salariile mici pentru a putea atrage investitori străini a funcționat la nivel economic, motiv pentru care PIB-ul României este relativ mare prin comparație cu nivelul de trai. Principala problemă a acestei abordări o reprezintă costurile sociale foarte ridicate suportate de populație. Migrația circulară și migrația definitivă au contribuit la depopularea masivă a zonelor marginalizate. Comunitățile odată prospere în vremea socialismului, sunt astăzi profund îmbătrânite, iar situația demografică este îngrijorătoare¹⁰.

Procentul românilor care se confruntau cu sărăcia în muncă în anul 2022 era de două ori mai mare decât al mediei statelor est europene. Un aspect interesant este acela conform căruia, statele din estul Europei au o rată a sărăciei în muncă mai mică decât cele din vest. Explicația ratei de sărăcie în muncă mai mare în Vestul Europei decât în est este aceea conform căreia, mediana veniturilor este mai ridicată în țările vestice. Persoanele care au venituri din munca cu o fracțiune de normă, sau cu salariul minim vor fi comparate cu o mediană salarială mai ridicată.

⁹ Marianna Filandri & Emanuela Struffolino (2019) Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labor market characteristics

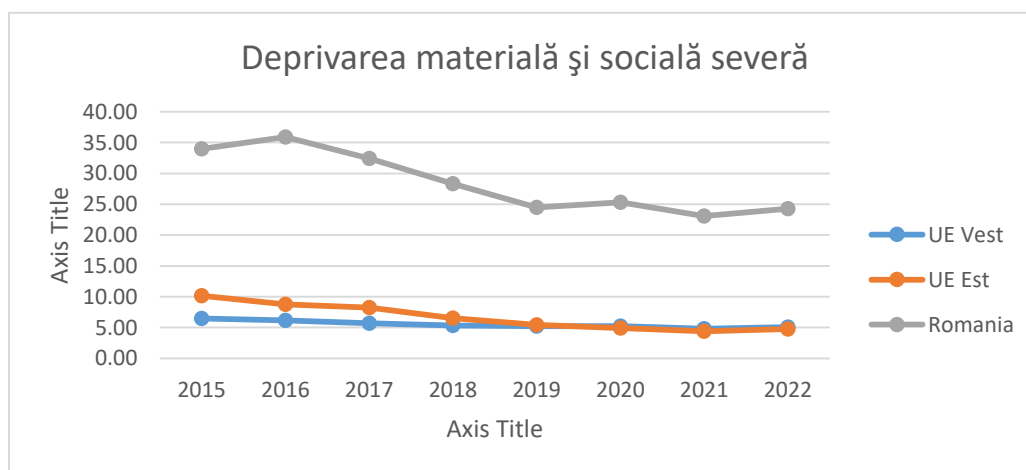
¹⁰ Muntele, I. (2021) Demographic Resilience in the Rural Area of Romania. A Statistical-Territorial Approach of the Last Hundred Years.



Grafic 3. Deprivare materială severă

Sursa: INS Tempo, matricea SAR112B

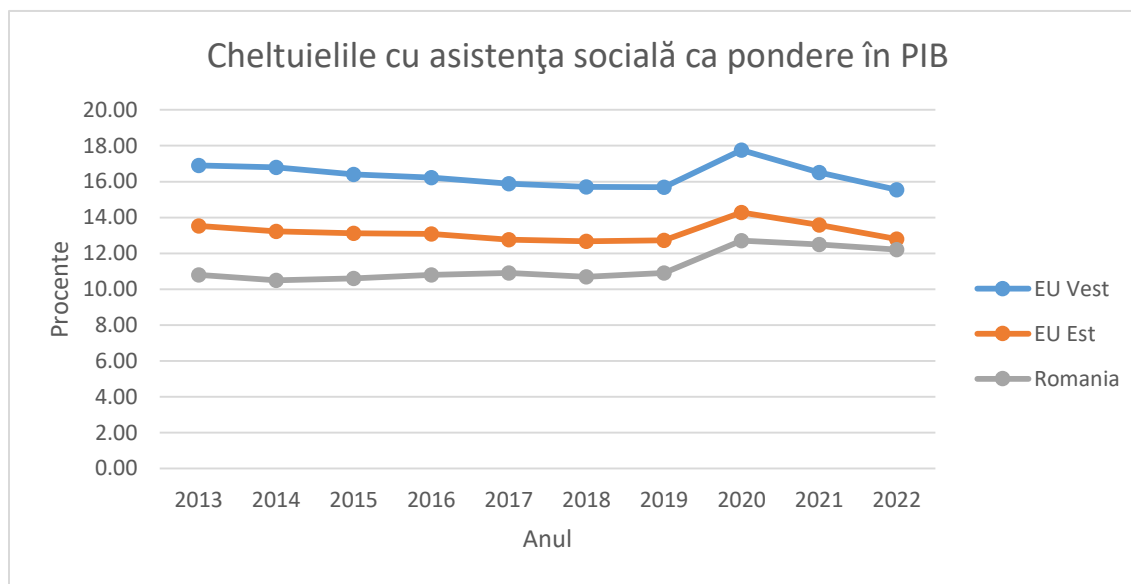
Deprivarea materială severă constituie un „indicator care arată o lipsă certă a elementelor necesare și dezirabile pentru a duce o viață adecvată”. Până în anul 2008, categoria socială cea mai afectată de deprivare materială severă a fost cea a persoanelor vârstnice. Din 2008 până în 2020, cei mai afectați de deprivarea materială severă sunt copiii și adolescenții. De la aderarea României la UE rata deprivării materiale severe aproape s-a înjumătățit, de la 38% în 2007 la 14,8% în 2020.



Grafic 4. Deprivarea materială și socială severă

Sursa: Eurostat, cod de date online TESP030

În timp ce diferențele de pondere, a persoanelor aflate în starea de deprivare materială și socială severă, dintre vestul și estul Europei s-au estompat începând cu anul 2019, situația din România este în continuare gravă. Progresul înregistrat de țara noastră în perioada 2016-2022 este de peste două ori mai mare decât cel al statelor din Europa de Est. Progresul înregistrat în diminuarea deprivării materiale și sociale severe este incomparabil mai mare față restul țărilor europene, iar dacă și-ar păstra același ritm, România ar ajunge la media țărilor vestice în aproximativ 12 ani. În anul 2021, ponderea persoanelor aflate într-o stare de deprivare materială și socială severă a fost de aproape cinci ori mai mare în România decât în restul țărilor est europene incluse în comparație.



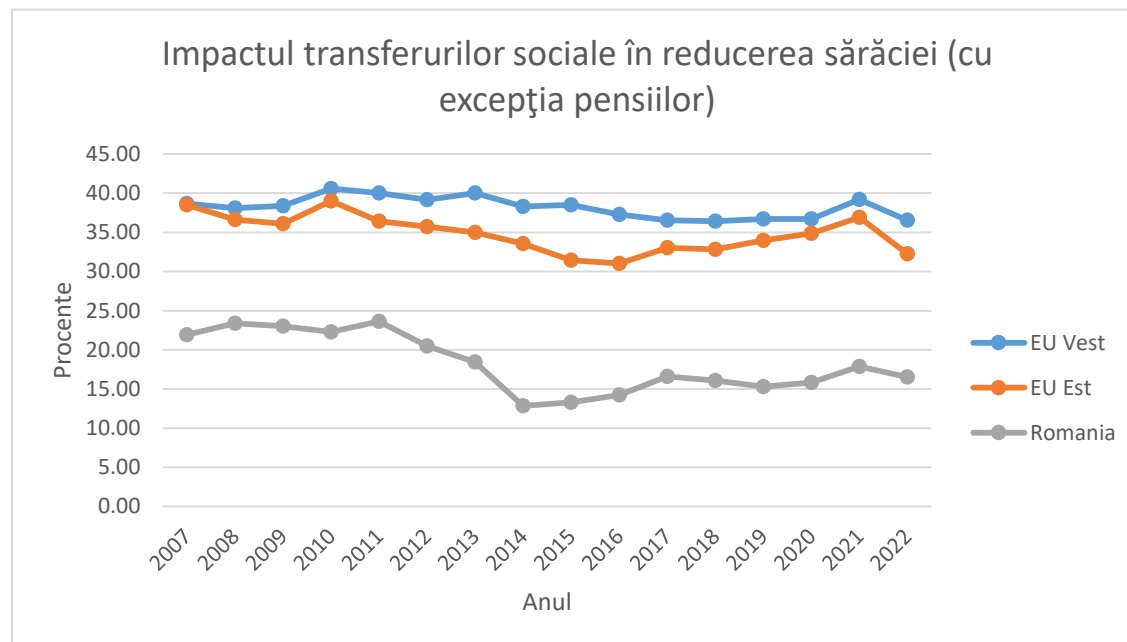
Grafic 5. Cheltuielile cu asistența socială ca pondere în PIB

Sursa: Eurostat, cod de date online **GOV_10A**

Procentul alocat pentru asistența socială din PIB plasează România într-o categorie sub media statelor din Uniunea Europeană, atât din vest cât și din est. România nu este o țară care investește sume ridicate în programe de asistență socială. „România are, de asemenea, o alocare financiară modestă pentru protecția socială, în comparație cu celelalte state europene,

sumele alocate pentru excluziunea socială fiind relativ mici în raport cu alte state europene, dar mai ales în raport cu ponderea persoanelor aflate în sărăcie extremă”¹¹.

Deși cheltuielile cu asistența socială urmează aceleași tendințe ca în restul statelor membre ale Uniunii Europene, ponderea veniturilor alocate este mai mică decât în state precum Ungaria sau Polonia.



Grafic 6. Impactul transferurilor sociale în reducerea sărăciei (cu excepția pensiilor)

Sursa: Eurostat, cod de date online **TESPM050**

Transferurile sociale reprezintă o formă de protecție socială care oferă un sprijin financiar persoanelor în situații de șomaj, sărăcie, bătrânețe sau alte forme de vulnerabilitate. În România, transferurile sociale (cu excepția pensiilor) au avut un impact scăzut asupra reducerii sărăciei. Conform datelor EUROSTAT din decembrie 2022, impactul transferurilor sociale (cu

¹¹ Arpinte D., (2019), Este România o țară de asistați social?, revista *Calitatea Vieții*, p. 42-58.

excepția pensiilor) asupra reducerii sărăciei a fost de 16,54%¹². Conform datelor Eurostat, impactul transferurilor sociale este mai mic în 2021 decât în 2012, iar în toți anii din acest interval, acest indicator a scăzut notabil, chiar sub 13%. În aceeași perioadă, țările din estul Europei au atins un minim al impactului transferurilor sociale de 30,91%, iar cele din vestul Europei de 37,87%. În ciuda percepțiilor existente la nivelul cunoașterii comune, statul român contribuie de peste două ori mai puțin la bunăstarea cetățenilor decât media statelor din estul Europei.

Chiar dacă la nivel macro economic situația pare că se îmbunătățește în țara noastră, inegalitățile sociale se amplifică. Dezvoltarea economică nu se regăsește în îmbunătățirea standardului de viață al populației.

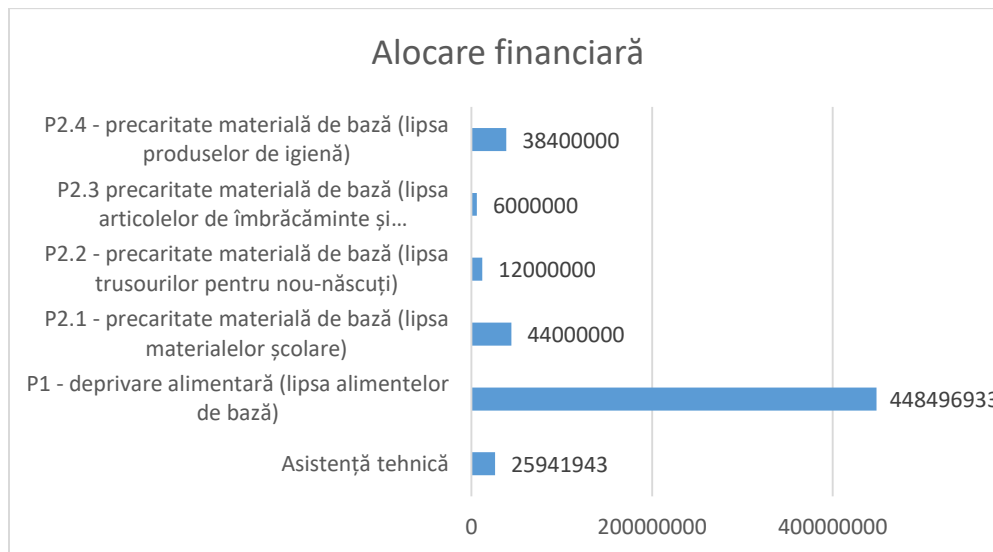
Rezolvarea crizei socio-economice s-a ameliorat într-un mod mai echitabil decât în cazul crizei din 2008-2013, iar acest lucru se poate observa la nivelul puterii de cumpărare și al riscului de sărăcie și excluziune socială. În cazul actualei crize, nu au fost adoptate măsuri precum tăierea pensiilor sau a salariilor, dar țara se confruntă cu un nivel al inflației fără precedent. Creșterea inflației este un fenomen întâlnit la nivelul întregii Uniuni Europene și nu numai, iar efectul pozitiv al acestei situații este o împărțire mai echitabilă a costurilor crizei decât în cazul recesiunii din 2008-2013.

Creșterea exponențial mai rapidă a economiei românești față de restul statelor din regiune nu este observabilă la nivelul calității vieții cetățenilor din țara noastră, decât în cazul unui segment restrâns din populație, adesea locuitori din orașele mari.

b) Analiza indicatorilor de program ai POAD

Distribuția bugetului POAD în perioada 2014-2020 ne indică o alocare de aproximativ 78% pentru deprivare alimentară (lipsa alimentelor de bază) și de aproximativ 17,5% pentru precaritate materială de bază din care: 7,65% lipsa materialelor școlare, 6,68% pentru lipsa produselor de igienă și 1,3% pentru lipsa trusourilor pentru nou-născuți și lipsa articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, saci de dormit etc. , restul de aproximativ 4,5% pentru asistență tehnică.

¹² Trading Economics, (2022), Romania - Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction



Grafic 7. Alocare financiară pentru POAD (2014-2020)

Implementarea programului

Au fost unele dificultăți în implementarea programului care s-au soldat cu o întrerupere temporară. Astfel, au fost distribuite pachete alimentare între 2014-2016, apoi s-a înregistrat o întrerupere de 3 ani (în 2017, 2018 și 2019 nu s-a distribuit niciun pachet cu produse alimentare). CE a inclus acest aspect în Raportul COM(2021) 494 final, publicat în 30.08.2021.

Distribuirea pachetelor alimentare a fost reluată în 2020. Conform informațiilor din raportul privind implementarea POAD (RAI) 2020 (iunie 2021) publicat de AM POAD, din totalul celor 6 tranșe prevăzute până la finalul implementării PO pentru pachetele cu ajutoare alimentare, primele 2 tranșe au fost distribuite astfel: tranșa I - în perioada 22.06.2020 - 10.08.2020 și tranșa II - în perioada 01.02.2021 - 26.03.2021.

Problemele legate de achizițiile publice au fost cele care au blocat, până la jumătatea anului 2020, implementarea acestui tip de ajutor. „În 2019, România nu a fost încă în măsură să își rezolve problemele legate de implementare și întârzierile în ceea ce privește achizițiile publice din cauza mai multor plângeri depuse de ofertanții respinși. În plus, Ministerul Educației din România nu a depus nicio cerere de finanțare pentru materiale școlare. Acest aspect a dus la nedistribuirea ajutoarelor alimentare sau materiale pentru al treilea an consecutiv.” (Raportul COM(2021) p 494 final) „În pofida monitorizării atente a Comisiei, RO nu a acordat asistență în

2019 din cauza schimbărilor instituționale și a problemelor persistente legate de achizițiile publice.” (Raportul COM(2021) p 494 final)

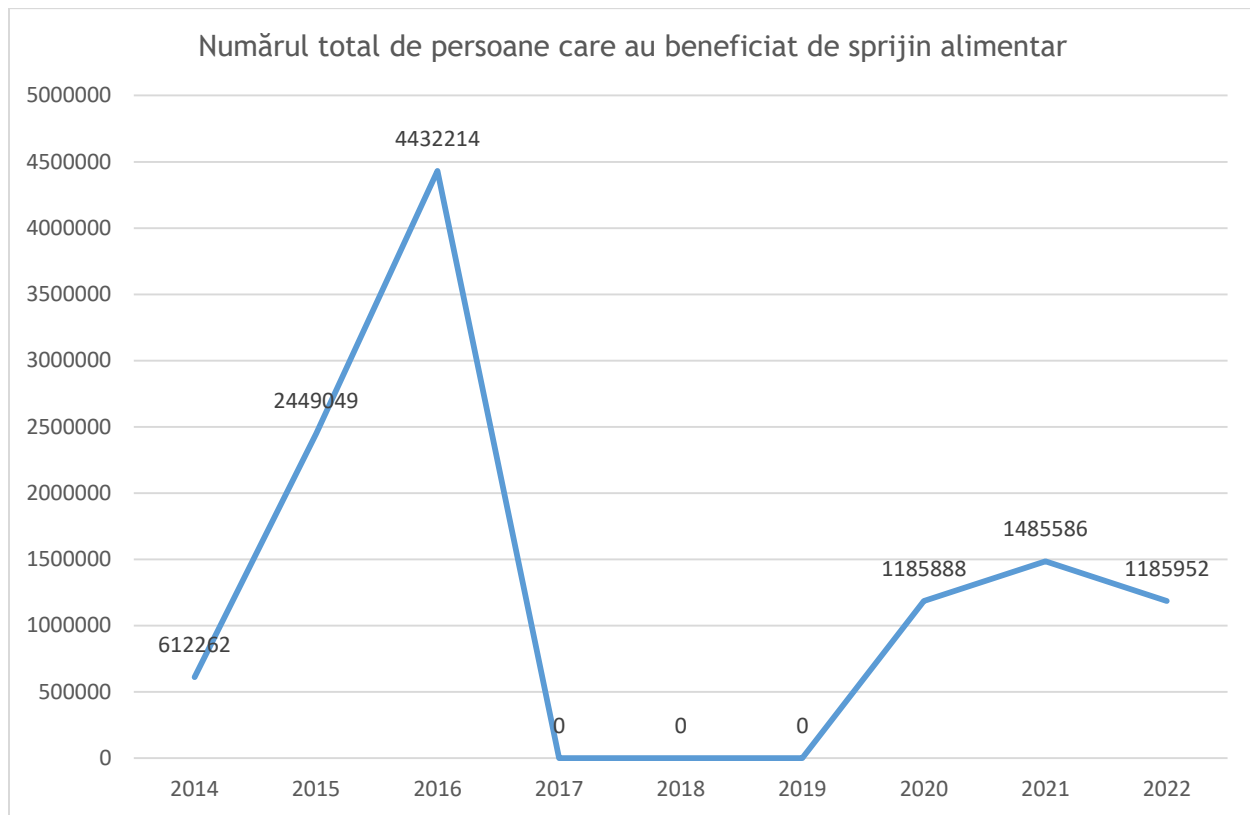
Programul a avut disfuncționalități în implementare iar sprijinul nu a ajuns în mod sistematic la beneficiarii finali.

Deși recomandările inițiale ale CE din Raportul privind implementarea PO FEAD (RAI) in 2014 [COM(2016) 435 final] au fost acelea de a considera POAD un instrument cu gestionare simplă, care are capacitatea de a rezolva urgențe sociale, s-a constatat capacitatea redusă a României de a menține dispoziții simple în implementare și de a evita obstacolele apărute.

Două măsuri privind precaritatea materială de bază au fost întârziate:

- distribuția produselor de igienă a început în anul 2019 și a fost realizată în 4 tranșe în perioada 03.12.2019- 31.08.2021;
- distribuția materialelor școlare tichete sociale pe suport electronic pentru sprijin educațional pentru copiii dezavantajați începând, abia, cu anul școlar 2021-2022.

De asemenea, o întârziere mare în implementare este pentru Măsura P2.3 precaritate materială de bază (lipsa articolelor de îmbrăcăminte și încălțăminte, saci de dormit etc.) care a fost lansată, abia, în august 2023.



Grafic 8 Numărul total de persoane care au beneficiat de sprijin alimentar (2014-2022)

Pentru cei 6 ani în care măsura a fost implementată obținem o medie de aproximativ 1.890.000 de persoane. Precizăm faptul că aici nu vorbim de beneficiari unici, o bună parte dintre beneficiarii finali fiind de fapt beneficiari multipli ai măsurilor de asistență POAD așa cum reiese și din distribuția rezultată în urma analizei datelor din sondajul de opinie în rândul beneficiarilor finali.

Tabel 4. Distribuția beneficiarilor multipli ai POAD în baza declarațiilor proprii

	Categorie beneficiar				
	P1A lipsa alimentelor	P1.B precaritatea alimentară (mese calde prin tichete sociale)	P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă)	P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare)	P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou- născuți)
[Pachete de produse alimentare]	100%	85%	90%	74%	76%
[Mese (prin tichete sociale) - INCLUSIV SUB FORMĂ DE TICHETE PE CARD]	60%	100%	61%	58%	45%
[Trusou (de primă necesitate pentru copii)]	4%	5%	5%	6%	100%
[Ghiozdane sau tichete pentru achiziția acestora, INCLUSIV SUB FORMĂ DE TICHETE PE CARD]	35%	38%	45%	76%	35%
[Rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora, INCLUSIV SUB FORMĂ DE TICHETE PE CARD - Articole de papetărie, caiete, stilouri, articole pentru pictură și alte articole necesare în școli (nevestimentare)]	36%	36%	47%	88%	61%
[Articole de igienă (truse de prim ajutor, săpunuri, periuțe de dinți, aparate de ras	47%	43%	100%	42%	39%

	Categorie beneficiar				
	P1A lipsa alimentelor	P1.B precaritate alimentară (mese calde prin tichete sociale)	P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă)	P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare)	P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou- născuți)
de unică folosință etc.)]					

Beneficiarii finali ai măsurii P1A lipsa alimentelor s-au bucurat și de alte măsuri de asistență POAD, astfel: 85% - P1B precaritate alimentară (mese calde prin tichete sociale), 90% - P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă), 74% - P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare) și 76% - P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți).

Beneficiarii finali ai măsurii P1B precaritate alimentară (mese calde prin tichete sociale) s-au bucurat și de alte măsuri de asistență POAD, astfel: 60%, P1A lipsa alimentelor, 61% - P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă), 58% - P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare) și 45% - P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți).

Beneficiarii finali ai măsurii P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă) s-au bucurat și de alte măsuri de asistență POAD, astfel: 47%- P1B precaritate alimentară (mese calde prin tichete sociale), 43%, P1A lipsa alimentelor, 42% - P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare) și 39% - P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți).

Beneficiarii finali ai măsurii P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare - Ghiozdane sau tichete pentru achiziția acestora, inclusiv sub formă de tichete pe card) - s-au bucurat și de alte măsuri de asistență POAD, astfel: 35%- P1B precaritate alimentară (mese calde prin tichete sociale), 38%, P1A lipsa alimentelor, 45% - P2.4 precaritate materială (lipsa

produselor de igienă) și 35% - P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți).

Beneficiarii finali ai măsurii P2.1 precaritate materială de bază (lipsa materialelor școlare - Rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora, inclusiv sub formă de tichete pe card) - s-au bucurat și de alte măsuri de asistență POAD, astfel: 36%- P1B precaritate alimentară (mese calde prin tichete sociale), 36%, P1A lipsa alimentelor, 47% - P2.4 precaritate materială (lipsa produselor de igienă) și 61% - P2.2 precaritate materială de bază (lipsa trusourilor pentru nou-născuți).

Acest număr de persoane este mai mare decât numărul beneficiarilor de asistență socială (venit minim garantat și alocație de sprijin pentru familie).

Evoluția numărului de beneficiari ai prestațiilor de asistență socială arată o dinamică pozitivă în cazul Indemnizației de creștere a copilului-ICC și Stimulent de inserție-SI, respectiv reduceri notabile în cazul ASF-Alocație pentru susținerea familiei, Venit minim garantat-VMG și Ajutoare pentru încălzirea locuinței-AI. Numărul beneficiarilor de ICC a crescut constant an de an, de la 138 de mii în anul 2015 până la 180 de mii în 2020. În contextul în care numărul de nașteri nu a crescut în acest interval, ci din contră am asistat la o ușoară reducere a numărului acestora, evoluția acestui indicator arată că am asistat la o creștere continuă a ponderii nașterilor acoperite de prevederile OUG. 111/2010 în totalul nașterilor înregistrate. Măsura a răspuns mult mai bine în ceea ce privește acoperirea prin beneficiile date de Indemnizația de creștere a copilului iar ponderea beneficiarilor SI raportat la numărul de ICC aflate în evidență a crescut de la 27% (în 2015) la 50% (în intervalul 2018-2020).

