



Fonduri Europene pentru comunități dezavantajate

Studiu de caz:
Dezvoltare Locală Integrată

Un demers al



Coaliția ONG pentru
Fonduri Structurale

Fonduri Europene pentru comunități dezavantajate

Studiu de caz: Dezvoltare Locală Integrată

Un demers al Coaliției ONG pentru Fonduri Structurale

Autor: Claudiu Ivan

Documentare:

Raluca Boișteanu
Mihaela Cârstea
Ana Maria Cristea
Manuela Iftimoaei
Laura Greta Marin

Editor: Flavia Preda

DTP: Ioana Popa

Parteneri:

Agenția de Dezvoltare Comunitară „Împreună”
World Vision România
RISE România
Fundația Alături de Voi România
Asociația „Romano ButiQ”
Fundația PACT

Cu sprijinul Oanei Preda și al lui Roberto Pătrășcoiu

București, Mai 2018

CUPRINS

Cuvânt înainte _____	4
Introducere _____	7
Cadrul organizării intervențiilor 4.1 și 4.2. - Inovații în raport cu alte apeluri de proiecte _____	9
Selecția localităților beneficiare și abordarea nevoilor acestora _____	13
Principalele provocări în implementarea proiectelor _____	19
Abordarea integrată, provocări _____	25
Concluzii și perspective viitoare _____	31
Recomandări _____	41

CUVÂNT ÎNAINTE

Raportul de față face parte din proiectul *Coherence and Commitment in Investing European Funds in Disadvantaged Communities*, derulat de CeRe: Centrul de Resurse pentru participare publică și finanțat de Open Society Foundations.

Obiectivul nostru a fost acela de a cerceta în ce măsură banii europeni aduc îmbunătățiri autentice condițiilor de viață din comunitățile dezavantajate și care este ritmul cheltuirii acestor bani. Ne-am concentrat atenția pe una dintre liniile de finanțare ale Programului Operațional Capital Uman, linie ce țintește exclusiv comunitățile vulnerabile roma și non-roma – Dezvoltare Locală Integrată.

Am analizat problemele ce țin de managementul programului de finanțare și am mers în zece comunități marginalizate din zone sărace ale țării, unde am documentat experiența promotorilor de proiecte și a beneficiarilor (membri ai acestor comunități). Am obținut o imagine tridimensională a intervențiilor din fonduri europene, a coerenței și eficienței acestora.

Deși suntem trecuți de mijlocul perioadei programatice 2014 – 2020, proiectele pe care le-am urmărit sunt abia la început. Concluziile și recomandările propuse în raport constituie un punct de pornire pentru a dezbate schimbări necesare la nivelul programului, schimbări ce încă mai pot fi puse în practică.

Raportul avansează și o serie de recomandări pentru viitoarea perioadă programatică. În contextul îngrijorărilor tot mai mari legate de rata absorbției și nivelul dezangajării fondurilor europene pe care România le va suporta pentru 2014 – 2020, este important să nu pierdem din vedere nevoile de dezvoltare de la care plecăm și pe care vrem să le vedem adresate și în perioada următoare.

Coaliția ONG pentru Fonduri Structurale urmărește de 12 ani felul în care sunt gestionați banii europeni, de la programare până la măsurarea impactului la nivel național. Am inclus printre prioritățile noastre de advocacy adresarea nevoilor comunităților marginalizate în programele de finanțare și în documentele strategice ale României.

METODOLOGIE

Cercetarea a cuprins două părți: analiza documentelor oficiale ale programului de finanțare și documentarea la nivel local a zece comunități vulnerabile care au fost cuprinse în proiecte POCU aprobate.

Am selectat cele zece comunități din listele de proiecte câștigătoare publicate de AM POCU pe www.fonduri-ue.ro (câte cinci pentru fiecare obiectiv specific). Am selectat atât proiecte derulate de ONGuri cât și proiecte derulate de autorități. Trei dintre aceste proiecte au fost înlocuite pe parcurs din cauza dificultăților întâmpinate de implementatori în procesul de contractare.

Instrumentele folosite pentru colectarea datelor din teren au fost: observare directă în cadrul comunității; discuții semi-structurate și nestructurate cu beneficiari; interviuri cu APL, manager de proiect, parteneri din proiect, lideri informali ai comunității, director de școală; observare directă în cadrul unei activități din cadrul proiectului POCU (acolo unde a fost posibil); analiza de documente: strategie locală de dezvoltare, analiza nevoilor comunității, alte documente din proiect etc.

Am trimis scrisori de informare implementatorilor din comunitățile vizate, în care am descris demersul nostru și obiectivele de cercetare. Cu această ocazie am solicitat informații referitoare la concluziile analizelor de nevoi în baza cărora au fost finanțate proiectele, obiective ale proiectelor, activități, indicatori, grupuri țintă și sustenabilitate. Răspunsurile au fost mixte. Unii dintre implementatori au refuzat categoric oferirea acestor informații. În aceste cazuri, am obținut informațiile necesare de la MDRAPFE prin intermediul unei cereri de informații de interes public în baza legii 544/2001.

www.banieuropeni.org

MFE – Ministerul Fondurilor Europene

POCU – Programul Operațional Capital Uman

POSDRU – Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

AM – Autoritatea de Management

OIR – Organism Intermediar Regional

DLI – Dezvoltare Locală Integrată

OS – Obiectiv Specific

FEDR - Fondul European de Dezvoltare Regională

UAT – Unitate Administrativ Teritorială

AROPE – Persoane aflate în risc de sărăcie sau excluziune socială

INTRODUCERE

În cadrul Programului Operațional Capital Uman (POCU) a fost lansată o linie de finanțare dedicată dezvoltării locale integrate (DLI) în comunități vulnerabile, având două componente, respectiv două sub-obiective specifice: OS 4.1 care a vizat comunitățile marginalizate în care există populație aparținând minorității rome, respectiv OS 4.2 care s-a adresat comunităților marginalizate în general. Bugetul acestei linii de finanțare este acoperit din cele 350 de milioane de EURO dedicate comunităților defavorizate în cadrul POCU.

Dezvoltare Locală Integrată:

Programul Operațional Capital Uman

- **Axa prioritară 4:** Incluziunea socială și combaterea sărăciei
- **Obiectivul tematic 9:** Promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei discriminări” (Regulamentul (UE) nr. 1304/2013, art 3, alin 1, b)
- **Prioritatea de investiții 9.ii** Integrarea socio-economică a comunităților marginalizate, cum ar fi romii. (Regulamentul (UE) nr. 1304/2013, art. 3, alin 1, b)
- **Obiectiv specific 4.1.** Reducerea numărului de persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate în care există populație aparținând minorității rome, prin implementarea de măsuri integrate
- **Obiectiv specific 4.2.** Reducerea numărului de persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate (non roma), prin implementarea de măsuri integrate

Abordarea gândită în cadrul liniei de finanțare menționate este, pe de o parte, una inovatoare din anumite puncte de vedere și, pe de altă parte, are o miză extraordinară: se adresează, în principiu, unor categorii sociale aflate în cea mai dificilă situație socială. Intervenția este inovatoare cel puțin dacă avem în vedere faptul că a fost condiționată de realizarea unei documentări și analize prealabile care să permită evidențierea nevoilor adresate în cadrul propunerilor de proiecte, respectiv a impus o abordare integrată, care să adreseze concomitent mai multe aspecte problematice de care depinde calitatea vieții beneficiarilor – facilitarea accesului la piața muncii, educația, sănătatea, locuirea, reglementarea actelor de proprietate/de identitate etc. Miza este una extraordinară, cel puțin dacă avem în vedere că în România sărăcia este din nou în creștere, iar decalajele de venituri dintre cei mai slab

poziționați în ierarhia socială și ceilalți sunt cele mai mari din UE – în 2016 cei mai bogați 20% dintre români câștigau de șapte ori mai mult decât cei mai săraci 20%, locul I în UE¹.

Mai mult decât atât, sărăcia nu este uniform distribuită geografic în România, există pungi de sărăcie localizate în anumite comunități – în special comunități cu un număr semnificativ de romi, situate în mediul rural îndepărtat de mari centre urbane sau în orașe mici ori la periferia marilor orașe². În acest sens intervenția a fost organizată focalizat, la nivelul anumitor comunități care prezentau, în baza prelucrării unor date oficiale (Recensământ etc.), indicii clare de vulnerabilitate și marginalizare socială. Astfel, existau premise puternice pentru a considera că alocarea fondurilor europene se distribuie către grupurile aflate în nevoia cea mai mare și că acest proces va avea drept consecință reducerea decalajelor socio-economice și disparităților dintre comunități delimitate geografic. Unul din riscurile evidențiate în urma primului ciclu de programare de care România a beneficiat (2007-2014) a fost că tocmai zonele/comunitățile mai bine poziționate socio-economic au reușit atragerea mai multor fonduri europene în raport cu cele mai sărace, efectul fiind așadar tocmai creșterea disparităților și nu reducerea acestora, așa cum își propun larg instrumentele structurale.

Având în vedere aceste considerente, merită a documenta mai în profunzime cum anume funcționează acest tip de intervenție, dacă există o anumită plus valoare în raport cu restul intervențiilor POCU, ce consecințe are această experiență și care ar fi lecțiile învățate care ar putea îmbunătăți o astfel de direcție de sprijin prin intermediul instrumentelor structurale în viitor. În acest sens CeRe: Centrul de Resurse pentru participare publică a derulat un studiu în cadrul a 10 comunități care beneficiază de intervenție prin intermediul liniei de finanțare dedicată dezvoltării locale integrate (OS 4.1 și 4.2) de care am amintit, iar rezultatele sunt cuprinse în prezentul material. Mai trebuie reținut că proiectele asupra cărora ne-am aplecat în acest demers au început a fi implementate începând (aproximativ) cu luna august 2017, iar cercetarea de teren s-a derulat în perioada ianuarie-martie 2018; de aceea studiul surprinde starea de fapt după cel mult 6 luni de implementare a proiectelor, în etapa de pregătire și organizare a managementului, respectiv pregătirea/demararea activităților de intervenție prevăzute.

1. *Country Report Romania 2018*, Brussels, 7.3.2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-romania-en.pdf>
2. „Elaborarea strategiilor de integrare a comunităților urbane marginalizate – Atlasul zonelor urbane marginalizate din România, disponibil la <http://www.inforegio.ro/images/Publicatii/Atlas%20zone%20urbane%20marginalizate.pdf> (26.03.2018); http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Minister/F6_Atlas_Rural_RO_23Mar2016.pdf (26.03.2018);

CADRUL ORGANIZĂRII INTERVENȚIILOR 4.1 ȘI 4.2.

INOVAȚII ÎN RAPORT CU ALTE APELURI DE PROIECTE

Una din inovațiile principale ale acestei intervenții a constat în impunerea realizării unei analize de nevoi prelabile, care să valideze statutul de comunitate marginalizată, să fundamenteze intervenția și să identifice soluțiile adecvate de adresare a nevoilor identificate (activitate preliminară - realizarea analizei la nivelul comunității marginalizate pentru fundamentarea cererii de finanțare).

Desigur, apelul de proiecte a avut și unele exigențe specifice prin care soluțiile la nevoile identificate puteau fi implementate. Înainte de a discuta și a arăta care sunt elementele identificate de noi în cercetarea întreprinsă cu privire la modul în care această etapă a realizării și identificării prelabile de nevoi a impactat și funcționat în economia proiectului, este necesar a arăta pe scurt care au fost aceste exigențe ale apelului. Astfel, era necesar ca intervenția să fie una integrată, astfel încât să fie îmbunătățite, concomitent, mai multe aspecte ale vieții beneficiarilor. S-a avut în vedere derularea de intervenții simultan pentru a ameliora situația beneficiarilor prin activități:

- 1) în domeniul educației,
- 2) în domeniul ocupării forței de muncă,
- 3) în domeniul antreprenoriatului
- 4) în domeniul dezvoltării/ furnizării de servicii (sociale și/sau medicale/ medico-sociale)
- 5) în domeniul îmbunătățirii condițiilor de locuit (inclusiv reabilitarea locuințelor și/ sau legalizarea asigurării de utilități).

Valoarea financiară bugetată pentru activitățile care vizează ocuparea forței de muncă (activitățile aferente punctelor 2 și 3 menționate mai sus, implicit sub-activitățile aferente acestora) nu putea fi mai mică de 50% din valoarea totală eligibilă aprobată pentru proiect – fiind un criteriu de

eligibilitate proiect. O altă exigență relevantă în cazul proiectelor încadrate în componenta OS 4.1 din cadrul apelului era ca minim 20% dintre beneficiari să fie cetățeni români care își auto-asumau etnia romă.

Este important de punctat faptul că unitatea vizată prioritar pentru acordarea de sprijin și identificare a nevoilor este gospodăria și nu doar individul. Mai mult, indicatorul de realizare prevede necesitatea ca o persoană din grupul țintă să beneficieze de minim 2 servicii/ măsuri de sprijin.

