

Sumar executiv

Acest raport de evaluare și-a propus să faciliteze managementul Axei Prioritare 1 Inițiativa Locuri de Muncă pentru Tineri a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020. Evaluarea analizează situația tinerilor NEETs, adică tinerii cu vârsta sub 25 de ani, care nu au un loc de muncă și nu urmează programe de educație sau formare, pentru a identifica mecanismele care contribuie cel mai bine la îmbunătățirea situației lor.

Evaluarea a fost coordonată de Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul Direcției Generale Analiză Programare și Evaluare a Ministerului Fondurilor Europene și implementată în lunile aprilie și mai 2016 de o echipă de experți gestionată de QURES Quality Research and Support. Raportul de evaluare a fost finalizat în urma dezbaterilor realizate în cadrul Comitetului de Coordonare a Evaluării și ia în considerare observațiile membrilor acestuia.

Metodologia evaluării a presupus extragerea lecțiilor învățate din implementarea a două proiecte pilot adresate tinerilor NEETs, finanțate din Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. De asemenea, a inclus o amplă cercetare de birou a documentelor programatice aferente celor două perioade de programare (2007 - 2013 și 2014-2020), a altor studii și evaluări privind sprijinul acordat tinerilor NEETs din România și Uniunea Europeană, precum și a cadrului legislativ și strategic, european și național, cu incidență asupra tinerilor. Au fost colectate date primare prin intermediul interviurilor, focus grupurilor și sondajelor de la instituții relevante centrale (ministere și Serviciul Public de Ocupare), regionale și locale (în județele Brașov, Giurgiu și Galați), partenerii din proiectele pilot, consilierii de informare, orientare și ocupare și, nu în ultimul rând, de la tinerii NEETs participanți în cele două proiecte.

Datele statistice furnizate de Institutul Național de Statistică și datele primare colectate prin sondaje au fost analizate statistic, inclusiv pentru calcularea unor costuri unitare aferente diverselor tipuri de sprijin acordat tinerilor NEETs. Datele calitative și cantitative au fost analizate prin intermediul metodei studiului de caz, iar constatările, concluziile și recomandările preliminare ale evaluării au fost validate de un panel de experți în domeniul activării și ocupării tinerilor NEETs. Astfel, metodologia evaluării a permis colectarea de dovezi prin diferite metode, din diferite surse, precum și analiza acestora atât pe baze statistice, cât și pe principiul triangulării.

Întrebarea de evaluare 1: Care este evoluția situației tinerilor NEETs, inclusiv tineri NEETs de etnie romă, în zonele vizate (regiunile de dezvoltare, zonele urbane vs rurale, zona ITI Delta Dunării), de la momentul adoptării programului?

Numărul tinerilor NEETs în România a avut o evoluție oscilantă de-a lungul perioadei 2007-2015 și a înregistrat o creștere de 3,6% din 2014 până în 2015, în ciuda evoluției demografice negative și a creșterii ușoare a ratelor de activitate și ocupare a populației cu vârsta cuprinsă între 15 și 24 de ani.

