



'Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale'

Studiu de caz al unui proiect finanțat în România prin FSE elaborat în cadrul studiului 'Evaluarea Progresului Sprijinului FSE pentru Administrația Publică' (PAPA)

Comisia Europeană

Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune
Direcția F — Investiții
Unitatea F1: Politici și Legislație FSE și FEAD

Contact: DG EMPL F1
E-mail: EMPL-F1-UNIT@ec.europa.eu

Comisia Europeană
B-1049 Bruxelles

Implementat de PPMI

PPMI Group
Gedimino av. 50
LT-01110 Vilnius, Lituania
www.ppmi.lt

Contact:
Dr Vitalis Nakrošis, expert tematic (Manager de programe în cadrul PPMI)
vitalis@ppmi.lt

Studiu de caz realizat de Dr Sorin Dan, expert de țară

Contractul specific Nr. VC/2018/0771 sub Contractul de Cadru Multiplu Nr. VC/2017/0376 referitor la oferirea de servicii în domeniul implementării Principiilor Unei Mai Bune Legiferări.

Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale

**Studiu de caz elaborat în cadrul studiului
'Evaluarea Progresului Sprijinului FSE în domeniul
Administrației Publice' (PAPA) al unui proiect
finanțat în România prin FSE**

***Europe Direct este un serviciu care te ajută să găsești
răspunsuri la întrebările tale despre Uniunea Europeană.***

Număr de telefon gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Informația oferită este cu titlu gratuit, la fel sunt și majoritatea apelurilor (deși e posibil ca unii operatori, căsuțe telefonice sau hoteluri să factureze apelurile).

AVIZ JURIDIC

Acest document a fost realizat pentru Comisia Europeană. Cu toate acestea el reflectă doar părerile autorilor, iar Comisia Europeană nu poate fi trasă la răspundere pentru modul în care sunt folosite informațiile din acest document.

Mai multe informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2020

© Uniunea Europeană, 2020

Reproducerea materialului este permisă atât timp cât sursa este recunoscută.

CUPRINS

| | |
|--|----|
| Fundalul proiectului | 7 |
| Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale | 8 |
| Introducere: contextul și scopul proiectului..... | 8 |
| Contextul proiectului..... | 8 |
| Elaborarea și execuția proiectului | 9 |
| Scopul proiectului sprijinit de FSE..... | 9 |
| Etaple cheie de pe parcursul implementării proiectului..... | 10 |
| Dificultățile principale întâmpinate în timpul implementării proiectului | 15 |
| Concluzii: rezultate, lecții învățate și rolul sprijinului financiar al FSE | 15 |
| Rezultate cheie | 15 |
| Lecții învățate și factori de succes..... | 17 |
| Rolul sprijinului FSE | 18 |
| Surse bibliografice | 19 |

LISTA DE FIGURI

| | |
|--|----|
| Figura 1. Exemple ale hărților create..... | 13 |
| Figura 2. Funcționalitățile serviciilor sociale și infrastructurii de servicii sociale necesare..... | 14 |

FUNDALUL PROIECTULUI

Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale

| | |
|---|---|
| Programul Operațional | Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020, Axa Prioritară 1: "Administrație publică și sistem judiciar eficiente", Obiectivul Specific 1.1: "Dezvoltarea și introducerea de sisteme și standarde comune în administrația publică care să optimizeze procesele decizionale orientate către cetățeni și mediul de afaceri, în conformitate cu Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020" |
| Instituția beneficiară | Ministerul Muncii și Justiției Sociale din România (MMJS) |
| Grupurile țintă | Ministerul Muncii și Justiției Sociale din România, administrațiile publice locale din toate cele 41 de județe și din Municipiul București și din 3.182 de unități administrativ-teritoriale din România |
| Durata proiectului | 30/03/2016 – 29/03/2018 |
| Buget | 3.076.856,29 EUR (Contribuția din FSE 2.586.027,31 EUR) |
| Managerul de proiect (adresa de email) | Florin Dragomir, Expert, Ministerul Muncii și Justiției Sociale (florin.dragomir@mmuncii.gov.ro) |
| Parteneri | Institutul Național de Cercetări Economice Costin C. Kirițescu (INCE) din cadrul Academiei Române |
| Site-ul proiectului/instituției | http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/proiecte-programe/finalizate/fs-sipoca4 http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/proiecte-programe/5128 https://portalgis.servicii-sociale.gov.ro/arcgis/home/ |

Acest studiu de caz a fost elaborat în cadrul proiectului "Evaluarea progresului sprijinului FSE pentru Administrația Publică" care a fost contractat de Direcția Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune a Comisiei Europene. Scopul acestui proiect a fost să prezinte cazuri specifice de inițiative de reformă și de dezvoltare de capacitate administrativă în administrația publică finanțate prin FSE și să arate rolul sprijinului financiar al FSE în administrația publică în scopul responsabilizării autorităților.

Acest raport prezintă istoricul proiectului "**Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale**". Acest raport dezvoltă contextul și scopul proiectului, caracteristicile echipei care l-a implementat, provocările principale întâmpinate în timpul implementării, fazele principale din timpul procesului de implementare, rezultatele și impactul realizat precum și lecțiile învățate și contribuția FSE.

IMPLEMENTAREA UNUI SISTEM DE ELABORARE DE POLITICI PUBLICE ÎN DOMENIUL INCLUZIUNII SOCIALE

Introducere: contextul și scopul proiectului

Contextul proiectului

Elena Dobre, Directorul Direcției de Politici Servicii Sociale din cadrul Ministerului Muncii și Justiției Sociale din România (MMJS) și echipa MMJS au fost conștienți de provocările pe care serviciile sociale le au în România. În ciuda progresului semnificativ în reducerea sărăciei de-a lungul anilor, România continuă să aibe un nivel înalt al excluziunii sociale – în 2013, 40,4% din populația țării a fost expusă unui asemenea risc. Pentru a găsi soluții la aceste provocări, în 2015 Guvernul României a aprobat Strategia Națională pentru Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei 2015-2020¹. Ținta principală a acestei strategii a fost o reducere cu 580.000 a numărului persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială până în 2020, comparativ cu nivelul anului 2008. Aceste cifre au fost în concordanță atât cu Strategia Europa 2020 a Uniunii Europene cât și cu eforturile României de a reduce substanțial sărăcia și excluziunea socială.

