

Raportul special

Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD): un sprijin valoros, însă contribuția sa la reducerea sărăciei nu este încă determinată

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VIII
Introducere	01-13
MDP – programul precedent	03-05
FEAD – o nouă abordare pentru sprijinirea celor mai defavorizate persoane	06-11
FSE+, o nouă direcție pentru FEAD	12-13
Sfera și abordarea auditului	14-18
Observații	19-56
FEAD – un instrument de politică binevenit în vederea combaterii sărăciei	19-27
La fel ca fostul MDP, FEAD finanțează în principal sprijin alimentar	19-22
FEAD a ținut seama de o recomandare anterioară a Curții privind politica socială	23
FEAD este un fond binevenit pentru cei care se ocupă de persoanele cele mai defavorizate	24-25
Nu se cunoaște importanța relativă a FEAD	26-27
Direcționarea sprijinului din partea FEAD este esențială, însă nu este întotdeauna stabilită la nivel de program	28-36
Cadrul aferent FEAD oferă flexibilitate statelor membre în definirea „celor mai defavorizate persoane”	28
Direcționarea sprijinului este esențială, având în vedere resursele bugetare limitate	29-31
Doar jumătate din statele membre examinate direcționează ajutorul la nivel de program operațional	32-36
Comisia nu cunoaște dacă măsurile auxiliare din cadrul programelor operaționale de tipul I au fost eficace sau complementare	37-51
Măsurile auxiliare din cadrul programelor operaționale de tipul I sunt obligatorii, însă sunt definite în termeni vagi	37-43
Complementaritatea cu FSE – sunt necesare mai multe eforturi în acest sens	44-47

Raportarea cu privire la măsurile auxiliare s-a îmbunătățit, însă contribuția acestor măsuri la atenuarea sărăciei nu a fost stabilită 48-51

Programele operaționale de tipul II – o abordare mai focalizată pe incluziunea socială, însă modul în care se asigură o punte de trecere către FSE nu este întotdeauna determinat 52-56

Programele operaționale de tipul II necesită stabilirea unor ținte precise 52-55

Sprijinul este direcționat într-un mod mai precis, în schimb, sinergia cu FSE nu este întotdeauna stabilită 56

Concluzii și recomandări 57-61

Anexe

Anexa I — Rezultatele chestionarului transmis de Curte autorităților de management

Anexa II — Date primite din partea uneia dintre părțile interesate: Federația Europeană a Băncilor de Alimente

Acronime și abrevieri

Glosar

Echipa de audit

Sinteză

I Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) este succesorul programului european precedent în favoarea celor mai defavorizate persoane (MDP). În cadrul său, sunt puse la dispoziție 3,8 miliarde de euro cu titlu de finanțare din partea UE pentru perioada de programare 2014-2020. Fondul este pus în aplicare la nivel național prin intermediul unor programe operaționale.

II În comparație cu MDP, FEAD a adus două schimbări importante în lupta împotriva sărăciei. În primul rând, fondul oferă atât asistență materială, cât și măsuri de incluziune socială, pe lângă ajutor alimentar. În al doilea rând, gestiunea fondului a trecut, în cadrul Comisiei Europene, din sarcina Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală în sarcina Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune. Această schimbare de ordin organizatoric în direcția politicii sociale a fost adoptată și de majoritatea autorităților statelor membre.

III Cu toate acestea, în pofida schimbărilor respective, Curtea a constatat că FEAD rămâne în esență un program de sprijin alimentar, întrucât 83 % din resursele acestuia sunt alocate ajutorului alimentar. Acest lucru a fost posibil ca urmare a faptului că Regulamentul de bază privind FEAD permite statelor membre să finanțeze sprijin alimentar în aceeași măsură ca și în cadrul programului precedent MDP. Doar patru state membre au ales să își concentreze programele pe măsuri de incluziune socială specifice, acestea din urmă reprezentând 2,5 % din fond.