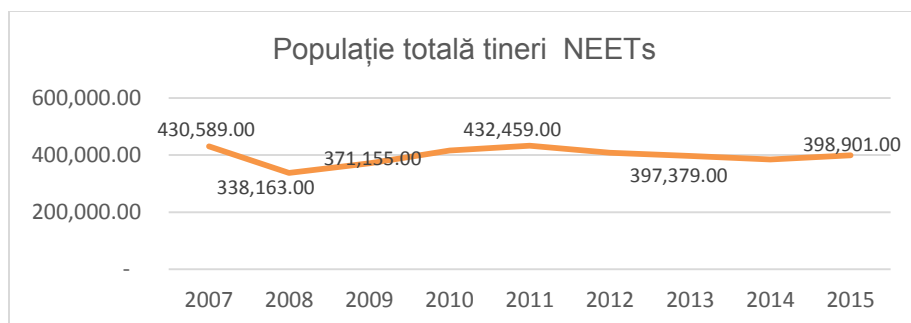


Figura 1. Evoluția numărului total de tineri NEETs între anii 2007 și 2015

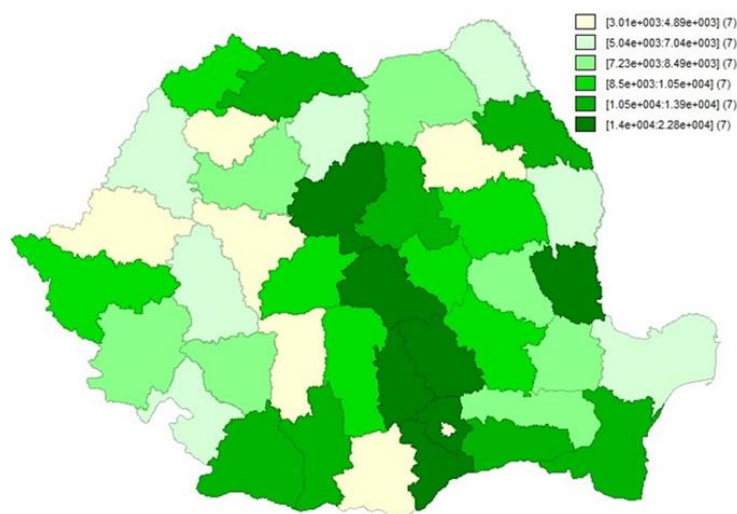


Figura 2. Distribuția județeană a tinerilor și tinerilor NEETs în anul 2015

România se confruntă din această perspectivă cu adâncirea discrepanțelor regionale, întrucât la nivelul anului 2015 se înregistrează o creștere a populației de tineri NEETs tocmai în acele regiuni unde numărul acestora a fost mai ridicat încă din anul 2007 (Sud-Muntenia, Centru, Sud-Est). De asemenea, s-a observat că în anul 2015 ponderea populației totale de NEETs din mediul urban a crescut față de anul 2014. Evoluția populației tinerilor NEETs din zona ITI Delta Dunării și de etnie romă urmează aceleași trenduri ca întreaga categorie, respectiv o creștere în 2015 față de 2014, mai puternică în zona urbană. Există discrepanțe importante și în ceea ce privește distribuția județeană a tinerilor și tinerilor NEETs.

Cadrul strategic, legislativ și instituțional relevant pentru tinerii NEETs a fost stabil între februarie 2016, când a fost adoptat Programul Operațional Capital Uman 2014-2020, și momentul realizării evaluării, atât la nivel național cât și european. Elementele cu un potențial impact asupra situației tinerilor NEETs în următorii ani se regăsesc îndeosebi în strategii naționale precum "Strategia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă 2014-2020", "Strategia educației și formării profesionale din România pentru perioada 2014-2020", "Strategia privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România".

Principalele intervenții implementate sau planificate în vederea ameliorării situației tinerilor în general și în special a tinerilor NEETs în România au fost sau vor fi finanțate în special din fonduri europene. Printre acestea, Fondul Social European prin intermediul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane / Programului Operațional Capital Uman ocupă un prim loc, urmat de Fondul European de Dezvoltare Regională prin Programul Operațional Regional (în perioada de programare 2007-2013) și Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală prin Planul Național de Dezvoltare Rurală (în perioada de programare 2014-2020).