Tabel 5. Numărul de beneficiari ai principalelor Beneficii de asistență socială (2015-2020)

Nr. beneficiari	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alocație de stat	3691195	3662893	3635792	3610503	3591463	3590874
Indemnizație de creștere a copilului	138350	141151	159369	174328	178441	180250
Stimulent de inserție	37384	41334	74593	90427	91732	88523
Alocație de plasament	40033	40735	41039	40083	38912	38042
Srijin acordat pentru părinții copiii cu handicap	8566	8644	8999	9389	10049	10627
Indemnizația de acomodare în vederea adopției	0	189	415	473	475	428
Alocația de susținere a familiei	277624	273337	257538	224437	184563	160275
Venit minim garantat	245545	244814	233966	202976	175990	169655
Ajutoare de încălzire	775485	569581	456842	263979	240344	202018
Indemnizația lunară pentru însoțitorii persoanelor cu handicap vizual grav	41546	41529	41354	40403	38997	38607
Indemnizația lunară pentru adulții cu handicap grav și accentuat	597394	617394	634153	647857	660097	682666
Bugetul personal complementar pentru adulții cu handicap grav, accentuat sau mediu	716566	739734	763153	715123	726050	750970
Prestații sociale pentru părinții copiilor cu handicap grav, accentuat sau mediu	0	0	0	62221	63687	67467
Indemnizația lunară de hrană cuvenită persoanelor cu HIV sau cu SIDA	9441	9884	10356	10775	11150	11382

Nr. beneficiari	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alocația lunară de hrană pentru copii cu handicap HIV	178	181	183	175	161	154

Sursă: Prelucrare după MMSS, Buletin statistic în domeniul muncii și protecției sociale, <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/transparenta/statistici/buletin-statistic>

În cazul prestațiilor acordate prin testarea mijloacelor (VMG, ASF, ajutoare de încălzire), destinate susținerii persoanelor și familiilor sărace sau în risc de sărăcie, s-au consemnat reduceri importante ale numărului beneficiarilor în contextul îngustării plajei de familii îndreptățite, ca urmare a păstrării constante a valorii ISR (Indicatorul social de referință). Astfel, numărul de beneficiari de VMG s-a redus de la 245 de mii în 2015 la 169 de mii în 2020, numărul familiilor susținute prin ASF a scăzut de la 277 de mii la 160 de mii, iar numărul beneficiarilor de ajutoare de încălzire a coborât de la 775 de mii la 202 mii.

c) Analize pe baza informațiilor culese cu ajutorul instrumentelor de cercetare, referitoare la progresul observat la nivelul actorilor relevanți

Informațiile colectate prin intermediul interviurilor semistructurate indică o îmbunătățire semnificativă pe termen scurt a situației persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială care au beneficiat de măsurile POAD. O pondere importantă a părților implicate în gestionarea sau implementarea intervențiilor POAD au confirmat o îmbunătățire a situației persoanelor din grupul țintă și faptul că există o scădere reală a numărului de persoane care se confruntă cu riscul de sărăcie și excluziune socială. Cu toate acestea, programul nu au avut până în acest moment capacitatea de a produce schimbări majore în ceea ce privește nivelul de trai al populației. Pentru producerea unui impact major în ceea ce privește evitarea riscului de sărăcie și excluziune socială și îmbunătățirea condițiilor de viață la nivel individual și la nivel de familie este nevoie de intervenții integrate continue, pe o perioadă mai lungă de timp. Această constatare este validată în integralitate de toți actorii implicați în implementarea POAD.

CONSTATĂRI SINTETICE

În 2022, în România pondere persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială este foarte ridicată. Mai mult de unul din trei români (34,4%) se afla în 2022 în risc de sărăcie și excluziune socială prin comparație cu peste unul din cinci la nivelul UE (21,6%).

Programul a produs rezultate bune dar cu o serie de obstacole în implementare care au fost determinate de dificultățile de natură juridică legate, în principal, de achizițiile publice privind furnizarea sprijinului.

Pentru cei 6 ani în care POAD a fost implementat media persoanelor beneficiare este de 1.890.000, cu mențiunea că această cifră nu reprezintă beneficiari unici, ci multipli.

Datele calitative colectate prin intermediul instrumentelor de cercetare pun în evidență o îmbunătățire, pe termen scurt, a situației persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială care au beneficiat de măsurile POAD.

CONCLUZII

Datele la nivel macro al indicatorilor referitori la risc de sărăcie și excluziune socială, cât și datele obținute ca urmare a analizelor sectoriale (transferuri sociale) indică o îmbunătățire a situației persoanelor din grupul țintă al POAD și faptul că există o scădere reală a numărului de persoane care se confruntă cu riscul de sărăcie și excluziune socială progrese în ultimii ani. Aceste progrese sunt însă limitate, România aflându-se încă, în cele mai multe dintre cazuri, pe ultimele locuri la nivelul UE, în ceea ce privește indicatorii care măsoară riscul de sărăcie și excluziune socială.

POAD a cunoscut progrese majore din perspectiva evoluției numărului de beneficiari finali, dar cu întreruperi în furnizarea de sprijin pentru beneficiari multipli. Deși și-a atins în mare măsură obiectivele în raport cu rezultatele intervenției, POAD nu au avut până în acest moment capacitatea de a produce singular schimbări majore în ceea ce privește nivelul de trai al populației.

Întrebarea de evaluare 2. În ce măsură au fost intervențiile POAD dezvoltate pentru a răspunde nevoilor grupurilor-țintă vizate?

Răspunsul la această Întrebare de Evaluare urmărește analizarea modului în care POAD a răspuns la nevoile persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială.

CONSTATĂRI DETALIATE

Intervențiile POAD 2014-2020 s-au orientat spre răspunsul pentru nevoile grupurilor țintă identificate conform Hotărârii Guvernului nr. 799 din 17 septembrie 2014 privind implementarea Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate. În articolul 3 au fost detaliate categoriile de persoane considerate cele mai defavorizate din perspectiva implementării în țara noastră a Regulamentului Uniunii Europene 223/2014.

Din această perspectivă, conform interviurilor semi-structurate realizate cu actorii cheie în implementare, POAD a răspuns nevoilor acestor grupuri țintă identificate pentru implementarea intervențiilor programului.

Extinderea resurselor financiare dar și a personalului implicat în gestionarea POAD a fost considerată drept un indicator semnificativ al modului în care resursele umane proiectate inițial a fi implicate s-au calibrat anvergurii intervențiilor complexe ale POAD.

În interviurile semi-structurate cu autoritățile publice locale partenere au fost semnalate cazuri în care personalul aferent acestora nu a făcut față anumitor secțiuni inițiale din implementarea intervențiilor POAD. Ca exemplu în acest sens a fost menționată situația descărcării pachetelor grele chiar de către beneficiarii finali. Din această perspectivă a fost salutată introducerea cardurilor pentru grupurile țintă vizate.

Respondenții intervievați la nivel macro au considerat în mare parte că intervențiile POAD dezvoltate au răspuns din plin nevoilor identificate pentru grupurile țintă conform HG 799/2014. Totuși, deși intervențiile specifice POAD 2014-2020 au fost binevenite la nivel local pentru că au rezolvat pe termen scurt problemele celor mai săraci și mai expuși riscului de

excluziune socială, acestea doar au atenuat situația acestora fără a îi scoate însă complet din cercul vicios al sărăciei.

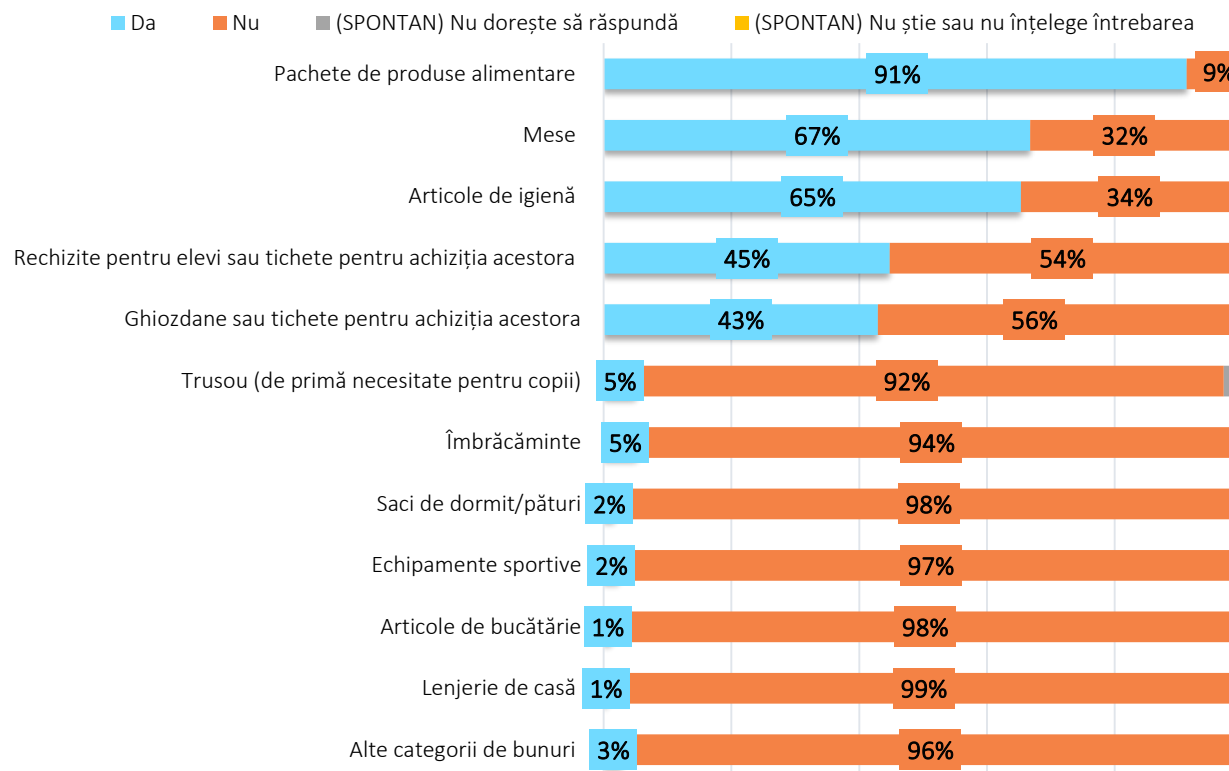
Printr-o raportare directă la ansamblul sistemului de asistență socială și, în special, la beneficiile sociale furnizate, respondenții la interviuri au considerat că intervențiile POAD au fost proiectate corect având o adresabilitate ridicată. Totodată, modul în care au fost elaborate criteriile de eligibilitate a permis o bună susținere a acestor categorii de persoane vulnerabile identificate conform HG 799/2014 pe parcursul implementării intervențiilor.

Din perspectiva evaluării nevoilor și a calității ajutoarelor, persoanele intervievate la nivel local au considerat că este esențială o evaluare mai atentă a nevoilor efective ale beneficiarilor.

O altă dimensiune a evaluării măsurii în care intervențiile POAD dezvoltate au răspuns nevoilor grupurilor țintă s-a referit la nevoile acestora în timp. Aceste intervenții prin programul POAD au fost percepute mai degrabă ca fiind ajutoare temporare decât soluții de lungă durată la problema sărăciei și a excluziunii sociale beneficiarilor finali. Din acest punct de vedere, acoperirea nevoilor primare ale grupurilor țintă vizate nu contribuie substanțial și durabil la creșterea calității vieții pe termen lung ci ameliorează situații punctuale înregistrate în timp. Este așadar necesară o abordare comprehensivă integrată care să aibă în vedere acțiuni complementare asupra cauzelor profunde ale sărăciei și excluziunii sociale a grupurilor țintă.

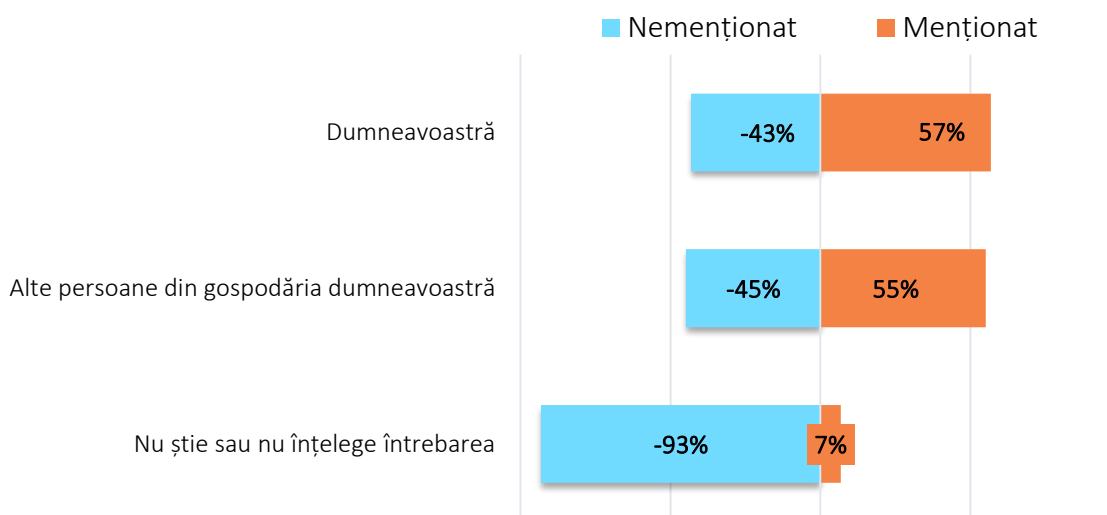
Perspectiva grupurilor țintă POAD raportată la întrebarea de evaluare este prezentată în continuare prin răspunsul la întrebările asociate din chestionarul aplicat în cadrul sondajului de opinie, prin care s-a operaționalizat problematica intervențiilor POAD prin raportarea la nevoile beneficiarilor finali.

Grafic 9. Vă rog să îmi spuneți ce tip de asistență ați primit acum (sau veți primi acum)?



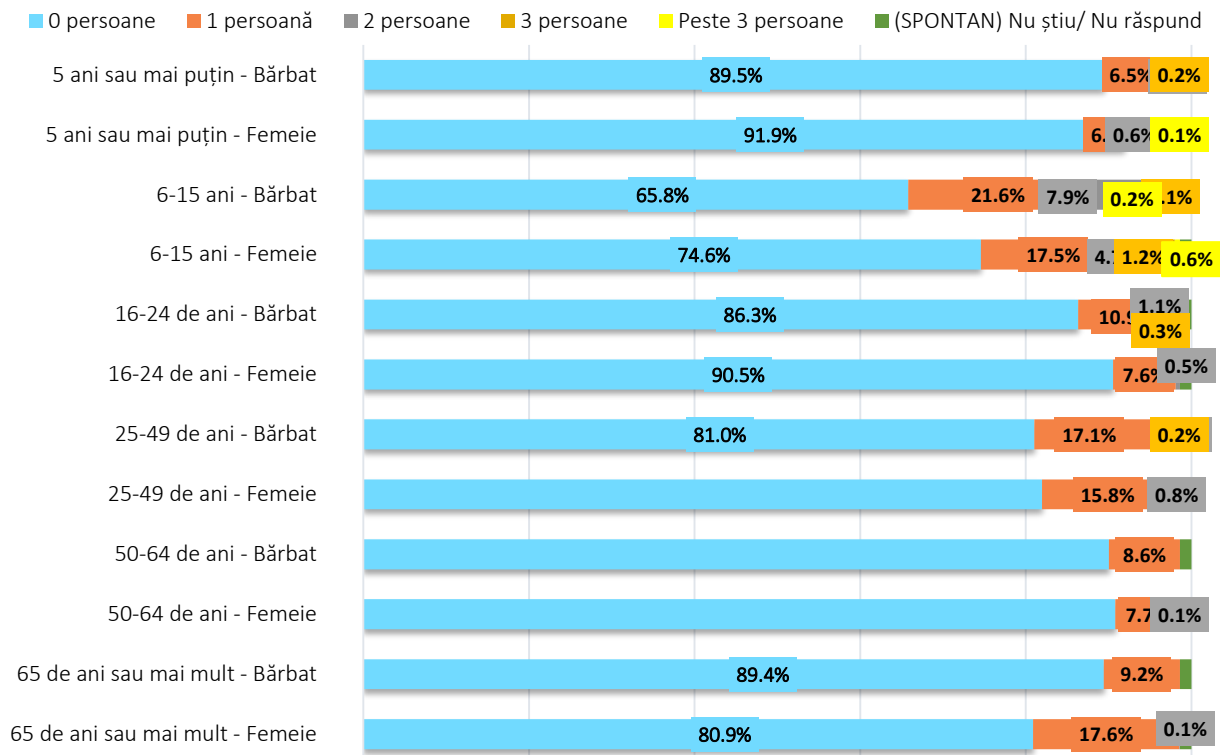
Cele mai multe dintre persoanele intervievate din categoria beneficiarilor declară că au beneficiat de pachete de produse alimentare - în proporție de 91%, de mese - în proporție de 67%, dar și de articole de igienă - în proporție de 65%. 45% au beneficiat de rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora, o proporție similară, 43%, declarând că au beneficiat de ghiozdane sau tichete pentru a le achiziționa. În același timp, câte 5% au beneficiat de trusouri de primă necesitate pentru copii și de îmbrăcăminte, câte 2% de saci de dormit, pături sau echipamente sportive, iar câte 1% de articole de bucătărie și lenjerie de casă. 3% menționează, de asemenea, că ar fi beneficiat și de alte categorii de bunuri.

Grafic 10. Ați putea să-mi spuneți, vă rog, cine beneficiază de această asistență?



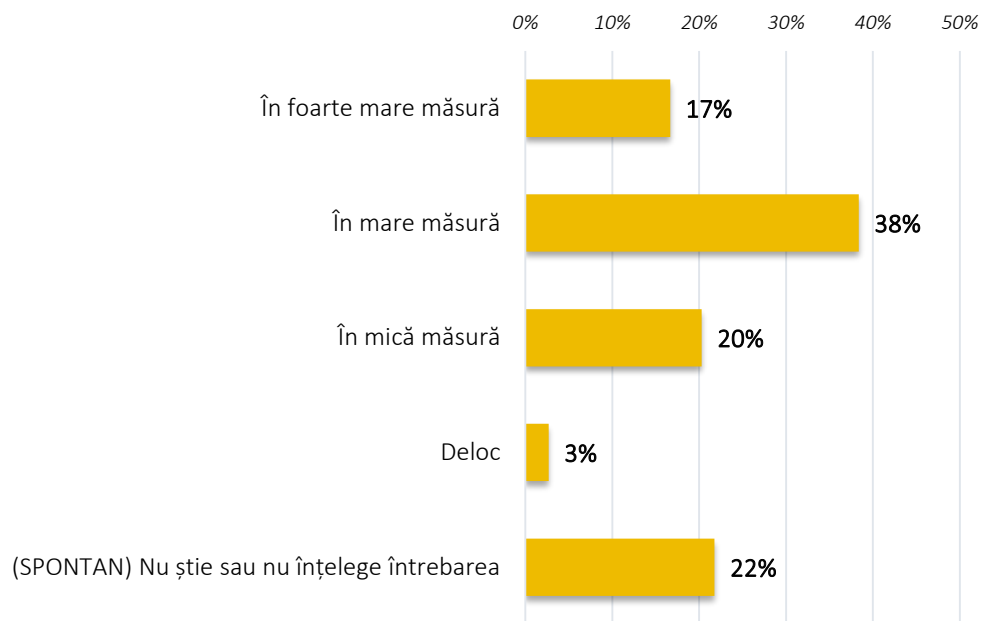
În timp ce 57% dintre persoanele intervievate spun că beneficiază ele însele de asistența primită în cadrul programului, 55% menționează că beneficiază (și) alte persoane din gospodăria lor.

Grafic 11. Ați putea, vă rog să îmi spuneți dacă și alte persoane vor beneficia de această asistență? În acest caz, ați putea preciza câte alte persoane (în afară de dumneavoastră), precum și care este vârsta și sexul acestora?



În cele mai frecvente cazuri, atunci când există și alți beneficiari de asistență în gospodărie, în afară de persoana intervievată, este vorba de câte o singură persoană, cel mai frecvent de către copii cu vârste cuprinse între 6 și 15 ani, dar și de persoane cu vârste cuprinse între 25 și 49 de ani, atât de gen masculin, cât și de gen feminin. În pondere ridicată mai beneficiază de asistență și persoane de gen feminin, cu vârste de 65 de ani sau peste.

Grafic 12. În ce măsură sprijinul primit a răspuns nevoilor dumneavoastră?



Cea mai mare parte a beneficiarilor intervievați declară că sprijinul primit a corespuns nevoilor lor în foarte mare sau mare măsură - 55%, în timp ce 20% spun că a corespuns în mică măsură, iar 3% deloc. În același timp, 22% nu pot evalua acest aspect sau nu înțeleg întrebarea adresată.

Tabel 6. În ce măsură sprijinul primit a răspuns nevoilor dumneavoastră?

		Categorie beneficiar					
		P1.A lipsa alimente lor	P1.B prec. Alim. (mese calde)	P2.4 prec. Mat. (prod. Igienă)	P2.1 prec. Mat. De bază (mat. Școlare)	P2.2 prec. Mat. De bază (trusou ri)	Total
În măsură sprijinul primit răspuns nevoilor dumneavoa stră?	În foarte mare măsură	17%	18%	16%	16%	16%	17%
	În mare măsură	39%	36%	41%	32%	33%	38%
	În mică măsură	18%	19%	21%	26%	18%	20%
	Deloc	3%	3%	2%	4%	4%	3%
	(SPONTAN) Nu dorește să răspundă	0%	0%	0%	1%	0%	0%
	(SPONTAN) Nu știe sau nu înțelege întrebarea	22%	24%	21%	21%	29%	22%

Evaluările din acest punct de vedere sunt similare în rândul diferitelor categorii de beneficiari intervievați, cu un grad ușor mai redus de satisfacție a nevoilor autoevaluate de beneficiarii de materiale școlare.

CONSTATĂRI SINTETICE

Conform răspunsurilor la interviurile semi-structurate cu reprezentanți ai autorităților publice locale, intervențiile programului POAD au avut un impact pozitiv asupra beneficiarilor, aducând o stare de liniște și încredere în rândul acestora. De asemenea, efectele pozitive s-au extins și în rândul familiilor grupurilor țintă eligibile.

Aceste intervenții prin programul POAD au fost percepute mai degrabă ca fiind ajutoare temporare decât soluții de lungă durată la problema sărăciei și a excluziunii sociale beneficiarilor finali. Din acest punct de vedere, impactul asupra grupurilor țintă vizate nu contribuie substanțial și durabil la creșterea calității vieții pe termen lung, ci ameliorează situații punctuale înregistrate în timp.

Partenerii din program nu au beneficiat de resurse financiare suplimentare care să permită mobilizarea rapidă și implementarea în condiții optime a programului.

Cele mai multe dintre persoanele intervievate din categoria beneficiarilor finali declară că au beneficiat de pachete de produse alimentare - în proporție de 91%, de mese - în proporție de 67%, dar și de articole de igienă - în proporție de 65%. 45% au beneficiat de rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora, o proporție similară, 43%, declarând că au beneficiat de ghiozdane sau tichete pentru a le achiziționa. În același timp, câte 5% au beneficiat de trusouri de primă necesitate pentru copii și de îmbrăcăminte, câte 2% de saci de dormit, păaturi sau echipamente sportive, iar câte 1% de articole de bucătărie și lenjerie de casă. 3% menționează, de asemenea, că ar fi beneficiat și de alte categorii de bunuri.

În timp ce 57% dintre persoanele intervievate spun că beneficiază ele însele de asistența primită în cadrul programului, 55% menționează că beneficiază (și) alte persoane din gospodăria lor.

În cele mai frecvente cazuri, atunci când există și alți beneficiari de asistență în gospodărie, în afară de persoana intervievată, este vorba de câte o singură persoană, cel mai frecvent de către copii cu vârste cuprinse între 6 și 15 ani, dar și de persoane cu vârste cuprinse între 25 și 49 de ani, atât de gen masculin, cât și de gen feminin. În pondere ridicată mai beneficiază de asistență și persoane de gen feminin, cu vârste de 65 de ani sau peste.