Tabel 1. Indicatori cheie și praguri minimale pentru validarea zonelor ca fiind marginalizate

Criterii/ Dimensiune	Indicatori cheie	Praguri minimale
Capital uman	Proporția persoanelor de 15-64 de ani care au absolvit maxim 8 clase (gimnaziu)	22%
	Proporția persoanelor cu dizabilități, boli cronice sau alte afecțiuni care le limitează activitățile zilnice, în totalul populației din comunitatea vizată prin proiect	8%
	Proporția copiilor și tinerilor (0-17 ani) din populația totală din comunitatea vizată prin proiect	20,5%
Ocuparea forței de muncă	Proporția persoanelor de 16-64 ani care nu sunt încadrate pe piața formală a muncii (salariați cu contract de muncă sau lucrează oficial pe cont propriu, cu sau fără angajați - patron sau administrator de firmă, PFA, AF, întreprindere individuală, liber profesionist) și nici nu urmează o formă de învățământ, în totalul populației din comunitatea vizată prin proiect	22,5%
Locuire*	Proporția locuințelor supra-aglomerate (< 15,33 m ² pe persoană), în totalul locuințelor din comunitatea vizată prin proiect	54%
	Nesiguranță locativă: proporția gospodăriilor ce nu dețin locuința în proprietate personală, în totalul gospodăriilor din comunitatea vizată prin proiect	12%

**) Indicatorul Eurostat privind supra-aglomerarea, fără condiția referitoare la existența unei camere pe gospodărie.*

Analiza de nevoi la nivelul comunității marginalizate avea două posibile valențe:

- de validare a comunității vizate pentru intervenție ca marginalizată.
- de evidențiere a nevoilor comunității și dezvoltarea intervențiilor propuse în strânsă legătură cu realitatea din teren, cu provocările concrete identificate.

Validarea se putea realiza în condițiile în care, din derularea studiului, se putea dovedi încadrarea în anumite praguri minimale considerate reper pentru definirea comunității marginalizate – vezi tabelul 1. În condițiile în care zona de intervenție se suprapunea, parțial sau total, cu unul sau mai multe sectoare de recensământ identificate ca fiind marginalizate în *Atlasul Zonelor Urbane Marginalizate*³ sau în *Atlasul zonelor rurale marginalizate și al dezvoltării umane locale în România*⁴, atunci nu mai era nevoie de etapa de validare. Mai trebuie menționat faptul că în cazul componentei OS 4.1 din cadrul apelului zona de intervenție era eligibilă pentru a beneficia de suport doar în cazul în care minim 10% din populație era roma.

Față de modul în care schemele de intervenție POSDRU au fost gândite sesizăm în acest caz unele diferențe semnificative.

În primul rând, în cazul liniei de finanțare dedicate dezvoltării locale integrate se realizează o segmentare mult mai fină, mai nuanțată, de natură a apropia mai bine scopul general de reducere a decalajelor dintre regiuni și zone. *În POSDRU se ținteau beneficiari vulnerabili în general și nu beneficiari vulnerabili din comunități vulnerabile ca în cadrul acestui apel POCU, ceea ce este un progres considerabil.* Ne putem da seama că există, sub un anumit prag al sărăciei sau pe o anumită definiție a vulnerabilității (educație scăzută, statul de neocupat pe piața muncii etc.), persoane vulnerabile în aproape toate zonele țării. Însă, dacă în anumite zone (precum București sau alte mari orașe) șansa de ieșire din starea de vulnerabilitate, fără intervenție, este semnificativ mai mare (datorită accesului mai facil la facilități de angajare, servicii de sănătate mai bune, surse de informare, oportunități educaționale etc.), în alte zone riscul unei stări de vulnerabilitate cronicizate este cu mult mai mare (precum comunități rurale îndepărtate de orașe, izolate, cu dificultăți de a accesa servicii publice de calitate, cu număr ridicat de persoane fără educație, romi etc.).

3. *Elaborarea strategiilor de integrare a comunităților urbane marginalizate – Atlasul zonelor urbane marginalizate din România, disponibil la <http://www.inforegio.ro/images/Publicatii/Atlas%20zone%20urbane%20marginalizate.pdf>,*

4. *Atlasul zonelor rurale marginalizate și al dezvoltării umane locale în România disponibil la adresa <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/minister/minister-rapoarte-studii>*

În al doilea rând, este un progres real și abordarea integrată a intervenției, pe mai multe componente concomitent, având gospodăria ca țintă primară de sprijin (și nu doar sectorial, la nivelul unui singur domeniu de vulnerabilitate – educație, ocupare etc.). Acest fapt este extrem de relevant dacă avem în vedere că individul are nevoie de sprijin mai ales pentru că provine dintr-un mediu social vulnerabil, care nu i-a oferit condițiile de dezvoltare necesare sau care reprezintă un factor de blocaj în dezvoltarea sa. A ajuta, de exemplu, elevul doar în spațiul școlar, fără a lua în considerare și îmbunătățirea condițiilor de trai, de locuire și de învățare de acasă este incomplet și ineficace din motive lesne de înțeles. În acest cadru a muta accentul intervenției de la individ la gospodărie înseamnă a evalua și a susține măsuri prin care condiția socială a gospodăriei să se îmbunătățească – prin facilitarea accesului la piața muncii și un nivel de trai mai ridicat, sustenabil, prin condiții de locuire mai bune, prin ameliorarea stării de sănătate și prevenirea riscurilor de îmbolnăvire – asigurând fundația ieșirii din starea de vulnerabilitate atât a adulților, dar și a copiilor, spărgând astfel cercul vicios al perpetuării reproducerii inter-generaționale a statusului socio-economic. O oportunitate ar reprezenta, în acest cadru, și motivarea mai accentuată a beneficiarilor atâta vreme cât beneficiile recepționate se manifestă de-a lungul mai multor paliere – găsirii unui loc de muncă, educației copiilor, sănătății, condițiilor de locuire etc.

Însă, deși în concept acest tip de abordare reprezintă un progres, o evoluție, în același timp ea presupune și creșterea gradului de dificultate și complexitate a gestionării unui astfel de proiect prin provocarea generată de necesitatea sincronizării intervenției la nivelul mai multor paliere, respectiv de necesitatea cumulării, în cadrul aceleiași echipe de proiect, a unor zone de expertiză diverse. Practic, alături de echipa de management, este nevoie de o echipă de implementare multidisciplinară de această dată – în problematica formării, a educației, a serviciilor de sănătate/sociale, locuirii etc. capabilă să gestioneze și să conlucreze eficient la atingerea obiectivelor proiectului. Cercetarea întreprinsă a urmărit tocmai să identifice dificultățile de implementare ale proiectelor în acest context și, eventual, modalități prin care șansa de succes a acestor proiecte poate fi sporită prin măsuri sistemice.

SELECȚIA LOCALITĂȚILOR BENEFICIARE ȘI ABORDAREA NEVOILOR ACESTORA

Această secțiune încearcă să răspundă următoarelor întrebări:

- A permis utilizarea analizei preliminare o fundamentare adecvată a proiectului? A apropiat acest stadiu intervenția de nevoile comunității? A stimulat promotorii proiectelor să ia contact mai strâns cu comunitatea, cu potențialii beneficiari, să înțeleagă mai exact nevoile celor vulnerabili?
- A reușit analiza de nevoi să surprindă toate riscurile, să anticipeze obstacolele posibile astfel încât să dea un verdict: proiectul merită a se realiza în comunitate și se poate realiza sub auspiciile rezultatelor și indicatorilor asumați?
- Au fost selectate cele mai vulnerabile comunități? Își atinge programul scopul de reducere a decalajelor, sau dimpotrivă?

Datele colectate ne arată faptul că, în toate cazurile investigate, comunitățile vizate de sprijinul prevăzut în proiect au fost vizitate de cei care au gândit intervenția, s-a încercat constatarea la fața locului a nevoilor și identificarea soluțiilor de adresare a acestora prin metode de cercetare sociologică specifice. În general s-a optat pentru aplicarea de chestionare sau realizarea de interviuri individuale sau focus grupuri. Iată cum poate fi descris un astfel de proces standard derulat într-o localitate rurală unde am investigat derularea proiectului: *s-au aplicat chestionare din poartă-n poartă în toată localitatea, pe baza chestionarelor a fost realizat un raport, iar informațiile cuprinse în raport au fundamentat ideea de proiect și tot procesul de scriere a cererii de finanțare. Din documentele furnizate rezultă că au fost aplicate chestionare în 300 de gospodării, iar pentru componenta calitativă au fost realizate o serie de interviuri semi-structurate, individuale și de grup, cu membrii comunității, cu reprezentanți ai autorităților, cu antreprenori locali, cadre didactice și medicale.*

Un alt reprezentant al unui partener implicat în cadrul altui consorțiu care implementează în prezent un proiect ne-a ilustrat de asemenea demersurile făcute pentru fundamentarea proiectului și realizarea analizei preliminare:

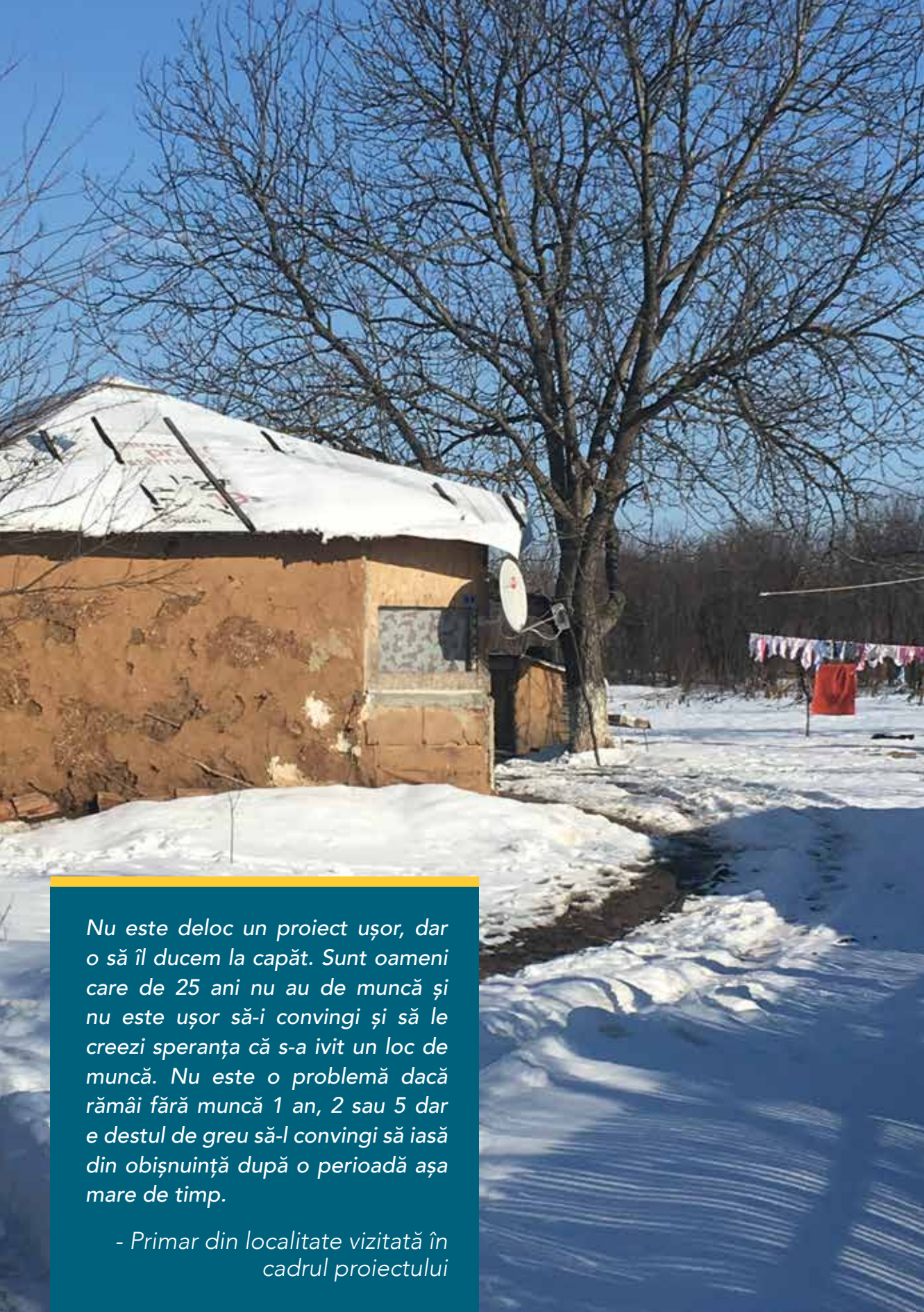
„Am lucrat aproape un an de zile, am început în anul 2016. Au fost foarte multe întâlniri atât în localitate cât și deplasări la București. Toți colegii din primărie s-au implicat (mediator sanitar, persoana de la contabilitate, urbanism, colegii de la asistență socială, primar), s-a lucrat în echipă. Fiecare și-a spus părerea, cum ar vedea, ca să facem o schimbare. Îmi aduc aminte că la un moment dat a picat sistemul și nu am mai putut urca documentele și ne-a prins noaptea în București. Provoacărilor au fost legate de multe documente pe care trebuia să le întocmim. Studiu de pe teren a fost destul de amplu pentru multe familii, documente care trebuia încărcate. (...) Au fost furnizate date și au avut loc discuții preliminare cu cei care au scris proiectul și cu reprezentanții primăriei. Am avut mai multe discuții, ne-am spus fiecare punctul de vedere privind comunitatea și le-am pus cap la cap, astfel încât să fie un tot unitar.” (declarație a unor reprezentanți ai partenerilor implicați în scrierea unui proiect aflat în implementare).