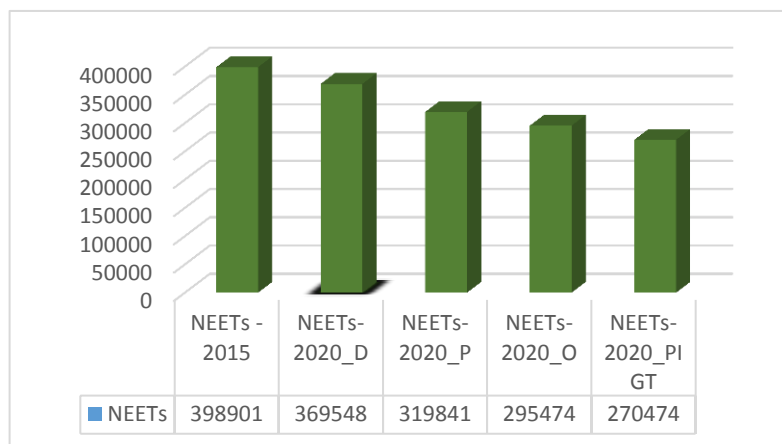


Figura 3. Evoluția viitoare a numărului tinerilor NEETs după implementarea POCU

Evoluția viitoare a situației tinerilor NEETs depinde în special de evoluția generală demografică și economică din România, dar și de eficacitatea măsurilor viitoare care vizează îmbunătățirea situației acestora, implementate în special prin intermediul Programului Operațional Capital Uman, axele prioritare 1, 2, 3 și 6. Numărul tinerilor NEETs va scădea în orice context, dar problema tinerilor NEETs va fi soluționată doar parțial până în anul 2020 și, în consecință, va persista și pe perioada de programare 2021-2026.

Întrebarea de evaluare 2: Ce mecanisme (tipuri de intervenție, relații inter-instituționale, mecanisme de selecție a proiectelor, de monitorizare, de rambursare etc.) influențează situația tinerilor NEETs și în ce mod?

Grupul țintă constituit din tineri NEETs ridică provocări considerabile atât din perspectiva identificării efective a persoanelor din acest grup, cât și a activării, calificării și ocupării acestora. Un număr scăzut al tinerilor NEETs este sau poate fi adus aproape de piața muncii. În plus, există sub-categorii de tineri NEETs care au nevoi particulare, iar pe cale de consecință, intervențiile de sprijinire a acestora trebuie să fie, la rândul lor, particularizate. Principala categorie de tineri NEETs cu nevoi particulare poate fi identificată după nivelul de educație, fiind urmată de mediul de rezidență (urban/rural) și de apartenența la grupuri vulnerabile.

Sprijinul acordat în cadrul celor două proiecte pilot analizate în profunzime a fost în mare parte relevant pentru nevoile tinerilor NEETs participanți. Viitoarele proiecte pot fi însă îmbunătățite din această perspectivă prin includerea unor intervenții suplimentare, cum sunt activitățile individuale de informare, consiliere și orientare pe piața muncii, activitățile de consiliere psihologică, implicarea membrilor familiei susținătoare, activitățile care vizează analfabetismul funcțional și acompaniamentul la locul de ucenicie/muncă.

Intervențiile de sprijinire cele mai eficace au fost: (1) formarea profesională, cu condiția ca partea practică a acesteia să fie realizată conform cerințelor în vigoare și nevoilor ofertei și cererii de muncă, (2) prospectarea și medierea muncii oferite la nivel individual și (3) informarea, consilierea și orientarea profesională.

Măsurile cele mai puțin eficace, dar și mai puțin eficiente, din perspectiva celor două proiecte analizate s-au dovedit a fi: (1) măsurile de formare și asistență în sectorul antreprenoriatului, (2) ucenicia și (3) cursurile de inițiere. Intervențiile care vizează antreprenoriatul, în special ocuparea pe cont propriu sunt relevante, și potențial eficace, doar în cazul unui număr limitat de tineri NEETs. În forma actuală prevăzută de Legea 279/2005 cu toate modificările și completările ulterioare, ucenicia, deși relevantă ca tip generic de intervenție, este mai puțin eficientă și eficace datorită duratei lungi a acesteia și în special a obligațiilor administrative și de raportare aferente și a costurilor mari ale angajatorilor.