Dupa ani buni de experiență în domeniul politicilor sociale și a serviciilor sociale, Elena Dobre și colegii din MMJS au înțeles contextul serviciilor sociale și provocările care trebuiau să fie depășite la nivel central și local pentru ca această țintă să fie atinsă până în 2020. Politicile sociale trebuie: i) să fie orientate către oameni; ii) să abordeze într-o manieră holistică zone multiple ale intervenției incluzând angajarea în muncă, transferuri sociale (sprijin financiar direct), servicii sociale, educație, sănătate, locuințe și participare socială; iii) să țină cont de dimensiunea socială a sărăciei și a excluziunii sociale; și iv) să dezvolte capacități administrative la toate nivelurile.

Cu sprijin tehnic de la Banca Mondială, aceste principii au fost integrate în Strategia Națională pentru Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei 2015-2020. Totuși, dezvoltarea și aprobarea unei strategii și a unui set de planuri de acțiune au constituit numai un prim pas în direcția bună – pasul crucial următor a trebuit să fie implementarea și dezvoltarea de proiecte care să abordeze provocările cu care se confruntă serviciile sociale din întreaga țară. Echipa proiectului, finanțat prin FSE, și-a îndreptat atenția înspre două direcții de acțiune din strategie: pe de o parte, calitatea și disponibilitatea serviciilor sociale la nivelul întregii țări și, pe de altă parte, sistemele informatice existente. Spre deosebire de transferurile sociale (sprijin financiar direct) pentru care informații suficiente erau deja disponibile, reliefând o imagine clară a nivelului lor, situația în cazul serviciilor sociale a fost neclară și fragmentată. Acest lucru a însemnat că serviciilor sociale le lipseau datele și dovezile necesare, punând astfel în pericol eficacitatea politicilor publice din domeniu.

În mai mult de 30% din zonele rurale și 10% dintre orașele mici din România lipsesc servicii sociale. Potrivit strategiei propuse de Guvern, serviciile sociale care să includă nu doar sprijinul financiar direct dar și oferirea de locuri de muncă precum și servicii educative și medicale sunt "foarte rare".² Serviciile sociale specializate sunt fragmentate și necoordonate – mai ales serviciile destinate adulților și cele din zonele rurale. Sistemele informaționale necesare să susțină o evaluare exactă a existenței serviciilor sociale și necesarul de servicii din întreaga țară

¹ Guvernul României (2015), *Strategia Națională pentru Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei 2014-2020*. Disponibilă la: http://www.mmssf.ro/j33/images/Documente/Familie/2016/StrategyVol1RO_web.pdf (accesat: 31/05/2019).

² Guvernul României (2015), *Strategia Națională pentru Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei 2014-2020*, Secțiunea 2.3 Servicii Sociale, p. 49.

sunt vechi, și cele care există sunt, în realitate, slab folosite în luarea deciziilor de politici sociale la nivel central și local.³

Echipa de proiect din cadrul Direcției de Politici Servicii Sociale a lucrat anterior la procesul de acreditare a furnizorilor de servicii sociale din România, în concordanță cu legislația în vigoare (HG 1024/2004 actualizată pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței Guvernului Nr. 68/2003 privind serviciile sociale, precum și a Metodologiei de acreditare a furnizorilor de servicii sociale și Legea Nr. 197 din 2012 actualizată privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale). Scopul acestei acreditări, care continuă și la data actuală, este să îmbunătățească calitatea ofertei de servicii sociale prin asigurarea că furnizorii de servicii îndeplinesc un set de standard minime de calitate. Totuși, procesul de acreditare a fost îngreunat de lipsa de date actuale la nivelul întregii țări așa cum se regăsesc în baza de date a furnizorilor, respective în Registrul Național a Furnizorilor de Servicii Sociale. Acest lucru a avut un efect negativ asupra procesului decizional bazat pe dovezi care în definitiv afectează eficacitatea măsurilor din domeniul politicilor sociale.

Elaborarea și execuția proiectului

Scopul proiectului sprijinit de FSE

Din dorința de a face o schimbare privind situația serviciilor sociale, conducerea MMJS a dezvoltat o idee de proiect care s-a axat pe crearea unei cartografieri a nevoii de servicii sociale la nivel național, în tandem cu formarea de capacitate administrativă a decidenților la nivelul administrației locale și centrale. Florin Dragomir, expert în cadrul MMJS, s-a alăturat proiectului ca manager de proiect. Neavând resursele financiare pentru a-și duce la bun sfârșit idea, echipa de proiect a hotărât să folosească fonduri disponibile prin FSE prin intermediul Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020. Ei au țintit Axa Prioritară 1: "Administrație publică și sistem judiciar eficiente", Obiectivul Specific 1.1 "Dezvoltarea și introducerea de sisteme și standarde comune în administrația publică care să optimizeze procesele decizionale orientate către cetățeni și mediul de afaceri, în conformitate cu Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020".