Cea mai mare parte a beneficiarilor intervievați declară că sprijinul primit a corespuns nevoilor lor în foarte mare sau mare măsură - 55%, în timp ce 20% spun că a corespuns în mică măsură, iar 3% deloc. În același timp, 22% nu pot evalua acest aspect sau nu înțeleg întrebarea adresată.

CONCLUZII

Evaluarea prin interviuri atât la nivel macro, mezo cât și micro, pune în evidență faptul că intervențiile POAD au fost binevenite, dar ele au un efect temporar și trebuie susținute pe

termen mediu și lung. Sistemul a fost proiectat și dezvoltat eficient, dar a avut dificultăți în implementare. Cu toate acestea a ținut cont de adaptările necesare pe parcurs, deși o parte din partenerii din proiect (de exemplu prefecturile) nu au avut resurse suplimentare alocate pentru activitățile în care au fost implicați de-a lungul timpului.

Din perspectiva beneficiarilor finali, forma predominantă de asistență POAD primită de către beneficiarii finali este cea de pachete produse alimentare, fiind urmată de acordarea de mese calde prin tichete sociale, articole de igienă și rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora. Beneficiarii finali ai POAD nu sunt singurari, ci multipli pe fiecare gospodărie, cu o distribuție echilibrată pe gen și vârstă și cu o notă mai accentuată în rândul vârstnicilor și copiilor sub 5 ani.

Asistența POAD a răspuns majorității nevoilor beneficiarilor finali, dar nu suficient pentru a asigura acoperirea nevoilor pentru aproape 1 din 4 beneficiarii finali. Deficitul de asistență se resimte mai mult în rândul beneficiarilor de materiale școlare.

Întrebarea de evaluare 2.1 Ce alte nevoi mai puteau fi finanțate?

Această întrebare vizează măsura în care intervențiile POAD ar fi putut să acopere și alte nevoi ale grupurilor țintă vizate. Ne referim la identificarea beneficiarilor potențiali și selecția lor, la adecvarea tipului de sprijin la nevoi și la formele de sprijin suplimentar. Prezentăm în continuare rezultatele obținute în urma interviurilor realizate la nivel central, din focus grupuri și din interviuri cu beneficiarii finali.

CONSTATĂRI

În legătură cu întrebarea privind nevoile (ne)acoperite prin intermediul POAD 2014-2020, din analiza datelor obținute prin interviuri cu respondenții de la nivel central intervievați a rezultat importanța realizării unei cercetări sociologice pe acest subiect. Rezultatele unei astfel de cercetări ar permite cunoașterea detaliilor privind perspectivele de răspuns prin acest program la diferitele nevoi ale grupurilor defavorizate.

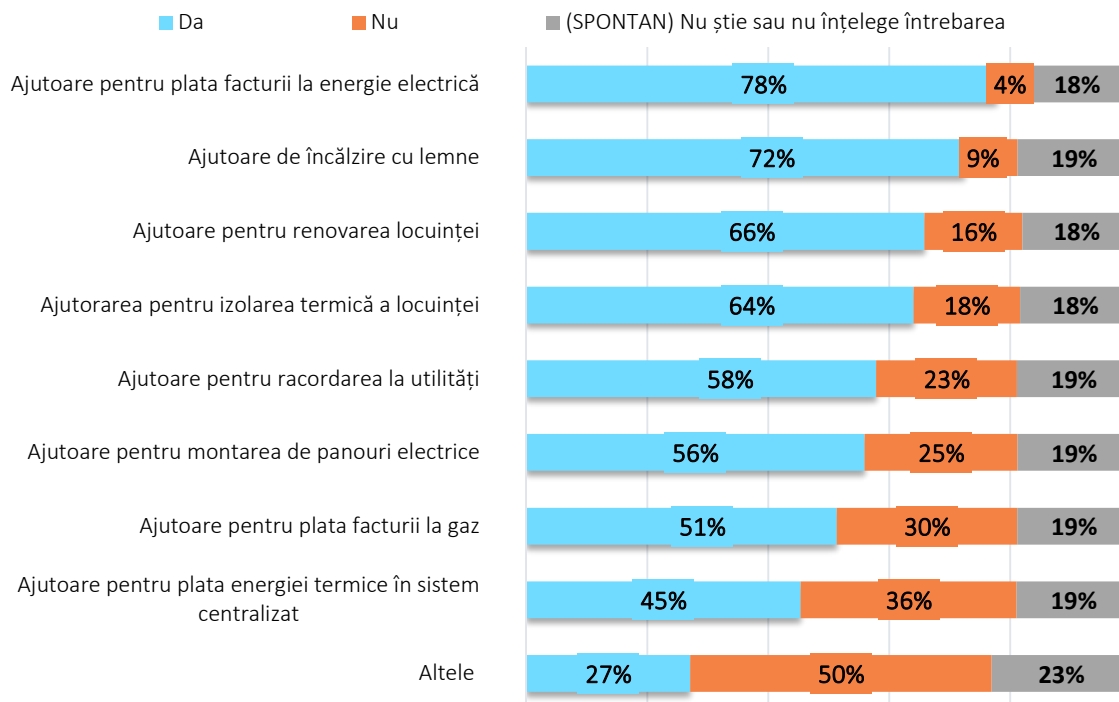
A rezultat, de asemenea, că pe lângă acoperirea nevoilor grupurilor defavorizate identificate în HG 799/2014, au fost sau au fost incluse, pe parcursul implementării programului, o serie de alte măsuri complementare care au răspuns în mod specific stării de precaritate a persoanelor cele mai vulnerabile.

Totuși, din perspectiva măsurilor reglementate a fi finanțate prin POAD 2014-2022, din analizele efectuate s-a constatat că toate nevoile identificate pentru persoanele defavorizate au fost complet acoperite prin intervențiile specifice programului finanțat.

În legătură cu această ÎE, din analiza informațiilor din focus grupuri a reieșit faptul că ar fi benefică includerea unor ajutoare suplimentare, cum ar fi îmbrăcăminte și încălțăminte pentru copii, în special pentru perioada sezonului rece. Totodată s-a constatat că este nevoie de un sprijin suplimentar legat de creșterea sumei acordate sau acordarea acesteia mai des, posibil trimestrial sau semestrial. Aceasta reflectă realitatea dificilă cu care se confruntă familiile cu venituri limitate, în special cele care au în componență copii. În ciuda eficienței programului, există o nevoie evidentă de diversificare a formelor de sprijin, cum ar fi pachete de alimente sau alte forme de ajutor material, care nu au fost disponibile.

Prezentăm în continuare principalele constatări din perspectiva beneficiarilor finali ai intervențiilor POAD rezultate în urma sondajului de opinie.

Grafic 13. Ce alte nevoi credeți că ar putea fi sprijinite prin acest tip de programe?



În viziunea beneficiarilor intervievați, principalele nevoi care ar putea să mai fie sprijinite prin acest tip de programe sunt: cea de ajutor pentru plata facturii la energie electrică (78%), de ajutor de încălzire cu lemne (72%), ajutor pentru renovarea locuinței (66%), ajutor pentru izolarea termică a locuinței (64%), ajutor pentru racordarea la utilități (58%), ajutor pentru montarea de panouri electrice (56%), dar și ajutor pentru plata facturii la gaz (51%) sau pentru plata energiei termice în sistem centralizat (27%).

CONSTATĂRI SINTETICE

Pentru identificarea nevoilor neacoperite realizarea unei cercetări sociologice comprehensive ar permite cunoașterea detaliilor privind perspectiva măsurii în care s-a răspuns prin acest program la diferitele nevoi ale grupurilor defavorizate și care ar fi nevoile neacoperite.

Unele persoane, în special din mediul rural, au accentuat nevoia unui sprijin suplimentar, sugerând fie creșterea sumei acordate fie acordarea acesteia mai des.

Chiar dacă nu au legătură directă cu obiectivele POAD au apărut și alte nevoi care ar putea să fie sprijinite prin acest tip de program: ajutor pentru plata facturii la energie electrică, de ajutor de încălzire cu lemne, ajutor pentru renovarea locuinței, ajutor pentru izolarea termică a locuinței, ajutor pentru racordarea la utilități, ajutor pentru montarea de panouri electrice.

CONCLUZII

Din analiza datelor de tip calitativ (focus grupuri) a reieșit faptul că este nevoie de creșterea sumei acordate și acordarea acesteia mai des, posibil trimestrial sau semestrial.

O perspectivă mai detaliată obținută din datele sondajului de opinie, este aceea că principalele nevoi suplimentare, față de cele care beneficiază deja din asistența POAD, sunt sprijinul pentru plata facturii la energie electrică, gaz, încălzirea cu lemne, renovarea și izolarea termică a locuinței, racordarea la utilități sau montarea de panouri electrice, chiar dacă ele nu sunt prevăzute ca fiind eligibile în POAD.

Întrebarea de evaluare 3. Mecanismele de implementare au fost adecvate?

Această întrebare a vizat modul în care mecanismele de implementare specifice intervențiilor POAD au fost adecvate nevoilor beneficiarilor finali. În prezentarea rezultatelor la această Întrebare de Evaluare au fost luate în considerare răspunsurile colectate la nivel central prin interviuri semi-structurate și răspunsurile organizațiilor partenere POAD.

CONSTATĂRI

Pe parcursul implementării au apărut modificări legislative multiple care au ținut de eligibilitate beneficiarilor, modalități de identificare, instituții implicate, formele în care sprijinul a fost acordat.

Realizarea achizițiilor publice într-un timp rezonabil a fost problematică și a determinat neacordarea sprijinului pentru o perioadă de trei ani.

Respondenții de la nivel central au evaluat că mecanismele de implementare au fost adecvate progresiv nevoilor beneficiarilor identificați pentru implementarea intervențiilor din cadrul POAD 2014-2020.

Mecanismul de implementare s-a adaptat la noul context impus de criza Covid, trecând de la distribuirea de pachete sau kituri la distribuirea de vouchere/tichete sociale care au permis o accesare a produselor și a serviciilor în mod specific.

Totodată, au existat opinii conform cărora numărul persoanelor care au beneficiat inițial de POAD 2014-2020 nu a fost acoperit în totalitate din cauza încărcării de activități la nivelul Unitățile Administrativ Teritoriale (UAT-uri) implicate care au furnizat liste incomplete de beneficiari.

Inspirate din modele de funcționare din alte state europene, mecanismele de implementare specifice POAD 2014-2020 au evoluat în perioada de timp analizată adaptându-se atât nevoilor beneficiarilor cât și contextului general influențat și de provocări mondiale precum a fost

pandemia COVID-19. Trecerea de la pachete la vouchere a fost considerata de experți o modalitate de adecvare a mecanismelor propriu-zise de implementare.

A fost apreciată trecerea la tichet electronic în implementarea măsurilor cuprinde în POAD 2014-2020 din perspectiva posibilității de alegere a produselor de către beneficiarii finali. Astfel, din perspectiva ajutorului pentru rechizite, acesta a răspuns foarte bine nevoilor individualizate ale persoanelor din grupurile țintă.

În ceea ce privește interviurile semi-structurate cu organizațiile partenere POAD, au fost luate în considerare următoarele întrebări pe care le prezentăm mai jos însoțite de sinteza răspunsurilor colectate.

Cerințele administrative de gestionare a proiectelor POAD sunt ușor de îndeplinit în viziunea unei treimi a intervievaților, în timp ce aproximativ jumătate consideră că nu sunt nici ușor, nici greu de îndeplinit, iar aproximativ o cincime spun că acestea sunt mai degrabă greu de îndeplinit.

Principalele dificultăți în îndeplinirea cerințelor administrative de gestionare a proiectelor POAD sunt legate de comunicarea dificilă cu unii dintre beneficiari, lipsa personalului specializat sau a capacității administrative în cadrul organizațiilor partenere, modificările legislative, birocrăție, gestionarea și depozitarea cantităților mari de bunuri ce urmează a fi distribuite, precum și de volumul de muncă foarte mare, în special în primele zile în care sunt distribuite bunurile.

CONSTATĂRI SINTETICE

Mecanismele de implementare a intervențiilor POAD au fost în general adecvate, dar datorită complexității implementării programului și a particularităților specifice lucrului cu beneficiarii finali dar și cu reprezentanții administrației publice locale, au existat deficiențe de implementare reflectate în numărul redus de beneficiari mai ales în prima parte a implementării POAD.

Principalele dificultăți în îndeplinirea cerințelor administrative de gestionare a proiectelor POAD sunt legate de comunicarea dificilă cu unii dintre beneficiari, lipsa personalului specializat sau a capacității administrative în cadrul organizațiilor partenere, modificările

legislative, birocrăție, gestionarea și depozitarea cantităților mari de bunuri ce urmează a fi distribuite, precum și de volumul de muncă foarte mare, în special în primele zile în care sunt distribuite bunurile.

Trecerea de la pachete la vouchere/carduri a fost o modalitate de adecvare a mecanismelor propriu-zise de implementare la situația specifică impusă de pandemia Covid 19.

CONCLUZII

Au existat deficiențe de implementare reflectate în numărul redus de beneficiari, mai ales în prima parte a implementării POAD (2017-2019), din cauza blocării achizițiilor publice.

Alte dificultăți au fost legate de comunicarea dificilă cu unii dintre beneficiari, lipsa personalului specializat și a capacității administrative scăzute în cadrul organizațiilor partenere, modificările legislative, birocrăție, gestionarea și depozitarea cantităților mari de bunuri ce urmau să fie distribuite.

Întrebarea de evaluare 3.1. A fost sprijinul POAD oferit la timp?

Această Întrebare de Evaluare a vizat punctualitatea intervențiilor POAD 2014-2020. Prezentăm în continuare constatările, concluziile și recomandările conform răspunsurilor cumulate prin interviurile la nivel central, prin focus grupuri și prin sondajul de opinie aplicat beneficiarilor finali. Acest aspect este extrem de relevant pentru planificarea și organizarea viitoarelor intervenții complementare care vizează întrajutorarea persoanelor defavorizate în lupta cu sărăcia și cu excluziunea socială.

CONSTATĂRI

Respondenții de la nivel central intervievați au apreciat că, la modul general nu au existat întârzieri în oferirea sprijinului POAD 2014-2020 deși probabil au fost înregistrate anumite întârzieri la începutul implementării programului, întârzieri inerente oricărui început de colaborare interinstituțională. Un exemplu în acest sens a fost reprezentat de nevoia identificării rapide a unor spații de depozitate pentru ajutoarele ce urmau să fie distribuite la nivel local.

De-a lungul implementării programului, experții intervievați au apreciat că ajutoarele au fost oferite prompt la datele planificate a fi distribuite către beneficiarii finali reprezentate de persoanele cele mai defavorizate.

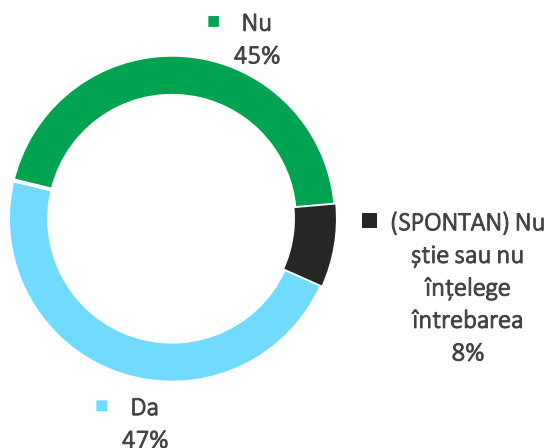
Conform informațiilor colectate în cadrul focus grupurilor, distribuirea sprijinului prin carduri a fost eficient și rapid, ceea ce demonstrează o bună organizare și implementare a programului la nivel local.

Un aspect critic menționat este întârzierea în distribuirea rechizitelor, care ajung la elevi cu luni de zile după începerea anului școlar. Această întârziere poate afecta negativ procesul educațional.

În cel mai multe cazuri, pachetele sunt adaptate pe grupe de vârstă și nevoi educaționale, ceea ce demonstrează o înțelegere a diversității cerințelor educaționale ale elevilor de diferite vârste.

Prezentăm în continuare răspunsurile beneficiarilor finali cu privire la punctualitatea oferirii ajutorului prin intervențiile specifice POAD 2014-2020, rezultate în urma sondajului de opinie.

Grafic 14. Este prima dată când beneficiați de această asistență?



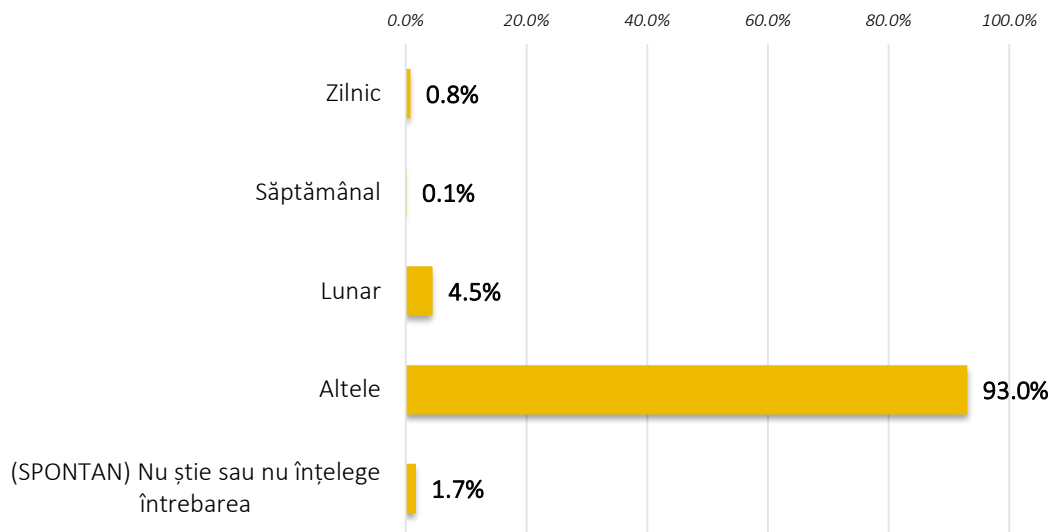
Aproximativ jumătate dintre persoanele intervievate - 47% - declară că au beneficiat de asistență prin intermediul acestui program pentru prima dată, în timp ce o proporție similară - 45% - spun că au mai beneficiat de astfel de asistență în trecut.

Tabel 7. Este prima dată când beneficiați de această asistență?

		Categorie beneficiar					
		P1.A lipsa alimentelor	P1.B prec. alim. (mese calde)	P2.4 prec. mat. (prod. igienă)	P2.1 prec. mat. de bază (mat. școlare)	P2.2 prec. mat. de bază (trusouri)	Total
Este prima dată când beneficiați de această asistență?	Da	41%	58%	46%	54%	61%	47%
	Nu	55%	33%	42%	37%	20%	45%
	(SPONTAN) Nu dorește să răspundă	0%	0%	0%	1%	0%	0%
	(SPONTAN) Nu știe sau nu înțelege întrebarea	4%	8%	12%	8%	20%	8%

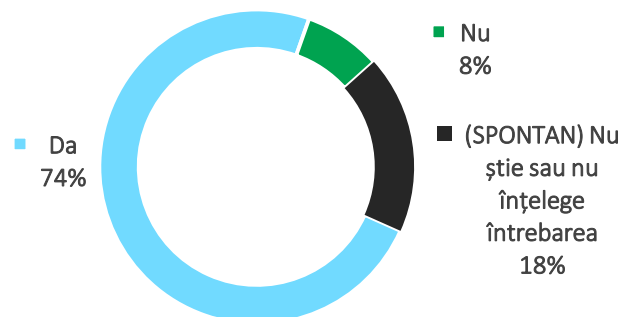
În proporții ușor mai ridicate spun că este prima dată când beneficiază de asistență prin intermediul acestui program persoanele care sunt beneficiare de mese calde, dar și cele care beneficiază de materiale școlare sau de trusouri de primă necesitate pentru nou-născuți. Persoanele care beneficiază de alimente sunt cele care spun în cea mai ridicată proporție că au mai beneficiat de acest tip de asistență și în trecut.

Grafic 15. Ați putea, vă rog, să îmi spuneți cât de des beneficiați de această asistență?



Frecvența cu care beneficiază cei mai mulți dintre intervieuați de asistența prin intermediul acestui program nu este nici zilnică (0,8%), nici săptămânală (0,1%) și nici lunară (4,5%).

Grafic 16. A fost acest sprijin oferit atunci când aveți mai multă nevoie?



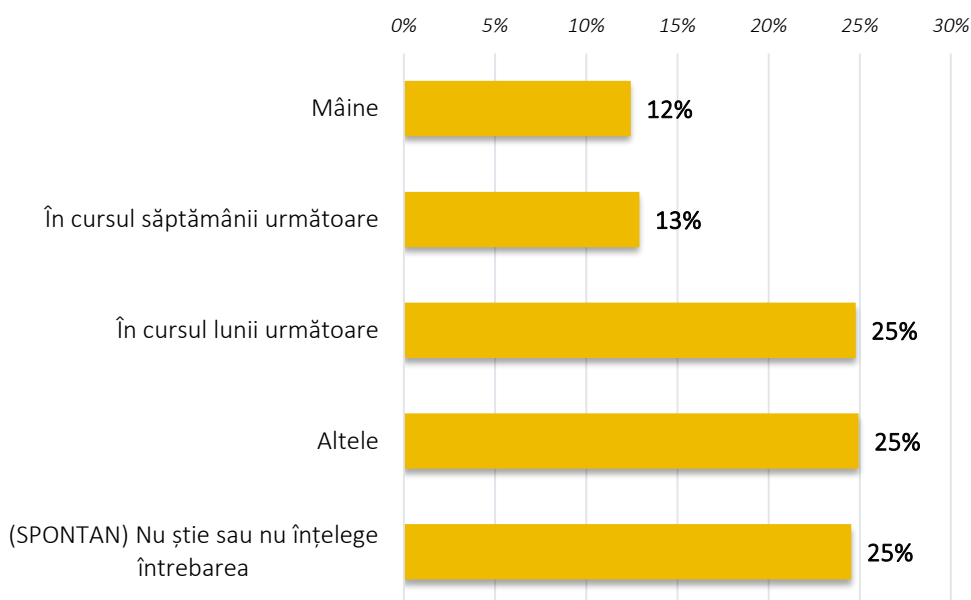
Cea mai mare parte a intervievaților consideră că au beneficiat de sprijin prin intermediul programului atunci când aveau mai multă nevoie - 74%, o proporție redusă spunând că acest lucru nu este valabil în cazul lor - 8%, în timp ce 18% nu dau un răspuns la această întrebare.

Tabel 8. A fost acest sprijin oferit atunci când aveți mai multă nevoie?

		Categorie beneficiar					
		P1.A lipsa alimentelor	P1.B prec. alim. (mese calde)	P2.4 prec. mat. (prod. igienă)	P2.1 prec. mat. de bază (mat. școlare)	P2.2 prec. mat. de bază (trusouri)	Total
A fost acest sprijin oferit atunci când aveți mai multă nevoie?	Da	74%	72%	75%	76%	61%	74%
	Nu	7%	8%	8%	6%	10%	7%
	(SPONTAN) Nu dorește să răspundă	0%	0%	0%	1%	0%	0%
	(SPONTAN) Nu știe sau nu înțelege întrebarea	19%	20%	17%	17%	29%	18%

Proporțiile în care respondenții spun că acest sprijin a fost primit când a fost cea mai mare nevoie de el sunt mai ridicate în rândul celor care au beneficiat de materiale școlare, produse de igienă sau alimente.

Grafic 17. Știți când veți mai avea nevoie de același tip de asistență în viitor?



Pentru un sfert dintre beneficiarii intervievați, asistența primită prin intermediul programului ar fi necesară în următoarea săptămână sau mai devreme, iar pentru alt sfert în luna următoare. Doar 25% dintre intervievați spun că ar putea aștepta mai mult decât luna următoare pentru asistență, în timp ce alți 25% nu dau un răspuns la această întrebare.

În ponderi ușor mai ridicate declară cum că este prima dată când beneficiază de asistență prin intermediul acestui program persoanele care sunt beneficiare de mese calde, dar și cele care beneficiază de materiale școlare sau de trusouri de primă necesitate pentru nou-născuți. Persoanele care beneficiază de alimente sunt cele care spun în cea mai ridicată proporție cum că au mai beneficiat de acest tip de asistență și în trecut.