IV Termenul „cele mai defavorizate persoane” rămâne unul generic, lăsându-se așadar la latitudinea statelor membre să definească persoanele care sunt expuse cel mai mult la sărăcie și către care sprijinul din partea FEAD ar trebui direcționat prin intermediul programelor lor operaționale naționale. Jumătate din numărul statelor membre evaluate de Curte nu direcționează ajutorul către un grup vulnerabil specific sau către o situație specifică de sărăcie. Or, dacă se urmărește ca FEAD să aducă o valoare adăugată europeană pe lângă alte programe de sprijin, acesta trebuie orientat către cei care au cel mai mult nevoie de acest sprijin sau înspre formele cele mai grave de sărăcie.

V Statele membre au trebuit să adopte o diversitate de măsuri de incluziune socială pentru a veni în completarea sprijinului material și Curtea a constatat că există o gamă largă de astfel de măsuri, de la difuzarea de broșuri informative până la sprijin individual personalizat. Doar câteva state membre monitorizează rezultatele obținute

de aceste măsuri. În consecință, contribuția lor la atenuarea celor mai grave forme de sărăcie nu a putut fi stabilită.

VI Cele patru state membre care și-au concentrat programele pe măsuri de incluziune socială specifice și nu pe ajutor alimentar sau pe asistență materială au procedat la o monitorizare mai detaliată, datorită necesității de a asigura o mai bună direcționare conform Regulamentului de bază privind FEAD. Nu există însă probe suficiente care să confirme că aceste măsuri au fost complementare altor măsuri similare sprijinite prin Fondul social european (FSE).

VII Pentru următoarea perioadă de programare de după 2020, Comisia a propus integrarea FEAD în noul Fond social european Plus (FSE+), acesta din urmă conținând obiective specifice privind combaterea deprivării materiale.

VIII Per ansamblu, Curtea consideră că FEAD este un instrument relevant, care a asigurat furnizarea de sprijin alimentar și material pentru persoanele care au cea mai mare nevoie de acesta, venind în completarea altor inițiative ale statelor membre și private, dar nu neapărat a altor inițiative ale UE. FEAD este un fond binevenit și pentru cei care se ocupă de persoanele cele mai defavorizate. Cu toate acestea, contribuția fondului la atenuarea sărăciei nu a fost stabilită. Curtea formulează recomandări care țin seama de propunerile Comisiei pentru perioada de programare 2021-2027 și care vizează:

- (a) o mai bună direcționare a ajutorului;
- (b) garantarea unor măsuri de incluziune socială pentru destinatarii asistenței materiale de bază;
- (c) îmbunătățirea modului în care se evaluează incluziunea socială a destinatarilor finali ai sprijinului din partea FEAD.

Introducere

01 În pofida prosperității de ansamblu a Uniunii Europene (UE), nivelul de sărăcie este în continuare unul ridicat în UE. Strategia Europa 2020 este agenda UE pentru creștere economică și locuri de muncă pentru deceniul în curs. Reducerea sărăciei este o componentă-cheie de politică în cadrul acestei strategii: ea stabilește ținta de „a se reduce cu cel puțin 20 de milioane numărul persoanelor amenințate de sărăcie sau de excluziune socială” până în 2020, în comparație cu anul 2008. În 2017, 113 milioane de persoane, adică 22,5 % din populația UE, erau în continuare expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială¹. În 2008, la momentul la care UE și-a definit obiectivul principal, numărul acestor persoane era de 116 milioane. Riscul este mai ridicat pentru grupuri specifice, cum ar fi copiii sau persoanele în vârstă.

02 Începând cu anii 1980, UE a stabilit programe menite să sprijine persoanele cele mai defavorizate, mai întâi programul european pentru cele mai defavorizate persoane (MDP) și, din 2014, Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD), care constituie subiectul prezentului raport de audit.

MDP – programul precedent

03 În 1987, Consiliul a creat programul MDP, în cadrul căruia erau puse la dispoziție stocuri de intervenție publică de produse agricole către statele membre care doreau să le utilizeze ca ajutor alimentar în favoarea celor mai defavorizate persoane din rândul populațiilor lor. MDP, care era gestionat de Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală din cadrul Comisiei Europene (DG AGRI), a devenit o sursă importantă de sprijin pentru organizațiile care furnizează alimente persoanelor defavorizate. În 2010, peste 18 milioane de persoane din UE au beneficiat de acest program. MDP a devenit însă un subiect de dispută juridică între statele membre.