Echipa proiectului a ales să colaboreze cu cercetători în științe sociale și politici publice din cadrul Institutului Național de Cercetări Economice "Costin C. Kirițescu" (INCE) din cadrul Academiei Române, condus de Luminița Chivu, institut cu care a mai colaborat cu succes în trecut. În cuvintele Elenei Dobre, proiectul a dorit să "ofere o imagine exactă a serviciilor sociale existente în România și a serviciilor sociale necesare din întreaga țară. Cunoaștem multe lucruri despre beneficiile financiare acordate direct beneficiarilor, dar cunoaștem foarte puțin despre servicii și acest lucru trebuie să fie înțeles în paralel cu procesul de acreditare a furnizorilor de servicii sociale", a continuat Dna Dobre. Scopul proiectului a fost să creeze un set de instrumente de planificare strategică: hărți ale infrastructurii și ale ofertei de servicii sociale existente, hărți care să arate nevoia de servicii sociale și de infrastructură și metodologii care să sprijine procesul decizional în domeniul serviciilor sociale astfel încât hotărârile luate să reflecte cât mai bine nevoile și interesele beneficiarilor.⁴ Obiectivele specifice ale proiectului au fost: i) să asigure o abordare coordonată și bazată pe date și dovezi în dezvoltarea și implementarea de politici, programe și intervenții care să aibă drept țintă persoanele sărace și vulnerabile din zone geografice marginalizate; ii) să implementeze un sistem de luare de decizii în cadrul MMJS și din cadrul administrațiilor publice locale care să fie bazat pe date empirice colectate în urma unei

³ Idem.

⁴ *Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale*, Broșura de prezentare a proiectului.

metodologii științifice riguroase; iii) să creeze și să utilizeze un set de instrumente și standarde de planificare privind serviciile sociale locale cu scopul de a crește calitatea serviciilor și iv) să instruiască 450 de funcționari publici din administrațiile publice locale și centrale pe tema politicilor publice orientate către cetățeni și bazate pe dovezi și alte aspecte majore din cadrul proiectului.⁵

Proiectul, care s-a încheiat în 2018, a obținut următoarele rezultate principale: 1) crearea unui set de instrumente care să evalueze nevoia de servicii sociale și infrastructură necesare pentru serviciile sociale la nivelul întregii țări; 2) elaborarea unui set de hărți interactive care să acopere întreaga țară⁶, arătând: i) oferta de servicii sociale existente în prezent; ii) serviciile sociale necesare; iii) sărăcia relativă și sărăcia în muncă; 3) dezvoltarea de know how și capacitate administrativă în cadrul MMJS și administrațiilor publice locale privind folosirea practică a metodologiilor și instrumentelor create în cadrul proiectului.

Etapile cheie de pe parcursul implementării proiectului

Echipele proiectului, cuprinzând funcționari publici din cadrul MMJS și o echipă de experți din cadrul INCE, au împărțit implementarea proiectului în mai multe faze legate între ele. Fiecare fază a inclus multiple activități, fiecare culminând cu atingerea unor obiective care au fost cuprinse în cererea de finanțare.

Prima fază a proiectului, care a început pe data de 30 martie 2016, s-a axat pe construirea echipei de implementare a proiectului și stabilirea infrastructurii necesare pentru implementarea proiectului timp de doi ani. Atribuirea rolurilor, responsabilităților și sarcinilor din cadrul echipei a constituit o parte importantă a acestei faze inițiale, dar și alocarea și planificarea atragerii de expertiză din afară necesară pentru implementarea proiectului, precum și procurarea de echipamente și contractarea de servicii necesare.

În timpul fazei a doua a proiectului, echipa s-a axat pe metodologia de lucru – dezvoltarea metodologiilor necesare pentru crearea celor patru hărți naționale care să ofere o imagine exactă și actualizată a sărăciei și a excluziunii sociale din țară. Pentru a dezvolta metodologiile și asigurarea expertizei adecvate, echipa a angajat șase experți externi cărora le-a fost dată sarcina de a operaționaliza următoarele concepte cheie folosite de-a lungul proiectului: "persoană vulnerabilă", "sărăcie", "sărăcie în muncă", și "servicii sociale". Echipa proiectului a organizat ateliere de lucru pentru a discuta și a se pune de acord asupra operaționalizărilor, metodelor de cercetare, colectării de date și analizei lor, și asupra indicatorilor care să fie folosiți în crearea hărților.

Următoarea fază a proiectului a avut ca scop colectarea de bune practici asupra sărăciei și asupra excluziunii sociale și căutarea de parteneri din alte țări ale Uniunii Europene care au implementat proiecte similare în alte state membre. Aceste schimburi de experiență au fost motivate de lipsa de date adecvate și de dificultatea de a colecta date suficiente de exacte și detaliate asupra sărăciei și asupra excluziunii sociale în fiecare din cele 41 de județe ale țării și din Municipiul București, incluzând astfel 3.182 de unități teritorial-administrative de pe teritoriul României. Decizia de a colecta bune practici din alte țări europene a fost motivată de descentralizarea serviciilor sociale din România și de colaborarea și coordonarea pe alocuri deficitare dintre, pe de o parte, furnizorii publici și privați de servicii sociale și administrațiile publice locale, pe de altă parte. Proiectul a inclus patru vizite, fiecare de aproximativ o săptămână în patru țări europene: Suedia, Polonia, Spania și Irlanda. Fiecare din aceste state având un model diferit de

⁵ Idem.

⁶ Disponibil la: <https://portalqis.servicii-sociale.gov.ro/arcgis/home/> (accesat: 31/05/2019).

politici și servicii sociale. Prima vizită de studiu a fost în Stockholm (20-26 noiembrie 2016); a doua în Varșovia (4-10 decembrie 2016); a treia în Barcelona (22-28 ianuarie 2017) și a patra în Dublin (20-24 februarie 2017).