Astfel, în cazul acestui apel, au existat premise pentru a stimula investigarea situației reale a comunității vizate pentru intervenție, s-a diminuat riscul elaborării proiectelor din birou, prin metoda „copy paste” din alte proiecte la îndemână, fără o legătură strânsă cu nevoile reale ale comunității. Desigur, de la caz la caz, a existat o variație a gradului în care nevoile și modul de adresare a lor au fost identificate prin interogarea situației reale. Totuși, prin faptul că a fost prevăzută ca etapă distinctă analiza preliminară și au fost recomandate metode de investigare sociologică specifice, considerăm că premisele acestui apel au reprezentat din start un plus în raport cu alte apeluri din precedentul POSDRU. Un alt plus, așa cum am mai precizat, a constat în intervenția integrată impusă în cadrul apelului. Astfel, având în vedere că inițiatorii proiectului ar fi putut alege între mai multe opțiuni de intervenție (din domeniile indicate – educație, ocupare, antreprenoriat, servicii de sănătate și sociale, locuire, discriminare etc.) care, în plus, trebuia corelate și sincronizate, înțelegem o dată în plus de ce analiza preliminară a fost un pas necesar.

Ce trebuie să adăugăm aici este că, în toate cazurile documentate de noi, autoritățile locale au fost dependente de partenerii din proiect sau de alte organizații pentru pregătirea și scrierea proiectului, pentru utilizarea concluziilor analizei preliminare și identificarea soluțiilor avansate în cadrul intervenției. Mai mult decât atât, această dependență de implicarea partenerilor se manifestă și în managementul și implementarea proiectului.

Este ilustrativă, de exemplu, declarația unui manager de proiect, care întrunea și funcția de secretar al unei primării din una din localitățile unde am derulat studii de caz: *„Suntem la a doua raportare în proiect, pe noi ne-au ajutat partenerii, că nu am mai avut așa proiecte de anvergură și nu știam cu ce se mănâncă(...) Detalii despre buget nu știm să vă dăm, trebuie să luați legătura cu partenerul...”*. Fără îndoială, în lipsa expertizei necesare, colaborarea cu un partener este o soluție pentru autoritatea locală în vederea accesării de fonduri europene necesare dezvoltării comunitare. Însă, pe termen lung, o astfel de soluție nu este sustenabilă, dacă nu conduce și la dezvoltarea expertizei locale, în cadrul autorității locale. Autoritățile locale care reprezintă un caz de succes în atragerea și utilizarea fondurilor europene sunt cele care și-au dezvoltat structuri interne de atragere și gestionare a fondurilor europene, au creat și au investit în dezvoltarea resursei umane specializate în această direcție la nivel local, intern (prin înființarea de unități de implementare proiecte etc.).

În ciuda necesității de a realiza analiza preliminară ca mijloc de evaluare pe baze reale a nevoilor comunității și a soluțiilor propuse, documentarea derulată de noi a arătat că au putut exista și cazuri de proiecte admise la finanțare în care descrierea situației din comunitatea vizată de intervenție și soluțiile propuse au fost incomplete. Un astfel de caz identificat de noi este cel în care analiza de nevoi a validat pentru intervenție o anumită zonă dintr-un oraș (un areal delimitat de străzi și numere de străzi clare) care însă a ridicat o dificultate majoră în implementare: nu există suficienți beneficiari disponibili pentru a participa la formare astfel încât rezultatul și indicatorul asumat în proiect să fie atins (280 de beneficiari ai unor servicii de ocupare). Una din cauzele acestei situații a fost că analiza s-a bazat doar pe date statistice oficiale, provenite de la Recensământul din anul 2011 sau de la primărie și pe date de ordin calitativ (interviuri individuale cu potențiali beneficiari). Astfel, de la momentul realizării recensământului și până în momentul scrierii proiectului (anul 2016) au avut loc mișcări la nivelul populației (emigrări, decese, mobilitate geografică, angajări) și, în lipsa unui studiu sociologic cantitativ de actualitate (prin aplicarea de chestionare, pe eșantion reprezentativ) nu a putut fi anticipată dificultatea precizată mai sus. În această situație, consorțiul care implementează proiectul trebuie să găsească o soluție: fie reface analiza și extinde zona de intervenție pentru a crește implicit bazinul de potențiali beneficiari (doar că analiza nu mai este preliminară, proiectul a fost câștigat având la bază analiza inițială), fie ajustează indicatorii de rezultat până la pragul minimal admis. Oricum, pentru a ieși din acest impas rolul AM este esențial, este nevoie de o instrucțiune care să reglementeze modul de ieșire din această situație. Probabil, pe măsură ce proiectele vor căpăta o mai mare maturitate în implementare, și



Nu este deloc un proiect ușor, dar o să îl ducem la capăt. Sunt oameni care de 25 ani nu au de muncă și nu este ușor să-i convingi și să le crezi speranța că s-a ivit un loc de muncă. Nu este o problemă dacă rămâi fără muncă 1 an, 2 sau 5 dar e destul de greu să-l convingi să iasă din obișnuință după o perioadă așa mare de timp.

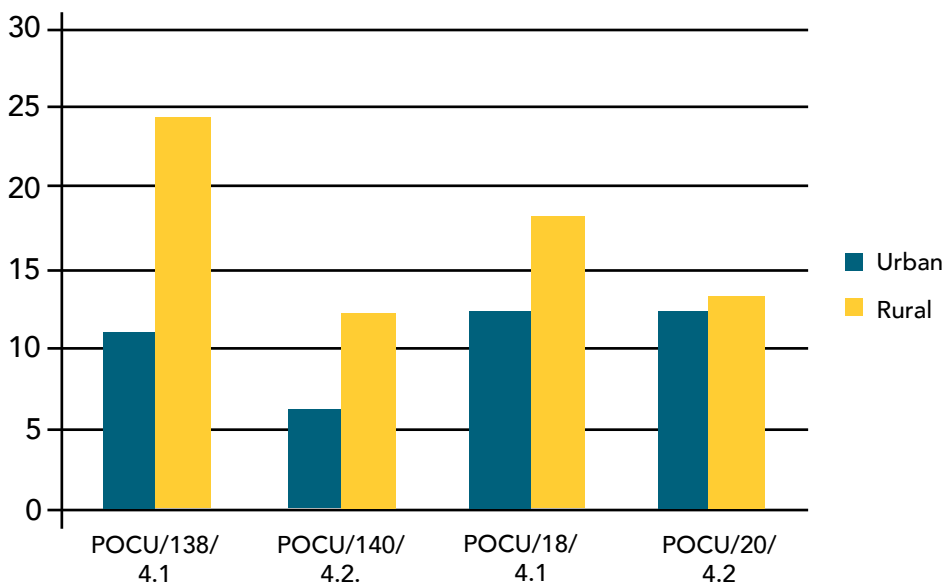
- Primar din localitate vizitată în cadrul proiectului

alte probleme similare vor mai ieși la iveală. Pentru a preîntâmpina astfel de situații o instrucțiune a AM în sensul precizat ar fi necesară.

Cercetarea întreprinsă s-a oprit și asupra modului în care organizarea apelului a condus la selecția, pentru a fi sprijinite prin intermediul instrumentelor structurale, a celor mai vulnerabile comunități, având în vedere scopul asumat de reducere a decalajelor socio-economice. În mod cert, în raport cu abordarea specifică POSDRU, în acest apel a avut loc o mai bună țintire a comunităților vulnerabile, fie și pentru că au fost luate ca reper în acest demers cele două cartografieri ale comunităților din punct de vedere al marginalizării sociale realizate sub coordonarea experților Bancii Mondiale (Atlasul Zonelor Urbane Marginalizate din România și Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate din România). Așa cum am precizat au fost stabilite anumite praguri calculabile pentru ca o comunitate să poată fi încadrabilă în categoria celor marginalizate. Totuși, au existat și neajunsuri. Unul dintre ele este faptul că datele de plecare au fost cele de la Recensământul din 2011 care, între timp, la momentul lansării apelului – 2016 – nu mai erau de actualitate. În acest sens a fost binevenit faptul că s-a permis în cadrul apelului ca analiza de nevoi să poată valida, prin utilizarea unei metodologii specifice și încadrarea în pragurile stabilite, o comunitate vulnerabilă. Însă au fost utilizate aceleași praguri de validare a marginalizării atât a comunităților din mediul urban, cât și a celor din mediul rural. Știută fiind diferența de nivel socio-economic între mediul urban și rural, efectul acestei situații a fost că majoritatea localităților rurale s-au putut încadra cu totul - sau cel puțin o zonă din cadrul acestora - în categoria celor marginalizate, eligibile pentru acest apel. În același timp s-a pus semnul egal între o comunitate marginalizată din mediul urban și una marginalizată din mediul rural ceea ce iarăși ridică semne de întrebare. De exemplu, să ne gândim la o zonă marginalizată din București sau un oraș în care există oportunități economice dezvoltate, și o zonă marginalizată din cadrul unei localități rurale situate la distanță de peste 50 kilometri de un centru urban, cu dificultăți de acces chiar și în centrul comunei etc. În primul caz – din urban - distanța face ca cei rezidenți în zona marginalizată să aibă alte șanse de ieșire din sărăcie sau alt risc socio-economic - acces mai facil la oportunități de angajare, la servicii publice etc. – în vreme ce în al doilea caz – zona din mediul rural marginalizată – riscul de perpetuare a stării de sărăcie este infinit mai mare – acces mai dificil la zone cu oportunități economice, servicii publice mai scăzute etc. Practic decalajul socio-economic dintre urban și rural nu a fost luat în calcul în cadrul acestui apel. În plus este știut că proximitatea unei zone dezvoltate, unde funcționează organizații cu expertiză în atragerea de fonduri/gestionare a proiectelor, mărește șansele de accesare a instrumentelor structurale. Ne așteptăm în acest sens ca, prin modul de organizare a acestui apel, în ciuda

unei țintiri semnificativ mai bune a comunitățile vulnerabile în raport cu apelurile anterioare, totuși resursele disponibilizate să fi ajuns mai degrabă în localități mai bine poziționate socio-economic, adică în zone marginalizate mai bine plasate socio-economic (care sunt parte a unor localități urbane, cu activitate industrială mai dezvoltată/opportunități economice sau a unor localități rurale poziționate mai avantajos, în apropierea unor centre urbane, ceea ce le creează un avantaj).

Discuția de mai sus ne-a fost inspirată de identificarea, între cele zece studii de caz documentate de noi, a două zone marginalizate unde se derulează proiecte decupate în interiorul unor localități (una rurală, una urbană) foarte dezvoltate – un nivel al investițiilor ridicat, pe raza cărora există companii producătoare care oferă largi oportunități de angajare locuitorilor, șomaj sub media națională, încasări ridicate la bugetul autorităților locale, infrastructură dezvoltată, oportunități de dezvoltare a turismului ridicate etc. Alături de cele două comunități au fost identificate și alte comunități care, deși au un nivel de dezvoltare scăzut în raport cu standardele europene de exemplu, totuși sunt peste media națională din rural, respectiv din urban. O analiză mai detaliată a ponderii resurselor disponibilizate în cadrul DLI care au mers în localități rurale vs. localități urbane, sau localități rurale apropiate de zone urbane dezvoltate (maxim 10 km depărtare) vs. localități rurale mai izolate ar evidenția poate mai bine efectele și ar putea permite extragerea unor lecții pentru viitor.



PRINCIPALELE PROVOCĂRI ÎN IMPLEMENTAREA PROIECTELOR

Această secțiune încearcă să răspundă unor întrebări precum:

- Cum se realizează selecția beneficiarilor, sub ce auspicii?
- Cum funcționează investițiile de infrastructură previzionate în cadrul proiectelor? - adecvarea cu rigorile achiziției publice, deschiderea comunității în a utiliza serviciile facilitate de investițiile realizate (creșă etc.)
- Cum se derulează măsurile de ocupare previzionate în proiecte? Care este raportul lor cu alte măsuri de sprijin din proiect?
- Cum are loc dezvoltarea inițiativelor antreprenoriale, start-ups etc.? Rezultatele asumate sunt realiste? A putut anticipa analiza de nevoi fezabilitatea unor astfel de inițiative?
- Au existat modificări legislative, ulterioare lansării apelului de proiecte, care au schimbat realități, plafoane financiare, și implicit au generat dificultăți de implementare?
- Întârzierea semnării contractelor își pune amprenta asupra succesului implementării proiectului?

O problemă semnalată în cadrul cercetării derulate este legată de motivația și disponibilitatea beneficiarilor de a participa la proiect, în paralel cu capacitatea redusă a promotorilor de proiecte de a comunica cu beneficiarii și de a răspunde motivațiilor acestora. Unul din managerii de proiect intervievați a declarat: *„Cu oamenii e cel mai greu...până înțeleg ei despre ce e vorba... E greu de adunat oamenii din 4 sate la cursuri. Se fac cursuri de calificare în diverse meserii: patiser, sudor, lăcătuș, agent curățenie, lucrător în comerț, zidar, agent pază. La cursuri primesc o masa caldă, iar la absolvire primesc o subvenție. Principalele probleme întâmpinate la implementare sunt legate de factorul uman: suspiciune, închistare... Acum, participând la cursuri, s-au împrietenit între ei, mai socializează. Este o mare schimbare acum, s-au mai deschis, simt că fac parte dintr-un grup. (...) La a doua șansă nu prea se înghesuie oamenii, de-acum să începem să-i convingem.”* (manager de proiect). La acestea s-a adăugat și reticența unor beneficiari de a participa la proiect, în anumite cazuri, de teamă de a nu își pierde

ajutoarele sociale ca urmare a acordării de subvenții; în general beneficiarii proiectelor sunt, în același timp, și beneficiari de asistență socială.