CONSTATĂRI SINTETICE

Distribuirea sprijinului alimentar și materiale a fost, în general, promptă, dar au fost înregistrate întârzieri mai ales la începutul perioadei de implementare, inerente oricărui început. Un exemplu în acest sens a fost reprezentat de dificultatea identificării rapide a unor spații de depozitare pentru ajutoarele alimentare și de igienă.

Aproape jumătate din beneficiarii finali POAD sunt la prima asistență de acest gen acordată ceea ce pune în evidență adaptabilitatea programului în raport de nevoile noi ale beneficiarilor, în special pentru tichetele de masă caldă și materiale școlare și trusouri.

Este evidențiată nevoia de optimizare a momentului asigurării asistenței materiale și alimentare cu momentul de vârf al manifestării nevoii persoanelor din grupul țintă. De exemplu, distribuția rechizitelor școlare trebuie să se facă înainte de începerea anului școlar în vederea unei cât mai bune adecvări la nevoile copiilor școlari.

CONCLUZII

Au apărut deficiențe de organizare și gestionare a resurselor materiale și umane pentru asigurarea livrării la timp a asistenței alimentare și materiale.

Asistența POAD a fost acordată la timp pentru marea majoritate a beneficiarilor finali.

Întrebarea de evaluare 3.2. Au existat obstacole în livrarea sprijinului?

Această Întrebare de Evaluare este prezentată din perspectiva evaluării răspunsurilor respondenților de la nivel central la interviurile semi-structurate, a respondenților la focus grupuri și a beneficiarilor finali.

CONSTATĂRI

Principalele două obstacole identificate din interviurile cu experții de la nivel central au fost reprezentate de volumul foarte mare de beneficiari eligibili pentru acțiunile programului POAD 2014-2020 și, implicit volumul de muncă aferent realizării furnizării diferitelor ajutoare către toți acești beneficiari.

Un alt obstacol a fost reprezentat de inițierea procedurii de achiziție datorită valorii totale mari implicate la nivel național.

Relația între MIPE și reprezentanții autorităților publice locale a fost de asemenea perceput ca un obstacol în implementarea măsurilor de sprijin pentru persoanele cele mai defavorizate prin programul POAD 2014-2020.

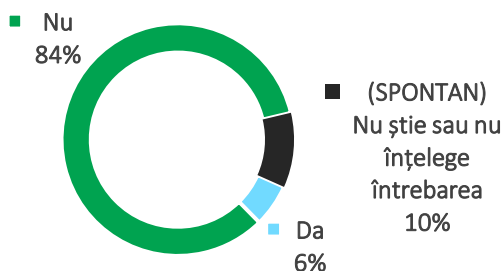
Nu în ultimul rând, un alt obstacol l-a reprezentat lipsa accesului la informații specifice pentru beneficiarii vulnerabili. În lipsa acestora, aceștia au adresat petiții către mai multe instituții pe care le-au considerat ei relevante în procesul de distribuire al ajutoarelor.

În acest context, a fost importantă inițiativa instituțiilor implicate în furnizarea ajutoarelor POAD 2014-2020 conform măsurilor de susținere de a iniția pagini de informare pentru persoanele defavorizate eligibile.

Din perspectiva respondenților la focus grupuri, în funcție de managementul furnizorilor și de organizarea locală, situațiile au fost diverse situându-se pe un continuum de la lipsa dificultăților până la eficiență maximă.

Prezentăm în continuare perspectiva beneficiarilor finali ai intervențiilor specifice intervențiilor POAD 2014-2020.

Grafic 18. Ați putea, vă rog, să îmi spuneți dacă v-ați confruntat cu orice fel de dificultăți atunci când ați obținut această asistență?



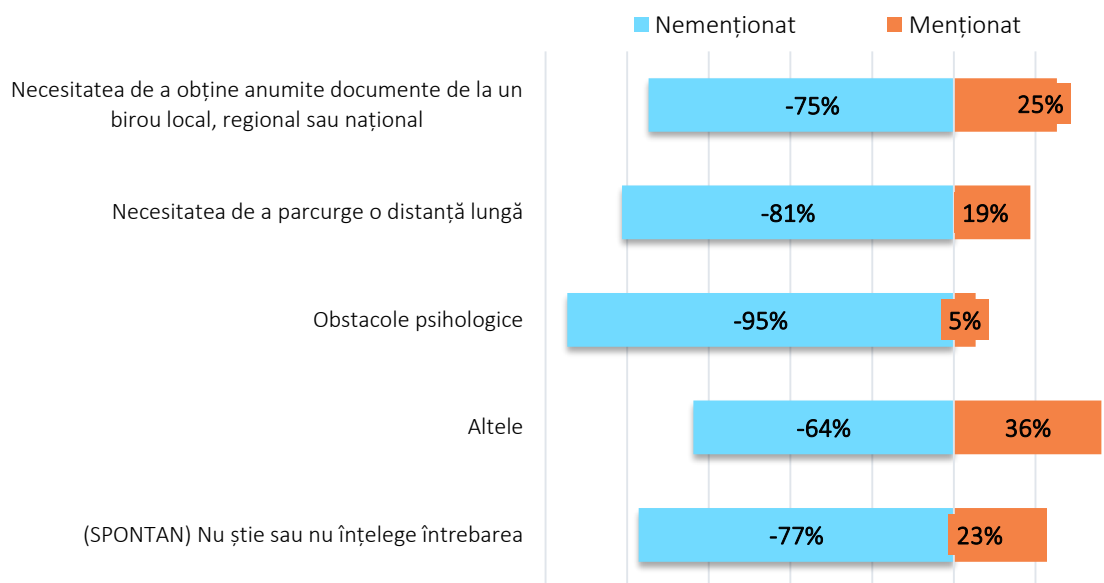
Majoritatea beneficiarilor intervievați - 84% - declară că nu au întâmpinat nici un fel de dificultate atunci când au obținut asistența în cadrul programului; în același timp, doar 6% spun că au întâmpinat dificultăți, iar 10% nu dau un răspuns în acest sens.

Tabel 9. Ați putea, vă rog, să îmi spuneți dacă v-ați confruntat cu orice fel de dificultăți atunci când ați obținut această asistență?

		Categorie beneficiar					
		P1.A lipsa alimentelor	P1.B prec. alim. (mese calde)	P2.4 prec. mat. (prod. igienă)	P2.1 prec. mat. de bază (mat. școlare)	P2.2 prec. mat. de bază (trusouri)	Total
Ați putea, vă rog, să îmi spuneți dacă v-ați confruntat cu orice fel de dificultăți atunci când ați obținut această asistență?	Da	7%	5%	4%	6%	8%	5%
	Nu	87%	84%	82%	83%	71%	84%
	(SPONTAN) Nu dorește să răspundă	0%	0%	0%	1%	0%	0%
	(SPONTAN) Nu știe sau nu înțelege întrebarea	6%	12%	14%	11%	22%	10%

Distribuirea răspunsurilor în rândul diferitelor categorii de beneficiari participanți la sondaj este similară, părând însă că persoanele care au beneficiat de trusouri raportează probleme în pondere ușor mai ridicată și prezintă în măsură mai ridicată dificultăți în a răspunde la întrebare.

Grafic 19. În cazul unui răspuns afirmativ (la B10), vă rog să precizați cu ce fel de dificultăți vă-ați confruntat? (răspuns multiplu)



Necesitatea de a obține anumite documente este principala dificultate raportată de cele 6% dintre persoanele intervievate care au întâmpinat dificultăți pe parcursul procesului de obținere a asistenței prin intermediul acestui program.

Majoritatea beneficiarilor finali intervievați - 84% - declară că nu au întâmpinat nici un fel de dificultate atunci când au obținut asistența în cadrul programului; în același timp, doar 6% spun că au întâmpinat dificultăți, iar 10% nu dau un răspuns în acest sens. Necesitatea de a obține anumite documente este principala dificultate raportată de cele 6% dintre persoanele intervievate care au întâmpinat dificultăți pe parcursul procesului de obținere a asistenței prin intermediul acestui program.

CONSTATĂRI SINTETICE

Principalul obstacol a fost necorelarea dintre capacitatea administrativă și numărul foarte mare de beneficiari.

Un alt obstacol a fost reprezentat de inițierea și finalizarea procedurilor de achiziții datorită valorii totale mari implicate la nivel național.

Cea mai mare parte a beneficiarilor finali intervievați - 84% - declară că nu au întâmpinat nici un fel de dificultate atunci când au obținut sprijinul în cadrul programului.

CONCLUZII

La nivel central, respondenții au identificat obstacole diverse legate de volumul foarte mare de beneficiari eligibili pentru acțiunile programului POAD 2014-2020, procedurile de achiziție datorită valorii totale mari implicate la nivel național, capacitatea operațională la nivel local în implementarea POAD, lipsa accesului la informații pentru grupurile defavorizate vizate prin acest program.

Din perspectiva beneficiarilor, subliniem faptul că acordarea sprijinului POAD către beneficiari a decurs/decurge în general fără obstacole majore, birocrația și necesitatea deplasării fiind menționate ca obstacole doar pentru unii dintre beneficiari.

Întrebarea de evaluare 4. A condus sprijinul oferit la schimbări ale situației sau ale comportamentului grupurilor sprijinite? Dacă da, cum au avut loc acestea? Dacă nu, de ce?

Această Întrebare de Evaluare este prezentată în continuare din perspectiva interviurilor de la nivel central, al respondenților la focus grupuri și al răspunsurilor la sondajul de opinie al beneficiarilor finali.

CONSTATĂRI

Din perspectiva participanților la focus grupuri, intervențiile au fost bine primite de către grupurile țintă, cu beneficiarii menționând faptul că au devenit mai conștienți de rolul găsirii unui loc de muncă. Aceste intervenții au răspuns eficient nevoilor grupurilor vizate.

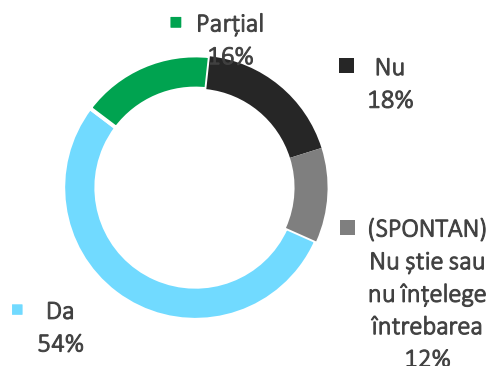
Ajutoarele au avut un impact pozitiv asupra beneficiarilor contribuind la creșterea calității vieții acestora. De asemenea, efectele s-au extins și în rândul familiilor beneficiarilor.

A fost menționată, în mod repetat, îmbunătățirea prezenței școlare datorită acestui sprijin, ceea ce sugerează un impact pozitiv asupra implicării elevilor în educație.

În ceea ce privește eficacitatea intervențiilor, pachetele de rechizite distribuite au avut un impact pozitiv asupra elevilor și familiilor acestora, îmbunătățind frecvența școlară și rezultatele educaționale. Acestea au răspuns adecvat nevoilor elevilor, acoperind o gamă largă de materiale didactice necesare.

Prezentăm în continuare perspectiva beneficiarilor finali, respondenți la sondajul de opinie.

Grafic 20. Puteți să îmi spuneți dacă asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru dumneavoastră sau pentru membrii gospodăriei dumneavoastră?



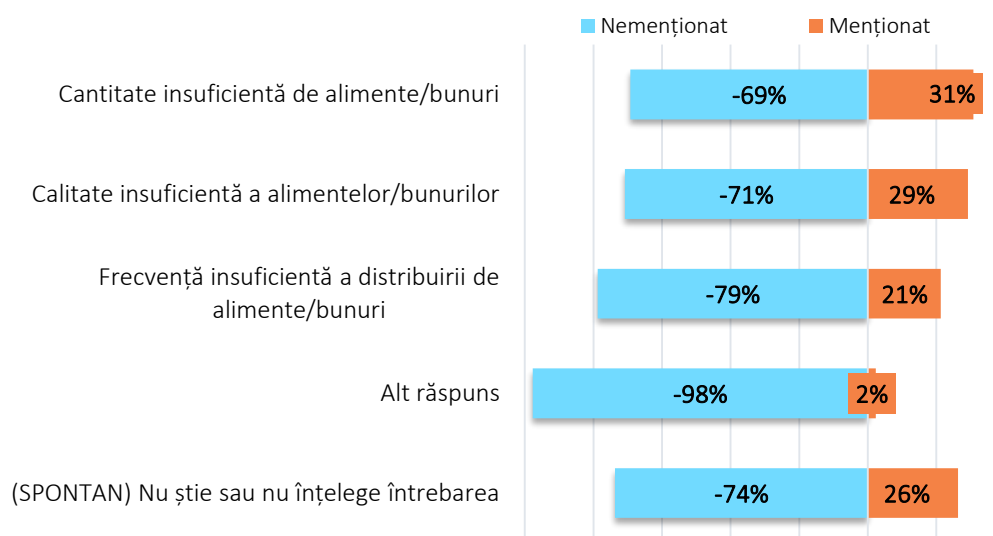
7 din 10 beneficiari intervievați declară că asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei lor (dintre aceștia 54% spunând da, iar 16% parțial); 18%, în același timp, spun că nu s-au produs schimbări reale pentru ei sau membrii gospodăriei prin intermediul acestui sprijini, iar 12% nu oferă un răspuns la această întrebare.

Tabel 10. Puteți să îmi spuneți dacă asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru dumneavoastră sau pentru membrii gospodăriei dumneavoastră?

		Categorie beneficiar					
		P1.A lipsa alimentelor	P1.B prec. alim. (mese calde)	P2.4 prec. mat. (prod. igienă)	P2.1 prec. mat. bază (mat. școlare)	P2.2 prec. mat. bază (trusouri)	Total
Puteți să îmi spuneți dacă asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru dumneavoastră sau pentru membrii gospodăriei dumneavoastră?	Da	50%	53%	57%	54%	45%	54%
	Parțial	18%	16%	15%	16%	16%	16%
	Nu	23%	20%	13%	18%	20%	18%
	(SPONTAN) Nu dorește să răspundă	0%	0%	0%	1%	0%	0%
	(SPONTAN) Nu știe sau nu înțelege întrebarea	9%	11%	14%	11%	20%	12%

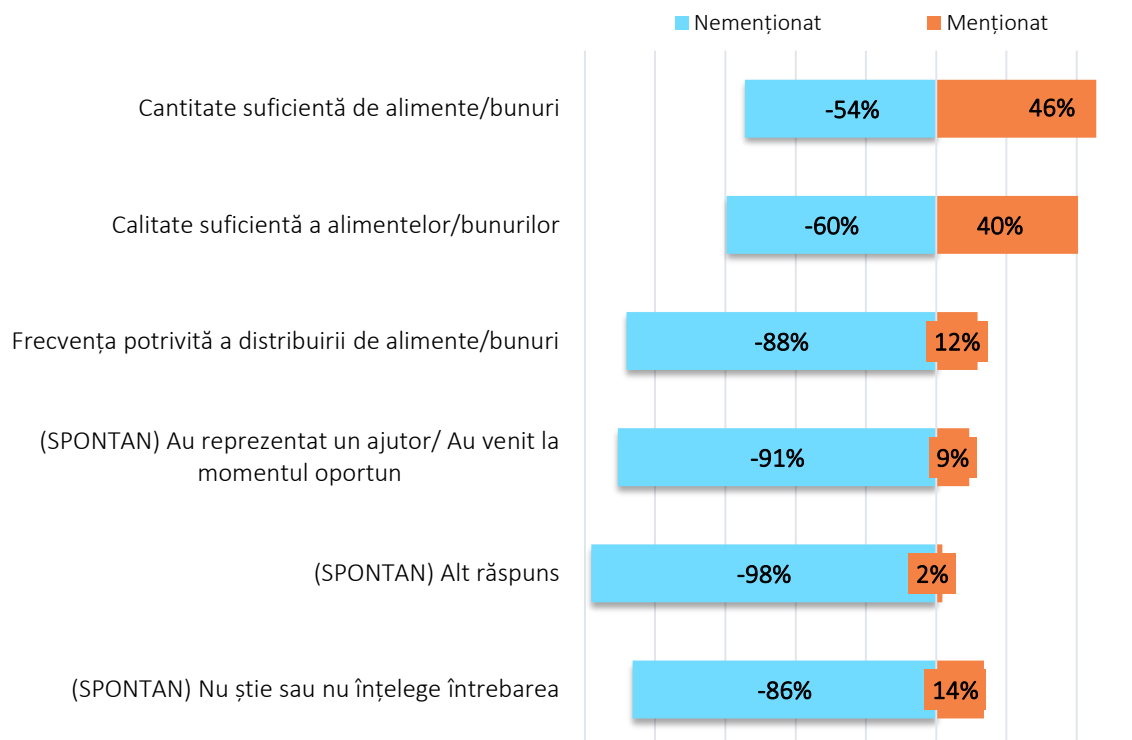
Beneficiarii de produse de igienă sunt cei care declară în cea mai scăzută proporție cum că nu s-ar fi produs schimbări reale în gospodăria lor sau în viața lor, cei care spun acest lucru în cea mai ridicată proporție fiind beneficiarii de alimente.

Grafic 21. Dacă răspunsul este „nu” sau „parțial”, îmi puteți spune de ce? (răspuns multiplu)



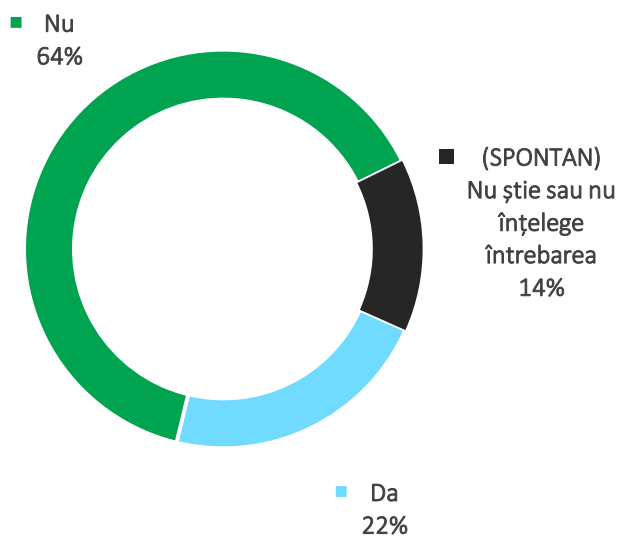
Cantitatea insuficientă a bunurilor primite (31%) este principalul motiv invocat de către persoanele intervievate care fie nu au observat un efect real în viața sau gospodăria lor, fie au observat doar o schimbare parțială în urma asistenței primite. 29% dintre aceștia spun că un alt motiv este calitatea insuficientă a acestor bunuri, în timp ce pentru 21% este problematică mai degrabă frecvența cu care aceste bunuri sunt distribuite.

Grafic 22. Dacă răspunsul este „DA”, îmi puteți spune de ce? (răspuns multiplu)



Aspectele care reprezintă motive de nemulțumire pentru unii dintre participanții reprezintă motive de mulțumire pentru alții, întrucât, dintre persoanele care spun ferm că asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei menționează în primul rând cantitatea suficientă de bunuri - 46%, dar și calitatea suficientă a acestora - 40%. În mod spontan, 9% mai menționează că această asistență a reprezentat un sprijin important pentru ei sau a venit la momentul oportun.

Grafic 23. Cu un an în urmă, dumneavoastră sau gospodăria dumneavoastră aveți capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile pe care tocmai le-ați primit?



Aproape două treimi dintre persoanele intervievate declară că, în urmă cu un an, ei înșiși sau gospodăria lor nu aveau capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile primite prin intermediul programului; în același timp, 22% spun că ar fi avut capacitatea financiară pentru a le achiziționa, iar 14% nu oferă un răspuns.

Tabel 11. Cu un an în urmă, dumneavoastră sau gospodăria dumneavoastră aveți capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile pe care le-ați primit cel mai recent?

		Categorie beneficiar					
		P1.A lipsa aliment elor	P1.B prec. alim. (mese calde)	P2.4 prec. mat. (prod. igienă)	P2.1 prec. mat. de bază (mat. școlare)	P2.2 prec. mat. de bază (trusouri)	Tota l
Cu un an în urmă, dumneavoastră sau gospodăria dumneavoastră aveți capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile pe care le-ați primit cel mai recent?	Da	25%	20%	21%	21%	18%	22%
	Nu	65%	67%	62%	63%	59%	64%
	(SPONTAN) Nu dorește să răspundă	0%	0%	0%	1%	0%	0%
	(SPONTAN) Nu știe sau nu înțelege întrebarea	10%	13%	17%	14%	24%	13%

În proporție mai ridicată spun că ar fi avut capacitatea financiară să achiziționeze bunurile primite beneficiarii de alimente; în cea mai scăzută proporție spun acest lucru beneficiarii de trusouri (cu mențiunea în cazul acestora există și o proporție semnificativ mai ridicată a non-răspunsurilor).

Așadar, din perspectiva beneficiarilor finali, 7 din 10 beneficiari intervievați declară că asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei lor (dintre aceștia 54% spunând da, iar 16% parțial); 18%, în același timp, spun că nu s-au produs schimbări reale pentru ei sau membrii gospodăriei prin intermediul acestui sprijini, iar 12% nu oferă un răspuns la această întrebare.

Cantitatea insuficientă a bunurilor primite (31%) este principalul motiv invocat de către persoanele interviuate care fie nu au observat un efect real în viața sau gospodăria lor, fie au observat doar o schimbare parțială în urma asistenței primite. 29% dintre aceștia spun că un alt

motiv este calitatea insuficientă a acestor bunuri, în timp ce pentru 21% este problematică mai degrabă frecvența cu care aceste bunuri sunt distribuite.

Aspectele care reprezintă motive de nemulțumire pentru unii dintre participanții reprezintă motive de mulțumire pentru alții, întrucât, dintre persoanele care spun ferm că asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei menționează în primul rând cantitatea suficientă de bunuri - 46%, dar și calitatea suficientă a acestora - 40%. În mod spontan, 9% mai menționează că această asistență a reprezentat un sprijin important pentru ei sau a venit la momentul oportun.

Aproape două treimi dintre persoanele intervievate declară că, în urmă cu un an, ei înșiși sau gospodăria lor nu aveau capacitatea financiară pentru a cumpăra alimentele sau bunurile primite prin intermediul programului; în același timp, 22% spun că ar fi avut posibilitatea financiară pentru a le achiziționa, iar 14% nu oferă un răspuns.

CONSTATĂRI SINTETICE

Din perspectiva participanților la focus grupuri, intervențiile au fost bine primite de către grupurile țintă, cu beneficiarii exprimând satisfacție față de ajutoarele primite. Aceste intervenții au răspuns eficient nevoilor grupurilor vizate.

În ceea ce privește eficacitatea intervențiilor, pachetele de rechizite distribuite au avut un impact pozitiv asupra elevilor și familiilor acestora, îmbunătățind frecvența școlară și rezultatele educaționale. Acestea au răspuns adecvat nevoilor elevilor, acoperind o gamă largă de materiale didactice necesare.

Se observă o îmbunătățire a prezenței școlare datorită acestui sprijin, ceea ce sugerează un impact pozitiv asupra implicării elevilor în educație.

7 din 10 dintre beneficiari finali intervievați declară că asistența oferită prin FEAD de POAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei lor (dintre aceștia 54% spunând da, iar 16% parțial); 18%, în același timp, spun că nu s-au produs schimbări reale pentru ei sau membrii gospodăriei prin intermediul acestui sprijini, iar 12% nu oferă un răspuns la această întrebare.

Sprijinul POAD a dus la schimbări reale pentru marea majoritate a beneficiarilor finali ai POAD, care apreciază pozitiv acest sprijin din perspectiva cantității și calității bunurilor și alimentelor primite. Pe de altă parte, principalele motive de nemulțumire totală sau parțială în rândul beneficiarilor finali sunt cantitatea insuficientă, calitatea redusă dar și frecvența redusă a distribuirii de alimente sau bunuri.

CONCLUZII

Ajutoarele au avut un impact pozitiv asupra beneficiarilor, aducând o stare de liniște și încredere în rândul acestora. De asemenea, efectele s-au extins și în rândul familiilor beneficiarilor.

7 din 10 beneficiari intervievați declară că asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei lor. 2 din 3 beneficiari finali nu și-ar fi permis în urmă cu un an alimentele sau bunurile primite prin POAD ceea ce este un indicator de succes al programului prin raportarea la nevoi existente.

Întrebarea de evaluare 4.1. Ce alte grupuri țintă puteau fi vizate?