Pentru a continua colaborarea internațională asupra celui mai bun mod de a cartografia sărăcia și excluderea socială, Florin Dragomir și colegii au organizat o conferință internațională în București în data de 9-10 Martie 2017. Experți internaționali, cercetători din mediul universitar și practicieni au participat și au împărtășit din experiența lor. Echipa proiectului a folosit această oportunitate pentru a prezenta proiectul și a primi feedback privind conținutul proiectului. Conferința a cuprins două sesiuni principale, una privind infrastructura serviciilor sociale și ofertei de servicii sociale și o a doua privind sărăcia, inclusive sărăcia în muncă. Ca urmare a conferinței, echipa de proiect a organizat șase ateliere de lucru cu scopul de a aduce laolaltă părțile interesate pentru a discuta metodologiile propuse și hărțile în curs de realizare. Aceste ateliere de lucru au atras o mulțime de participanți, de la funcționari publici din cadrul MMJS la reprezentanți ai direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului din București și din toată țara, dar și furnizori publici și privați de servicii sociale. Cu aceste ocazii o mulțime de opinii, idei și abordări au fost prezentate.

Un punct cheie important în derularea proiectului a fost **livrarea versiunii finale a celor patru metodologii**, una pentru fiecare hartă în parte, respectiv: serviciile sociale existente, serviciile sociale necesare, sărăcia relativă și sărăcia în muncă. Fiecare dintre aceste metodologii a fost testată de partenerul proiectului, INCE, și livrată beneficiarului în februarie 2017.

O dată ce echipa a creat metodologiile, a urmat trecerea la faza următoare – colectarea datelor. Acest lucru, potrivit membrilor echipei, a fost cea mai lungă etapă a întregului proiect (după cum reiese din informațiile de mai jos). Dacă crearea hărților a pus dificultăți metodologice care au fost depășite prin recrutarea de experți și prin colectarea de exemple internaționale de bune practici, colectarea datelor a pus dificultăți practice datorate lipsei de date și unei colaborări inadecvate dintre administrațiile publice locale și furnizorii de servicii sociale.

În timp ce echipa de proiect a început să structureze procesul de colectare a datelor, ei erau conștienți de dimensiunea și de amploarea acestui demers. În propriile lor cuvinte, cercetarea a "fost un recensământ, nu un eșantion"; în alte cuvinte, ei au trebuit să colecteze date asupra serviciilor sociale și asupra infrastructurii necesare din fiecare județ și din fiecare unitate administrativ-teritorială din România, fie că era un municipiu, un oraș sau o comună. Nu numai că datele trebuiau să fie suficient de detaliate, dar trebuiau să fie și exacte și să fie colectate într-o formă standardizată în toate județele țării. Pentru a administra complexitatea acestui proces, echipa a conceput o structură de culegere a datelor pe mai multe niveluri. Această structură a inclus șase coordonatori de date la nivel național, opt experți regionali (unul pentru fiecare din cele opt regiuni de dezvoltare) și 44 de experți locali (unul pentru fiecare județ plus trei pentru București). INCE a selectat cei șase experți naționali, care au fost responsabili pentru coordonarea proiectului la nivel național în concordanță cu metodologiile agreeate de către toate părțile implicate. Coordonatori au avut și sarcina de a contribui la dezvoltarea hărților și au trebuit să asigure implementarea eficientă a proiectului în fiecare din cele opt regiuni ale țării. Ei au coordonat procesul de colectare de date din fiecare județ și din fiecare unitate administrativ-teritorială și au soluționat problemele care s-au ivit la nivel local. Procesul de colectare de date a durat cinci luni, din martie 2017 până în august 2017, și a rezultat în crearea unei baze de date naționale care a inclus informații despre infrastructura serviciilor sociale, resursele materiale și umane și informații despre furnizorii de servicii sociale. Echipa proiectului a oferit sprijin metodologic în tot acest timp și a făcut o vizită în fiecare din cele 41 de județe și în București pentru a evalua progresul realizat și a găsi soluții la întâzieri și lipsa de informații necesare. Înainte de începerea colectării datelor, fiecare operator de teren a fost prezent la o sesiune de instruire de o zi pe tema colectării datelor ce a avut loc în București în martie 2017.

Operatorii de teren au folosit o varietate de metodologii de colectare de date de teren: chestionare trimise fiecărei administrații publice locale, vizite de teren la furnizorii de servicii și interviuri. Echipa proiectului a organizat focus grupuri în fiecare județ și regiune înainte de dezvoltarea hărților pentru coordonarea metodologiilor și verificarea calității datelor.

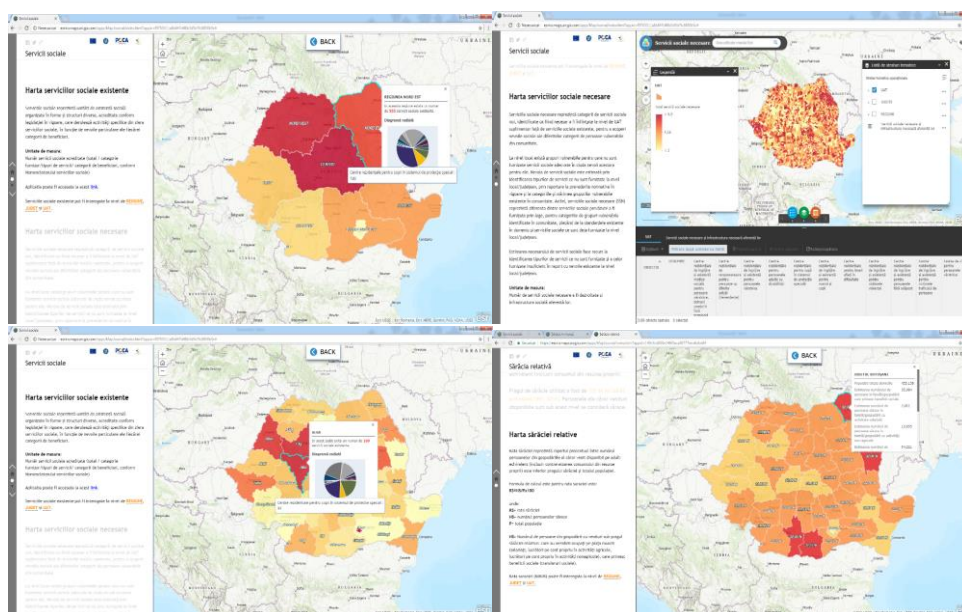
Faza următoare a proiectului a constat în crearea programului informatic necesar pentru dezvoltarea hărților. Din cauza lipsei expertizei în cadrul echipei, această sarcină a fost externalizată unei firme de IT care a creat "sistemul informațional geografic" sau PI-GIS, și a oferit suport tehnic pentru menținerea funcționalității sistemului. Programul informatic, care a avut un rol esențial în cadrul proiectului, a avut următoarele funcționalități: i) suport electronic pentru crearea bazei de date naționale care a inclus date și informații asupra furnizorilor de servicii sociale din România, date asupra infrastructurii serviciilor sociale, sărăciei, inclusiv sărăcia în muncă și ii) analiza geospațială și prezentarea celor patru hărți tematice.