Pe de altă parte există și anumite aspecte care țin de obiceiul sau cultura locului, care nu au fost anticipate în cadrul analizei preliminare, dar care interferează sau se constituie ca dificultăți în derularea proiectului. Un exemplu este cel legat de organizarea cursurilor de formare. În unul dintre proiectele documentate, partenerul responsabil cu formarea era o universitate care își propusese ca beneficiarii dintr-o zonă marginalizată a unei comune să facă naveta la cursuri în spațiile amenajate în incinta respectivei universități. Beneficiarii au refuzat. Evident în acest caz este nevoie de o ajustare a activităților inițiale (inclusiv a bugetului) astfel încât formatorul să se deplaseze în comunitate pentru a ține cursurile. În acest caz au apărut dificultăți legate de identificarea spațiilor la nivel local care să dețină toate avizele legale necesare – PSI, de mediu, protecția muncii. Un alt exemplu este intenția unui proiect de a realiza o creșă într-o comunitate rurală, însă persoanele de acolo nu sunt interesate de o asemenea facilitate, de regulă există membrii ai familiei care pot sta cu copiii acasă, sau mamele care nu au loc de muncă. În acest caz, după ce se vor lămuri astfel lucrurile, probabil că implementatorul va propune schimbarea construcției creșei cu o altă activitate și, implicit, schimbarea destinației banilor.

O altă dificultate în implementarea măsurilor de formare ține de realizarea componentei de practică a formării, obligatoriu 2/3 din numărul total de ore destinate practicii, respectiv identificarea unui spațiu unde practica să se poată derula. În mediul rural astfel de spații de practică nu există întotdeauna la nivel local, fiind necesară deplasarea beneficiarilor la locul de practică, uneori situat în afara localității.

Unele persoane intervievate au anticipat de asemenea dificultăți în plasarea pe piața muncii a beneficiarilor, respectiv realizarea indicatorilor asumați. În acest context este nevoie de clarificare a ce înseamnă un beneficiar angajat, respectiv implicațiile modificărilor legislative.

„Sunt cursuri pentru diverse meserii, dar aici nu au unde să se angajeze oamenii. Ei speră să-și găsească de muncă prin alte localități mai dezvoltate din zonă, la București sau la Giurgiu” – participant la cursul de antreprenariat.

Mulți beneficiari conștientizează dificultățile de angajare la terminarea cursului de formare, anticipează că nu vor utiliza abilitățile dobândite în programul de formare. Principala problemă este lipsa oportunităților de angajare în localități rurale, situate la distanță mare de centrele urbane. În plus, nu există nici înclinația sau interesul multor beneficiari pentru ocupația/

meseria în care li se oferă oportunitatea de a se forma, pur și simplu li se impune opțiunea de a se forma într-o anumite meserie. Adesea cursurile de formare oferite în proiect vin ca urmare a identificării cererii acestora pe piața muncii (cazul fericit) sau ca urmare a capacității de formare într-o anumite ocupație a unuia dintre partenerii implicați (acreditare într-o anumite ocupație, disponibilitatea unui formator, acces la un loc de practică etc.). Motivația principală a beneficiarilor la aceste cursuri de formare, în aceste condiții, derivă mai degrabă din subvenția primită, din faptul că asociază participarea cu recondiționarea casei. Altfel, optimismul legat de schimbarea calității vieții o dată cu implementarea proiectului este unul redus.

„Doamna P. de la primărie știa că am diplomă de 10 clase și mi-a zis să-i aduc o copie la primărie. Apoi a trimis după mine un băiat să mă cheme la cursuri. Pe mine m-a băgat la curs de bucătar-ospătar. Cursul a început de câteva luni și se face la școala din localitate. La curs suntem mai mulți oameni și de aici, și din alte sate, e sala plină, așa vreo 25-30 de persoane. Nu primim mâncare la curs. Eu merg la cursuri că am auzit că o să ne dea niște bani, îmi face casa...Unde să lucrez eu ca bucătar-ospătar? (...) Cum să fie peste 3 ani când o să se termine proiectul? O să fim mai fericiți... (râde). Cum suntem acum, așa o să fim și peste 3 ani. Ne-ar fi mai bine dacă ne-ar face casa, să avem și noi o vacă, animale. Să fie o fabrică unde să lucreze oamenii, măcar copiii noștri. Ar trebui să se facă un spital. – beneficiar, bărbat, 47 de ani.

În condițiile în care prioritățile beneficiarilor pentru o viață mai bună sunt altele decât deprinderea unei noi meserii – precum accesul la servicii de sănătate, condițiile de locuire – realizăm cum sunt primite cursurile de formare în multe localități, dar și valențele pozitive ale intervenției integrate. Ocuparea poate fi stimulată prin crearea de oportunități de angajare în primul rând, în al doilea rând prin formare și servicii de informare, consiliere, mediere.

Discuțiile purtate cu beneficiarii ne-au relevat unele nevoi care nu au primit în proiect neapărat cea mai adecvată soluție. De exemplu, pentru o comunitate care are cel mai apropiat serviciu medical primar la 6 km, crearea unui dispensar local ar fi fost poate o soluție mai adecvată; alternativ se putea opta și pentru investiția într-un mijloc de transport permanent aflat la dispoziția primăriei/dispensarului (ambulanță de exemplu) pentru deplasarea bolnavilor la dispensar. Astfel de măsuri nu au fost prevăzute în proiectul inițial, care cuprinde doar măsuri de facilitare a accesului la anumite analize medicale, o subvenție acordată pentru apelarea serviciilor medicale. Pe parcursul proiectului ar fi oportun ca, în funcție de realitatea relevată în teren, să se ajusteze corespunzător activitățile propuse inițial. Redăm mai jos

probleme de acces la serviciile medicale așa cum au fost descrise de unul dintre beneficiari:

„Este și dispensar, dar medicul vine când și când, foarte rar. Noi când avem probleme de sănătate mergem la 6 km ori cu o ocazie, ori pe jos. Nu este transport local între sate. E o firmă de microbuze care merg spre București și trec și pe aici. Dacă ne ia, dăm un leu sau doi până la centru de comună, dar de obicei mergem pe jos până acolo”. – beneficiar, femeie, 41 de ani.

O altă provocare identificată în cadrul proiectelor ține de modul de realizare a indicatorilor referitori la inițiativele antreprenoriale. În unele proiecte rezultatele asumate sunt foarte ambițioase, mai ales în contextul unui mediu economic slab dezvoltat, vulnerabil. De exemplu în unul dintre proiecte a fost asumat ca rezultat dezvoltarea a 45 de inițiative antreprenoriale, fiecare dintre ele finanțate în limita maximă a 25.000 de euro. În scenariul unei finanțări maxime bugetul alocat acestora ar fi de $45 \times 25.000 = 1.125.000$ euro. Însă, această oportunitate se suprapune pe o realitate mai degrabă săracă în oportunități economice, așa cum a descris unul din beneficiarii intervievați:

„În sat sunt 6 magazine și un depozit de materiale de construcții. Majoritatea oamenilor de aici trăiesc din ce au pe lângă casă - pământ, animale. Cei mai înstăriți sunt cei care muncesc la București. Meșteșuguri locale nu sunt, avem totuși două fierării în sat. Merg bine și câștigă bani frumoși din potcovitul cailor, mai sunt căruțe de reparat”. – Beneficiar proiect.

Pe de altă parte, coordonatorii proiectului și participanții la cursurile de antreprenoriat sunt optimiști, consideră că inițiativele antreprenoriale se vor putea realiza.

„Suntem în faza în care am demarat cursurile de ghid turistic și administrator de pensiuni, cele de antreprenoriat. Avem aici mulți oameni cu abilități de antreprenoriat și cred că o să reușească să-și facă afaceri ca urmare a acestui proiect”. - Expert implementare proiect

Mai putem adăuga aici și faptul că, în anumite situații, speranța dezvoltării unor inițiative antreprenoriale de succes se leagă de posibilitatea furnizării de produse/servicii în afara localității, către zone mai dezvoltate economic. Un exemplu este ideea avansată de un participant la un curs de antreprenoriat din cadrul unui proiect, de a dezvolta o firmă de furnizare termopane.

„Aș vrea să îmi deschid o firmă de termopane, cred ca va merge bine”. – participant la cursul de antreprenoriat.

Am identificat și cazuri în care componenta de antreprenoriat din proiect a fost abordată cu mai mult realism. De exemplu, unul dintre proiecte și-a propus realizarea a doar cinci inițiative antreprenoriale (întreprinderi de economie socială). În general, însă, definirea exactă a domeniilor în care se vor realiza inițiativele antreprenoriale nu a avut loc, procedura de dezvoltare a acestora presupune participarea unor beneficiari, într-o primă etapă, la cursul de antreprenoriat, iar într-o etapă ulterioară aceștia depun planuri de afaceri/inițiative antreprenoriale din care urmează a fi selectate cele finanțate. Acest proces este descris astfel la nivelul unui proiect documentat de noi: *„În proiect vor fi realizate doar cinci întreprinderi de economie socială, profilul economic permițând realizarea acestora în orice domeniu economic, de la IT la servicii, la turism sau producție. Nu a fost stabilit sau determinat deocamdată care vor fi cele cinci întreprinderi, din cele 60 de persoane care vor beneficia de cursuri de antreprenoriat și vor realiza planuri de afaceri, vor fi alese, prin concurs, doar cinci.”* – expert proiect.

Problema care se ridică în acest context – neanticipată, se pare, de implementatori sau evaluatori – ține de adecvarea între profilul personal necesar unui antreprenor (bun cunoscător al mediului de afaceri, deschis la informații noi, cu inițiativă, cu capital uman ridicat etc.) și profilul beneficiarilor proiectului, definiți ca atare în ghidul apelului ca *„Persoane în risc de sărăcie și excluziune socială”* (indicatorul AROPE, categorii de persoane care sunt în următoarea situație: A) în risc de sărăcie sau B) se confruntă cu o deprivare materială severă sau C) trăiesc în gospodării cu o intensitate foarte redusă a muncii.). Complexitatea unei inițiative antreprenoriale este cunoscută, necesită management financiar/contabil, juridic, economic/marketing. Este foarte dificil, în acest context, să transformi o persoană vulnerabilă într-un antreprenor sustenabil. Fără îndoială dezvoltarea mediului antreprenorial este benefică unei localități/comune/zone, oferă noi oportunități de angajare, servicii necesare comunității și resurse suplimentare bugetului local. Însă, managementul unor asemenea inițiative antreprenoriale este un act complex, care necesită un anumit profil socio-psihologic, diferit de al unei persoane vulnerabile. În acest cadru ar fi de analizat, pentru a crește șansele de reușită a inițiativelor antreprenoriale previzionate în proiectele acestui apel, o modalitate care să permită implicarea în derularea acestora și a unor persoane fără statut de vulnerabilitate, din afara grupului țintă definit de ghid – desigur cu condiția cooperării în derularea acestora și cu beneficiari.

O altă problemă semnalată în cadrul interviurilor realizate a fost legată de contextul legislativ în care se derulează proiectele, modificările ulterioare scrierii proiectului care au vizat piața forței de muncă, procesul de formare,

facilitare a angajării. Un exemplu este limitarea indemnizației pe ora de curs. „S-a limitat indemnizația pe ora de curs. E 5 lei pe ora de curs. Persoanele care sunt șomere sau în căutarea unui loc de muncă dacă își găsesc cu ziua merg la lucrul pe câmp și aceasta poate deveni o provocare, că poate nu mai vin la curs. Participă la cursuri persoanele care au zero venit dar nimeni nu poate trăi cu zero venit.” - Expert proiect. Un alt exemplu este Legea ajutorului social. A fost semnalată situația în care unii beneficiari refuză participarea la proiect de teamă de a nu-și pierde ajutorul social în schimbul subvenției primite. Legislația specifică în acest sens ar trebui să ofere posibilitatea beneficiarilor de prestații sociale să acceseze cursuri de formare profesională/alte tipuri de servicii educaționale, astfel încât să rămână în continuare beneficiari de prestații dar, în același timp, să poată primi și subvenții în bani pentru participarea la sesiunile de formare.

În acest sens este important ca impactul modificărilor legislative care au avut loc după scrierea proiectului să fie clarificate prin instrucțiuni emise de autoritatea de management a programului.