04 Programul MDP evoluase treptat într-o schemă de sprijin financiar pentru achiziția și furnizarea de alimente către persoanele cele mai defavorizate. În 2008, Germania a contestat abordarea Comisiei, susținând că MDP nu mai ținea de politica agricolă comună, ci de politici sociale, care intră în sfera de competență a statelor membre. Suedia a susținut poziția Germaniei în ceea ce privește această sesizare, însă Franța, Italia, Spania și Polonia s-au poziționat de partea Comisiei. În urma unor negocieri politice desfășurate la nivelul Consiliului, statele membre au ajuns la un

¹ Conform DG ESTAT.

compromis prin crearea unui fond nou, FEAD, în afara cadrului politicii agricole comune, care înlocuiește MDP pentru perioada de programare ulterioară. Programul MDP a continuat să funcționeze pentru o perioadă tranzitorie care s-a încheiat la 31 decembrie 2013 (pentru a permite organizațiilor de caritate din statele membre să se adapteze la situația nouă).

05 Curtea a auditat programul MDP în 2008² și a recomandat, printre altele, următoarele:

- o programul să fie integrat în cadrul de politici sociale al statelor membre;
- o să se elaboreze obiective precise, măsurabile, realizabile, relevante și determinate în timp și să se stabilească, de asemenea, indicatori de performanță relevanți pentru monitorizarea îndeplinirii obiectivelor programului.

FEAD – o nouă abordare pentru sprijinirea celor mai defavorizate persoane

06 În 2014, FEAD a înlocuit programul MDP. Scopul său era de a aduce o abordare nouă în ceea ce privește ajutorul care este furnizat persoanelor defavorizate și de a pune în aplicare recomandările Curții. Ca atare, fondul urmărea să nu fie numai un program de ajutor alimentar, ci să ofere și asistență materială în combinație cu măsuri de incluziune socială personalizate pentru a ajuta persoanele în cauză să depășească situația de sărăcie sau să nu mai fie expuse acestui risc. Acest lucru este reflectat în obiectivele FEAD (a se vedea **caseta 1**):

² A se vedea Raportul special nr. 6/2009.

Caseta 1

Obiectivele FEAD

Fondul promovează coeziunea socială, stimulează incluziunea socială și își aduce astfel aportul, în cele din urmă, la realizarea scopului combaterii sărăciei în Uniune, **contribuind la atingerea obiectivului de reducere a sărăciei prin diminuarea cu cel puțin 20 de milioane a numărului de persoane expuse riscului de sărăcie și de excluziune socială**, în conformitate cu Strategia Europa 2020, completând totodată fondurile structurale.

Fondul contribuie la realizarea obiectivului specific de a atenua cele mai grave forme de sărăcie prin furnizarea de asistență nefinanciară celor mai defavorizate persoane sub formă de ajutor alimentar și/sau de asistență materială de bază și prin activități de incluziune socială **care urmăresc integrarea socială a celor mai defavorizate persoane**.