Firma contractantă a livrat o a doua componentă a programului informatic, PI-IASS, care a permis experților să analizeze datele oferite de administrațiile publice locale privind serviciile sociale existente și necesare și a infrastructurii aferente.

Echipa de proiect a fost conștientă de nevoia de a monitoriza progresul realizat în mod constant și de a se asigura că fiecare fază a proiectului a fost aliniată cu obiectivele și metodologiile agreeate inițial. În termeni practici, acest lucru a însemnat organizarea de întâlniri regulate cu experții externi și îmbunătățirea programului informatic și a bazei de date. În tot acest timp, echipa proiectului s-a consultat cu experți din cadrul MMJS și au primit feedback constructiv, care s-a dovedit a fi un ingredient cheie în succesul final al proiectului. Acest lucru a rezultat **în finalizarea celor patru hărți interactive** în primul trimestru al anului 2018 – un punct important în realizarea proiectului. PI-GIS și baza de date națională au permis construirea a patru aplicații informatice, una pentru fiecare hartă (respectiv serviciile sociale și infrastructura existentă, serviciile sociale și infrastructura necesară, sărăcia și sărăcia în muncă; (vezi figura 1 pentru cele patru hărți). Echipa proiectului a creat și instrumente pentru a facilita folosirea hărților și a coordonat dezvoltarea aplicațiilor pentru a facilita folosirea lor⁷ (vezi Figura 2).

⁷ Toate cele patru hărți sunt disponibile la: <https://portalgis.servicii-sociale.gov.ro/arcgis/home/> (accesat: 04/06/2019).

Figura 1. Exemple cu cele 4 hărți⁸



Descriere: Exemplele din stânga sus și din dreapta sus prezintă imagini cu date regionale și județene asupra serviciilor sociale și asupra infrastructurii existente. Imaginea din stânga jos arată date la nivel național privind serviciile sociale necesare din fiecare unitate administrativ-teritorială. Imaginea din dreapta jos se referă la sărăcia relativă.

Sursa: Ministerul Muncii și Justiției Sociale (2018a), *Raportul de Progres Nr. 31, 21/05/2018, 'Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale.'*

⁸ Hărțile interactive create în acest proiect pot fi accesate la: <https://portalgis.servicii-sociale.gov.ro/arcgis/home/> (accesat: 05/06/2019).

Figura 2. Funcționalitățile hărții privind serviciile sociale necesare și infrastructura aferentă



Descriere: Mai sus este prezentat "Ghidul utilizatorului de Servicii Sociale Necesare". Acesta indică modul cum pot fi folosite hărțile. Include un meniu pentru navigarea hărții și pentru selectarea criteriului de cautare, prezentat în partea stângă a figurii. Mai include și o legendă, prezentată în partea din dreapta, care explică înțelesul fiecărui simbol găsit în timpul navigării hărții. Proveniența datelor poate fi consultată prin intermediul meniului din partea dreaptă sus.

Sursa: Ministerul Muncii și Justiției Sociale din România.

După implementarea programelor informatice și după crearea hărților, Florin Dragomir, Elena Dobre și colegii lor din cadrul MMJS și INCE au trecut la faza următoare, respectiv dezvoltarea capacității de folosire a acestor instrumente. Făcând acest lucru, ei au abordat un obiectiv principal al finanțării prin Obiectivul Tematic 11 din cadrul FSE: dezvoltarea de capacitate administrativă în administrația publică. Ei știau că fără capacitate administrativă și fără interes în folosirea aplicațiilor din partea grupurilor țintă, impactul practic al acestora s-ar diminua semnificativ. Principalele grupuri țintă au fost: administrațiile publice locale care administrează politicile și serviciile sociale în cadrul jurisdicțiilor lor; furnizorii publici și privați de servicii sociale și beneficiarii finali – persoanele eligibile aflate în nevoie de servicii, împreună cu familiile și aparținătorii lor. Sesiunile de instruire au fost compuse din trei părți principale: prima a avut ca scop dezvoltarea capacității privind elaborarea de politici publice bazate pe dovezi și orientate către cetățeni din cadrul MMJS (decidenți politici și funcționari publici) și administrațiile locale. A doua componentă a prezentat instrumentele proiectului și a explicat folosirea acestora grupurilor țintă. Opt sesiuni de instruire au fost organizate, atrăgând un număr de 354 de participanți. A treia parte a programului de training s-a concentrat pe instruirea tehnică pentru administratorii de sisteme informatice, pentru a asigura calificarea adecvată mentenanței programului informatic.

La final, pentru a promova rezultatele și pentru a facilita folosirea acestora o dată ce proiectul a ajuns la final, echipa a organizat o conferință finală în București în data de 19 aprilie 2018. La

această conferință au fost prezenți 105 participanți, reprezentând mai multe instituții interesate de problematica serviciilor sociale.