În cadrul cercetării am remarcat și faptul că unele activități ale proiectului aveau un grafic ideal de implementare – în funcție de sezon și muncile specifice agricole, în mediul rural, sau calendarului anului școlar - care condiționează succesul lor. Pentru proiectele asupra cărora ne-am aplecat noi în cercetare s-a semnat contractul de finanțare cu destulă întârziere față de planificarea inițială, undeva în luna august. Asta a creat unele dificultăți, nu a fost suficient timp pentru a pregăti demararea activităților de formare în sezonul de toamnă/iarnă când oamenii pot participa mai ușor la cursuri, nu sunt angrenați în activități agricole. La fel pentru includerea în proiect a copiilor, este convenabil a începe proiectul la începutul verii pentru a pregăti debutul școlar și sincronizarea cu calendarul școlar. Ar fi dezirabil ca procesul de semnare a contractelor de către AM să aibă în vedere și astfel de aspecte, sau să existe un mai mare grad de flexibilitate în ajustarea calendarului proiectului.

Toate acestea arată nevoia flexibilității reprezentanților AM/OI pentru a permite organizațiilor implementatoare ajustarea activităților și bugetelor proiectului pe parcurs, în condițiile identificării unor noi nevoi sau riscuri, neanticipate inițial. De asemenea, observațiile de mai sus indică neajunsuri ale sistemului de evaluare a proiectelor precum și ale cerințelor din ghidurile pe baza cărora au fost concepute proiectele.

ABORDAREA INTEGRATĂ, PROVOCĂRI

Această secțiune încearcă să răspundă unor întrebări precum:

- Cum se derulează intervenția integrată, cum are loc corelarea adresării nevoilor educaționale / nevoile de formare ocupațională și mediere a muncii / nevoile de asigurare a unei bune sănătăți / îmbunătățire a locuirii / nevoile de dezvoltare a mediului de afaceri / nevoile de reglementare juridică?
- Reușesc proiectele să centreze intervenția la nivelul *gospodăriei*, așa cum apelul și-a propus, în condițiile în care indicatorii de realizare ai proiectelor sunt definiți ca număr de *persoane* beneficiare?
- Cum au loc investițiile în dezvoltarea condițiilor de locuire, la nivel de gospodărie, în acest cadru integrat? Dar măsurile de combatere a discriminării?
- Este corelat proiectul cu strategia de dezvoltare locală?

Proiectele din cadrul acestui apel au ca element de specificitate abordarea integrată a nevoilor beneficiarilor, fiind adresate aspecte dificile ale vieții persoanelor vulnerabile atât în plan educațional, dar și al facilitării găsirii unui loc de muncă, sănătății, locuirii, reglementării actelor de identitate/ de proprietate, discriminare. Valențele pozitive ale unei asemenea abordări ridică însă și probleme de complexitate a gestionării activităților, având în vedere că în fiecare proiect au fost chemați să participe actori cu expertiză diversă, în domeniile unde are loc intervenția, iar fiecare beneficiar trebuie să primească pe parcursul proiectului cel puțin două tipuri de sprijin, aferente domeniilor de intervenție menționate. Această complexitate asociată tipului de abordare integrată este dublată de dificultăți de implementare precum cele menționate în secțiunea anterioară. Persoanele intervievate au arătat dificultățile de implementare care decurg în acest context:

„Este o altă abordare a celor care s-au înscris la cursuri, este un impas legat de implementare din cauza faptului că partenerii intră în comunitate în



Localnicii participă la activitățile proiectului și sunt receptivi la informațiile primite. Din ce am observat nu sunt apatici, sunt comunicativi, au o idee despre ceea ce vor să facă, sunt optimiști și cred că proiectul va produce o schimbare în bine în viața lor.

- Membru al echipei locale de cercetare

diferite etape, diferă perioada de timp, legislație un pic ambiguă legată de angajații primăriei dacă trebuie să participe sau nu.” – expert proiect.

Pe de altă parte există o dificultate la nivelul proiectelor în a se centra prioritar pe *gospodărie*, ca unitate beneficiară a intervenției – în logica abordării integrate –, în condițiile în care indicatorii impuși în cadrul apelului (prin care se măsoară succesul proiectului) sunt definiți în termeni de *persoane* beneficiare. Una din dificultățile la acest capitol ține de definiția *gospodăriei*, modul în care acest concept ar putea fi cuantificat și transpus în indicatori de caracterizare a succesului intervenției. Atâta vreme cât indicatorii de realizare a programului operațional au fost negociați în termeni de persoane în cadrul actualului ciclu de programare, o modificare ar putea fi realizată abia în definirea viitorului ciclu de programare.

Minimul obligatoriu pentru grupul țintă vizat de proiect (element de eligibilitate proiect)

- Pentru proiectele implementate în **regiunile mai puțin dezvoltate**, minimul obligatoriu pentru grupul țintă *persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate care beneficiază de servicii integrate* (indicatorul de realizare 4S43) este de **400 persoane**.
- Pentru proiectele implementate în **regiunea dezvoltată** (București-Ilfov), minimul obligatoriu pentru grupul țintă *persoane aflate în risc de sărăcie și excluziune socială din comunitățile marginalizate care beneficiază de servicii integrate* (indicatorul de realizare 4S43) este **200 persoane**.

Sursa: Ghidul Solicitantului Condiții Specifice OS 4.1

Investițiile previzionate pentru îmbunătățirea condițiilor de locuire reprezintă, eminent, un sprijin acordat întregii gospodării, tuturor celor care trăiesc în cadrul acesteia. Se pare că acest tip de sprijin este apreciat în mare măsură de beneficiari:

„Am reușit și să identificăm cele 50 de case care vor fi reabilitate prin proiect. Am selectat persoanele cele mai vulnerabile, mai mult sunt de etnie romă”. - Asistent social, proiect.

„Să le spuneți, vă rog, să ne facă casa. Au fost unii acum vreo două luni și au făcut și poze, măsurători, au zis că o să facă reparații. Dar ce o să facă la casă, că noi nu știm? Mai sunt și alții la care le-a zis că le face casele, tot țigani de pe-aici. (...) Ne-ar fi mai bine dacă ne-ar face casa...” – beneficiar proiect.

„Am avut probleme mari cu casa...mai demult a căzut tavanul pe fata mai mică și a venit protecția socială și ne-a luat copiii.” – beneficiară proiect.

Înțelegem, așadar, importanța condițiilor de locuit pentru gospodărie, în ecuația abordării integrate. Impactul mediului domestic este covârșitor atunci când calitatea este sub un anumit nivel. Mai mult decât atât, efectul condițiilor de locuit nu se manifestă doar la nivelul calității vieții sau riscului de accidentare/îmbolnăvire, ci și asupra acumulărilor educaționale ale copiilor. Atunci când copiii locuiesc într-o casă supraaglomerată, cu mulți membri, fără camere separate, condițiile de învățare și pregătire pentru școală sunt afectate. Știm din cercetări anterioare că există familii unde mai mulți membri locuiesc într-o singură cameră (pentru a reduce costurile cu încălzirea), fără electricitate sau apă curentă. Evident acest mediu nu este deloc propice pregătirii școlare. Vom furniza mai jos un extras din descrierea condițiilor de locuire dintr-o comunitate, parte a analizei preliminare, care a stat la baza fundamentării intervenției în cadrul proiectului:

„Din punct de vedere al condițiilor de locuit, în comunitatea X, ponderea locuințelor supraaglomerate este de 60%, iar nesiguranța locativă este specifică pentru 21,6% dintre locuitorii comunității. În satul vecin, ponderea locuințelor supraaglomerate este de 44%, iar nesiguranța locativă este specifică pentru 42,2% dintre locuitorii comunității. În ambele comunități, locuințele nu au fost igienizate de ani bun; nu există racord la rețeaua de alimentare cu gaze naturale și canalizare. În jur de 30% dintre locuințe nu au apă curentă sau puț forat. Un număr de aproximativ 10% dintre locuințe nu au curent electric.”

Toate proiectele au prevăzut investiții în sensul îmbunătățirii condițiilor de locuire ale unor beneficiari, în cadrul unor gospodării. Însă provocările procesului de implementare sunt majore și se vor manifesta cu tot mai mare aplomb pe măsură ce va crește perioada trecută de la startul proiectului. O primă provocare ține de procesul de achiziție al furnizorilor acestor servicii de îmbunătățire a infrastructurii de locuire. Caietul de sarcini va trebui să prevadă și să descrie foarte exact tipul de investiție, calitatea, standardul de realizare – un fapt deloc simplu având în vedere diversitatea nevoilor de ameliorare a condițiilor de locuire, de la o gospodărie la alta. În al doilea rând, pe perioada realizării lucrărilor de ameliorare a infrastructurii

de locuire, este de văzut unde vor locui rezidenții, mai ales dacă vor avea loc lucrări în perioada sezonului mai rece și dacă vor fi lucrări de substanță – schimbare geamuri, construcție noi anexe, îmbunătățirea condițiilor de locuire interioară – zugrăveli etc. În fine, o altă provocare ține de procesul de selecție a celor care vor beneficia de acest sprijin. Numărul este limitat, nevoile în comunitate sunt mari, iar invidia este un sentiment omenesc. Cu siguranță nu vor putea fi sprijiniți toți din comunitate, iar atunci când cei non-beneficiari vor vedea începerea lucrărilor la casele vecine situația poate escalada. Este nevoie de tact, de comunicare, de transparență în utilizarea criteriilor de selecție a gospodăriilor sprijinite. Am mai remarcat, însă, în cadrul documentării realizate, că investițiile pentru îmbunătățirea condițiilor de locuire nu au vizat, explicit, și îmbunătățirea condițiilor de învățare ale copiilor – prin montarea unui birou, a unei veioze, a unui spațiu de învățare, bibliotecă, cărți etc.

Sumele alocate măsurilor de îmbunătățire a condițiilor de locuire reprezintă minimum 85% din cheltuielile de tip FEDR, iar acestea nu pot depăși maximum 10% din cheltuielile directe ale proiectului.

lăta cum este descrisă intervenția, ilustrativ, la nivelul locuirii, în unul din proiectele analizate:

„-16 locuințe vor beneficia de lucrări de reparații, consolidări structurale, izolație termică, îmbunătățirea igienei locuinței și a spațiilor conexe, extinderi de camere;

-34 de locuințe care să beneficieze de lucrări de reparații și îmbunătățirea igienei locuinței.”

Foarte bine primite au fost, de către beneficiari, și intervențiile de tip “after school”. Alături de îmbunătățirea nivelului de acumulări educaționale ale elevului a fost apreciată și hrana care este furnizată copiilor. Un exemplu al modului în care funcționează această activitate este prezentat mai jos, așa cum a fost descrisă de un expert al proiectului și beneficiari:

„After-school e cea mai apreciată activitate din proiect, oamenii din sat zic că acest proiect e mană cerească pentru comuna noastră. Activitățile de

after-school se desfășoară în școlile din toate cele 3 sate aparținătoare.” - asistent social.

„E bine pentru copii că se fac activități cu ei la școală. Le place la after school, primesc și o gustare, merg în excursii.” – participantă la cursul de antreprenoriat.

„Avem after-school în fiecare zi, după ore. Acolo facem temele, ne dă de mâncare, ceva dulce și un pahar de suc. Ne-a dat și câte o tabletă. Facem excursii, am fost la Bușteni 3 zile și a zis ca o sa ne ducă și în alte excursii, în tabără. Dar dacă nu-ți faci temele, nu te mai primește. Învăț bine la școală, îmi place. În timpul liber, noi băieții mai mergem aici la un bar cu biliard și jucăm biliard, fetele nu au ce să facă. Ar fi bine să avem și noi un parc.” – elev rom, clasa a 8-a.

Mai facem remarcă că ar fi recomandat ca proiectul, rezultatele și activitățile propuse ar trebui asumate de autoritatea locală ca plan de intervenție pe termen lung, inclus sau corelat cu strategia de dezvoltare locală. Într-un caz din cele studiate am putut constata explicit că autoritatea locală, *„având în vedere nevoile identificate în cadrul comunității și problemele cu care se confruntă aceasta din punct de vedere social și economic, proiectul este corelat cu strategia locală de dezvoltare, asigură contextul necesar dezvoltării serviciilor educaționale, sociale, medicale și financiare ale comunității, în ansamblul acesteia”*. Aceasta ar putea fi o condiție impusă pentru acceptarea proiectelor, în cadrul unui apel viitor.

În interpretarea datelor prezentate trebuie însă să avem în vedere că cercetarea noastră s-a derulat la doar șase luni de la startul implementării proiectelor, iar cei implicați în managementul acestora nu au întâmpinat încă provocările legate de îndeplinirea indicatorilor asumați; pentru o adecvată evaluare a succesului acestor proiecte ne propunem să documentăm și etapa finală a implementării proiectului.

CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE VIITOARE

Cercetarea a urmărit evaluarea și identificarea modului în care are loc implementarea proiectelor selectate în cadrul apelului POCU Dezvoltare Locală Integrată (OS 4.1 - comunități marginalizate în care există populație aparținând minorității rome, respectiv OS 4.2 – comunități marginalizate) prin intermediul a zece studii de caz, la aproximativ șase luni de la semnarea contractelor de finanțare.

Datele colectate din teren ne arată că *analiza preliminară* la nivelul comunității unde are loc intervenția, ca etapă a scrierii proiectului, a avut certe valențe pozitive. În toate cazurile documentate de noi, reprezentanți consorțiului de parteneri care au pregătit și scris proiectul au vizitat, în mai multe rânduri, comunitatea, au interacționat cu reprezentanți ai acestora, au constatat la fața locului nevoile și soluțiile cele mai potrivite. Din acest punct de vedere necesitatea analizei prealabile a stimulat contactul cu beneficiarii prezumtivi și stakeholderi din comunitate, înțelegerea nevoilor de fond ale comunității. Riscul elaborării unor proiecte din birou, fără a interoga realitatea adresantă, se pare că a fost semnificativ diminuat. Rămâne însă de evaluat, în continuare, în ce măsură acest lucru a crescut șansele unei intervenții de succes.