CONSTATĂRI

Un aspect important al implementării POAD 2014-2020 l-a reprezentat adresabilitatea acestuia. Programul POAD 2014-2020 a fost implementat prin măsuri de sprijin acordate unor grupuri țintă identificate prin legislați adoptată în acest sens: este vorba, în primul rând, despre HG 799/2014 la care se adaugă completările. Acesta la rândul său a fost elaborat în acord cu precizările Regulamentului Uniunii Europene 223/2014.

Coroborând aceste reglementări au rezultat câteva categorii de beneficiari la nivel național considerate drept persoane defavorizate eligibile pentru program.

Cu toate acestea, au existat opinii favorabile referitoare la alte grupuri țintă ce ar fi putut fi incluse în sfera de intervenție a programului de sprijin a grupurilor defavorizate. Au fost

menționate în acest sens persoanele fără nici un venit precum cele fără adăpost sau tinerii proveniți din sistemul instituționalizat de protecția a copilului. Cu referire la această ultimă categorie de persoane defavorizate, a fost subliniat gradul înalt de excluziune socială.

Principala problemă a existenței unor potențiale grupuri vulnerabile care nu au fost acoperite prin măsurile POAD o reprezintă capacitatea administrativă instituțională relativ redusă necesară identificării propriu-zise a acestora și a includerii lor în programe sociale în conformitate cu nevoilor acestora.

CONSTATARE SINTETICĂ

Cu toate că grupurile țintă incluse în documentele care se referă la eligibilitate au fost exhaustive dinamica schimbărilor sociale și vulnerabilității implică extinderea acestora.

CONCLUZIE

Programul de sprijin alimentar și material este necesar să se extindă în rândul altor grupuri vulnerabile, dar această posibilitate este afectată major de capacitatea administrativă instituțională relativ redusă necesară identificării propriu-zise a acestora și a includerii lor în programe sociale adaptate nevoilor lor.

Întrebarea 5. Care este impactul pe care măsurile auxiliare (de însoțire) îl au asupra beneficiarilor finali?

Răspunsul la această Întrebare de Evaluare urmărește descrierea și analiza impactului pe care măsurile auxiliare l-au avut asupra beneficiarilor finali.

Pentru o imagine integrată a modului în care măsurile auxiliare si-au atins obiectivele vom descrie și analiza modul în care au fost proiectate și raportate progresiv și incluse în rapoartele anuale ale POAD.

Este prezentat impactul la nivel individual și la cel al familiei prin:

- analizarea versiunilor succesive ale POAD;
- analizarea rapoartelor de progres ale POAD;
- analiza rezultatelor celor două studii structurate efectuate în timpul implementării programului;
- analize pe baza informațiilor culese cu ajutorul instrumentelor de cercetare, referitoare la impactul măsurilor auxiliare la nivelul persoanelor și familiilor sărace (beneficiari finali).

CONSTATĂRI

Includerea măsurilor auxiliare în POAD, valoarea adăugată

Programul POAD 2024-2020, pe lângă faptul că a avut o alocare financiară mai mare din punct de vedere financiar, aduce o valoare adăugată prin introducerea măsurilor auxiliare de incluziune socială pentru persoanele defavorizate. Se adaugă măsuri de încurajarea a frecvenței școlare prin introducerea ajutorului sub formă de rechizite, ceea duce la o mai bună incluziunea socială a copiilor.

Pentru a completa ajutorul alimentar, distribuirea de alimente a fost completată de măsuri auxiliare care au pus baza pentru incluziunea socială a persoanelor vulnerabile.

Măsurile proiectate pentru a contribui la incluziunea socială au fost: educație cu privire la asigurarea igienei corporale, precum și a locuinței proprii; facilitatea accesului la serviciile

medicale; orientare către servicii sociale, furnizate de angajații serviciilor publice de asistență socială din primării; orientarea în vederea inserției profesionale, precum și sprijin în căutarea unui loc de muncă.

În plus alte măsuri finanțate de la bugetul de stat au fost: facilitarea accesului la servicii de consiliere juridică, efectuate de angajații primăriilor; recomandări culinare și sfaturi privind echilibrul nutrițional. (POAD versiunea 1.1)

Organizațiile partenere care au avut responsabilitatea să livreze în mod direct alimente, au dezvoltate individual sau în cooperare cu alte organizații, măsurile auxiliare. Măsurile auxiliare au fost furnizate în funcție de nevoile individuale ale grupului vulnerabile și au ținut cont atingere demnității persoanei beneficiare.

Tabel 12. Dinamica furnizării măsurilor auxiliare (2014-2022)

Anul	Măsuri	Rezultate
2014	<ul style="list-style-type: none"> • educația cu privire la asigurarea igienei; • facilitarea accesului la serviciile medicale; • orientarea către servicii sociale, de inserție profesională; • facilitarea accesului la servicii de consiliere juridică; • recomandări culinare și de echilibru nutrițional. 	<p>862.130 beneficiari finali</p> <p>-gradul cel mai ridicat de aplicare și furnizare a acestui tip de ajutor: în Regiunea Sud Est (22.37% din numărul total de beneficiari finali care au primit masuri auxiliare) și regiunea Centru (20,27%).</p>
2015	Fără date noi	-
2016	<p>Distribuirea de ajutoare alimentare a fost acompaniată de măsuri auxiliare care au încurajat incluziunea socială a persoanelor defavorizate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educație cu privire la asigurarea igienei corporale, precum și a locuinței proprii - 625.100 persoane • Facilitatea accesului la serviciile medicale (prezentarea serviciilor medicale și a necesității prezentării periodice în unitățile medicale pentru prevenirea apariției unor epidemii sau pentru a evita degradarea stării de sănătate a populației) - 568.905 persoane • Orientare către servicii sociale, furnizate de 	<p>Din totalul de 3.286.466 de persoane beneficiare ale ajutorului alimentar acordat prin POAD, un număr de 2.386.400 persoane au beneficiat de măsuri auxiliare acordate de către angajații unităților administrativ teritoriale (primării), în colaborare cu personalul medical și/sau personalul de specialitate din cadrul instituțiilor deconcentrate</p>

Anul	Măsuri	Rezultate
	<p>angajații serviciilor publice de asistență socială din primării;</p> <ul style="list-style-type: none"> • orientarea în vederea inserției profesionale, precum și sprijin în căutarea unui loc de muncă (consiliere în căutarea unui loc de muncă prin Agențiile Județene pentru Ocuparea forței de Muncă și consiliere pentru întocmirea dosarului privind accesarea ajutoarelor sociale în funcție de necesitate) - 480.049 persoane • Facilitarea accesului la servicii de consiliere juridică, efectuate de angajații primăriilor-313.785 persoane • Recomandări culinare și sfaturi privind echilibrul nutrițional (recomandări privind evitarea excesului de grăsimi, zahăr, alcool, cafea, tutun, precum și asigurarea unui aport crescut de fructe și legume proaspete) - 379.227 persoane • Alte măsuri (îmbunătățirea comunicării cu beneficiarii) - 19.334 persoane 	
2017	Fără date noi- Informație preluată din 2016	
2018	Fără date noi - Informație preluată din 2016	
2019	Fără date noi -Informație preluată din 2016	

Anul	Măsuri	Rezultate
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Educația cu privire la asigurarea igienei corporale, precum și a locuinței proprii - 571.679 persoane; • Facilitarea accesului la servicii medicale - 405.048 persoane; • Orientarea către servicii sociale, furnizate de angajații serviciilor publice de asistență socială din primării - 405.048 persoane; • Orientarea în vederea inserției profesionale, precum și sprijin în căutarea unui loc de muncă - 405.048 persoane; • Facilitarea accesului la servicii de consiliere juridică efectuate de reprezentanții Grupului de lucru POAD-263.645 persoane; • Recomandări culinare și sfaturi privind echilibrul nutrițional - 242.253 persoane. 	2.292.721 persoane au beneficiat de măsuri auxiliare
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Orientarea în vederea inserției profesionale, precum și sprijin în căutarea unui loc de muncă; • Educație cu privire la asigurarea igienei; • Facilitarea accesului la serviciile medicale; • Facilitarea accesului la servicii de consiliere juridică; • Recomandări culinare și sfaturi privind echilibrul nutrițional. • Consiliere privind asigurarea igienei personale și a locuinței proprii 	Lipsă date agregate
2022	<ul style="list-style-type: none"> • 496.700 de persoane au beneficiat de educație cu privire la asigurarea igienei corporale, precum și a locuinței proprii; • 491.035 de persoane au beneficiat de facilitarea accesului la serviciile medicale; • 484.900 de persoane au beneficiat de orientare către servicii sociale, furnizate de angajații serviciilor publice de asistență socială din primării; • 389.426 de persoane au beneficiat de facilitarea 	

Anul	Măsuri	Rezultate
	<p>accesului la servicii de consiliere juridică;</p> <ul style="list-style-type: none">• 323.127 de persoane au beneficiat de recomandări culinare și sfaturi privind echilibrul nutrițional. <p>224.809 de elevi au beneficiat de:</p> <ul style="list-style-type: none">• prezentare privind gestionarea bugetului în vederea folosirii resurselor materiale în mod eficient;• prezentare privind importanța orientării școlare și/sau profesionale în funcție de abilități, încredere în sine și posibilități materiale;• prezentare instituții și opțiuni locale gratuite pentru desfășurarea de activități educaționale și culturale;• prezentare privind importanța igienei corporale, precum și a locuinței proprii în integrarea socială;• prezentare privind importanța empatiei și a comunicării în colectiv indiferent de sex, vârstă, clasa socială, abilități specifice.	

Măsurile auxiliare au fost diverse dar nu au avut niciun indicator comun privind furnizarea de acestora și nici indicatori care să măsoare rezultatul acestora.

Informațiile despre realizarea măsurilor au fost incluse în rapoartele naționale anuale de implementare. Cu toate acestea, informațiile sunt predominant descriptive și nu pot fi agregate. Monitorizarea datelor cuantificate în ceea ce privește numărul de beneficiari finali POAD a fost îmbunătățită dar contribuția acestora la reducerea sărăciei nu a fost stabilită.

În ciuda acestor eforturi de îmbunătățire a raportării, situația privind măsurile de însoțire rămâne asimetrică de-a lungul timpului. Atâta timp cât valorile de referință sau valorile-țintă nu au fost definite, iar informațiile, dacă sunt disponibile, rămân în esență calitative, evaluarea impactului acestora în reducerea sărăciei nu este posibilă.

Studii de evaluare a satisfacției beneficiarilor finali ai Programului Operațional pentru Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate

Conform celor două studii de evaluare a satisfacției beneficiarilor finali ai Programului Operațional pentru Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate pentru perioada 2014-2016 realizate în 2018 și 2022 măsurile auxiliare au fost evaluate pozitiv de către beneficiarii finali.

Odată cu primirea pachetelor cu produse alimentare, anumiți beneficiari finali au spus că au primit și consiliere sau diverse recomandări cu privire la prepararea și depozitarea produselor alimentare, igiena personală sau direcționarea către servicii competente în rezolvarea anumitor probleme sociale. *(Studiul 1 de evaluare a satisfacției destinatarilor finali)*

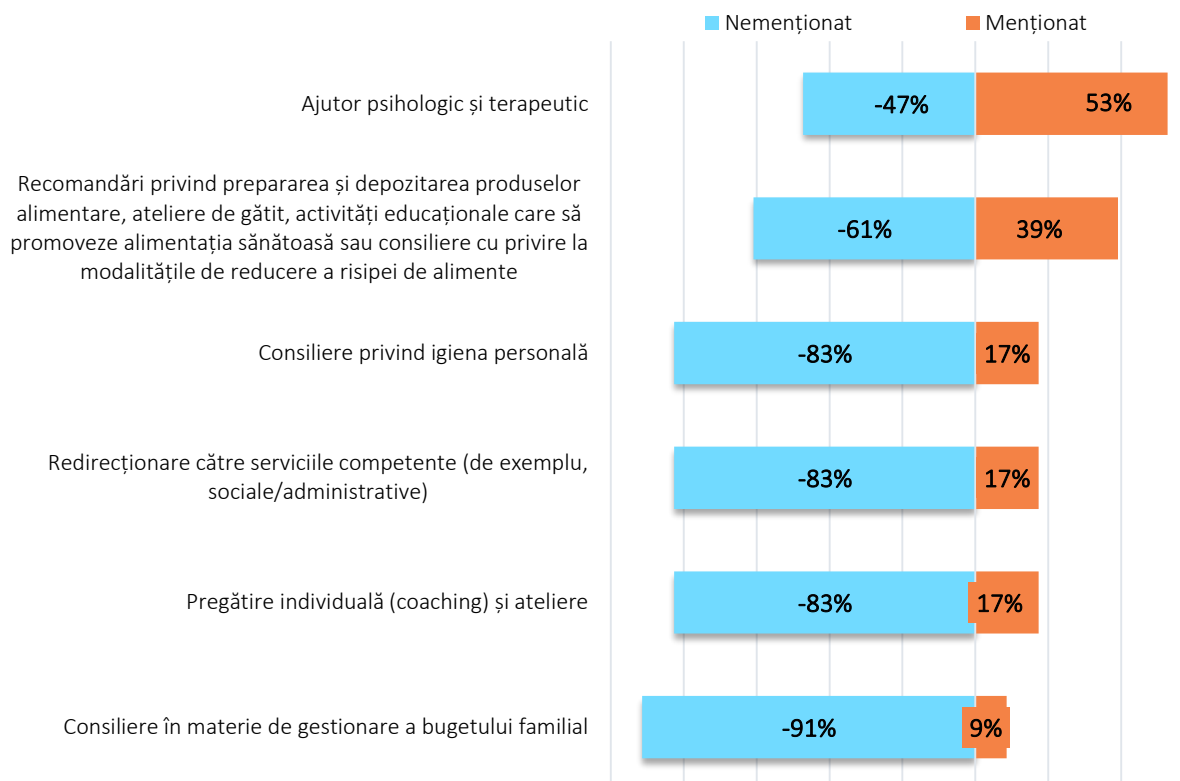
În ceea ce privește temele abordate de măsurile auxiliare primite de beneficiarii finali, acestea sunt reprezentate în cel mai mare procent de consilierea privind igiena personală, urmat de recomandările privind prepararea și depozitarea alimentelor. Indiferent de măsura auxiliară de care beneficiază, aceasta a avut un impact mai degrabă pozitiv, majoritatea persoanelor chestionate considerându-le folositoare. studii de evaluare a satisfacției destinatarilor finali. *(Studiul 2 de evaluare a satisfacției destinatarilor finali)*

În concluzie, POAD este considerat benefic de majoritatea persoanelor care au răspuns la cele două studii. Domeniile de îmbunătățire necesare sunt suplimentarea măsurilor auxiliare din categoria serviciilor de consiliere și a tipurilor de recomandări oferite acestora de către organizațiile partenere.

Constatările privind efectul benefic al măsurilor auxiliare sunt confirmate și rezultatelor obținute prin focus grupuri și sondajul de opinie în rândul beneficiarilor direcți.

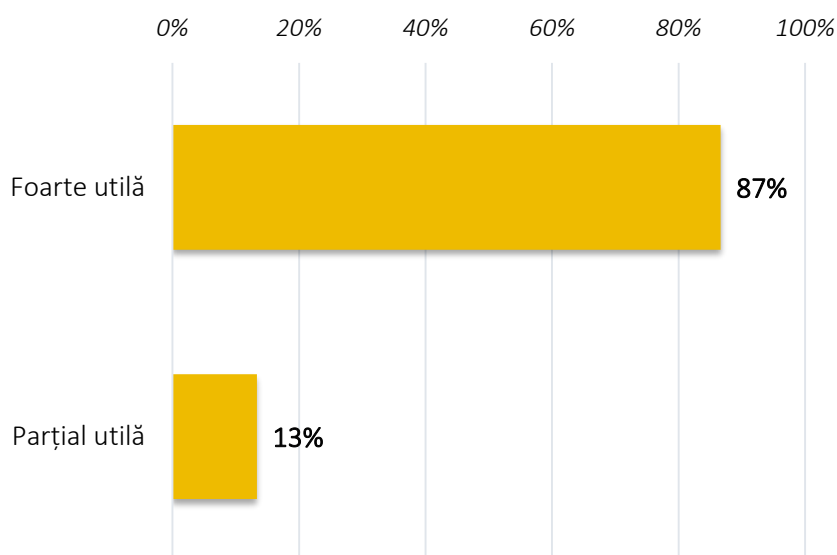
Care este impactul pe care măsurile auxiliare (de însoțire) îl au asupra beneficiarilor finali?

Grafic 24. În cazul în care ați primit (în prezent sau în trecut) consiliere sau recomandări prin intermediul acestei organizații, îmi puteți spune pe ce temă au fost? (răspuns multiplu)



În cea mai ridicată proporție, intervievații declară că sprijinul primit în prezent sau în trecut prin intermediul organizației a fost ajutor psihologic sau terapeutic - 53%, acesta fiind urmat de recomandări privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente - 39%. În același timp, câte 17% dintre beneficiarii de asistență suplimentară spun că au primit consiliere privind igiena personală, redirecționare către serviciile competente, dar și pregătire personală. În același timp, 9% dintre ei raportează că au primit consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei.

Grafic 25. Vă rog să îmi spuneți dacă vi s-a părut utilă această consiliere sau îndrumare?



Majoritatea beneficiarilor de măsuri de însoțire evaluează consilierea sau îndrumarea primite drept foarte utilă - 87%, iar 13% spun că a fost parțial utilă.

Din răspunsurile primite de organizațiile partenere POAD au rezultat următoarele aspecte:

Ponderea beneficiarilor finali care s-au bucurat și de măsuri de însoțire în anul anterior

Răspunsurile persoanelor intervievate variază de la 100% la 0%; în medie, conform reprezentanților organizațiilor partenere intervievați, 62% dintre beneficiarii finali s-au bucurat și de măsuri de însoțire în anul anterior.

Tipurile de măsuri de însoțire oferite destinatarilor finali atunci când primesc asistență

Consilierea privind igiena personală și redirectionarea către serviciile competente (de exemplu, sociale/administrative) sunt măsurile de însoțire ale asistenței FEAD menționate în cea mai ridicată proporție de persoanele intervievate. Aceste două categorii de măsuri sunt urmate de recomandări privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente, în timp ce alte măsuri, precum pregătire

individuală (coaching) și ateliere sau ajutor psihologic sau terapeutic sunt menționate în proporție redusă.

Evaluare calitativă

Pe de o parte, impactul măsurilor auxiliare a fost evaluat ca fiind unul pozitiv datorită faptului că, prin anchetele sociale desfășurate beneficiarii, persoane defavorizate, au fost luate în considerare și pentru alte forme de ajutoare sociale.

Pe de altă parte, au fost înregistrate și opinii conform cărora deși aceste măsuri auxiliare sunt precizate în programul de finanțare, nu poate fi evaluat impactul de către beneficiarul finanțator.

Măsurile auxiliare, deși obligatorii, au fost definite și proiectate în mod orientativ. Acestea au fost furnizate în plus față de distribuirea de alimente și/sau de asistență materială de bază, cu scopul de a atenua excluziunea socială și de a aborda situațiile de urgență socială într-un mod mai responsabil și mai durabil. Măsuri de însoțire au fost finanțate din fonduri naționale, o opțiune prevăzută de regulamentul de bază al FEAD.

POAD a acoperit nevoi de bază și sprijin pentru incluziune socială celor mai defavorizați și a ajuns la grupuri țintă care, altfel, nu ar fi acoperite de măsurile naționale sau locale și oferă asistență care nu ar fi oferită în alt mod.

Programele similare, din perioada următoare, trebuie să se concentreze, prin măsurile auxiliare, asupra grupurilor care au șanse mai mari de incluziune pe piața muncii și să ofere un sprijin mai bine direcționat pentru incluziunea socio-economică activă. Măsurile de însoțire sunt importante deoarece completează sprijinul alimentar și material și abordează împreună cauzele profunde ale sărăciei.

Apare o corelație clară între furnizarea de măsurile auxiliare și satisfacția generală față de program a beneficiarilor. Se poate spune că dacă măsurile de însoțire sunt furnizate în mare măsură, satisfacția generală față de sprijinul POAD este oarecum mai ridicată, ceea ce, la rândul său, sugerează un rol important al măsurilor de însoțire în ceea ce privește eficacitatea POAD.

Rezultatele evaluării noastre indică, de asemenea, o complementaritate limitată între POAD și măsurile FSE, deoarece puține persoane din POAD au fost integrate în acțiunile FSE dovadă fiind sistemele de raportare distincte pentru fiecare program în parte.

CONSTATĂRI SINTETICE

Informațiile referitoare la măsurile auxiliare din rapoartele anuale sunt în cele mai multe cazuri descriptive și nu pot fi agregate. Monitorizarea prin date cuantificabile, în ceea ce privește numărul de beneficiari finali POAD, a fost îmbunătățită dar contribuția acestora la reducerea sărăciei și la creșterea incluziunii sociale este greu de stabilit dată fiind multitudinea de programe care vizează cele două obiective.

În cea mai ridicată proporție, intervievații declară că sprijinul primit în prezent sau în trecut prin intermediul organizației a fost ajutor psihologic sau terapeutic - 53%, acesta fiind urmat de recomandări privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente - 39%. În același timp, câte 17% dintre beneficiarii de asistență suplimentară spun că au primit consiliere privind igiena personală, redirecționare către serviciile competente, dar și pregătire personală. În același timp, 9% dintre ei raportează că au primit consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei.

Majoritatea beneficiarilor de măsuri de însoțire evaluează consilierea sau îndrumarea primite drept foarte utilă - 87%, iar 13% spun că a fost parțial utilă.

Măsurile auxiliare de însoțire, cum ar fi educația pentru igienă și orientare școlară sau profesională, au fost adaptate pentru a răspunde nevoilor specifice ale beneficiarilor.

Programul a inclus componente de consiliere pentru beneficiari, oferind sfaturi privind gătitul, igiena personală și consiliere juridică, ceea ce a adăugat valoare și a îmbunătățit impactul asistenței primite.

POAD a acoperit nevoi de bază și sprijin pentru incluziune socială celor mai defavorizați și a ajuns la grupuri țintă care, altfel, nu ar fi acoperite de măsurile naționale sau locale și oferă asistență care nu ar fi oferită în alt mod.

CONCLUZII

Furnizarea și monitorizarea măsurilor auxiliare reprezintă un domeniu în care potențialul de POAD ar putea fi exploatat în continuare. Necesitatea de a consolida măsurile auxiliare este foarte crescută și rezultă din studiul nostru efectuat împreună cu beneficiarii finali și autoritățile publice responsabile de implementarea programului.

Măsurile auxiliare sunt apreciate de către beneficiarii finali ca fiind foarte utile, iar cel mai frecvent menționate sunt ajutorul psihologic sau terapeutic și recomandări privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente. Cel mai puțin utilizate au fost măsurile consiliere privind igiena personală, redirecționare către serviciile competente, dar și pregătire personală, dar și consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei.

Măsurile auxiliare au efecte semnificative pe termen mediu și lung dacă sunt furnizate sistematic și pe o perioadă mai lungă de timp.

Întrebarea de evaluare 6. Care este rolul voucherelor/cardurilor în atenuarea sărăciei pentru cele mai dezavantajate persoane și cum au contribuit la îndeplinirea obiectivelor POAD?

Răspunsul la această Întrebare de Evaluare urmărește descrierea și analiza rolului pe care voucherele/cardurile/tichetele l-au avut în atenuarea sărăciei beneficiarilor finali și cum au contribuit acestea la îndeplinirea obiectivelor POAD.

Pentru o imagine integrată a modului în care distribuirea ajutorului prin tichete sociale și-au atins obiectivele vom descrie și analiza modul în care au fost proiectate și implementate.

Pentru descriere și analiză avem în vedere:

- analizarea versiunilor succesive ale POAD;
- analizarea rapoartelor de progres ale POAD;
- analiza rezultatelor celui de-al doilea studiu structurat (2022) efectuat în timpul implementării programului;
- analize pe baza informațiilor culese cu ajutorul instrumentelor de cercetare, referitoare la impactul la nivelul persoanelor și familiilor sărace (beneficiari finali).

CONSTATĂRI

În anul 2020, POAD a fost modificat de 2 ori.

Principalele modificări aduse de versiunea 5.1 POAD se referă la introducerea tichetelor sociale pe suport electronic pentru mese calde persoanelor eligibile din grupul țintă și a tichetelor sociale pe suport electronic pentru sprijin educațional pentru copiii dezavantajați eligibili iar cea de-a doua, versiunea 6.0 la redefinirea grupului țintă, din perspectiva introducerii celei mai defavorizate categorii de grup țintă, respectiv persoanele vârstnice, de peste 75 de ani cu venituri minime, prin completarea categoriei de persoane în vârstă care beneficiază de drepturi prin legi cu caracter special (raport anual de implementare FEAD, 2022).