Dificultățile principale întâmpinate în timpul implementării proiectului

Echipa proiectului a reușit să termine cu succes livrabilele proiectului și să depășească fazele cheie ale acestuia în ciuda câtorva întârzieri ce au avut loc în timpul fazei de colectare a datelor. În primul rând, procesul de colectare a datelor a fost mai dificil și mai lung decât se anticipase la început. În ciuda structurii pe mai multe niveluri (național-regional-local) care a fost implementată pentru a facilita colectarea datelor, dificultățile au apărut în modul de comunicare cu anumite administrații publice locale și cu unii furnizori de servicii sociale. În anumite cazuri, operatorii de teren și coordonatorii locali nu au primit datele cerute în timp util, sau date necesare lipseau. Echipa proiectului s-a întâlnit în mod regulat cu coordonatorii de colectare de date de la nivel central și cu operatorii de teren pentru a discuta și găsi soluții la problemele care au apărut în fiecare județ și în fiecare unitate administrativ-teritorială. Aceasta a necesitat comunicarea directă cu primăriile, birourile primarilor, consiliile locale și județene și cu furnizorii de servicii pentru a explica mai bine scopul proiectului și informațiile pe care fiecare parte interesată trebuia să le ofere.

O a doua dificultate a avut de-a face cu finanțarea proiectelor din FSE de către Autoritatea de Management din cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020. Pentru a se evita finanțarea de proiecte multiple de același tip, Autoritatea de Management a emis o scrisoare în data de 21 iunie 2016 informând echipa că a identificat alt proiect finanțat prin FSE cu scopuri similare cu ale lor. Acest proiect a inclus dezvoltarea de standarde de costuri minime, pe care echipa proiectului a intenționat de asemenea în cadrul acestui proiect. Problema a fost însă rezolvată prin excluderea la finanțare a acestor activități.

În al treilea rând, colectarea de date exacte și curente a fost pusă în dificultate într-o anumită măsură de natura schimbătoare a furnizorilor de servicii sociale, în mod particular privind procesul de acreditare. Acreditarea furnizorilor de servicii sociale este revizuită în mod regulat – unii obțin acreditarea în vreme ce alții o pierd. Astfel, datele colectate într-un anumit punct în timp pot ca în viitor să nu mai fie actuale. Pentru a rezolva această problemă, echipa proiectului a revizuit baza de date în mod regulat cu informații primite de la Direcția Politici Servicii Sociale din cadrul MMJS, direcție care administrează procesul de acreditare. Această problemă rămâne o preocupare și după finalizarea proiectului și poate fi soluționată doar dacă baza de date va continua să fie actualizată în mod regulat. Pierderea actualității riscă ca baza de date să își piardă credibilitatea, conducând la folosirea ei din ce în ce mai puțin în viitor.

Concluzii: rezultate, lecții învățate și rolul sprijinului financiar al FSE

Rezultate cheie

Proiectul finanțat prin FSE "Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale" a fost implementat de către Divizia Politici Servicii Sociale din cadrul Ministerului Muncii și Justiției Sociale în intervalul martie 2016 - martie 2018. Echipa proiectului a fost condusă de către managerul de proiect, Florin Dragomir și Elena Dobre, Director în cadrul Diviziei Politici Servicii Sociale. Echipa de la MMJS a lucrat în parteneriat cu Institutul de Cercetări Economice din cadrul Academiei Române "Costin C. Kirițescu" (INCE) și cu experți externi și colaboratori care au oferit suport metodologic, expertiză IT și au coordonat colectarea datelor pe întreg teritoriul țării. Ideea centrală din spatele proiectului a fost construirea de capacitate

administrativă în legătură cu procesul de politici publice orientate către cetățeni și bazat pe date și dovezi, atât din cadrul MMJS cât și din cadrul administrațiilor publice locale.

Proiectul s-a axat pe politici sociale, mai exact pe serviciile sociale. Făcând acest lucru, proiectul a răspuns unui domeniu de politici publice foarte relevant care a primit insuficientă atenție în România și despre care există o lipsă de date sistematice și actuale. Ajutoarele sociale, care includ sprijin financiar guvernamental acordat persoanelor aflate în nevoie, sunt relativ ușor de evaluat – dar în cazul serviciilor sociale situația era foarte diferită. Furnizarea de servicii sociale în România este descentralizată și există o serie de furnizori de servicii sociale, atât publici dar și privați. Deși un Registru Național al Furnizorilor de Servicii Sociale exista înainte de inițierea acestui proiect, acesta nu a inclus informații suficiente. Datorită schimbărilor frecvente privind acreditarea furnizorilor registrul existent nu mai era actual. Mai mult decât atât, baza de date existentă nu a oferit o descriere clară și cuprinzătoare a serviciilor sociale și infrastructurii existente, nici privind serviciile sociale și infrastructura necesare la nivelul întregii țări. În același timp, puține informații existau care să acopere întreaga țară în legătură cu sărăcia în muncă. Experții de politici publice cu mare experiență din cadrul MMJS și INCE, care mai colaboraseră anterior, s-au confruntat cu aceste lipsuri timp de mai mulți ani. Astfel, ei au avut experiența necesară pentru a răspunde acestor nevoi cu sprijin financiar din FSE. Finanțarea din FSE s-a dovedit a fi cheie în punerea în aplicare a ideilor lor.

În acest context, echipa proiectului și-a realizat cererea de finanțare și a reușit să obțină sprijin din FSE necesar pentru implementarea ideii lor. Proiectul s-a axat pe nevoia de a cartografia sărăcia și excluziunea socială din România, dar și de a oferi actorilor locali și centrali din domeniul serviciilor sociale, furnizorilor de servicii sociale și beneficiarilor de servicii informații actuale despre existența și necesarul de servicii sociale și infrastructura aferentă pe tot teritoriul țării.