Datele colectate de noi au surprins starea de fapt la aproximativ 6 luni de la demararea implementării proiectelor. Maturitatea implementării proiectelor nu a fost suficientă, la acest moment, pentru a putea avansa un verdict cert asupra succesului acestora; am putut doar chestiona premisele implementării într-un stadiu incipient de derulare.

O situație semnificativă identificată este cea în care, în ciuda derulării analizei preliminare, nu s-a putut estima corect dimensiunea grupului țintă de beneficiari din zona decupată în cadrul localității pentru a derula intervenția și nu au fost identificate nevoile reale, particulare ale acestora. Astfel, unii promotori propun activități care nu sunt neapărat relevante pentru suficient de mulți membri ai comunităților vizate. De exemplu, s-a constatat că nu există suficiente persoane care să fie interesate de cursurile de formare previzionate și, în plus, care să aibă studiile minime cerute de prevederile legale pentru a urma un curs de formare. În acest caz ar fi nevoie ca zona de intervenție propusă de proiect să fie extinsă în cadrul localității astfel încât să existe

posibilitatea identificării unui număr mai mare de beneficiari ai cursurilor de formare. A fost semnalată de asemenea și dificultatea identificării de beneficiari ai unor programe „A doua șansă”. În aceste cazuri analiza s-a bazat în mai mică măsură pe colectarea de date cantitative (date statistice, aplicare de chestionare) și, mai degrabă, pe colectarea de date calitative. Unele date cantitative au fost colectate de la nivelul primăriei, însă se pare că acestea nu au caracterizat întocmai situația din teren. Modalitatea de depășire a acestei situații nu este imediată. Pe de o parte proiectul a fost punctat și câștigat în baza analizei respective, care a argumentat asupra validității și nevoilor într-o anumită arie de intervenție specific delimitată. A modifica aria de intervenție a proiectului ar însemna reluarea analizei la acest moment pentru a putea arăta că aceasta se încadrează în pragurile de validare pentru a fi considerată comunitate marginalizată. Însă, pe de altă parte, analiza trebuia să fie prealabilă depunerii proiectului, nu realizată la aproximativ șase luni de la demararea acestuia – situația evaluată era cea de la depunerea proiectului sau de la momentul realizării analizei, nu cea de la momentul depunerii unei notificări sau propunerii de act adițional. Considerăm că ghidul de finanțare trebuia să anticipeze o asemenea situație și să propună o soluție – diminuarea bugetului o dată cu diminuarea valorii indicatorilor proiectului (prin diminuarea grupului țintă la nivelul numărului de persoane identificabile etc.). Totuși trebuie avut în vedere că ghidul prevede un număr minim de beneficiari.

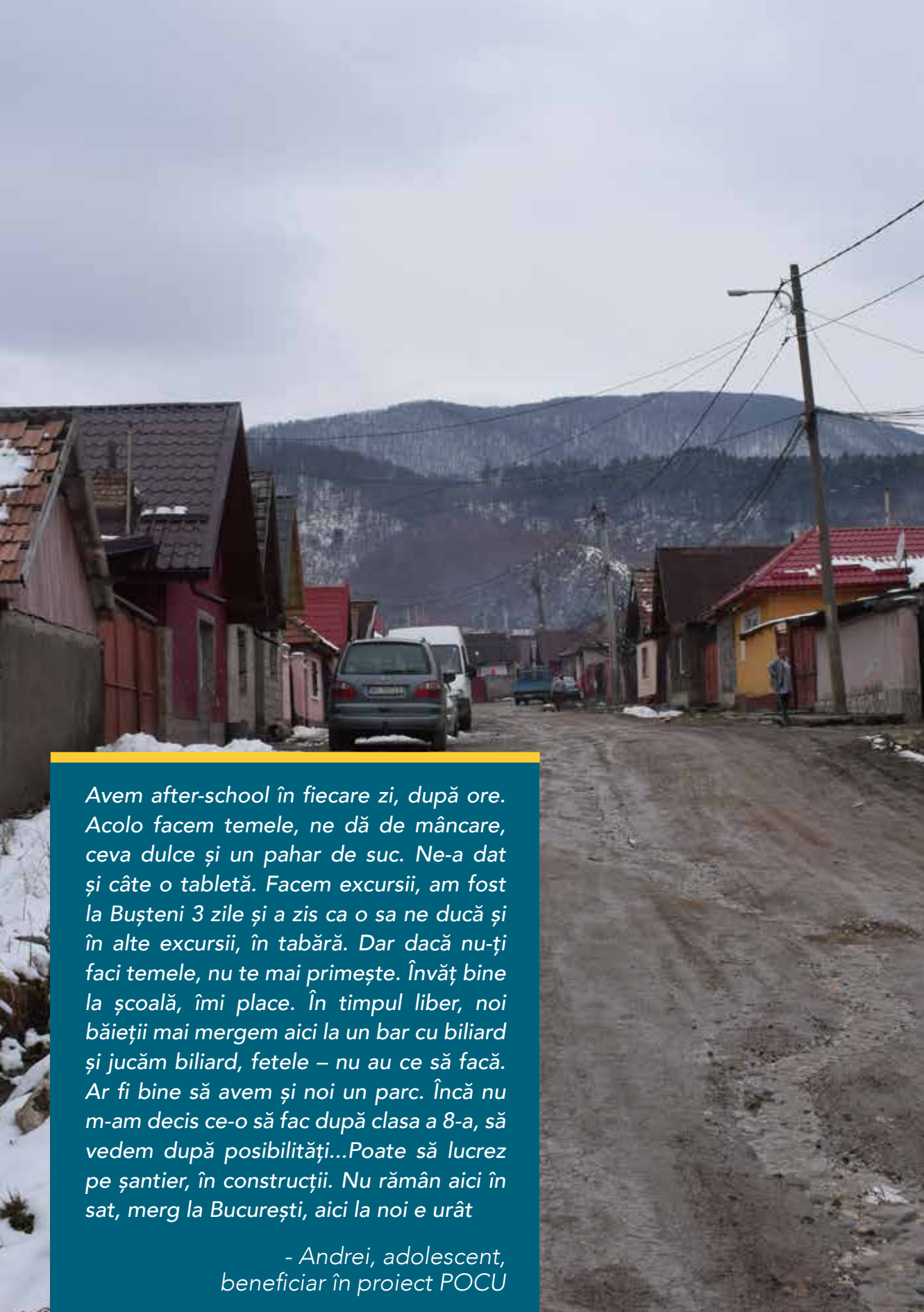
Legat de cele menționate anterior, pe parcursul proiectului pot apărea noi nevoi sau pot fi identificate unele nevoi noi ale comunității care au scăpat analizei preliminare (dar care se pliază pe cadrul impus de ghid). În acest sens ar fi de analizat posibilitatea de a se permite organizațiilor care implementează proiectul să poată ajusta lista activităților propuse pe parcursul implementării proiectului, fundamentat, pentru a răspunde unor noi nevoi care vor contribui semnificativ la succesul proiectului (ajustând corespunzător și lista indicatorilor și rezultatelor anticipate). Accentuarea acestei abordări ar fi benefică în gestiunea românească a instrumentelor structurale dar utilă, atâta vreme cât poate spori șansele de reușită ale unui proiect.

O altă situație problematică identificată ține de organizarea inițiativelor antreprenoriale în localitate – activitate obligatorie în proiect conform ghidului. Considerăm că aceasta este una din principalele provocări ale proiectelor implementate în cadrul acestui apel. În primul rând este vorba de faptul că grupul țintă eligibil a fost impus în ghid ca fiind compus din persoane în risc de sărăcie și excluziune socială (ARPE). În mod firesc, starea de vulnerabilitate a acestor persoane derivă, cel mai probabil, dintr-

un anumit profil socio-demografic (capital uman redus, educație scăzută, stare de sănătate precară, lipsa unor oportunități economice în proximitate). Încercarea de a potrivi acest profil la acela al unui antreprenor (cu abilități sociale ridicate, cu inițiativă și capacitate de auto-gestionare eficientă a situației proprii, educație cel puțin medie etc.) este temerară. Discuțiile purtate în comunitățile unde proiectele au loc, cu gestionarii acestora, ridică mari semne de întrebare că se vor putea găsi printre beneficiari persoane care să poată coordona din postura de titulari complexitatea unei inițiative antreprenoriale (cu tot cu sprijinul juridic, contabil etc. furnizat în proiect). Chiar dacă, prin intervenții complexe și de lungă durată, persoane vizate de proiect pot să devină antreprenori, este foarte puțin probabil ca acest lucru să se poată realiza pe bandă rulantă, așa cum propun unele proiecte. Analiza preliminară se pare că nu a ajutat foarte mult în această direcție, cu toate că a permis identificarea anumitor zone / tipuri de inițiative antreprenoriale fezabile, atâta vreme cât grupul de beneficiari a fost definit în ghid. Mai adecvat în acest caz ar fi fost ca inițiativele antreprenoriale să poată fi dezvoltate și de persoane din localitate din afara grupului țintă cu condiția angajării și implicării a unor beneficiari. Reluăm exemplul oferit mai sus, acela al unui proiect care își propune dezvoltarea a 45 de inițiative antreprenoriale, fiecare în valoare maximă de 25.000 euro, adică un total de 45×25.000 euro = 1.125.000 euro din bugetul proiectului; însă domeniile în care se vor dezvolta aceste afaceri, cu ce beneficiari, rămân mari necunoscute.

Semnalăm aici tendința unora dintre promotori de a scrie propuneri de finanțare cu obiectivul de a acumula cât mai multe puncte în procesul de evaluare, fără a ține cont de șansele de succes în implementare. În același timp, atragem atenția asupra faptului că sistemul de evaluare a propunerilor de finanțare ar fi trebuit să identifice și depuncteze corespunzător astfel de derapaje.

Un alt aspect semnificativ identificat în cadrul cercetării derulate se referă la tipologia localităților/comunităților selectate ca beneficiare în cadrul apelului. Dintre cele zece comunități selectate în proiect am identificat două situate în zone cu un nivel al bunăstării ridicat, în care există argumente puternice pentru a le considera mai degrabă dezvoltate – un nivel al șomajului în zonă redus, multiple oportunități de angajare, zonă dezvoltată industrial, cu un număr semnificativ de investitori străini etc. Pragurile de încadrare a unei comunități în categoria celor marginalizate indicate în ghid au fost cele stabilite în cadrul atlasului realizat pentru zonele urbane marginalizate; aceleași praguri au fost utilizate, însă, și pentru validarea



Avem after-school în fiecare zi, după ore. Acolo facem temele, ne dă de mâncare, ceva dulce și un pahar de suc. Ne-a dat și câte o tabletă. Facem excursii, am fost la Bușteni 3 zile și a zis ca o sa ne ducă și în alte excursii, în tabără. Dar dacă nu-ți faci temele, nu te mai primește. Învăț bine la școală, îmi place. În timpul liber, noi băieții mai mergem aici la un bar cu biliard și jucăm biliard, fetele – nu au ce să facă. Ar fi bine să avem și noi un parc. Încă nu m-am decis ce-o să fac după clasa a 8-a, să vedem după posibilități...Poate să lucrez pe șantier, în construcții. Nu rămân aici în sat, merg la București, aici la noi e urât

*- Andrei, adolescent,
beneficiar în proiect POCU*

zonelor rurale marginalizate⁵. Având în vedere însă diferența de standard socio-economic dintre urban și rural, a fost ușor foarte multor localități rurale – inclusiv celor bine poziționate socio-economic – să se încadreze, cu o anumită zonă componentă, în categoria comunităților marginalizate. Mult mai oportun, pentru a putea atinge dezideratul reducerii decalajelor dintre comunitățile cele mai dezavantajate și restul, ar fi fost ca pragurile minimale pentru încadrarea în categoria comunităților vulnerabile să fie cele indicate în Atlasul rural și, în plus, să existe o sumă alocată distinct pentru comunitățile din mediul rural, respectiv pentru cele din mediul urban. Este o întrebare care va putea fi adresată în viitor: ce procent din suma alocată în cadrul acestui apel a mers către comunități rurale marginalizate, respectiv ce procent a mers către comunități urbane marginalizate, în condițiile în care datele oficiale ne spun că decalajele socio-economice dintre urban și rural se mențin la niveluri ridicate⁶?