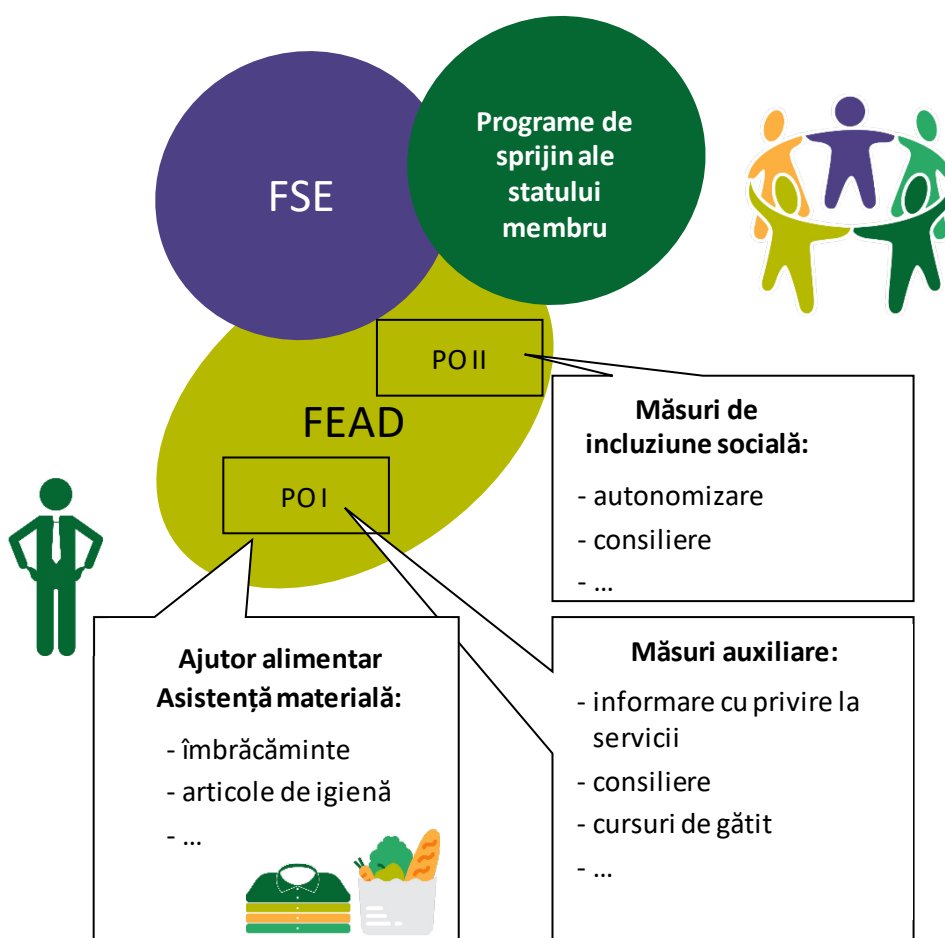
Fondul este complementar politicilor naționale sustenabile de eradicare a sărăciei și de incluziune socială.

Sursa: articolul 3 din Regulamentul de bază privind FEAD³.

07 Fondul a fost creat nu numai pentru a furniza sprijin alimentar și asistență materială de bază celor mai defavorizate persoane și pentru a direcționa sprijinul material către situațiile cele mai nevoiașe, ci și pentru a scoate – acolo unde este posibil – persoanele în cauză *din situația* de sărăcie și a le îndruma către alte programe de sprijin ale UE sau naționale (a se vedea **figura 1**).

³ Regulamentul (UE) nr. 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane.

Figura 1 – FEAD – asistența de bază și posibilitățile în vederea unei incluziuni sociale



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

08 Ca parte a acestei noi abordări, Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL) a preluat gestiunea FEAD. Finanțarea din partea UE se ridică la 3,8 miliarde de euro, la care se adaugă contribuțiile statelor membre, ajungându-se la o finanțare în cuantum total de 4,5 miliarde de euro, pentru perioada de programare 2014-2020.

Două tipuri de programe operaționale pentru punerea în aplicare a FEAD

09 În vederea punerii în aplicare a FEAD, statele membre puteau alege între două tipuri distincte de programe operaționale sau puteau opta pentru ambele tipuri de programe:

- Programele operaționale de „tipul I” furnizează ajutor alimentar și sprijin material, cum ar fi distribuția de pachete alimentare, sprijinirea organizațiilor care oferă mese calde persoanelor fără adăpost, distribuția de saci de dormit și de