Rezultatele principale obținute în cadrul proiectului sunt după cum urmează: dezvoltare metodologică, adaptată în contextul românesc, despre cum să se cartografieze serviciile sociale existente și necesare, sărăcia, inclusiv sărăcia în muncă într-o manieră standardizată și comparabilă; o bază de date națională care să cuprindă informații despre existența serviciilor sociale și infrastructura aferentă, nevoia de servicii sociale și infrastructura aferentă la nivel național, și sărăcia inclusiv sărăcia în muncă; un sistem informatic geospațial care să faciliteze analiza datelor, să ofere suport electronic pentru prezentarea hărților într-o manieră atractivă și să le facă disponibile online decidenților din domeniul serviciilor sociale, furnizorilor de servicii, precum și beneficiarilor și publicului larg; patru hărți interactive și accesibile care să descrie serviciile sociale existente, infrastructura necesară, sărăcia și sărăcia în muncă pentru fiecare județ și unitate administrativ-teritorială în parte; și creșterea capacității administrative, atât în cadrul MMJS dar și în cadrul administrațiilor publice locale responsabile pentru coordonarea furnizării serviciilor sociale.

Elena Dobre a caracterizat proiectul ca reprezentând "coloana vertebrală a tuturor eforturilor noastre comune și viitoare din domeniul serviciilor sociale din România", o premisă care poate asista decidenții de politici publice din cadrul MMJS și din cadrul administrațiilor publice locale în dezvoltarea de politici publice bazate pe date și dovezi. În particular, ea și colegii ei au accentuat utilitatea celor patru hărți – un rezultat tangibil pe care fiecare îl poate accesa și folosi: decidenții locali și centrali, furnizorii de servicii, beneficiarii curenți și viitori precum și publicul larg. Deși hărțile nu au fost singurul rezultat al proiectului, ele au constituit principalele rezultate livrabile finale și reprezintă o inovație în politica socială din România. Hărțile sunt cuprinzătoare, acoperă toate cele 41 de județe, municipiul București, și include 3.182 de unități administrativ-teritoriale și prezintă informații pentru fiecare județ și unitate administrativ-teritorială în parte. De mare importanță, în cazul serviciilor sociale existente și a infrastructurii aferente, datele pot fi filtrate folosind următoarele criterii: beneficiarii de servicii, tipul de serviciu, și tipul furnizorilor (publici

sau privați). Hărțile sunt prezentate într-o manieră atractivă, iar datele pot fi accesate cu ușurință și analizate folosind aceste filtre.

Lecții învățate și factori de succes

Principalii actori din proiect au fost hotărâți să introducă o unealtă nouă care să faciliteze procesul de luare de decizii, proces care să fie bazat pe date și dovezi exacte și care să ofere beneficiarilor curenți și viitori informațiile de care au nevoie pentru a decide între diversele opțiuni disponibile în locul unde locuiesc ei. În procesul de implementare a acestui proiect, ei au învățat un număr de lecții valoroase. În primul rând, au luat la cunoștință că realitățile locale nu corespund în mod necesar cu aspirațiile autorităților centrale și că o abordare de sus în jos în reforma administrativă și creșterea capacității administrative nu va avea succes cel mai probabil. Numeroase inițiative au fost propuse anterior, dar nici una din acestea nu a avut un impact vizibil. Acest lucru a dus la o pierdere a credibilității și încrederii că schimbări majore pot avea loc. Echipa proiectului era conștientă de această realitate. S-a căutat să se creeze punți de legătură între autoritățile centrale și cele locale lucrând cu experți regionali și operatori de teren locali. Munca cu actori din sectorul neguvernamental a facilitat interacțiunea cu o gamă largă de furnizori privați de servicii sociale, care joacă un rol esențial în furnizarea de servicii sociale în România. Aceștia include organizații neguvernamentale afiliate cu biserici, organizații caritabile și fundații locale.

În al doilea rând, echipa de proiect a înțeles că realizarea unui "recensământ" al serviciilor sociale la nivelul întregii țări este un proces lung și ambițios și întâzieri în colectarea datelor sunt inevitabile. Acest lucru a însemnat că un interval de timp suplimentar trebuie luat în considerare în vederea colectării datelor. Prin structurarea echipei proiectului pe trei nivele (național, regional și local) și prin întâlniri regulate pentru a discuta progresul și problemele care au apărut, s-a reușit păstrarea proiectului în parametrii de timp stabiliți.

A treia lecție a proiectului are legătură cu sustenabilitatea și cu folosirea practică a instrumentelor create după ce proiectul va ajunge la final. Echipa de proiect a fost conștientă că doar construirea unor instrumente online nu este suficientă pentru ca acestea să fie folosite în mod curent. Orice sistem creat de proiect trebuie să devină parte din procesele administrațiilor responsabile de coordonarea serviciilor sociale. Aceste instrumente trebuie să fie folosite de beneficiarii care au nevoie de servicii. În acest sens creșterea capacității de utilizare și activitățile promoționale ale proiectului devin esențiale. Sesiunile de instruire au avut drept grupuri țintă atât demnitari cât și funcționari publici din cadrul MMJS și din cadrul administrațiilor publice locale. Sesiunile de creștere a capacității au vizat modul de folosire a instrumentelor precum și conștientizarea importanței dezvoltării de politici publice orientate către cetățeni și bazate pe date și dovezi empirice. Prin fuziunea acestor două competențe s-a reușit oferirea de sesiuni de instruire participanților și informații despre procesul de adoptare de politici publice bazat pe dovezi. Mai mult decât atât, aceste sesiuni au oferit și "know-how-ul" pentru ca acest lucru să se și întâmple. Atractivitatea și ușurința folosirii instrumentelor împreună cu descrierile detaliate oferite le-a dat participanților motivația ca aceste instrumente să devină parte a muncii lor curente. Trebuie notat de asemenea că proiectul a ajuns la final numai de curând și că o evaluare a întregului său impact se poate face cu mare dificultate la ora actuală. Un beneficiu cheie al acestui proiect finanțat de FSE este că deși a avut drept țintă decidenții de politici publice de la nivel central și local, impactul acestuia nu se va răsfrânge numai asupra acestor grupuri, ci și asupra furnizorilor publici și privați de servicii sociale, beneficiarilor serviciilor și familiilor acestora și publicului larg care la un moment dat s-ar putea să utilizeze serviciile sociale.