Un alt aspect evidențiat în cadrul cercetării derulate de noi a fost lipsa de expertiză a autorității locale/școlii în gestionarea de proiecte din fonduri europene și, adesea, rolul marginal jucat de aceste instanțe locale în implementarea proiectelor. Operatorii din teren au fost puși în multe cazuri în situația de a fi direcționați de către reprezentanți ai autorităților locale pentru a discuta despre proiect cu reprezentanții unor parteneri (ONG, firmă) care aveau sediul în altă localitate; în aproape toate cazurile documentate proiectul a fost scris și pregătit de către reprezentanți ai unei entități din afara localității din care face parte comunitatea, care au colaborat cu autoritățile locale. Acest aspect este unul relevant din perspectiva sustenabilității proiectului (capacității autorității locale de a asigura continuitatea serviciilor pe plan local minim șase luni, așa cum prevede ghidul), dar și din perspectiva gradului de utilizare a resurselor pe plan local, către persoane și experți locali. Desigur, în cazul în care primăria nu are resurse și expertiza necesară pentru a pregăti și gestiona un proiect, este firesc într-o primă fază a apela la parteneri și expertiză externă. Însă, pentru o mai eficientă utilizare a resurselor, ar fi recomandabil la nivelul autorităților locale un grup de experți, rezidenți local, care să se ocupe de atragerea de fonduri europene și de gestionarea proiectelor. Ar fi de sondat posibilitatea lansării unui apel de proiecte (eventual în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă) special pentru a crea, prin formare, experți în cadrul UAT-urilor capabili să pregătească și să gestioneze proiecte singuri sau având un rol central în managementul acestora.

5. Vezi p. 18-19 din Atlasul zonelor rurale marginalizate și al dezvoltării umane locale în România disponibil la adresa <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/minister/minister-rapoarte-studii>

6. http://www.revistadestatistica.ro/supliment/wp-content/uploads/2016/03/RRSS12_2015_A03.pdf (26.03.2018)

Formarea profesională previzionată în fiecare dintre proiecte (ghidul obligă la alocarea a minim 50% din buget acestei direcții de intervenție) conține, conform prevederilor legale, obligativitatea ca 2/3 din orele de formare să fie ore de practică, realizate în cadrul unui spațiu unde se poate derula o activitate similară cu cea în care sunt formați beneficiarii. În cadrul unor proiecte, mai ales în cazul celor implementate în mediul rural, această necesitate este o reală provocare atâta vreme cât pentru multe ocupații relevante nu există, la nivelul unor localități, un spațiu adecvat derulării sesiunilor de practică. Deplasarea cursanților în afara localității interferează cu anumite cutume culturale locale sau creează disconfort beneficiarilor. O situație ilustrativă este cea în care partenerul într-un proiect implementat într-o comunitate rurală era o universitate dintr-o localitate urbană mare situată la câteva zeci de kilometri, iar planul din proiect era ca toate cursurile să se realizeze în incinta universității, deplasând beneficiarii în mediul urban.

Un alt risc asociat activității de formare constă în determinarea și motivarea beneficiarilor în a finaliza programul de pregătire. Discuțiile avute au arătat că există un risc ridicat de abandonare a cursurilor de către anumiți beneficiari din cauza deciziei de emigrare în străinătate sau în alte zone ale țării, în scopuri economice.

Un alt aspect care va ridica dificultăți în acord cu discuțiile angajate în comunitățile unde se implementează proiecte ține de necesitatea angajării unei anumite ponderi dintre persoanele beneficiare ale proiectului în câmpul muncii. Această dificultate este cu atât mai ridicată în comunitățile marginalizate în care oportunitățile de angajare sunt reduse sau distanța de la acestea până la un centru urban unde pot fi identificate mai multe oportunități de angajare este mare. Rămâne de clarificat care sunt implicațiile noi legislații în acest proces, ce înseamnă un beneficiar angajat (contract part-time, pe perioadă determinată, contract de muncă în străinătate etc.).

Investițiile de infrastructură previzionate în unele proiecte sunt de asemenea provocatoare. Este nevoie, pe de o parte, de racordarea la rigorile procesului de achiziție publică, care implică riscuri de întârziere, iar pe de altă parte este nevoie de conectarea investiției la anumite cutume culturale specifice comunității. În unul din cazuri a fost semnalat faptul că se previzionează deschiderea unei creșe în localitate însă beneficiarii prezumtivi nu sunt foarte interesați de această inițiativă – în comunitate există tradiția încetățenită de a îngriji copilul în familie până la vârsta de 2-3 ani cel puțin, mai ales că majoritatea femeilor din comunitate nu lucrează; în consecință serviciile unei creșe nu sunt de interes. Reabilitarea de locuințe este un alt tip de investiție în infrastructură.

Una din principalele dificultăți în implementarea proiectelor derivă din complexitatea intervenției integrate, care necesită corelarea activităților axate pe domenii diverse: educația copiilor și adulților, facilitarea accesului la piața muncii, dezvoltarea unor inițiative antreprenoriale locale, îmbunătățirea stării de sănătate și prevenirea unor riscuri asociate, condițiile de locuire, reglementarea situației locative sau a actelor de identitate etc. Conform ghidului fiecare beneficiar trebuie să primească cel puțin două tipuri de servicii organizate în proiect. În această situație este nevoie de apelarea la expertiză specifică în diferite domenii ale intervenției, adusă fie de unul dintre parteneri, fie prin subcontractarea serviciilor. Riscul derivă din interconținerea activităților și a actorilor implicați în furnizarea serviciilor: dacă unul dintre furnizorii anumitor servicii eșuează, există repercusiuni directe la nivelul îndeplinirii indicatorilor, chiar dacă ceilalți furnizori de servicii implicați în proiect își îndeplinesc sarcinile.

Rezultatele cercetării ne mai arată faptul că intervențiile și măsurile prevăzute în proiect pentru reducerea discriminării sunt mai degrabă marginale sau cu impact previzionat redus – probabil și din cauza faptului că acest tip de activitate a fost una opțională conform ghidului. De exemplu, o măsură cu relevanță în sensul combaterii discriminării și stereotipurilor este cea a desegregării școlare. În proiectele documentate în demersul nostru activitățile care vizează un astfel de fenomen sunt doar menționate în treacăt, tratate marginal, fără o asumare centrală în cadrul măsurilor subsecvente educației. Considerăm că intervențiile referitoare la reducerea efectelor negative ale discriminării sau stereotipurilor negative ar merita a fi promovate cu mai mare aplomb în cadrul unor apeluri viitoare.

Un alt aspect rezultat din discuțiile cu beneficiarii și partenerii acestora a fost acela al dificultăților ce țin de birocrăție, neclaritate a instrucțiunilor sau regulilor de implementare, procese greoaie, comunicare fragmentată și impredictibilitate a deciziilor. Rezultatele evaluării au fost publicate la aproximativ nouă luni de la depunerea proiectelor, iar procesul de contractare a durat alte trei luni (vezi paginile 38-39). Dacă punem la socoteală și timpul alocat organizării echipei de proiect, a achizițiilor și alte aspecte administrative necesare, atunci activitățile efective au demarat în proiecte la peste un an de la depunere. Unele dintre realitățile sociale, mai ales cele care țin de specificul comunităților marginalizate, s-au schimbat în această perioadă iar acest lucru a însemnat a fost o provocare pentru unii dintre implementatori. Menținerea interesului grupului țintă pentru activitățile gândite în proiect devine dificilă atunci când distanța între planificare și implementare este atât de mare. Un alt aspect problematic al întârzierilor în evaluare și contractare a fost acela al perturbării calendarului de proiect, mai cu seamă în cazul activităților ce au nevoie să fie corelate cu calendarul școlar.

2015

12 noiembrie 2015

AM POCU anunță lansarea apelului de proiecte Dezvoltare Locală Integrată în comunitățile marginalizate rome.

25 noiembrie 2015

Apelul de proiecte DLI nu se mai deschide, iar data pentru care este amânat nu se cunoaște.

2016

12 mai 2016

Are loc o întâlnire de lucru între reprezentanții AM POCU și potențiali aplicanți, pe tema Ghidului Orientări Generale și a ghidurilor pentru Obiectivele Specifice 4.1 și 4.2 Dezvoltare locală integrată (DLI 360°).

19 mai 2016

AM POCU începe să ofere clarificări referitoare la cele două propuneri de proiecte, prin sistemul de helpdesk. **Totodată AM POCU anunță că termenul limită de depunere a propunerilor de proiecte este 1 august 2016.**

11 iulie 2016

AM POCU publică lista celor mai frecvente întrebări și răspunsuri primite prin serviciul helpdesk cu privire la apelurile POCU pentru Obiectivele Specifice 4.1 și 4.2.

27 iulie 2016

AM POCU publică noi clarificări privind condițiile de finanțare din Ghidurile Solicitantului Condiții Specifice aferente apelurilor 1, 2 și 3 - Obiectivele Specifice 4.1 și 4.2. Dezvoltare Locală Integrată (DLI 360°).

2 august 2016

AM POCU publică o nouă rundă de întrebări și răspunsuri referitoare la Ghidurile Solicitantului Condiții Specifice OS 4.1 și 4.2.

2017

9 februarie 2017

Începând cu data de 8 februarie 2017, Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capital Uman (POCU) transmite solicitări de clarificări celor care au depus cereri de finanțare în cadrul apelurilor 4.1 și 4.2.

21 martie 2017

AM POCU publică listele cererilor de finanțare respinse în etapa de verificare a conformității administrative și eligibilității pentru apelurile de proiecte POCU 4.1 și 4.2

30 martie 2017

AM POCU relansează în consultare publică ghidurile solicitantului corespunzătoare apelurilor de proiecte POCU 4.1. și 4.2. Dezvoltare Locală Integrată (DLI 360 grade).

30 martie 2017

AM POCU anunță că solicitanții vor putea depune propuneri de proiecte în sistemul informatic MySMIS2014 în perioada 10 aprilie - 9 iunie 2017 în cadrul unui nou apel aferent obiectivelor specifice 4.1 și 4.2 (DLI 360°).

31 martie 2017

AM POCU din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene publică în consultare versiunea revizuită a Ghidului Solicitantului Condiții Specifice aferent obiectivului specific 4.2. „Dezvoltare Locală Integrată (DLI 360 grade) în comunitățile marginalizate”.

7 aprilie 2017

Sunt publicate listele proiectelor respinse în prima rundă de apeluri de proiecte.

14 aprilie 2017

AM POCU începe trimiterea cererilor de clarificări pentru evaluarea tehnică și financiară a cererilor de finanțare care au fost acceptate în etapa de verificare a conformității administrative în cadrul primei runde de depunere a proiectelor.

12 mai 2017

Se publică lista intermediară a cererilor de finanțare aprobate în cadrul apelurilor POCU/18/4/4.1 și POCU/20/4/4.2

24 mai 2017

AM POCU anunță rezultatul procesului de soluționare a contestațiilor pentru apelurile de proiecte POCU/18/4/4.1 și POCU/20/4/4.2

13 iunie 2017

AM POCU prelungeste până la 23 iunie termenele de depunere pentru apelurile POCU aferente OS 4.1 și 4.2

23 iunie 2017

AM POCU prelungeste cu două ore, respectiv până la ora 18:00 în 23 iunie a.c., termenele de depunere pentru apelurile POCU aferente OS 4.1 și 4.2

28 iulie 2017

Anunț AM POCU referitor la solicitări de clarificări pentru apelurile de proiecte POCU/138/4/1, POCU/139/4/1 și POCU/140/4/2/

26 septembrie 2017

AM POCU publică listele cererilor de finanțare respinse în etapa de verificare a conformității administrative și eligibilității pentru apelurile de proiecte POCU/138/4/1, POCU/139/4/1 și POCU/140/4/2

27 septembrie 2017

AM POCU anunță că transmite solicitări de clarificări pentru apelurile POCU/138/4/1, POCU/140/4/2 - Etapa de evaluare tehnică și financiară

24 octombrie 2017

AM POCU: lista intermediară a cererilor de finanțare aprobate pentru apelul de proiecte POCU/140/4/2

24 octombrie 2017

AM POCU: lista intermediară a cererilor de finanțare aprobate pentru apelul de proiecte POCU/138/4/1

2018

31 ianuarie 2018

Ghid POCU în consultare: „Dezvoltarea Locală Integrată (DLI 360) în comunitățile marginalizate” (OS 4.2)

În termeni de birocrație, cercetarea ne-a arătat că beneficiarii se confruntă în continuare cu probleme similare celor din perioada POSDRU. De exemplu, încărcarea datelor în MySims este dificilă, iar AM solicită aceleași date și în format printat, ceea ce presupune o risipă de resurse. Și achizițiile au pus probleme implementatorilor. Întocmirea planului de achiziții la nivel de proiect, în funcție de codurile CPV, a condus la realizarea achizițiilor unor produse sau servicii de valoare mică prin proceduri complexe, altele decât achiziția directă. De asemenea, prelungirea procesului de contractare a însemnat că implementatorii au fost nevoiți să depună de mai multe ori diverse certificate ale căror termene de valabilitate era unul limitat. După contractare, chiar și termenele de plată au avut în unele cazuri întâzieri importante.

Comunicarea AM/OIR către implementatori este una deficitară conform datelor furnizate de aceștia din urmă. Nu au existat informații publice despre motivele pentru care se prelungesc procesele de evaluare și contractare atât de mult. Această impredictibilitate afectează activitatea implementatorilor și dincolo de proiectul POCU, mai ales dacă ne uităm la managementul financiar al instituțiilor. De asemenea, lipsește o interacțiune periodică a AM/OIR cu beneficiarii, spațiu în care beneficiarii să poată primi răspunsuri la întrebări, să poată primi orientare în cazul unor proceduri administrative, clarificări asupra unor aspecte din manualul beneficiarului etc.