În anul 2020 au fost aprobate trei acte normative privind implementarea POAD, respectiv: Ordonanța de urgență nr. 84/2020 pentru stabilirea unor măsuri necesare în vederea implementării Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate - POAD, care a abrogat Hotărârea Guvernului nr. 784/2018 pentru stabilirea unor măsuri necesare în vederea implementării Programului operațional Ajutorarea persoanelor defavorizate - POAD; Ordonanța de urgență nr. 115/2020 privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de persoane cele mai defavorizate care beneficiază de mese calde pe bază de tichete sociale pe suport electronic pentru mese calde, acordate din fonduri externe nerambursabile, precum și unele măsuri de distribuire a acestora; Ordonanța de urgență nr. 133/2020 privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de elevi cei mai defavorizați care beneficiază de sprijin educațional pe bază de tichete sociale pe suport electronic pentru sprijin educațional acordate din fonduri externe nerambursabile, precum și unele măsuri de distribuire a acestora. (raport anual de implementare FEAD, 2022).

Prin modificările succesive ale POAD și prin cele 3 ordonanțe de urgență au fost introduse: tichete sociale pe suport electronic pentru mese calde și tichete sociale pe suport electronic pentru sprijin educațional.

În ceea ce privește ajutorul acordat elevilor defavorizați, acesta constă în acordarea de tichete sociale pe suport electronic pentru sprijin educațional pentru achiziționarea rechizitelor, a ghiozdanelor necesare frecventării școlii pentru copiii cei mai dezavantajați din învățământul de stat preșcolar, primar, gimnazial. Măsura urmează a fi implementată în anul 2023.

În anul 2022, prin Decizia C(2022) 6638 final din 13.09.2022 a fost modificat Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (versiunea 8.0), în scopul flexibilizării mecanismelor de implementare și înlesnirii accesului grupurilor țintă la măsurile de ajutor prin următoarele măsuri: acordarea de tichete sociale pe suport electronic atât pentru produse alimentare, cât și pentru mâncare preparată; extinderea criteriilor de eligibilitate privind destinatarilor finali pentru a include persoanele vulnerabile cu vârsta de peste 65 de ani (pentru ajutor alimentar); modificarea grupului țintă pentru livrarea de trusouri pentru nou-născuți prin includerea cetățenilor străini sau apatrizi proveniți din zona conflictului armat din Ucraina;

extinderea utilizării tichetelor sociale pe suport electronic pentru a acoperi achiziționarea de ajutor alimentar precum și asistența materială de bază pentru persoanele fără adăpost.

Prin OUG nr. 113/2022 se prevede acordarea unui sprijin financiar sub formă de voucher în valoare de 2.000 lei/cuplu mamă-nou născut, pentru achiziționarea de produse necesare pentru îngrijirea nou-născutului. Tichetele sociale pe suport electronic pentru nou-născuți, acordate destinatarilor finali, au ca sursă de finanțare POAD și se decontează, în limita bugetului disponibil pentru această măsură, în conformitate cu regulile de eligibilitate.

Analize pe baza informațiilor culese cu ajutorul instrumentelor de cercetare, referitoare la impactul la nivelul persoanelor și familiilor sărace (beneficiari finali).

Rolul voucherelor/cardurilor în atenuarea sărăciei pentru cele mai dezavantajate persoane și cum au contribuit la îndeplinirea obiectivelor POAD

Respondenții de la nivel central au evaluat că atât voucherele cât și cardurile acordate conform măsurilor de sprijin POAD 2014-2020 au contribuit la atingerea obiectivelor POAD 2014-2020 dar mai degrabă la atenuarea sărăciei nu la eradicarea ei. Un indicator al utilității acestor vouchere a fost considerată reacția promptă a beneficiarilor în cazul unor întârzieri ale încărcării voucherelor.

CONSTATĂRI SINTETICE

Toți actorii sociali relevanți în implementarea POAD au apreciat că atât voucherele cât și cardurile, acordate conform măsurilor de sprijin POAD 2014-2020, au contribuit la atingerea obiectivelor POAD 2014-2020 dar mai degrabă la atenuarea sărăciei și nu la eradicarea ei.

Utilizarea voucherelor și a cardurilor a fost un instrument eficient. Livrarea cardurilor către beneficiarii finali s-a dovedit a fi mai rapidă, mai ieftină și cu mai puține probleme decât forma clasică a sprijinului, nu au mai fost implicate cheltuieli privind depozitarea și nu au mai fost necesare achiziții mari de produse.

Prin distribuirea voucherelor s-a permis beneficiarilor finali să aleagă bunurile de care au nevoie. Achizițiile vouchere au fost mai puțin afectate de riscurile de corecții financiare, beneficiarii finali pot monitoriza în timp real consumul din sprijinul primit, numărul documentelor

justificative este redus, iar rambursarea se realizează doar pentru sumele utilizate de beneficiarii finali.

CONCLUZIE

POAD a inclus măsuri inovatoare, cum ar fi utilizarea voucherelor și cardurilor, care au eficientizat implementarea programului și au contribuit la atingerea obiectivelor de a promova coeziunea socială, de a stimula incluziunea socială și de a reduce sărăcia prin sprijinirea celor mai defavorizate persoane.

Întrebarea de evaluare 7. Ce lecții învățate și cazuri de bună practică se pot desprinde?

Implementarea pe termen scurt și mediu a unor programe complementare de intervenție pentru persoanele defavorizate se bazează în mod decisiv pe lecțiile învățate și pe exemplele de bună practică evidențiate în cadrul implementării POAD 2014-2020. Prezentăm în continuare principiile constatări, concluzii și recomandări așa cum au reieșit din răspunsurile colectate prin interviuri semi-structurate la nivel central și prin organizarea focus-grupurilor.

CONSTATĂRI

Conform răspunsurilor la interviurile semi-structurate de la nivel central, cea mai importantă lecție învățată este simplificarea procedurii propriu-zise de acordare a ajutorului (de la ajutoare în produse la vouchere) cea ce a însemnat o practică bună de distribuire a sprijinului.

Trecerea sprijinului pentru persoanele dezavantajate de la ajutorul material fizic, în produse, la vouchere este menționată, cel mai adesea, de către persoanele intervievate care accentuează valoarea adăugată a introducerii tichetelor.

O altă lecție învățată a fost reprezentată de modul în care este abordat beneficiarul final reprezentat de persoane defavorizată, din perspectiva demnității umane, în contextul existenței lui cotidiene în comunitate.

O altă lecție învățată a fost reprezentată de colaborarea bună cu instituțiile din teritoriu care au sprijini în mod direct implementarea adecvată a măsurilor POAD 2014-2020.

În ceea ce privește răspunsurile colectate prin focus-grupuri, au fost subliniate practicile bune de distribuție și selecție a măsurilor, care ar trebui continuate și îmbunătățite în viitoarele programe de întraajutorare a persoanelor defavorizate.

Din analiza interviurilor la nivel central și județean a rezultat că s-au obținut progrese semnificative în ceea ce privește mecanismul de livrare, utilizarea cardului de către beneficiarii finali și sistemul de management și control.

CONSTATĂRI SINTETICE

Simplificarea procedurii propriu-zise de acordare a ajutorului (de la ajutoare în produse la vouchere) este lecția învățată cu impact pe termen mediu și lung.

Livrarea cardurilor către beneficiarii finali s-a dovedit a fi mai rapidă, mai ieftină și cu mai puține probleme decât forma clasică a sprijinului, nu au mai fost implicate cheltuieli privind depozitarea și nu au mai fost necesare achiziții mari de produse.

Beneficiarii finali au acces la o varietate mai mare de produse, adaptate nevoilor și preferințelor beneficiarilor. Aceștia nu s-au mai confruntat cu posibilitatea ca produsele să expire, dar, în zonele izolate utilizarea tichetelor este mai dificilă, este nevoie de o rețea mai mare de operatori economici care să accepte tichete, iar utilizarea lor de către populația în vârstă s-a dovedit mai dificilă.

Achizițiile de tichete s-au dovedit a fi mai puțin afectate de riscurile de corecții financiare, beneficiarii finali monitorizând în timp real consumul din sprijinul primit, numărul documentelor justificative este redus, iar rambursarea se realizează doar pentru sumele utilizate efectiv de beneficiarii finali.

CONCLUZIE

Achizițiile de tichete și acordarea ajutorului prin intermediul lor au adus rapiditate, reduceri de costuri și un control mai riguros al furnizării sprijinului alimentar.

4. Concluzii și recomandări

4.1. Concluzii

Principalele concluzii ale evaluării intervențiilor POAD sunt:

La nivel de politici, sector

1. Datele la nivel macro al indicatorilor referitori la risc de sărăcie și excluziune socială, cât și datele obținute ca urmare a analizelor sectoriale (transferuri sociale) indică o îmbunătățire a situației persoanelor din grupul țintă al POAD și faptul că există o scădere reală a numărului de persoane care se confruntă cu riscul de sărăcie și excluziune socială progrese în ultimii ani. Aceste progrese sunt însă limitate, România aflându-se încă, în cele mai multe dintre cazuri, pe ultimele locuri la nivelul UE, în ceea ce privește indicatorii care măsoară riscul de sărăcie și excluziune socială.

2. POAD a cunoscut progrese majore din perspectiva evoluției numărului de beneficiari finali, dar cu rupturi de continuitate și cu servicii oferite către beneficiari multipli. Deși și-a atins în mare măsură obiectivele în raport cu rezultatele intervenției, POAD nu au avut până în acest moment capacitatea de a produce singular schimbări majore în ceea ce privește nivelul de trai al populației.

3. Din perspectiva respondenților la interviuri atât la nivel macro, mezo cât și micro, intervențiile POAD au fost binevenite, dar ele au un efect temporar și trebuie susținute pe termen mediu și lung. Sistemul a fost proiectat și dezvoltat eficient, dar și a avut dificultăți în implementare. Cu toate acestea a ținut cont de adaptările necesare pe parcurs, deși o parte din partenerii din proiect (de exemplu prefecturile) nu au avut resurse suplimentare alocate pentru activitățile în care au fost implicați de-a lungul timpului.

4. Din perspectiva beneficiarilor finali, forma predominantă de asistență POAD primită de către beneficiarii finali este cea de pachete produse alimentare, fiind urmată de acordarea de mese calde prin tichete sociale, articole de igienă și rechizite pentru elevi sau tichete pentru achiziția acestora. Beneficiarii finali ai POAD nu sunt singulari, ci multipli pe fiecare

gospodărie, cu o distribuție echilibrată pe gen și vârstă și cu o notă mai accentuată în rândul vârstnicilor și copiilor sub 5 ani.

5. Asistența POAD a răspuns majorității nevoilor beneficiarilor finali, dar nu suficient pentru a asigura acoperirea nevoilor pentru aproape 1 din 4 beneficiarii finali. Deficitul de asistență se resimte mai mult în rândul beneficiarilor de materiale școlare.

6. Din discuțiile cu participanți la focus grupuri a reieșit faptul că este nevoie de creșterea sumei acordate și acordarea acesteia mai des, posibil trimestrial sau semestrial.

7. O perspectivă mai detaliată este formulată în urma sondajului de opinie, din care rezultă că principalele nevoi suplimentare față de cele care beneficiază deja de asistența POAD sunt sprijinul pentru plata facturii la energie electrică, gaz, încălzirea cu lemne, renovarea și izolarea termică a locuinței, racordarea la utilități sau montarea de panouri electrice, chiar dacă ele nu sunt prevăzute ca fiind eligibile în POAD.

În implementare

8. Au existat deficiențe de implementare reflectate în numărul redus de beneficiari mai ales în prima parte a implementării POAD (2017-2019).

9. Alte dificultăți au fost legate de comunicarea dificilă cu unii dintre beneficiari, lipsa personalului specializat și a capacității administrative scăzute în cadrul organizațiilor partenere, modificările legislative, birocrăție, gestionarea și depozitarea cantităților mari de bunuri ce urmau să fie distribuite.

10. Au apărut deficiențe de organizare și gestionare a resurselor materiale și umane pentru asigurarea livrării la timp a asistenței alimentare și materiale.

11. Asistența POAD a fost acordată la timp pentru marea majoritate a beneficiarilor finali.

12. La nivel central, respondenții au identificat obstacole diverse legate de volumul foarte mare de beneficiari eligibili pentru acțiunile programului POAD 2014-2020, procedurile de achiziție datorită valorii totale mari implicate la nivel național, capacitatea operațională la

nivel local în implementarea POAD, lipsa accesului la informații pentru grupurile defavorizate vizate prin acest program.

13. Din perspectiva beneficiarilor, subliniem faptul că acordarea sprijinului POAD către beneficiari decurge în general fără obstacole majore, birocrăția și necesitatea deplasării fiind menționate ca obstacole doar pentru unii dintre beneficiari.

14. Achizițiile de tichete și acordarea a ajutorului prin intermediul lor au adus rapiditate, reduceri de costuri și un control mai riguros al furnizării sprijinului alimentar.

La nivel de beneficiari finali

15. Ajutoarele au avut un impact pozitiv asupra beneficiarilor, aducând o stare de liniște și încredere în rândul acestora. De asemenea, efectele s-au extins și în rândul familiilor beneficiarilor.

16. 7 din 10 beneficiari intervievați declară că asistența oferită de FEAD a produs schimbări reale pentru ei înșiși sau pentru membrii gospodăriei lor

17. Programul de sprijin alimentar poate fi extins în rândul altor grupuri vulnerabile, dar această posibilitate este afectată major de capacitatea administrativă instituțională relativ redusă necesară identificării propriu-zise a acestora și a includerii lor în programe sociale potrivite nevoilor lor.

18. Furnizarea și monitorizarea măsurilor auxiliare reprezintă un domeniu în care potențialul de POAD ar putea fi exploatat în continuare. Necesitatea de a consolida măsurile auxiliare este foarte crescută și rezultă din studiul nostru efectuat împreună cu beneficiarii finali și autoritățile publice responsabile de implementarea programului.

19. Măsurile auxiliare sunt apreciate de către beneficiarii finali ca fiind foarte utile, iar cel mai frecvent menționate sunt ajutorul psihologic sau terapeutic și recomandări privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente. Cel mai puțin utilizate au fost măsurile consiliere privind igiena personală,

redirecționare către serviciile competente, dar și pregătire personală, dar și consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei.

20. Măsurile auxiliare au efecte semnificative pe termen mediu și lung dacă sunt furnizate sistematic și pe o perioadă mai lungă de timp.

21. Deși POAD a inclus măsuri inovatoare, cum ar fi utilizarea voucherelor și cardurilor, implementarea sa a întâmpinat o serie de dificultăți, în special, din cauza întârzierilor în punerea în aplicare a intervențiilor. Cu toate acestea programul și-a atins în mare măsură obiectivele: de a contribui la reducerea sărăciei prin sprijinirea celor mai defavorizate persoane și de a promova coeziunea socială și de a stimula incluziunea socială.

22. Au fost dezvoltate practicile bune de selecție a măsurilor de sprijin și distribuție și pot fi continuate în viitoarele programe de întraajutorare a persoanelor defavorizate.

4.2. Recomandări

Principalele recomandări ale evaluării intervențiilor POAD sunt:

1. La nivelul politicilor sociale în sectorul/ domeniul asistenței sociale, se recomandă alocarea resurselor financiare pentru acoperirea nevoilor identificate, alocarea de resurse umane, necesare continuării și extinderii furnizării sprijinului material și alimentar.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

Termen scurt și mediu

Această recomandare vizează următoarele acțiuni.

- Continuarea intervențiilor de asistență alimentară și materială prin complementaritatea cu alte programe de intervenție naționale sau din fonduri externe nerambursabile, care au drept efect direct sau secundar îmbunătățirea situației și reducerea riscului de sărăcie și excluziune socială.

- O mai bună gestionare a programului de asistență alimentară și materială, fără întreruperi și optimizare a asistenței în raport cu beneficiarii unici.
- Adaptarea formelor de asistență dezvoltate în perioada 2014-2023 prin POAD ca sprijin esențial pentru beneficiarii finali, corelată cu o identificare mai precisă a nevoilor de asistență în rândul potențialilor beneficiari, suplimentarea și redistribuirea măsurilor de asistență în funcție de nevoile identificate.
- Alocarea de resurse suplimentare pentru organizațiile care vor fi implicate în programele viitoare în distribuirea asistenței la nivel local.
- Păstrarea continuității ajutorului pentru a răspunde mai eficient nevoilor beneficiarilor, în special în cazul familiilor cu mai mulți copii sau cu venituri reduse.
- Analiza posibilității de extindere tipului de asistență inițiat prin POAD în raport cu nevoile suplimentare identificate, respectiv îmbrăcămintea adecvată pentru elevi, plata facturii la energie electrică, gaz, încălzirea cu lemne, renovarea și izolarea termică a locuinței, racordarea la utilități sau montarea de panouri electrice.
- Evitarea schimbărilor legislative succesive privind asistența alimentară și materială pentru asigurarea predictibilității normative și instituționale în mecanismul de implementare.

2. Apelurile din POIDS trebuie să direcționeze finanțarea și sprijinul spre grupurile cele mai sărace dar să poată să fie adaptate pentru extindere la nevoile persoanelor sărace care sunt într-o continuă schimbare.

Autoritate de management

Termen scurt

Această recomandare vizează următoarele aspecte.

- continuarea formelor de asistență pentru persoanele dezavantajate, dezvoltate în perioada 2014-2023 prin POAD, prin adaptarea la noile nevoi identificate ale

beneficiarilor și planificarea acordării acestuia cu o frecvență adaptată la așteptările beneficiarilor.

3. Creșterea capacității administrative în implementarea asistenței alimentare și materiale printr-o mai bună comunicare între AM responsabil și organizațiile partenere, o mai bună comunicare cu beneficiarii finali și asigurarea personalului necesar la nivelul autorităților locale/organizații partenere pentru operațiunile specifice

Autoritate de management

Termen scurt

Această recomandare vizează următoarele aspecte.

- Remedierea deficiențelor de organizare și gestionare a resurselor materiale și umane pentru asigurarea livrării la timp a asistenței alimentare și materiale;
- Eficientizarea procedurilor de achiziție astfel încât calendarul distribuirii sprijinului material și alimentar să nu fie afectat;
- Creșterea capacității operaționale a MIPE, la nivel de resurse umane, în acordarea sprijinului alimentar și material, corelată cu o mai bună planificare a distribuirii sprijinului;
- Acordarea la timp a sprijinului material și alimentar prin reducerea birocrăției, corelată cu digitalizarea în furnizarea documentelor necesare pentru înregistrarea beneficiarilor eligibili.
- Continuarea programelor de sprijin alimentar către beneficiarii finali, corelată cu o evaluare sistematică a schimbărilor rezultate în viața lor în urma primirii sprijinului.

4. Furnizarea simultană a măsurilor auxiliare cu livrarea ajutoarelor și corelarea lor cu serviciile sociale, medicale, de educație, de ocupare etc. la nivel local, în funcție de specificul grupurilor țintă vizate.

Autoritate de management

Termen scurt

Această recomandare vizează următoarele aspecte:

- Analiza posibilității de generalizare a asistenței alimentare și materiale prin sistemul de vouchere/carduri pentru a asigura adecvarea asistenței la nevoile individuale.
- Extinderea măsurilor auxiliare pentru beneficiarii finali, în special pe cele privind igiena personală, redirecționare către serviciile competente, dar și pregătire personală, consiliere și în materie de gestionare a bugetului familiei, concomitent cu consolidarea ajutorului psihologic sau terapeutic și a recomandărilor privind prepararea și depozitarea produselor alimentare, ateliere de gătit, activități educaționale care să promoveze alimentația sănătoasă sau consiliere cu privire la modalitățile de reducere a risipei de alimente.
- Continuarea și extinderea sprijinului prin vouchere și carduri și la alte măsuri de sprijin, cu fundamentare adecvata privind conținutul, cantitatea și calitatea ajutorului furnizat, însoțite de masuri auxiliare adaptate tipului de ajutor și grupurilor țintă vizate.

5. Dezvoltarea unui mecanism instituțional integrat (de la nivel de unitate administrativ teritorială până la nivel național) de identificare a persoanelor vulnerabile eligibile să beneficieze de sprijinul alimentar și material.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale și alte autorități relevante

Termen mediu

6. Promovarea de bune practici/lecții învățate pe mai mult componente: mecanisme de identificare a grupurilor vulnerabile, întărirea cooperării între actorii relevanți în implementarea programului, dezvoltarea de mecanisme permanente de monitorizare și evaluare a implicațiilor pozitive ale măsurilor auxiliare.

Autoritate de management

Termen mediu

Bibliografie

1. Arpinte D., (2019), Este România o țară de asistați social?, *Calitatea Vieții*, XXX, 1, p. 42-58.
2. Banca Mondială, (2023), Manufacturing, value added (% of GDP) - Romania <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?end=2022&locations=RO&start=1991>
3. Banca Mondială, (2022), Tax revenue (% of GDP) - Romania <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?end=2021&locations=RO&start=1981&view=chart>
4. Banca Mondială, (2023), Coeficientul GINI, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=RO>
5. Banca Mondială, (2022), Tax revenue (% of GDP) - Romania, <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=RO>
6. Barbieri, P., Cutuli, G., Guetto, R., & Scherer, S. (2019). Part-time employment as a way to increase women's employment: (Where) does it work? *International Journal of Comparative Sociology*, 60(4), 249-268. <https://doi.org/10.1177/0020715219849463>
7. Biblioteca Fondului Monetar Internațional, (2022), Disparități Regionale și Convergență, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/311/article-A002-en.xml>
8. Chen, H.T. (2005) "Evaluarea Bazată pe Teorie"; in Mathison, S. (ed.) *Enciclopedia de evaluare*, Thousand Oaks, Calif.; Londra: Sage Publications.
9. Clerc, M. & Gaini, M. & Blanchet, Didier. (2011). Recommendations Of The Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A Few Illustrations.
10. Comitetul European al Regiunilor, (2017), The Future of Industry in Europe, <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/The%20future%20of%20industry%20in%20Europe/future-of-industry.pdf>
11. European Commission (2013), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evals_ed.pdf
12. European Commission (2013), EVALSED sourcebook: Methods and techniques, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

13. European Commission (2006), Working Document No 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators,
14. European Commission (2014), Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and recommendations, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
15. Eurostat, (2021), Services represented 73% of EU's total GVA, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211021-1>
16. Eurostat, (2022), Living conditions in Europe - income distribution and income inequality
17. Eurostat, (2021), Income quintile share ratio, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Income_quintile_share_ratio
18. Eurostat, (2023), People at risk of poverty or social exclusion in 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230614-1#:~:text=In%202022%2C%2095.3%20million%20people,household%20with%20very%20low%20work>
19. Eurostat, cod de date online **EARN_NT_NET**
20. Eurostat cod de date online **EU SILC**
21. Eurostat, cod de date online **GOV_10A**
22. Eurostat, cod de date online **ILC_DI03**
23. Eurostat, cod de date online **ILC_DI12**
24. Eurostat, cod de date online **ILC_IW01**
25. Eurostat, cod de date online **ILC_PEPS_01N**
26. Eurostat, cod de date online **LFSI_EDUC_A**
27. Eurostat, cod de date online **LFSI_EMP_A**
28. Eurostat, cod de date online **LFSI_PT_A**
29. Eurostat, cod de date online **PRC_PPP_IND**
30. Eurostat, cod de date online **RD_E_GERDTOT**
31. Eurostat, cod de date online **TPS00155**
32. Eurostat, cod de date online **TESPM010**
33. Eurostat, cod de date online **TESPM030**
34. Eurostat, cod de date online **TESPM050**
35. Eurostat, cod de date online **UNE_LTU_A**
36. Eurostat, cod de date online **UNE_RT_A**
37. Gaffey, V. (2013), A fresh look at the intervention logic of Structural Funds, Evaluation, vol.19, 2, pp.195-203

38. Guidance note FEAD evaluations in 2014-2020 programming period, <https://circabc.europa.eu/ui/group/16db2489-4453-4896-ba3b-c77adcbdc3f0/library/f9c019e1-c78e-41e4-81a6-56809db512c0>
39. ICCV. (coord), (2020), *Raport social al ICCV 2020, Pandemia și standardul de viață. Politici de protecție socială*, Academia Română
40. INS Tempo, matricea SAR112B
41. Ilie S. (2022), în Stanescu, Iulian & Mihalache, Flavius, *Romania rurala in noul capitalism: 1990 2020*. ed. Pro Universitaria
42. Institutul European pentru Egalitatea de Gen, (2023), *Income quintile share ratio S80/S20 for disposable income by sex and age group*
43. https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/eustrat_epsr_eoalm_ium_ilc_di11/datatable
44. International Trade Administration, (2023), *Romania - Country Commercial Guide*
45. <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/romania-information-communications-technology-ict>
46. La Via Campesina, (2016), *Report: Farm Succession in Romania - Eco Ruralis*
47. <https://viacampesina.org/en/report-farm-succession-in-romania-eco-ruralis/>
48. Marianna Filandri & Emanuela Struffolino (2019) *Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labor market characteristics*, *European Societies*, 21:1, 130-157, DOI: 10.1080/14616696.2018.1536800
49. Melloni, E., Pesce, F., Vasilescu, C. (2016), “Are social mechanisms usable and useful in evaluation research?”, *Evaluation*, Vol. 22(2) 209-227
50. Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (2015), *Evaluarea ex-ante a Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate 2014-2020*, <https://mfe.gov.ro/programe/autoritati-de-management/autoritatea-de-management-pentru-programul-operational-ajutorarea-persoanelor-defavorizate/>
51. Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, ultima versiune aprobată a Programului Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate <https://mfe.gov.ro/programe/autoritati-de-management/autoritatea-de-management-pentru-programul-operational-ajutorarea-persoanelor-defavorizate/>
52. Muntele, I., Istrate, M., Horea-Șerban, R.I. and Banica, A., (2021). *Demographic Resilience in the Rural Area of Romania. A Statistical-Territorial Approach of the Last Hundred Years*.
53. OECD, (2023), *Income inequality*, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
54. Popescu, A., Toma Adrian, D.I.N.U. and Stoian, E., 2018. *Demographic and economic changes characterizing the rural population in Romania. Population*, 8, p.17.