O serie de mecanisme de implementare influențează semnificativ eficacitatea intervențiilor de sprijinire a tinerilor NEETS. Mecanismul cel mai important în acest context este cel de rambursare a cheltuielilor efectuate și solicitate la plată de către beneficiarii Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. Un efect similar l-a avut și furnizarea de subvenții diferite de la proiect la proiect, care a creat un sistem de "conurență" între proiecte din aceeași zonă. Analizele efectuate demonstrează o eficacitate sporită în județele în care a existat o colaborare între partenerii din proiect și Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă, inclusiv în ceea ce privește ucenicia, și acolo unde centrele de garanție au fost operaționalizate la nivel județean. Instituțiile implicate și-au întărit capacitatea pe palierul monitorizării de proiect, ceea ce constituie un beneficiu în perspectiva noilor proiecte și reglementări, în special în ceea ce privește colectarea datelor la nivel de participant.

Din perspectiva sustenabilității rezultatelor obținute, proiectele au un succes moderat. La șase luni de la finalizarea proiectului, tinerii NEETs care au beneficiat de sprijin și-au menținut, în mare parte, cunoștințele dobândite și 35-37% dintre aceștia și-au păstrat locul de muncă peste 6 luni de la angajare.

Costuri unitare

	Costuri unitare medii POSDRU	Costuri unitare medii POSDRU în proiecte cu peste 50% beneficiari tineri	Garanția pentru TINERi!	Investiția în tineri, investiția în viitorul nostru!
Informare și consiliere	1.105	1.304	558	428
Formare	4.005	4.907	3.395	4.500
Medierea și prospectare	1.386	3.468	1.427	1.584
Sprijin pentru activități independente	4.772	1.329	1.500	1.144

Figura 4. Comparație costuri unitare între proiectele analizate și POSDRU

Proiectele sunt eficiente, având în vedere că, în comparație cu costurile calculate în evaluările precedente, costurile unitare aferente proiectelor analizate sunt, în cele mai multe cazuri, mult mai mici. Există diferențe între costurile unitare pe activități și indicatori între cele două proiecte subiect al studiilor de caz. Aceste diferențe de costuri pot fi explicate de abordarea diferită a implementării proiectelor, precum externalizarea serviciilor de formare comparativ cu realizarea acestora de proprii angajați sau organizarea de târguri județene de locuri de muncă comparativ cu medierea organizată individual, prima variantă presupunând costuri mai mici.

Întrebarea de evaluare 3. În ce măsură mecanismele sunt sau pot fi îmbunătățite pentru perioada de programare 2014-2020?

Din perspectiva activității de identificare a tinerilor NEETs, dar și de menținere a acestora activi în cadrul proiectelor, precum și după finalizarea lor, este esențială colaborarea între beneficiarii/ partenerii din proiectele finanțate și Inspectoratele Școlare Județene, școli și primării. Astfel, mecanismele de implementare a Axei Prioritare 1 a Programului Operațional Capital Uman 2014-2020, precum și a proiectelor finanțate, ar trebui să evidențieze rolul acestor actori, precum și funcția cheie pe care Serviciul Public de Ocupare ar trebui să o îndeplinească. Aspectele legate de capacitatea insuficientă a acestei instituții de a-și îndeplini funcțiile cheie în acest context trebuie luată în considerare.

Deși Axa Prioritară 1 a Programului Operațional Capital Uman are în vedere o abordare personalizată și integrată, aceasta ia insuficient în considerare distribuția regională/județeană diferită și particularitățile

diverselor sub-categorii ale grupului țintă. În principal, Axa Prioritară 1 a POCU nu a luat suficient în considerare relevanța și eficacitatea limitată a activităților care vizează antreprenoriatul, ucenicia și cursurile de inițiere.

Mecanismul optim de implementare a Axei Prioritare 1 a POCU trebuie să conțină elemente care vizează cinci tipuri mari de sprijin: (1) intervenție de tipul celor 2 proiecte pilot analizate în cadrul evaluării (cu excepția măsurilor de antreprenoriat), care să vizeze toate categoriile de tineri NEETs, mai puțin cei înrolați în sau care au absolvit sistemul educațional universitar, (2) intervenție de tipul celor două proiecte pilot analizate în cadrul acestei evaluări (cu excepția măsurilor de antreprenoriat), care să vizeze tinerii NEETs înrolați în/sau care au absolvit sistemul educațional universitar, (3) intervenție de tipul celor două proiecte pilot analizate în cadrul acestei evaluări (cu excepția măsurilor de antreprenoriat), care să vizeze tinerii NEETs din categorii vulnerabile: tineri instituționalizați, cu părinți plecați în străinătate, romi, (4) intervenții care vizează angajatorii ca beneficiari eligibili și care se supun regulilor ajutorului de stat, (5) intervenții axate pe antreprenoriat, planificate în acest moment sub formă de schemă de grant global.