RECOMANDĂRI

Vom avansa în cele ce urmează două tipuri de recomandări:

- Recomandări care pot fi aplicate proiectelor care sunt în implementare sau celor câștigătoare, care urmează a fi implementate, în cadrul apelului DLI.
- Recomandări care adresează următoarele apeluri de proiecte care vor fi lansate în actualul ciclu de programare sau care pot fi urmate în creionarea viitorului ciclu de programare.

Vom menționa, pentru fiecare recomandare avansată, în care categorie dintre cele două menționate mai sus se încadrează.

- 1.** Recomandăm ca Autoritatea de Management să clarifice modul în care organizațiile care implementează proiecte în cadrul acestor apeluri pot să ajusteze lista activităților derulate, concomitent cu bugetul proiectului, chiar pe parcursul implementării acestuia, fundamentat, pentru a răspunde unor nevoi neidentificate în cadrul analizei preliminare, constatate pe parcursul implementării, contribuind astfel semnificativ la succesul proiectului (eventual ajustând corespunzător și lista indicatorilor și rezultatelor anticipate). În unele dintre aceste situații, analiza preliminară a unui proiect nu a putut anticipa anumite dificultăți care, prin natura lor, blochează atingerea rezultatelor asumate de proiect.

Acest tip de situație se regăsește și în cazul altor apeluri de proiecte din cadrul POCU. Astfel că ar fi util ca Manualul Beneficiarului să cuprindă un capitol dedicat ajustărilor permise în cazul proiectelor contractate la o distanță mare de la momentul depunerii.

- 2.** Este recomandabil, de asemenea, a fi stimulată includerea rezultatelor și concluziilor analizei preliminare (nevoi identificate, soluții propuse, plan de intervenție) în cadrul planurilor de dezvoltare locală adoptate și asumate de către autoritățile publice locale. Această recomandare se adresează mai degrabă apelurilor viitoare care ar putea solicita autorităților locale promotore ale proiectelor, ca o condiție de

eligibilitate a aplicației, să asume includerea măsurilor și soluțiilor la nevoile identificate în cadrul planurilor de dezvoltare locală adoptate.

- 3.** Este recomandabilă monitorizarea cu atenție în proiecte a componentei de dezvoltare a unor inițiative antreprenoriale în comunitățile marginalizate. În condițiile în care profilul socio-demografic al beneficiarilor, așa cum este definit în ghid, diferă fundamental de profilul socio-demografic al unui antreprenor - luând în calcul și concurența noilor inițiative cu cele ale unor antreprenori locali mai vechi -, anticipăm că asistența oferită în proiect și cursurile de formare previzionate nu vor fi suficiente pentru a asigura dezvoltarea unor afaceri viabile pe plan local de către persoane din grupul țintă (chiar dacă sumele alocate acestora sunt consistente). Este recomandabil să se analizeze posibilitatea introducerii unei excepții în aceste situații astfel încât inițiativele antreprenoriale să poată fi dezvoltate și prin implicarea persoanelor din afara grupului țintă din comunitate/localitatea vizată de proiect, în parteneriat cu beneficiarii, ținând cont și de rigorile instrumentelor structurale în alocarea fondurilor pentru stimularea dezvoltării afacerilor în cadrul altor linii de finanțare, dedicate direct antreprenorilor. Această recomandare vizează atât proiectele aflate în implementare, dar și cele care vor urma să fie implementate în cadrul acestui apel sau a unor apeluri viitoare. Și în acest caz, ajustarea indicatorilor și a bugetelor disponibile este preferabilă formării unor întreprinderi economice sortite eșecului.
- 4.** Având în vedere că au fost utilizate praguri comune de validare a comunităților marginalizate pentru urban și rural (deși decalajul socio-economic între cele două medii este notoriu) recomandăm în viitor, pentru a putea atinge dezideratul reducerii decalajelor dintre comunitățile cele mai dezavantajate și restul, ca în cazul comunităților rurale pragurile minimale pentru încadrarea în categoria comunităților vulnerabile să fie cele indicate în Atlasul rural pentru comunități rurale. În plus este recomandabil să se aloce din fondurile structurale o sumă distinctă și specifică pentru un anumit număr dintre cele mai vulnerabile comunități din mediul rural care nu au beneficiat de fonduri pe acest apel. În acest mod comunitățile rurale sărace vor beneficia de un suport mai mare în raport cu cele din mediul urban creându-se premisele pentru scopul dezirabil de reducere a decalajelor. În acest cadru este de interes calcularea procentului din suma alocată în cadrul acestui apel care a mers către comunități rurale marginalizate, respectiv procentul care a mers către comunități urbane

marginalizate, în condițiile în care este de interes a reduce decalajele socio-economice dintre urban și rural despre care datele oficiale ne spun că se mențin la niveluri ridicate⁷. Această recomandare vizează, cu precădere, organizarea apelurilor viitoare.

- 5.** În direcția reducerii decalajelor și a instalării unor mecanisme care să conducă la investirea acestor fonduri acolo unde este cea mai mare nevoie de ele, considerăm că sistemul de evaluare ar trebui să prioritizeze cele mai dezavantajate comunități, inclusiv prin acordarea unui număr de puncte suplimentare proporțional cu nivelul de marginalizare a comunității.
- 6.** Recomandăm lansarea unui apel de proiecte (eventual în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă) special pentru a crea, prin formare, experți în cadrul UAT-urilor capabili să pregătească și să gestioneze proiecte singuri sau capabili să aibă un rol central în managementul acestora. Cercetarea derulată ne arată că UAT-urile care administrează comunitățile marginalizate unde se derulează inițiativele documentate de noi au o slabă capacitate de atragere și gestionare a proiectelor din fonduri externe, sunt practic totalmente dependente de contribuția unor parteneri externi. Acest fapt afectează sustenabilitatea intervențiilor de acest tip și diminuează resursele din proiect orientate către actori locali. Mai mult este cunoscut că cele mai de succes localități în utilizarea fondurilor europene au fost cele unde autoritățile locale și-au dezvoltat astfel de departamente specializate în gestionarea acestor fonduri. Această recomandare are în vedere actualul exercițiu financiar.
- 7.** Una din dificultățile majore în finalizarea cu succes a proiectelor, conform rezultatelor identificate în cercetarea întreprinsă, este plasarea pe piața muncii a beneficiarilor. Această dificultate este cu atât mai ridicată în comunitățile marginalizate în care oportunitățile de angajare sunt reduse sau distanța de la acestea până la un centru urban unde pot fi identificate mai multe oportunități de angajare este mare. Recomandarea în acest cadru este ca autoritățile competente să clarifice din timp care sunt implicațiile modificărilor legislative adoptate după scrierea proiectului relevante în acest proces și monitorizarea procesului de implementare a proiectelor să pună un accent deosebit asupra eforturilor de îndeplinire a indicatorilor de

7. http://www.revistadestatistica.ro/supliment/wp-content/uploads/2016/03/RRSS12_2015_A03.pdf (26.03.2018)

ocupare în cadrul proiectelor. De asemenea este important a evalua distinct proiectele și din punctul de vedere al realismului indicatorilor propuși. Recomandarea anterioară, care ar permite includerea, pe parcursul implementării proiectului, de noi activități relevante ar putea ajuta în acest proces. Această recomandare vizează atât actualul ciclu de programare, dar și cel viitor.

- 8.** Este recomandabil a monitoriza cu atenție activitățile proiectelor care presupun investiții în infrastructură, evaluarea acestora, respectiv a susține fluidizarea procesului de derulare a achizițiilor publice. Pentru a asigura suport necesar implementatorilor de proiecte este recomandabil, de asemenea, a organiza furnizarea de servicii de asistență tehnică pentru a eficientiza finalizarea investițiilor în infrastructură în cadrul proiectelor. Această recomandare vizează actualul ciclu de programare.
- 9.** Având în vedere complexitatea proiectelor implementate în cadrul acestui apel – din cauza necesității de a sincroniza activități în domenii de expertiză diferite, și ca fiecare beneficiar să primească suport în cel puțin două domenii – o recomandare ar fi ca autoritatea de management să ghideze și să faciliteze, prin intermediul unui program specific de asistență tehnică, procesul de implementare a proiectelor. Această recomandare vizează actualul ciclu de programare.
- 10.** O altă recomandare ar consta în promovarea, cu mai mare aplomb, în cadrul unor apeluri viitoare, a măsurilor și intervențiilor referitoare la reducerea efectelor negative ale discriminării sau stereotipurilor negative. În prezent, fiind un tip de activitate opțională, acestea au fost incluse în planul de intervenție pe o poziție mai degrabă marginală. Această recomandare vizează atât proiectele implementate în actualul ciclu de programare, dar și cele implementate în viitorul ciclu de programare.
- 11.** Accentul pe intervenția la nivelul gospodăriei, așa cum este stipulat în ghid, se pare că se pierde în practică, unde intervenția este orientată mai degrabă către nevoile individului, fiind cel vizat cu prioritate în procesul de implementare. La această stare de fapt contribuie și faptul că în procesul de monitorizare a implementării proiectelor este urmărit, ca indicator, numărul de *persoane beneficiare* – așa cum sunt definiți în prezent indicatorii în cadrul ghidului – și nu *numărul gospodăriilor sprijinite* în a ieși din starea de dificultate. În viitorul ciclu

de programare este recomandabil a viza, ca indicator al succesului intervențiilor, și numărul gospodăriilor sprijinite în manieră integrată (sprijin adulților din gospodărie, copiilor, în diferite domenii relevante – educație, formare, facilitarea găsirii unui loc de muncă, sănătate etc.). Această recomandare vizează viitorul ciclul de programare.

- 12.** O altă recomandare ar consta în stimularea utilizării pe perioada implementării proiectelor a facilitatorilor comunitari care să ușureze și să asigure buna relație dintre comunitate și autoritățile publice sau consorțiile responsabile cu implementarea proiectelor. O astfel de persoană are un rol cheie în economia și succesul proiectului, însă, în prezent, doar într-un număr redus de proiecte implementarea a condus la angajarea în cadrul autorităților locale a unor astfel de persoane. Această recomandare vizează atât actualul, cât și viitorul ciclu de programare.
- 13.** O altă recomandare constă în asigurarea accesului, în manieră transparentă, la date asupra evoluției rezultatelor implementării proiectelor, astfel încât chiar procesul de evaluare a impactului utilizării instrumentelor structurale în actualul ciclu de programare să fie ușurat. Este important a fi publicată și metodologia care va fi utilizată pentru evaluarea impactului acestui apel având în vedere că metodologia standard de evaluare a impactului unui program de intervenție necesită colectare și prelucrare periodică de date (longitudinal), atât de la comunitățile beneficiare de suport cât și de la unele comunități de control care nu sunt prinse în programul de intervenție - în această manieră se poate decela efectul intervenției în sine datorate programului al cărui impact este evaluat de efectul altor evoluții socio-economice (precum creștere economică sau o perioadă de criză economică generală). Această recomandare vizează atât actualul, cât și viitorul ciclu de programare.
- 14.** Este recomandabil, de asemenea, ca monitorizarea derulată de OIR la fața locului să aibă o frecvență mai mare cu scopul de a strânge parteneriatul cu organizațiile implementatoare, pentru a înțelege mai exact dificultățile din teren și pentru a putea ajusta pe parcursul implementării conținutul intervenției (atunci când există argumente fundamentate de necesitatea de a asigura succesul proiectului). De asemenea considerăm că este recomandabil a publica rapoartele de monitorizare aferente fiecărui proiect implementat. Această recomandare vizează atât actualul, cât și viitorul ciclu de programare.

- 15.** Dată fiind complexitatea intervențiilor în cadrul acestui apel de proiecte, precum și nevoia de soluții inovative la problemele întâlnite în teren, recomandăm organizarea de întâlniri de lucru și schimb de experiență între promotori. Considerăm că, pe lângă finanțare, este importantă facilitarea unui cadru de învățare și inovare care să ajute promotorii să depășească dificultățile întâlnite.
- 16.** Recomandăm analiza și îmbunătățirea sistemului de evaluare a cererilor de finanțare, așa încât evaluatorii să poată sesiza și depuncta elemente nerealiste din cererile de finanțare.
- 17.** Ținând cont de experiența actualelor apeluri de proiecte, când calendarul lansărilor și al evaluărilor a fost unul imprevizibil, iar ghidurile de finanțare au avut nevoie de un număr mare de clarificări, recomandăm organizarea unui proces încheiat de consultare cu stakeholderii din domeniu. Punerea în consultare a ghidurilor pe site-ul MFE nu este un pas suficient.
- 18.** Recomandăm organizarea periodică (cu dată fixă) a unor sesiuni de întrebări și răspunsuri regionale sau județene, în care să participe reprezentanți ai OIR/AM și alte instituții relevante și beneficiarii de POCU. Acestea sunt importante în asigurarea unei relații echilibrate între cele două părți, a unui implementări predictibile și eficiente.
- 19.** Informațiile despre ce anume își propune fiecare proiect finanțat, ce beneficiari vizează, ce parteneri sunt implicați în implementare și alte astfel de informații de interes public sunt în continuare inaccesibile sau depind de politica fiecărui promotor de proiecte de a publica informații pe propriul site. Recomandăm standarde comune de transparență la nivelul tuturor implementatorilor și centralizarea acestor informații pe site-ul MFE.

București, Mai 2018