55. Regulamentul (UE) nr. 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/LSU/?uri=CELEX:32014R0223>
56. Simionescu M. and Naroș M. (2019), The Unemployment of Highly Educated People in Romania. A Panel VAR Approach. Studia Universitatis „Vasile Goldis” Arad - Economics Series, Vol.29 (Issue 3), pp. 20-37. <https://doi.org/10.2478/sues-2019-0010>
57. Strategia Europa 2020,
http://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_roEuropean Commission (2015), Guidance document on evaluation plans, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf
58. Trading Economics, (2022), Romania - Gini coefficient of equivalised disposable income, <https://tradingeconomics.com/romania/gini-coefficient-of-equivalised-disposable-income-eurostat-data.html>
59. Trading Economics, (2022), Romania - Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction, <https://tradingeconomics.com/romania/impact-of-social-transfers-excluding-pensions-on-poverty-reduction-eurostat-data.html>
60. Zamfir C., Cace S. (2020), Covid19 în România date, analize, evoluții și statistici, editura Expert, București, p. 19

Anexe

Studii de caz

Conform metodologiei de cercetare științifică dezvoltate pentru identificarea și elaborarea studiilor de caz, prezentăm în continuare cele șase studii de caz.

1. Studiu de caz- Eficacitatea programului

Perspectivile beneficiarilor finali despre ajutoarele primite prin POAD 2014-2020 sunt acelea conform cărora, astfel de inițiative sunt mai mult decât bine venite, însă este nevoie de susținerea acestora atât pe termen mediu cât mai ales pe termen lung.

Analiza nevoilor beneficiarilor finali și a caracteristicilor lor nu a fost realizată optim înainte de demararea implementării propriu-zise POAD 2014-2020. Ca efect invers, s-a constatat că o parte dintre beneficiarii finali au pus la vânzare diferite produse din ajutorul primit, deoarece ar fi avut nevoie de bani, alimente sau alte produse decât cele primite prin POAD 2014-2020. Perspectivile de la nivel central privind nevoile beneficiarilor finali ar trebui să fie fundamentate pe baza unui suport științific actualizat în mod regulat pe parcursul implementării la contextul social curent și dinamica specifică.

Prezentăm în continuare factorii care au contribuit la succesul sau eșecul implementării programului.

Printre factorii de succes menționați se numără:

- capacitatea instituțiilor locale de a identifica beneficiarii finali ai POAD într-un timp relativ scurt de la demararea implementării programului;
- coordonarea eficientă între instituțiile de la nivel local și cele de la nivel județean
- adaptabilitatea instituțiilor locale și județene la modificări ale cadrului administrativ în timpul implementării programului

Printre factorii de insucces identificați se numără:

- încărcarea personalului din instituțiile de la nivel local și județean cu activități adiționale celor cotidiene și neremunerate;
- Lipsa unei practici unitare de implementare a POAD în toate județele țării.

Un exemplu în acest sens îl constituie criteriile de eligibilitate pentru ajutorul de trusou, care specificau intervalul de 0-3 luni vârsta bebelușului, însă ajutorul a fost oferit abia după 6 luni, iar beneficiarii selectați inițial nu se mai încadrau în respectivul criteriu. În funcție de județ listele de beneficiari au fost refăcute integral, sau au păstrat aceiași beneficiari deși nu se mai încadrau în condițiile de eligibilitate.

- Confuzii și modificări ale procedurilor propriu-zise de implementare chiar în timpul implementării POAD 2014-2020
- Proiectarea POAD fără fonduri dedicate instituțiilor altele decât cele centrale care au implementat proiectul
- Resursa umană limitată din punct de vedere numeric în cazul instituțiilor locale, în special a celor din sfera asistenței sociale

Implicarea DAS-urilor în procesul de implementare a POAD a însemnat în multe cazuri delegarea responsabilității către o instituție în care adesea raportul dintre angajați și beneficiarii finali este de ordinul unei persoane angajate la mii de beneficiari identificați. Acestora se adaugă problema beneficiarilor potențiali a căror identificare implică la rândul ei muncă specifică, inclusiv desfășurarea unor anchete sociale în teren.

- MIPE nu a creat un parcurs logistic pentru POAD: în acest sens ar fi fost nevoie de asigurarea resursei umane pentru manipularea pachetelor de ajutoare grele de 25 de kg. În schimb acestea au fost descărcate în multe situații cu ajutorul beneficiarilor finali capabili de astfel de operațiuni fizice.
- Instituțiile implicate la nivel local: atât prefecturile, cât și primăriile, DGASPC-urile, inspectoratele școlare județene, nu au fost instruite clar și unitar referitor la toate aspectele implicate în implementarea complexă a POAD 2014-2020.

Durabilitatea acțiunilor finanțate

Durabilitatea acțiunilor finanțate prin POAD 2014-2020 a fost limitată prin tipurile de ajutor oferite. Fiecare beneficiu oferit prin intermediul POAD 2014-2020 a fost evaluat ca fiind extrem

de util dar mai degrabă pe termen scurt, fără a avea în vedere modificarea actualei situații în care beneficiarii finali se află. Putem spune că, mai ales în anul 2020, atunci când lumea întreagă traversa pandemia de Covid-19, utilitatea ajutoarelor oferite prin POAD a fost foarte ridicată. Cu toate acestea, luând în considerare sumele finanțate de către CE, ar fi fost bine-venite și măsuri prin care beneficiarii finali să fie ajutați să depășească starea de sărăcie relativă sau extremă în care se aflau la momentul intervenției POAD 2014-2020 și în care probabil continuă să se afle.

Concluzii și lecții învățate

Utilizarea fondurilor prin programul POAD 2014-2020 nu a generat efecte durabile pe termen mediu și lung. Ajutoarele oferite nu au modificat starea de fapt a beneficiarilor finali, ci au avut efecte mai degrabă punctuale, de moment.

Implementarea unui program cu o astfel de anvergură necesită finanțarea și susținerea instituțiilor complementare care realizează activitățile propriu-zise. Calitatea implicării instituțiilor județene și locale ar putea crește considerabil cu condiția ca personalul acestor instituții să fie motivat în mod direct să implementeze programul.

Pentru creșterea eficacității implementării programului POAD 2014-2020, MIPE trebuie să comunice mai bine cu partenerii din teritoriu pentru a le explica în mod clar procedurile prin care POAD urmează implementat eficace la nivel local. S-a constatat că au existat o serie de confuzii, de reguli și abordări care s-au schimbat pe parcursul perioadei propriu-zise de implementare, iar acest lucru a generat nemulțumiri în cadrul instituțiilor atât de la nivel județean cât și local. Totodată, s-a evaluat că s-ar putea analiza și alte alternative de acordare a ajutorului către beneficiarii finali precum: extinderea utilizării tichetelor electronice pentru achiziționarea produselor și bunurilor, cu o fundamentare adecvată bazată pe analiza prealabilă a conținutului și calității pachetului în funcție de tipul de ajutor și de categoria de grup țintă vizată. Se poate avea în vedere și implicarea a altor actori relevanți la nivel local pentru abordarea celor mai defavorizate persoane din comunitate. Se poate urmări și livrarea directă a pachetelor cu ajutoare la domiciliul beneficiarilor finali, eficientizând astfel costurile prin eliminarea costurilor de depozitare, sprijinind beneficiarii finali prin eliminarea dificultăților de deplasare și de transportare a pachetelor cu ajutoare.

Recomandări

MIPE să îmbunătățească și să eficientizeze procesul de implementare - achiziția și metodele de livrare a ajutoarelor oferite beneficiarilor finali.

MIPE ar trebui să centralizeze informațiile primite din teritoriu pentru a nu le resolicita de la instituțiile care au oferit deja respectivele informații. Astfel se poate evita munca inutilă a unor angajați din instituțiile județene și locale care oricum nu au primit finanțare pentru implementarea POAD 2014-2020.

Personalul instituțiilor din teritoriu nu a fost remunerat pentru sarcinile care le reveneau din implementarea POAD 2014-2020, deși aceștia au avut de realizat activități în timpul programului de muncă. Pentru o mai bună implementare este nevoie ca instituțiile implicate să fie susținute financiar pentru aceste sarcini suplimentare celor de zi cu zi.

MIPE ar trebui să creeze un sistem eficace și flexibil de identificare a persoanelor din grupurile țintă eligibile și a nevoilor acestora la nivel de familie/ gospodărie. Totodată, ar trebui să fie elaborate proceduri de lucru unitare, evitându-se supra-reglementarea și supra-birocratizarea față de cerințele regulamentului UE. De asemenea, este necesară colaborarea și cu alți actori relevanți de la nivel local, implicarea ONG-urilor, a entităților relevante de economie socială șamd., în procesul de identificare integrată a nevoilor grupurilor țintă vizate și de înregistrare a tuturor persoanelor eligibile să primească acest ajutor specific.

2. Studiu de caz- Eficiența

Din punct de vedere a gestionării administrative a sistemului

Situația dificilă în ceea ce privește personalul insuficient și lipsa specializării în rândul angajaților administrației publice a avut un impact semnificativ asupra eficienței procesului de livrare a pachetelor de mâncare către beneficiarii finali. Această problemă a creat o serie de provocări, inclusiv întârzieri în distribuție, distribuire ineficientă a resurselor și, implicit, un impact negativ asupra calității serviciilor oferite prin POAD 2014-2020. Schimbările rapide în regulile specifice POAD au pus la încercare capacitatea de comunicare și flexibilitatea instituțiilor partenere implicate la nivel județean și local. Ritmul alert al modificărilor succesive a generat o serie de provocări în implementarea corespunzătoare a POAD și a generat chiar confuzie în rândul celor implicați.

O situație critică s-a creat în cadrul primăriei, unde anchetele sociale erau necesare pentru sute de beneficiari, iar responsabilitatea către un singur membru al primăriei a dus la o supraîncărcare considerabilă. În plus, formatul anchetelor sociale a suferit modificări neașteptate, inițial fiind indicată posibilitatea unui format mai liber. Această nesiguranță inițială și schimbările ulterioare au complicat și mai mult procesul, iar autoritățile locale au fost lăsate fără o direcție clară în ceea ce privește documentația necesară.

Claritatea și accesibilitatea informațiilor cu privire la documentele necesare au fost deficiente de la început. Primăriile s-au confruntat cu o provocare majoră în gestionarea acestei situații complexe, iar lipsa unor linii directoare clare a afectat negativ eficiența lor.

Instruirea personalului de asistență socială în cadrul Unităților Administrativ-Teritoriale (UAT-uri) a fost, de asemenea, problematică, aceasta a fost efectuată de către prefecturi. Această schimbare de dinamică în procesul de instruire a condus la neconcordanțe și lacune în înțelegerea noilor reguli și proceduri de implementare.

Mai mult, au existat neconcordanțe evidente între comunicările inițiale și instrucțiunile ulterioare din procesul de implementare a POAD 2014-2020, generând reveniri și corecții după ce informațiile fuseseră deja transmise mai departe. Această lipsă de coerență și comunicare eficientă a contribuit la un grad crescut de confuzie și incertitudine în rândul instituțiilor

partenere, care au fost nevoite să se adapteze rapid la schimbările repetate, fără a dispune de timpul necesar pentru o asimilare adecvată.

Au existat mari probleme și în cazul cardurilor. Acestea se puteau bloca dacă persoana asistată încerca să cumpere altceva, lucru care necesita un proces mai degrabă complicat, de a suna la un telefon unde adesea nu răspundea nimeni, sau unde beneficiarul nu avea cum să sune, pur și simplu neavând un telefon propriu. Organizațiile din teritoriu au fost copleșite uneori de acest aspect, trebuind să acorde asistență tehnică și să intermedieze operațiuni de deblocare a cardului primit de beneficiarii finali ai programului.

Administrația responsabilă cu livratul pachetelor de alimente nu avea angajați care să le poată transporta. Din acest motiv, au fost adesea folosiți beneficiarii, sau chiar servicii de taximetrie, care ulterior refuzau să mai livreze pachetele beneficiarilor finali. Au fost probleme și cu livrarea pachetelor în mediul urban în timpul pandemiei - în mediul rural pachetele erau livrate în fața casei sau peste gard, însă în mediul urban era mai dificil de evitat contactul direct cu beneficiarii și nici nu exista un loc sigur pentru amplasarea pachetelor.

În ciuda provocărilor semnificative, sistemul a reușit să se adapteze progresiv la schimbările dese impuse de implementarea programului. Totuși, există unele primării care au devenit reticente sau chiar refractare în ceea ce privește implicarea în POAD 2014-2020. Această reacție instituțională poate fi atribuită, în parte, complexității și instabilității continue a regulilor impuse de MIPE, dar și a supraîncărcării angajaților, ceea ce a determinat o anumită rezistență din partea unora dintre autoritățile locale.

Cu toate acestea, în pofida acestor obstacole, au fost observate îmbunătățiri incrementale în funcționarea sistemului. Un aspect notabil al acestei evoluții pozitive este faptul că beneficiarii finali au devenit mai conștienți de ajutoarele disponibile și de procesele complexe implicate. Chiar dacă multe dintre aceste îmbunătățiri au fost percepute ca mai degrabă temporare, ele au avut un impact semnificativ în facilitarea procesului de acordare a ajutorului către beneficiarii finali.

Într-o notă optimistă, inițial, administrația era nevoită să insiste la beneficiarii finali pentru a ridica ajutorul alimentar, iar acest proces dura până la 60 de zile. Totuși, în prezent, s-a observat o schimbare semnificativă în acest sens. Procesul de acordare a ajutorului alimentar

se desfășoară acum mult mai eficient, rezolvându-se în doar câteva zile de la sosirea ajutoarelor. Acest succes este, în mare parte, datorat implicării active a voluntarilor din rândul beneficiarilor, care vin și participă la procesul de descărcare a ajutorului, accelerând astfel desfășurarea întregului ciclu de distribuire a pachetelor.

Aceste evoluții pozitive indică o adaptare progresivă a sistemului la provocările întâmpinate, precum și o creștere a conștientizării și implicării comunităților locale în procesul de asistență socială a persoanelor defavorizate. Cu toate că există încă dificultăți de depășit, aceste schimbări pozitive pot servi ca bază pentru consolidarea și optimizarea continuă a POAD 2014-2020. Pentru a depăși aceste dificultăți, ar fi esențial să se adopte măsuri imediate pentru a consolida echipa de angajați, fie prin recrutarea de personal suplimentar, fie prin oferirea de cursuri în gestionarea corespunzătoare a acestui tip de activități. Îmbunătățirea infrastructurii logistice și implementarea unor proceduri eficiente de distribuție ar putea, de asemenea, contribui semnificativ la rezolvarea acestei probleme. Totuși, experții implicați au precizat că o simplificare masivă a procedurii este dată de măsura adoptării „voucherelor pe card” cu care se poate cumpăra de la magazine. A fost salutată această inițiativă pentru că astfel întregul sector de distribuție a ajutorului este preluat de către sistemul privat și administrația publică nu mai este îngreunată din punct de vedere logistic. Administrația la nivel local a fost îngreunată peste fișa postului, neexistând nici o formă de finanțare pentru implementarea activităților specifice POAD.

În plus, colaborarea cu organizații sau cu voluntarii locali ar putea reprezenta o soluție viabilă pentru a sprijini eforturile administrației publice locale în furnizarea adecvată a pachetelor de ajutor. De altfel, deși cooperarea cu ONG-urile care pot furniza servicii de asistență socială este menționată în program, nu am identificat situații în care să se fi întâmplat acest lucru. Aceasta ar putea nu doar să asigure o mai bună acoperire teritorială, dar și să aducă în comunitate resurse și competențe suplimentare.

În concluzie, abordarea acestei probleme cu o viziune cuprinzătoare, care include atât îmbunătățirea resurselor umane, cât și optimizarea proceselor logistice, va fi esențială pentru a asigura pe viitor un serviciu eficient și de calitate pentru beneficiarii finali.

Înregistrarea datelor și informațiilor privind operațiunile și beneficiarii finali

De-a lungul evoluției, inițiativele au suferit transformări semnificative, cu un început mai puțin favorabil, caracterizat de măsurători inadecvate care, în timp, au fost confirmate ca fiind incorecte. În urma acestei constatări, au fost implementate improvizații pentru a corecta deficiențele existente constatate. De-a lungul procesului, s-a intervenit periodic pentru a ajusta regulile și condițiile, evidențiind o adaptare la nevoile și cerințele în schimbare.

Un exemplu clar în acest sens este demararea procesului de înscriere a beneficiarilor școlari, unde inițial nu s-au prevăzut câmpuri pentru informații despre venitul pe membru de familie, o lacună identificată abia ulterior. Acest aspect a fost corectat printr-o intervenție ulterioară, demonstrând flexibilitatea sistemului de a reacționa la provocări și de a îmbunătăți procesele în timp real.

Pe măsură ce s-a constatat că există o proporție semnificativă de persoane sărace în România și că selecționarea propriu-zisă a beneficiarilor ar putea deveni dificilă, s-au făcut alte ajustări în regulile jocului pentru a gestiona eficient situația identificată. În mod evident, aceste intervenții au avut un caracter reactiv, fără o planificare prealabilă detaliată, indicând lipsa unei strategii bine conturate la început.

În ansamblu, procesul a fost caracterizat de adaptare continuă și ajustări reactive la situații specifice. În loc să fie implementat într-un mod organizat și bine gândit de la bun început, sistemul a evoluat pe baza necesităților apărute în timpul derulării, reflectând o abordare mai degrabă reactivă decât proactivă în implementarea legislației.

Procesul a fost guvernat de un calendar impus, în care Ordonanța de Urgență nr. 133/ 2021¹³ avea la bază două legi distincte: una privind furnizarea rechizitelor și alta privind furnizarea tichetelor pentru elevi. În etapa inițială, dosarele necesare pentru obținerea rechizitelor au fost depuse în școli, în timp ce cele pentru tichete au fost depuse în primării. Trebuie subliniat faptul că nu s-a cerut explicit depunerea unei cereri sau a unui dosar special pentru a beneficia de prevederile OUG 133/ 2021.

¹³ privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2021-2027 alocate României din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul social european Plus, Fondul pentru o tranziție justă, Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 1207 din 20 decembrie 2021

Pe baza listelor generate din dosarele depuse la primării și școli, au fost încărcate în Sistemul Informatic Integrat al Învățământului din România (SIIR), unele date fiind esențiale. Pentru a realiza această încărcare corect, era necesar să dispună de acele date, o parte dintre ele fiind în posesia primăriilor. Însă, trebuie menționat că primăriile nu erau obligate să furnizeze aceste date, având doar responsabilitatea de a oferi nume și prenume și de a întreba despre numărul de absențe al copilului, fără a dezvălui detalii despre situația financiară a familiei.

Confruntându-se cu această nevoie de informații suplimentare impusă de SIIR, inspectoratul școlar județean a inițiat colaborări și s-au adresat solicitări către primării, întrucât aceste date erau esențiale pentru conformitatea cu cerințele sistemului. Este important de subliniat că această cerere de informații suplimentare nu era în concordanță cu politicile inițiale ale primăriilor, iar eforturile au implicat solicitări și colaborări bazate pe înțelegere inter-instituțională reciprocă.

Școlile, în 2022-2023, ca în anul precedent au introdus datele în SIIR, Ministerul Educației (proprietarul și administratorul SIIR) a extras date incomplete/ neconforme. Datele, fără a mai putea fi verificate/ completate de școli, au fost trimise la MIPE. Datele din SIIR de acea dată nu erau separate clar de cele din anul precedent, erau amestecate și cu datele promise în emisiunea 2 de carduri (promisiune neonorată).

Cardurile (suporturile fizice) deja existente la beneficiar trebuiau alimentate cu banii pentru anul 2021-2022 și a fost și o distribuție suplimentară de carduri (pentru noii intrați). A fost o situație de dezorganizare cu sute de întrebări fără răspuns (întrebări de la inspectorat- școală- părinți- presă), cu promisiuni de revizuire/ refinanțare.

Nu a existat comunicare pentru aspectul când se alimentează cu bani vechile carduri și noile carduri (erau alimentate o parte dintre ele, de exemplu o mamă cu patru copii a primit finanțare doar pentru două dintre acestea fără nicio explicație lămuritoare în acest sens).

Frecvența sprijinului, tipul și conținutul

Pentru că POAD 2014-2020 a fost implementat prin mai multe organizații și în diferite forme, răspunsurile obținute în cercetarea calitativă de teren au fost diferite. Majoritatea experților sunt de părere că pachetele alimentare puteau fi înlocuite în totalitate de carduri, și că

pachetele alimentare au venit prea rar, în cantități relativ mari. Un lucru comun tuturor operațiunilor programului POAD 2014-2020 este că au existat întârzieri relativ mari. În privința trusourilor destinate nou-născuților, se pune problema unui aspect important și anume faptul că aceste pachete au ajuns la beneficiari după ce bebelușul a depășit deja vârsta eligibilă stabilită prin program. Această întârziere în furnizarea trusurilor aduce cu sine mai multe consecințe, în special în ceea ce privește ajustarea dimensiunilor hainelor la mărimea actuală a copilului.

În momentul în care pachetul ajungea la destinație, articolele vestimentare incluse nu se mai potriveau bebelușului în mod corespunzător. Evoluția rapidă a dimensiunilor corpului unui nou-născut face ca îmbrăcămintea destinată primei luni de viață să devină imediat neadecvată după trecerea acestei perioade.

Înainte ca tichetul destinat persoanei nevoiașe să fie pus la dispoziție, anumite magazine sătești deja pregătiseră trusouri, dar prețul acestor trusouri era deja dublu comparativ cu ceea ce se percepea în aceleași magazine cu doar o săptămână în urmă.

Acest fenomen subliniază o realitate importantă: piața se adaptează cu ușurință și speculează rapid orice neajuns în organizarea unui sistem public. În acest caz specific, odată cu apariția nevoii de trusouri pentru persoanele nevoiașe, anumite magazine au reacționat prompt prin pregătirea unor astfel de pachete, dar au impus un cost semnificativ mai mare. Această adaptabilitate rapidă a pieței poate duce la o exploatare a situațiilor de criză sau a neajunsurilor în furnizarea de ajutor, afectând adesea cei mai vulnerabili membri ai comunității.

Pe de altă parte, acordarea unei mese calde pe zi vârstnicilor a răspuns cu frecvență regulată (zilnic, timp de aproape un an) unei nevoi cotidiene.

Efecte indirecte semnificative

În rândul organizațiilor locale și județene care au implementat programul POAD 2014-2020, s-a observat o creștere a reticenței și nemulțumirii, determinată de absența beneficiilor tangibile și de suprasolicitarea generată de neclarități, schimbări frecvente și de verificări repetate.