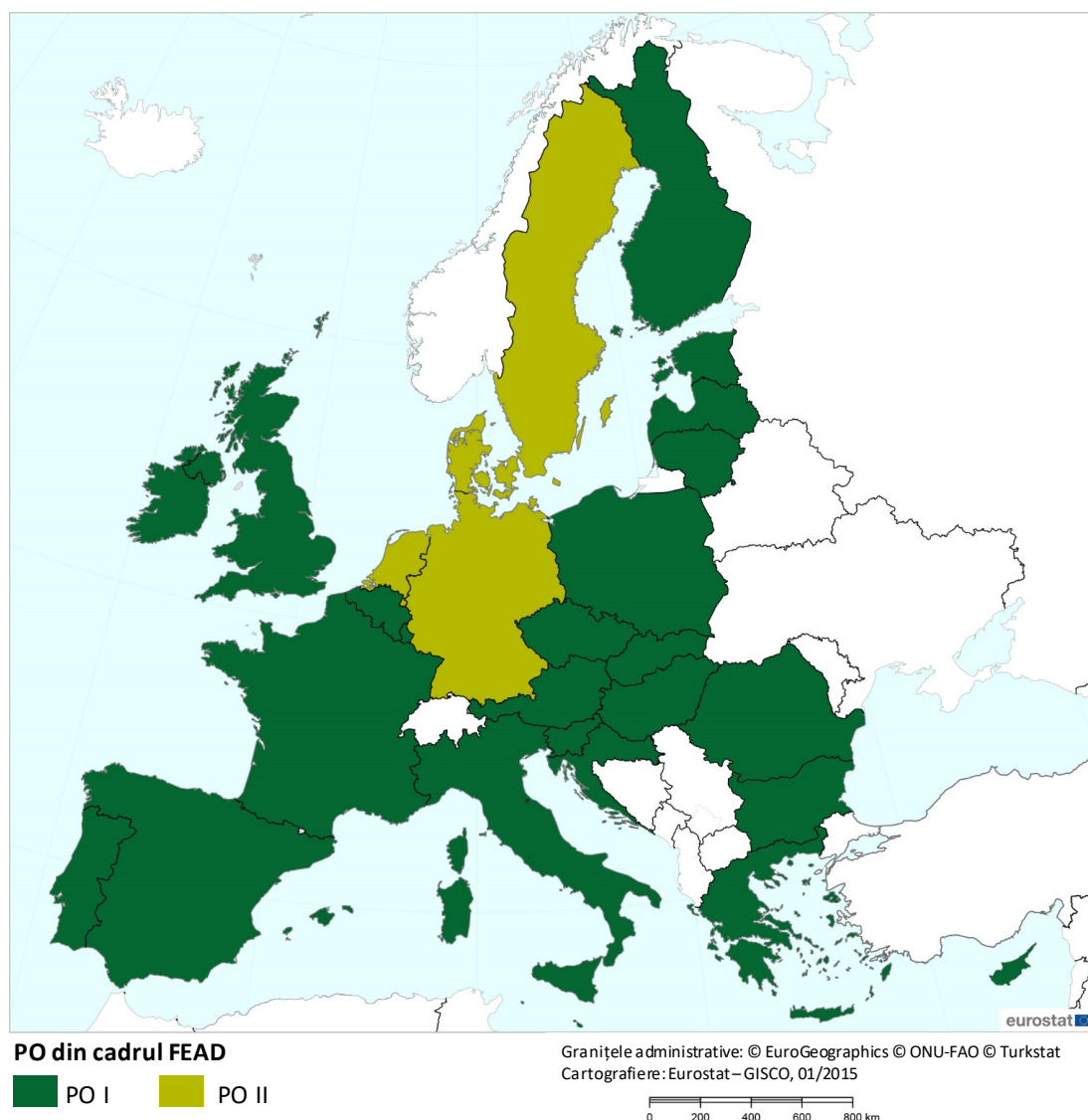
truse de igienă sau sprijinirea furnizării de mese de prânz în școli copiilor afectați de sărăcie ori acordarea de sprijin familiilor lor.

În plus, aceste programe ar trebui să ofere măsuri auxiliare menite să *atenueze excluziunea socială a celor mai defavorizate persoane*. Acestea pot include măsuri precum consiliere cu privire la igiena personală sau cursuri de gătit, dar pot consta și în informare cu privire la programele de sprijin social disponibile la nivel național.

- o Programele operaționale de „tipul II” nu furnizează niciun fel de ajutor alimentar sau de sprijin material. Ele cuprind măsuri care vizează incluziunea socială a unor categorii de populație clar definite din rândul celor mai defavorizate persoane. Astfel de măsuri ar trebui să fie clar corelate cu politici naționale în materie de incluziune socială și pot varia de la activități de consiliere similare celor disponibile prin măsurile auxiliare din cadrul programelor operaționale de tipul I la activități de incluziune socială similare măsurilor disponibile în cadrul FSE.

24 de state membre au optat pentru programe operaționale de tipul I, în timp ce 4 au optat pentru cele de tipul II. Niciun stat membru nu s-a prevalat de posibilitatea de a avea ambele tipuri de programe (a se vedea **figura 2**).