Primele 3 tipuri de proiecte ar trebui dezvoltate și implementate la nivel regional, dar cu abordare județeană, cu implicarea tuturor actorilor principali: consiliile județene, consiliile locale, inspectoratele școlare, agenții de dezvoltare regională pentru a se asigura accesul la tinerii NEETs dar și cerere de forță de muncă în cazul în care la nivel local/județean nu există angajatori. Calibrarea dimensiunii proiectului la nivel județean trebuie să țină cont de numărul de NEETs existent, după cum a fost estimat în acest studiu și în analiza de fundamentare a proiectului. Ultimele două tipuri de intervenții ar trebui implementate prin proiecte de anvergură națională, dar competitive. Toate tipurile de intervenții trebuie să propună măsuri specifice pentru tinerii din zona rurală și pentru tinerii NEETs de sex feminin.

Pe baza constatărilor și concluziilor elaborate, evaluarea a făcut o serie de recomandări punctuale care vizează, în principal, Autoritatea de Management a Programului Operațional Capital Uman, dar și organismele intermediare, beneficiarii, Serviciul Public de Ocupare și Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștice. Mai jos sunt prezentate cele mai importante:

- ✓ Ar fi oportun ca viitoarele proiecte adresate tinerilor NEETs să ia în considerare nevoile specifice ale acestora, în funcție de nivelul de educație, mediul de rezidență (urban/rural) și apartenența la grupuri vulnerabile, pe care să le adreseze într-o manieră personalizată și integrată.
- ✓ Pentru a se evita dublarea activităților de identificare a tinerilor NEETs, precum și adresarea integrată a nevoilor tinerilor NEETs cu nivel de educație diferit, este esențială corelarea la nivel operațional între intervențiile Axei Prioritare 1 Inițiativa Locuri de Muncă pentru Tineri și cele ale Axei Prioritare 6 Educație și Competență.
- ✓ Pentru asigurarea eficacității activităților de formare implementate în cadrul proiectelor, calitatea părții practice a formării ar trebui îmbunătățită.
- ✓ Ar trebui încurajată participarea angajatorilor în implementarea de facto a activităților proiectelor, în conformitate cu angajamentele prevăzute în contractul de finanțare, pentru a spori gradul de integrare a tinerilor NEETs pe piața muncii.
- ✓ În vederea asigurării eficacității intervențiilor care vizează antreprenoriatul ar fi binevenită instituirea unui mecanism de selecție a tinerilor NEETs relevanți pentru acest tip de activitate și furnizarea de programe de tutorat/mentorat suficient de lungi în vederea consolidării și menținerii persoanelor juridice create.
- ✓ Legea ucenicii și normele metodologice aferente ar trebui îmbunătățite pentru a transforma acest instrument de politică publică într-unul eficient și eficace, în conformitate cu practica și nevoile particulare din România.

- ✓ Aplicarea unei subvenții unice pentru participanții care beneficiază de servicii similare ar reduce concurența între proiecte indusă de diferențe ale nivelului subvențiilor acordate.
- ✓ Îmbunătățirea eficienței procesului de plată/rambursare a cheltuielilor efectuate de către beneficiari ar contribui la menținerea activă a grupului țintă în cadrul proiectului.
- ✓ Atât din perspectiva parteneriatului și eficacității, dar și a sustenabilității, asigurarea implicării Serviciului Public de Ocupare în proiectele implementate și realizarea, de către acesta, a activităților de înregistrare, informare și consiliere este esențială.