Acest climat advers a condus la o organizare sporită din partea beneficiarilor finali, care au preluat și gestionat ajutorul pentru a compensa lacunele evidente ale organizațiilor partenere.

Încrederea beneficiarilor finali în instituțiile statului a fost afectată de mai mulți factori, inclusiv:

1. Întârzieri în procesul de acordare a ajutorului.
2. Nelivrarea ajutorului către unii beneficiari din cauza lipsei de fonduri.
3. Neînțelegerea regulilor de acordare a ajutorului de către beneficiarii finali, care includeau praguri clare ce separau persoanele care primeau ajutor de cele care nu primeau, deși acordarea ajutorului putea fi gestionată mai flexibil și progresiv.

În județul Olt, aproximativ 20% dintre beneficiarii finali nu au primit tichetele de asistență, primind doar promisiuni că această situație va fi remediată. Această problemă a persistat până când Ministerul Investițiilor și Proiectelor europene (MIPE) a recunoscut și a asumat public că nu existau suficiente fonduri pentru a acoperi toate necesitățile identificate în teren. Aceste deficiențe semnificative au contribuit la o scădere vizibilă a încrederii în programul POAD și în capacitatea instituțiilor statului de a implementa și gestiona eficient astfel de inițiative.

Costurile și partea financiară a fost gestionată în întregime de MIPE iar organizațiile partenere intervievate nu au avut un cuvânt de spus sau vreo decizie de luat în această privință. Rolul lor a fost mai degrabă de executanți.

Grupuri excluse și eligibilitate

Anumite persoane, în special vârstnici, dețin terenuri mai extinse, dar din diverse motive nu au posibilitatea efectivă să le lucreze sau să le închirieze altor fermieri. Aceste persoane se confruntă cu dificultăți financiare semnificative, însă, în mod paradoxal, nu îndeplinesc criteriile de eligibilitate necesare pentru a beneficia de diverse forme de asistență.

Este vorba despre o categorie vulnerabilă de proprietari de terenuri care, din cauza incapacității de a exploata sau de a valorifica aceste proprietăți deținute, se află într-o situație financiară precară. Cu toate acestea, ei nu intră în calificările stabilite pentru diverse programe

de sprijin, ceea ce îi lasă într-o zonă gri, în care nu beneficiază de niciun ajutor concret deși ar avea mare nevoie.

Pentru a veni în întâmpinarea acestei situații complexe, era necesară implementarea unei anchete sociale separate, axată pe nevoile din această categorie specifică de persoane. Această anchetă ar fi trebuit să analizeze detaliat circumstanțele individuale ale acestor proprietari de terenuri și să identifice nevoile specifice cu care se confruntă. Totuși, în realitate, acești oameni erau lăsați în urmă, deoarece anchetele sociale erau în coada listei beneficiarilor, primând beneficiarii de VMG, ASF, apoi cei cu dizabilități.

Această situație subliniază necesitatea de a avea stabilite proceduri mai eficiente și sensibile la nevoile specifice ale diferitelor categorii de persoane vulnerabile. O abordare personalizată, în care se acordă atenție detaliată la circumstanțele individuale, ar putea contribui la identificarea corectă a nevoilor și la furnizarea de sprijin adecvat pentru acei proprietari de terenuri care, deși nu sunt direct implicați în producția agricolă, se confruntă cu provocări financiare semnificative.

Ca o altă recomandare, terenul nefolosit de către vârstnici ar putea fi luat în arendă de o societate cooperativă agricolă locală - înființată ca întreprindere socială, fie de către ONG-uri prin fondurile specifice economiei sociale, fie de către o companie locală. Autoritățile publice locale ar putea inventaria aceste terenuri și înlesni organizarea lor, proprietarii vârstnici urmând să fie răsplățiți corespunzător prin arendă. Valorificarea resurselor existente și oferirea unui cadru legislativ-informațional optim pentru dezvoltare ar putea antrena mecanismele specifice economiei locale și poate contribui la dezvoltarea comunităților.

De asemenea, ceilalți vârstnici, fără proprietăți semnificative, au fost și ei la sfârșitul listei de prioritate, doar cei de peste 75 de ani beneficiind aproape un an de un program cu mese calde în fiecare zi. De asemenea, mai mulți șomeri de lungă durată necuprinși în VMG și ASF au fost probabil excluși, asta dacă nu au apucat să fie cuprinși de ultima categorie ca prioritate, anchetele sociale.

3 Studiu de caz- Relevanța programului

Principala modalitate prin care relevanța POAD 2014-2020 ar putea crește este acela de a include măsuri cu un grad de sustenabilitate ridicat pe termen mediu și lung. În actuala formă, POAD nu intervine asupra cauzelor efective care conduc sau păstrează persoanele în starea de sărăcie, fie ea relativă sau absolută. Percepțiile beneficiarilor finali despre impactul pe care ajutorul primit prin POAD 2014-2020 l-a avut asupra lor pot fi descrise ca pozitive și foarte pozitive, însă punctuale și lipsite de efect pe termen lung.

Gradul de relevanță al beneficiilor și prestațiilor oferite prin POAD a fost unul ridicat pe tot parcursul implementării proiectului. În funcție de regiune și de județ, nevoile percepute ale beneficiarilor finali au variat, motiv pentru care, acordarea unor pachete de ajutoare universale valabile la nivel național nu ar trebui considerată optimă. Pe parcursul cercetării ne-au fost raportate percepții contradictorii ale beneficiarilor în funcție de județul analizat. De exemplu, dacă într-un județ pachetul de igienă a fost apreciat, în alt județ același pachet nu a fost considerat necesar de o parte din beneficiarii finali.

Pachetele de ajutoare aveau o greutate de 25 de kg, ceea ce a creat dificultăți majore de transport pentru beneficiarii finali vulnerabili adeseori și sub aspectul sănătății. De asemenea, descărcarea acestor pachete a fost anevoioasă, iar în prea multe situații cei care au descărcat pachetele au fost beneficiarii finali. Gradul de relevanță a acestui pachet a variat profund în funcție de specificul local. Există exemple de situații în care pachetele au fost vândute mai departe, deoarece beneficiarii aveau de fapt nevoie de bani.

Criteriile de eligibilitate pentru ajutoarele și prestațiile din POAD au fost percepute mai degrabă ca fiind rigide. Gradul de relevanță al POAD ar fi putut fi mai ridicat dacă identificarea potențialilor beneficiari s-ar fi realizat pe criterii cu un grad de specificitate mai scăzut. Persoanele care aveau veniturile declarate cu un leu peste pragul stabilit de MIPE nu au putut beneficia de ajutoare deși nevoile acestora ar putea fi considerate similare. Putem spune că eligibilitatea beneficiarilor finali a fost determinată prin praguri rigide care nu sunt în acord cu realitatea socială.

Implementarea POAD în anul 2020 a însemnat deplasarea în teritoriu a personalului din prefecturi, într-o perioadă cu risc pandemic ridicat, fără a li se oferi alternative sau

echipamentele necesare pentru diminuarea riscului direct de infectare cu COVID-19. Una dintre prefecturile intervievate ne-a transmis faptul că personalul a fost infectat cu COVID-19 ca efect al activităților desfășurate din cadrul POAD 2014-2020. Cu toate acestea, nevoia socială din perioada pandemică a fost în mod cert mai ridicată decât în ceilalți ani ai implementării POAD. Pentru a evita astfel de situații este nevoie de alocarea unei marje bugetare dedicate costurilor administrative neprevăzute.

Recomandări:

Alte grupuri țintă care puteau fi vizate includ persoanele dezavantajate care au venituri scăzute, dar nu sunt beneficiare de VMG sau ASF. Din această categorie fac parte familiile monoparentale, familiile tinere și active, cu mai mult de doi copii, persoanele de etnie romă din comunități marginalizate, tinerii ieșiți în ultimii ani din sistemul instituționalizat de protecție a copilului, minorii aflați în gospodării cu intensitate scăzută a muncii și minorii care sunt nevoiți să se deplaseze în altă localitate pentru a urma studiile obligatorii.

Creșterea gradului de flexibilitate în evaluarea eligibilității se poate face prin adăugarea unui set de caracteristici suplimentare reglementărilor în vigoare. Un potențial exemplu este cel al unei mențiuni conform căreia, la pragul veniturilor unui beneficiar se adaugă o marjă de eroare de 50 sau 100 de lei. De asemenea, numărul copiilor dintr-o gospodărie ar trebui considerat un criteriu adițional foarte relevant în oferirea sprijinului din POAD 2014-2020.

Nevoile reale ale beneficiarilor nu au fost fundamentate printr-o cercetare științifică specifică, care să implice consultarea propriu-zisă a acestora. Din această cauză, gradul de relevanță a POAD a suferit anumite limitări. Resursele mobilizate pentru implementarea proiectului ar fi putut avea un impact mai mare dacă nevoile ar fi fost evaluate dintr-o perspectivă ascendentă, de la nivel local către instituțiile centrale. Trebuie menționat și faptul că anumite beneficii oferite prin POAD au fost proiectate optim și în acord cu nevoile beneficiarilor, precum oferirea de mese calde, carduri destinate achiziționării de alimente și ajutorul de tip trusou. Pentru celelalte inițiative din program nevoia socială diferă în funcție de profilul comunitar.

Pentru creșterea eficienței intervențiilor dedicate APD, se recomandă analiza blocajelor intervenite în implementarea programului. Luând în considerare categoriile de grupuri țintă vizate, se impune instituirea unei proceduri simple, în corelație cu cerințele regulamentului

fondului, de stabilire a criteriilor de eligibilitate și prioritizare a accesului persoanelor celor mai defavorizate la primirea sprijinului, care să permită selecția beneficiarilor finali în concordanță cu nevoile și momentul livrării efective a ajutorului. POAD nu poate susține și finanța sprijin pentru toate persoanele defavorizate, resursele financiare fiind limitate, de aceea, pentru asigurarea prioritizării este necesară eliminarea blocajelor administrative identificate la nivelul organizațiilor partenere, creșterea capacității de implementare prin implicarea și a altor actori relevanți la nivel local, în special în identificarea beneficiarilor finali pentru a îmbunătăți planificarea operațiunilor, actori care pot astfel contribui la eficientizarea furnizării ajutoarelor. De asemenea, pe baza experienței acumulate ar fi necesară elaborarea studiu de fezabilitate pentru stabilirea eficienței diferitelor alternative și modalități de furnizare a asistenței adaptate la nevoile grupurilor țintă vizate.

4. Studiu de caz-Valoare adăugată

Organizațiile partenere POAD 2014-2020 au fost de acord că programul acoperă nevoi reale ale beneficiarilor, persoanele aflate în privare materială severă fiind o realitate incontestabilă. Componenta de rechizite venea în completarea alteia, adică ordonanța 33 din 2001 adoptată prin legea 126 din 2002, care acorda rechizite, componenta dublându-se. Au existat și situații în care administrațiile publice locale au creat măsuri de asistență foarte asemănătoare cu POAD și s-au generat confuzii în acest sens.

Pe lângă elementele de organizare, este necesară extinderea tipurilor de sprijin și a volumelor de asistență, vizându-se grupurile excluse, pensionarii, cei cu terenuri nefolosite sau șomerii de lungă durată care nu beneficiază de vreun ajutor.

Privind tipurile de sprijin, ele pot fi extinse pentru a le permite beneficiarilor finali integrarea în societate și pe piața muncii:

- 1) Consiliere în carieră pentru găsirea unui loc de muncă adecvat, pregătire pentru elaborarea unui CV și alte abilități necesare incluziunii pe piața muncii.

- 2) Subvenționarea transportului către un loc de muncă (pentru a câștiga experiență) prin tichete de transport. În România, o mare parte din cei aflați în sărăcie severă se află departe de un pol economic județean.
- 3) Recalificare și cursuri de formare efectuate în parteneriat cu agenți economici, precum și subvenționarea locului de muncă pe o perioadă.
- 4) Servicii de creșă în mediul rural pentru a îndemna femeile să intre pe piața forței de muncă. Creșa poate fi inclusiv mobilă.
- 5) Angajarea cu normă parțială a unor beneficiari finali care au avut parte de reușite profesionale în cadrul unor grupuri de suport care să susțină învățarea reciprocă.
- 6) Consiliere psihologică, specializată inclusiv pe dependența de jocurile de noroc.
- 7) Medicină de familie preventivă precum și programe de conștientizarea a riscului abuzurilor de substanțe.
- 8) Consiliere legală și financiară.
- 9) Subvenționarea școlii de șoferi - permisul auto poate rezolva multe din problemele de mobilitate și angajabilitate în special în mediul rural.

Organizațiile partenere POAD ar avea nevoie de baze comune de date centralizate, de o actualizare în timp real prin intermediul platformelor cu privire la schimbările legislative, de platforme *software* care să ușureze colectarea datelor (spre exemplu recunoașterea cărții de identitate în urma încărcării unei fotografii și încărcarea automată a datelor). Volumul mare de muncă ar trebui să fie preluat și de ONG-urile partenere. Nu în ultimul rând, ar trebui rezolvată problema cardurilor și a deblocării acestora, a verificării soldului, în special pentru persoanele fără telefon mobil. În acest caz, primăriile ar putea beneficia de un dispozitiv electronic asemănător unui bancomat unde beneficiarii să își verifice soldul și să își deblocheze cardul în urma introducerii unor date personale. Parteneriatele dintre instituțiile participante ar trebui formalizate ca flux informațional, operând în cadrul aceleiași platforme.

Pentru a crește efectul de pârghie în termeni valoare adăugată a programului se recomandă o mai bună mobilizare a resurselor sociale și economice la nivelul comunităților locale, implicarea unor actori relevanți care pot aduce plusvaloare (ONG-uri, entități ale economiei sociale etc.) pentru asigurarea accesului persoanelor celor mai defavorizate (din grupurile țintă vizate) la alte tipuri complementare de sprijin (de exemplu din gama celor enumerate mai sus), astfel se

poate contribui în mod concret la promovarea incluziunii sociale a acestor persoane. Învățarea reciprocă și colaborarea între autorități centrale și locale, instituții publice relevante, servicii sociale și ONG-uri, structuri de economie socială poate conduce la îmbunătățirea funcționării sistemului și structurilor implicate, aducând valoare adăugată combaterii sărăciei.

5. Studiu de caz- rolul prefecturilor

Toate prefecturile implicate în cercetarea calitativă realizată în cadrul prezentei evaluări de program au avut perspective mai degrabă critice cu privire la implementarea POAD 2014-2020. Din punctul de vedere al prefecturilor participante, MIPE a elaborat obiectivele, criteriile și cerințele unui proiect de la nivel central, iar apoi a delegat integral responsabilitățile de implementare către instituții care însă nu au beneficiat de finanțare pentru realizarea activităților specifice din POAD 2014-2020.

MIPE nu a creat un parcurs logistic pentru POAD: ar fi fost nevoie de asigurarea resursei umane pentru manipularea pachetelor de ajutoare grele de 25 de kg, în schimb acestea au fost descărcate în multe situații cu ajutorul beneficiarilor finali.

Instituțiile implicate la nivel local: prefecturi, primării, DGASPC, inspectorate școlare, nu au fost instruite clar referitor la implementarea POAD.

Personalul instituțiilor din teritoriu nu a fost remunerat pentru sarcinile aferente implementării POAD, deși aceștia au avut de realizat activități în timpul programului de muncă. Pentru o mai bună implementare este nevoie ca instituțiile implicate să fie susținute financiar;

Structurile din teritoriu ale MIPE nu au participat la implementarea POAD, acest lucru nu este firesc în condițiile în care au fost cooptate alte instituții de la nivel județean și local.

Condițiile de acordare a ajutoarelor și prestațiilor prin POAD au fost modificate în timpul implementării proiectului, ceea ce a generat confuzii și complicații la nivelul prefecturilor și primăriilor;

Analiza nevoilor beneficiarilor finali nu a fost realizată complet și corect, o parte dintre beneficiari au pus la vânzare obiecte din ajutorul primit, deoarece ar fi avut nevoie de bani, alimente sau alte produse; perspectivele de la nivel central despre nevoile beneficiarilor finali nu au avut un fundament științific actualizat la contextul social;

MIPE nu a mobilizat personal pentru instrucție și deplasări în teritoriu în vederea implementării POAD, responsabilitatea a fost delegată unor instituții județene și locale, care au fost nevoite să contribuie, în absența unei finanțări dedicate pe POAD, iar în multe situații resursa umană existentă la nivel local era oricum insuficientă și slab remunerată;

Implicarea DAS-urilor în procesul de implementare a POAD 2014-2020 a însemnat în multe cazuri delegarea responsabilității ministeriale către o instituție în care adesea raportul dintre angajați și beneficiarii finali este de ordinul unei persoane angajate la câteva mii de beneficiari;

Ajutoarele de tip trusou au fost oferite prea târziu, iar regulamentul impus de MIPE a generat situații absurde: eligibilitate pentru familiile cu copii de 0-3 luni, ajutorul oferit după 6 luni;

- Suma de jumătate de miliard de euro nu a scos niciun om din starea de sărăcie;
- Utilizarea banilor pentru POAD nu a generat efecte sustenabile pe termen mediu și lung. Ajutoarele oferite nu au modificat cu nimic starea de fapt, ci au avut efecte punctuale, de moment.

Toate prefecturile implicate în cercetare au avut perspective critice și foarte critice despre implementarea POAD. Din punctul de vedere al prefecturilor participante, MIPE a realizat obiectivele, criteriile și cerințele unui proiect la nivel central, iar apoi a delegat integral responsabilitățile de implementare către instituții care nu au beneficiat de finanțare pentru realizarea activităților din POAD.

O critică adusă la implementarea POAD este aceea conform căreia „regulile au fost schimbate în timpul jocului”, în anumite situații criteriile de eligibilitate și instrucțiunile oferite de personalul din MIPE au fost inițial neclare, iar apoi au suferit modificări, al căror efect a fost acela de rigidizare a modului în care sunt selectați beneficiarii finali.

Acordarea ajutorului de tip trusou poate fi caracterizat drept problematic. Criteriile de eligibilitate pentru trusou specificau intervalul de 0-3 luni vârsta bebelușului, însă ajutorul a fost oferit după 6 luni, iar beneficiarii selectați inițial nu se mai încadrau în respectivul criteriu. În funcție de județ listele de beneficiari au fost refăcute integral, în altele au păstrat aceiași beneficiari deși nu se mai încadrau în condițiile de eligibilitate.

Implementarea POAD în anul 2020 a însemnat deplasarea în teritoriu a personalului din prefecturi, într-o perioadă cu risc pandemic ridicat, fără a li se oferi alternative sau

echipamentele necesare pentru diminuarea riscului de infectare cu COVID-19. Una dintre prefecturile intervievate ne-a transmis faptul că personalul a fost infectat cu COVID-19 ca efect al activităților din POAD.

Pachetele de ajutoare aveau o greutate de 25 de kg, ceea ce a creat dificultăți majore de transport pentru beneficiarii finali. De asemenea, descărcarea acestor pachete a fost anevoioasă, iar în prea multe situații cei care au descărcat pachetele au fost beneficiarii finali.

Criteriile de eligibilitate pentru ajutoarele și prestațiile din POAD au fost rigide. Persoanele care aveau veniturile declarate cu un leu peste pragul stabilit de minister nu au putut beneficia de ajutoare deși nevoile acestora ar putea fi considerate similare.

Perspectivile beneficiarilor despre ajutoarele primite prin POAD sunt acelea conform cărora, astfel de inițiative sunt bine venite, însă este nevoie de susținere pe termen mediu și lung, nu doar de intervenții sporadice în termene variabile și arbitrare.

Recomandări:

- MIPE să bugeteze colaborarea cu firme private pentru a crea suportul logistic necesar pentru a evita descărcarea ajutoarelor oferite cu beneficiarii finali;
- Recomandăm ca MIPE să se deplaseze în teritoriu pentru a realiza instructaje referitor la modul în care ajutoarele și prestațiile din POAD să fie distribuite la nivel local;
- MIPE ar trebui să creeze criterii de eligibilitate stabile în timp și flexibile pentru a evita confuziile și situațiile conflictuale la nivel local;
- MIPE ar trebui să își centralizeze informațiile primite din teritoriu pentru a nu le resolicita ulterior de la instituțiile care au oferit deja respectivele informații în vederea evitării muncii inutile a unor instituții locale care nu au primit finanțare pentru implementarea POAD.

6. Studiul de caz al implementării POAD în județul Olt, România

Studiul de caz al implementării POAD în județul Olt, România, detaliază numeroase aspecte ale implementării programului și efectele pe care le-a avut pe baza interviurilor semi-structurate cu reprezentanți ai partenerilor din program și a focus grupurilor cu beneficiarii finali și interviuri detaliate cu entități semnificative implicate în inițiativa POAD. Perspectivile care au

fost culese din aceste interacțiuni au adus lumină asupra numeroaselor fațete ale implementării programului.

O investigație aprofundată a implementării, precum și a principiilor directoare

Aderarea la principiile orizontale a primit un accent vital în cadrul complex care a fost utilizat pentru executarea POAD. Aceasta a fost o strategie care a susținut natura egală și incluzivă a programului care a fost implementat. Având în vedere circumstanțele menționate mai sus, utilizarea cardurilor a apărut ca o componentă esențială, aducând o contribuție substanțială la reducerea sărăciei în rândul celor mai defavorizate populații. Beneficiarilor li s-a oferit posibilitatea de a personaliza utilizarea acestor instrumente pentru a se potrivi nevoilor lor specifice și imediate, ceea ce reflectă o abordare inteligentă pentru combaterea sărăciei într-un mod mai bine direcționat.

Impactul cuprinzător asupra rezultatelor educaționale și a incluziunii sociale

Unul dintre cele mai importante aspecte ale intervențiilor POAD a fost impactul semnificativ pe care acestea l-au avut asupra dinamicii educaționale. În special, aceste intervenții au contribuit la reducerea decalajelor sociale și au încurajat copiii din familii defavorizate să frecventeze școala în mod constant. Această realizare nu ar fi fost posibilă fără furnizarea de materiale educaționale esențiale și sprijin, care au redus efectiv decalajul dintre copiii din diverse grupuri sociale și au contribuit la o experiență educațională îmbunătățită pentru acești elevi.

Analiza efectelor durabile și a perspectivelor beneficiarilor

Sustenabilitatea impactului POAD a fost un aspect important, iar studiul a arătat că beneficiarii au utilizat resursele oferite într-un mod care promitea avantaje pe termen lung. Acesta a fost un indiciu pozitiv că efectele POAD vor continua să se facă simțite în viitor. Furnizarea de cupoane și carduri alimentare, care au jucat un rol esențial în sprijinirea familiilor participante pentru a-și satisface cele mai presante nevoi și au adus programului o mulțime de laude, a fost evidențiată ca un aspect deosebit de important al programului. Această componentă a programului nu numai că a fost foarte apreciată, dar a însemnat, de asemenea, un pas

important în efortul general al programului de a răspunde cerințelor urgente ale persoanelor defavorizate.

Identificarea provocărilor și a potențialelor căi de îmbunătățire

Programul s-a confruntat cu o serie de obstacole și a indicat domenii în care era nevoie de progrese; aceasta în ciuda faptului că a avut un succes deosebit. Aceste probleme au variat de la creșterea gradului de acoperire a nevoilor beneficiarilor, cum ar fi includerea asistenței medicale și a prevederilor privind îmbrăcămintea, până la maximizarea rentabilității inițiativelor care au fost puse în aplicare. Aceste noi realizări subliniază importanța adoptării unei strategii mai cuprinzătoare pentru dezvoltările ulterioare ale programului fie în aceeași formă fie sub umbrela altui program de angajare.

Recomandări pentru programul viitor și dezvoltarea politicilor

Studiul de caz se încheie cu câteva recomandări strategice care au ca scop îmbunătățirea modalităților de implementare a programului în fazele ulterioare de programare. Aceste propuneri au ca scop creșterea eficacității și eficienței programului în satisfacerea cererilor complexe ale grupurilor defavorizate și creșterea impactului general al eforturilor de bunăstare socială de acest tip.

În concluzie, studiul de caz prezintă o analiză cuprinzătoare a implementării POAD în județul Olt, România. Această analiză evidențiază principalele realizări, probleme și potențiale domenii de îmbunătățire care au fost scoase în evidență de această implementare. Studiul de caz este o resursă semnificativă pentru înțelegerea complicațiilor legate de implementarea unui program de sprijin pentru persoanele dezavantajate pe scară largă și oferă perspective esențiale pentru dezvoltarea viitoare a politicilor și programelor în situații similare. În plus, documentul servește drept resursă pentru înțelegerea complexității implementării unui program de sprijin pentru persoanele dezavantajate.