Figura 2 – Statele membre cu programe operaționale de tipul I și statele membre cu programe operaționale de tipul II



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, figură elaborată cu ajutorul site-ului mapchart.net.

O programare similară cu cea pentru fondurile ESI

10 FEAD este pus în aplicare pe o bază multianuală, cadrul financiar multianual curent acoperind perioada 2014-2020. În mod asemănător cu fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI), cum este FSE, programele operaționale (PO) înaintate de statele membre trebuie aprobate de Comisie.

11 Statele membre desemnează o autoritate de management, care este responsabilă de gestiunea programului, atât din punctul de vedere al bunei gestiuni financiare, cât și din cel al conformității cu Regulamentul de bază privind FEAD. La

rândul ei, autoritatea de management desemnează una sau mai multe organizații partenere, fie organisme publice, fie organizații fără scop lucrativ care furnizează ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază. Organizațiile partenere își desfășoară activitatea în strânsă colaborare cu beneficiarii FEAD, de exemplu cu organizații de caritate care administrează cantine sociale sau care furnizează mese calde persoanelor fără adăpost.

FEAD+, o nouă direcție pentru FEAD

12 La 30 mai 2018, Comisia Europeană a publicat o propunere de regulament privind Fondul social european Plus (FSE+), care ar trebui să faciliteze tranziția dinspre activități de incluziune socială sprijinite prin intermediul FEAD către măsuri active. Pentru următorul cadru financiar multianual (CFM), Comisia propune fuzionarea FEAD în cadrul FSE+.

13 În temeiul acestei propuneri, vor exista două obiective specifice pentru FSE+ legate de combaterea deprivării materiale: (i) un obiectiv specific care constă în promovarea integrării sociale a persoanelor expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială, inclusiv a persoanelor celor mai defavorizate și a copiilor, și (ii) un obiectiv specific care constă în reducerea deprivării materiale prin furnizarea de ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază persoanelor celor mai defavorizate, inclusiv prin măsuri auxiliare. De asemenea, propunerea prevedea că măsurile auxiliare respective nu vor mai fi obligatorii, spre deosebire de situația din prezent în cadrul FEAD.

Sfera și abordarea auditului

14 Curtea a decis să efectueze acest audit în timp util pentru dezbaterile cu privire la regulamentul care va înlocui regulamentul actual privind FEAD cu regulamentul privind FSE+ propus și care va intra în vigoare pentru perioada de programare 2021-2027.

15 Curtea a evaluat dacă FEAD a fost astfel conceput încât să reprezinte un **instrument eficace pentru a reduce sărăcia și pentru a contribui la incluziunea socială** a persoanelor celor mai defavorizate. Pentru a răspunde la această întrebare globală de audit, Curtea a examinat dacă:

- o modul în care FEAD a fost conceput era în mod substanțial diferit de fostul MDP din punctul de vedere al reducerii sărăciei și al contribuției la incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane;
- o programarea FEAD în statele membre a direcționat ajutorul astfel încât FEAD să devină un instrument eficace;
- o contribuția măsurilor privind incluziunea socială, elementul inovator al FEAD, putea fi măsurată.