Factorii principali care au contribuit la implementarea cu succes a proiectului au fost: expertiza tehnică și metodologică solidă, un management de proiect și munca în echipă eficiente, colaborarea cu actorii externi și un sistem structurat pe trei niveluri de colectare a datelor care

au inclus operatori locali de teren. Proiectul a beneficiat de experiența în domeniul serviciilor sociale a Diviziei de Politici Servicii Sociale din cadrul MMJS, de expertiza în cercetare a INCE și de abilitățile de management de proiect ale MMJS. Acest trio a crezut ferm în relevanța proiectului și a lucrat eficient atât în interiorul echipei cât și cu experții externi. Ei au reușit de asemenea să recruteze cercetători în domeniul serviciilor sociale și experți IT, care au avut o contribuție metodologică și tehnică importantă.

Schimbările de experiență internațională și punțile de legătură dezvoltate pe parcursul proiectului au facilitat procesul de învățare motivând echipa de proiect să obțină rezultate relevante. Dimensiunile proiectului, cuprinzând întreaga țară, a avut darul de a intimida dar de a și motiva în același timp. Cum acest trio a mărturisit în timpul interviurilor, scopul de a acoperi întreaga țară a părut intimidant la început știind că e posibil să nu se poată colecta toate datele în timp util. Totuși, în același timp, ei au fost foarte motivați și au crezut că proiectul poate face o diferență. "Recensământul" cum Luminița Chivu l-a numit, a fost ceva ce ar putea fi cu greu ignorat, o dată finalizat. Deși procesul de colectare a datelor a avut unele întârzieri, folosirea operatorilor locali care cunoșteau administrațiile publice și furnizorii de servicii locali s-a dovedit a fi o decizie foarte înțeleaptă. Astfel, proiectul a fost perceput mai puțin ca o altă inițiativă guvernamentală care nu duce nicăieri, cum a mai fost cazul în trecut, ci mai mult ca un proiect local care contează pentru viața oamenilor. E posibil ca această problemă să nu fi putut fi rezolvată pe de-a întregul, dar folosirea operatorilor locali a fost cu siguranță un pas în direcția bună.

Pentru a asigura sustenabilitatea proiectului în viitor, echipa de proiect trebuie să susțină mai departe hărțile și metodologiile create și să actualizeze baza de date în mod regulat pentru a-i asigura actualitatea și credibilitatea. În plus, ei trebuie să continue să promoveze rezultatele obținute și să convingă mai departe decidenții politici de la nivel central și local despre importanța politicilor sociale bazate pe date și dovezi și orientate către cetățeni.

Rolul sprijinului FSE

Florin Dragomir și Elena Dobre au evidențiat importanța sprijinului din FSE, fără de care, ideea lor, pe care au vrut să o implementeze de ceva vreme, nu ar fi putut deveni realitate. Finanțarea din FSE a fost esențială și a contribuit la construirea unor instrumente inovatoare venite în sprijinul serviciilor sociale din România. Proiectul a pus fundația dezvoltării serviciilor sociale pe mai departe astfel încât acestea să poată fi mai bine bazate pe date și dovezi empirice cuprinzătoare și care să fie accesibile și de bună calitate, reflectând nevoile beneficiarilor care pot ei înșiși să aleagă serviciile de care au nevoie. Sprijinul FSE a ajutat de asemenea echipa proiectului să își canalizeze cererea de finanțare pe un domeniu relevant de politici publice pe care Autoritatea de Management a decis să îl finanțeze. În plus, accentul FSE pus pe creșterea capacității în administrația publică a folosit la orientarea proiectului către lipsa de capacitate administrativă în politicile și serviciile sociale din România. Sprijinul FSE și cerințele de raportare din timpul implementării proiectului au stimulat echipa să își planifice propriile activități cu mare grijă, în limita bugetului, să dezvolte parteneriate, să angajeze o varietate de părți interesate în procesul de implementare și să țintească spre atingerea de obiective care au rezultate practice importante.

SURSE BIBLIOGRAFICE

Guvernul României (2015), *Strategia Națională pentru Incluziunea Socială și Reducerea Sărăciei 2015-2020*. Disponibilă la:

http://www.mmssf.ro/j33/images/Documente/Familie/2016/StrategyVol1RO_web.pdf (accesat: 31/05/2019).

Ministerul Muncii și Justiției Sociale (2018a), *Raportul de Progres Nr. 31, 21.05.2018, 'Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale'*.

Ministerul Muncii și Justiției Sociale (2018b), *'Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale'*, Harta serviciilor sociale și infrastructura existente, Harta serviciilor sociale și infrastructura necesare, Harta sărăciei și Harta sărăciei în muncă. Disponibile la: <https://portalgis.servicii-sociale.gov.ro/arcgis/home/> (accesat: 06/06/2019).

Ministerul Muncii și Justiției Sociale (2016), *'Implementarea unui sistem de elaborare de politici publice în domeniul incluziunii sociale'*, Broșura Proiectului.

CUM SE POT OBȚINE PUBLICAȚIILE UE

Publicații gratuite:

- o copie:
via Librăria UE (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai mult de o copie sau postere/hărți:
prin reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
prin delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
contactând serviciul Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) sau
apelând 00 800 6 7 8 9 10 11 (număr de telefon gratuit apelabil de oriunde din UE) (*).

(*) Informația oferită este cu titlu gratuit, la fel sunt și majoritatea apelurilor (deși e posibil ca unii operatori, căsuțe telefonice sau hoteluri să factureze apelurile).

Publicații contra cost:

- via Librăria UE (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonamente contra cost:

- via unul din agenții de vânzări ai Oficiului de Publicații al Uniunii Europene
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).



Oficiul de Publicații