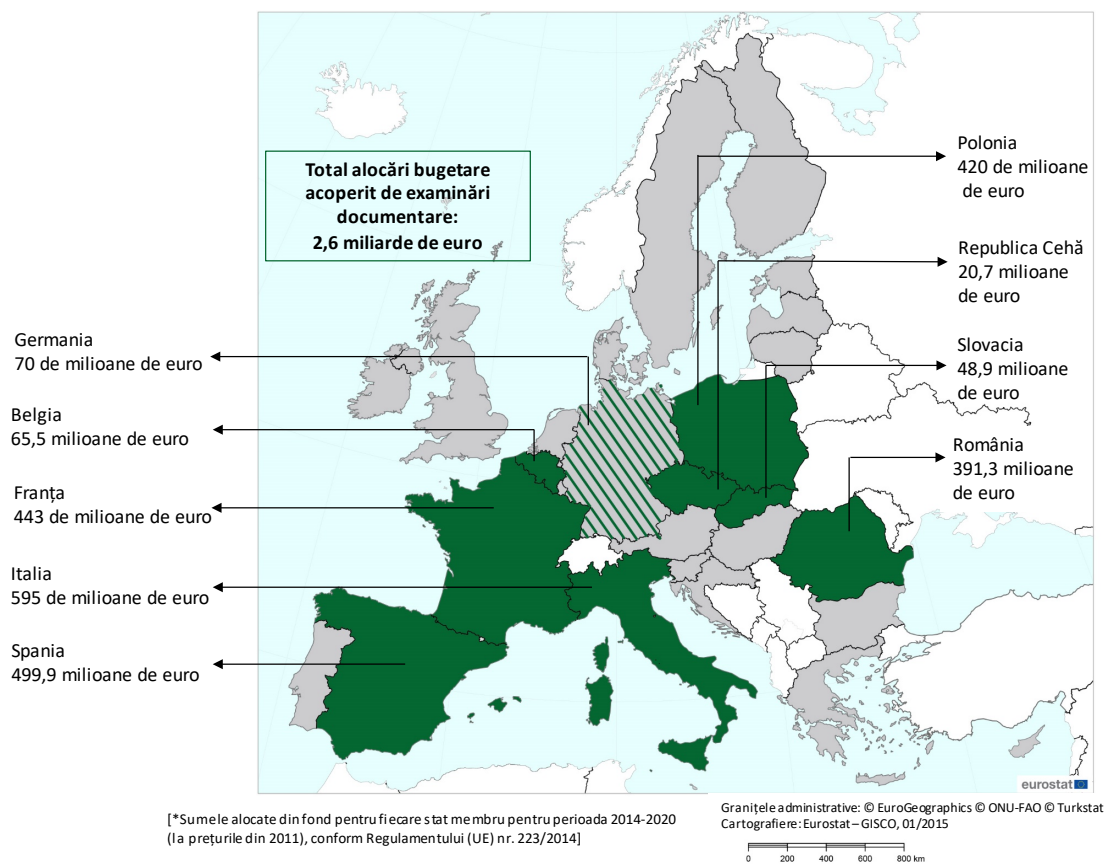
16 Abordarea auditului a inclus analiza documentației legate de politică și de programare atât de la nivelul Comisiei, cât și de la nivelul statelor membre. În ceea ce privește statele membre, Curtea a examinat nouă programe operaționale din cadrul FEAD⁴, precum și documente de la baza acestora. Statele membre au fost selectate de Curte în funcție de criterii precum alocările financiare, tipul de programe operaționale, I sau II, pentru care acestea optaseră, precum și obținerea unui echilibru în ceea ce privește acoperirea geografică în UE (a se vedea **figura 3**). Auditul Curții nu a acoperit și modul în care fondul a fost pus în aplicare în statele membre.

17 Curtea a evaluat cadrul instituit la nivelul Comisiei pentru monitorizare și evaluare pe baza unei examinări a documentației relevante și a consultat evaluarea la jumătatea perioadei a punerii în aplicare a FEAD⁵.

⁴ Pentru tipul I de programe operaționale (PO I): Belgia, Republica Cehă, Spania, Franța, Italia, Polonia, România, Slovacia; pentru tipul II de programe operaționale (PO II): Germania.

⁵ La momentul redactării prezentului raport, această evaluare urma să fie publicată de Comisie.

Figura 3 – Statele membre care au făcut obiectul examinării din partea Curții



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, figură elaborată cu ajutorul site-ului mapchart.net.

18 Curtea a efectuat un sondaj în rândul celor 28 de autorități de management responsabile de FEAD, la care au răspuns 27 dintre aceste autorități⁶. Sondajul avea ca scop obținerea de informații referitor la: tipul de program operațional selectat, abordarea aleasă pentru direcționarea sprijinului către categoriile de populație vizate de programul operațional, numărul și tipul organizațiilor partenere și procesul de selecție a acestora, precum și mecanismele de monitorizare stabilite pentru programul operațional (pentru mai multe detalii legate de rezultatele sondajului, a se vedea **anexa I**).

⁶ Regatul Unit, care nu a pus în aplicare programul său inițial FEAD, nu a transmis Curții niciun răspuns.

Observații

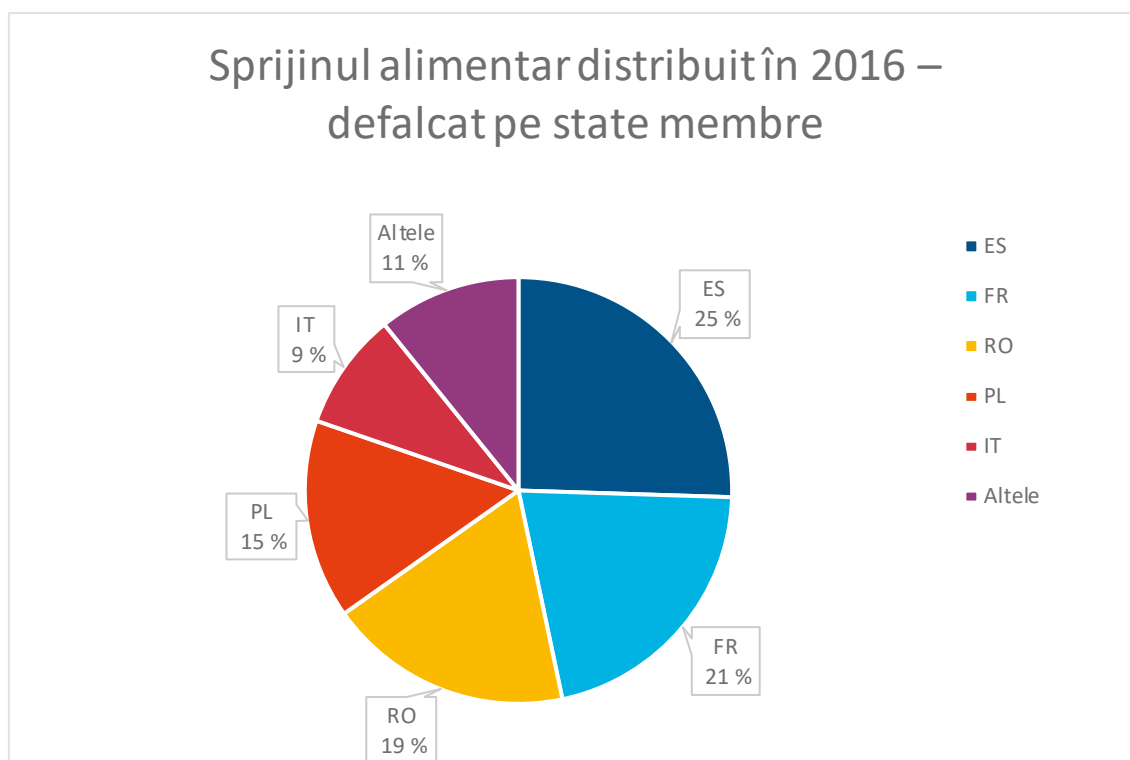
FEAD – un instrument de politică binevenit în vederea combaterii sărăciei

La fel ca fostul MDP, FEAD finanțează în principal sprijin alimentar

19 Dintre cele 24 de state membre care au optat pentru programe operaționale de tipul I, 10 furnizează exclusiv ajutor alimentar și 1 stat furnizează doar sprijin material. Celelalte state membre furnizează atât ajutor alimentar, cât și asistență materială.

20 Per ansamblu, programele operaționale de tipul I reprezintă 97,5 % din bugetul total al FEAD. Sprijinul alimentar constituie doar 83,5 % din bugetul total al FEAD și 90 % din acest ajutor alimentar a fost distribuit în cinci state membre: Franța, Italia, Polonia, România și Spania (a se vedea **figura 4**).

Figura 4 – Cantitatea de sprijin alimentar distribuit prin intermediul FEAD în 2016



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza evaluării la jumătatea perioadei.

21 Sprijinul sub formă de asistență materială constituie 14 % din bugetul total al FEAD, fiind utilizat în principal în Grecia, Cipru, Luxemburg și Austria. Asistența materială este în principal direcționată către gospodăriile cu copii aflați în întreținere care trăiesc în sărăcie și include articole precum îmbrăcăminte pentru nou-născuți și produse de igienă personală.

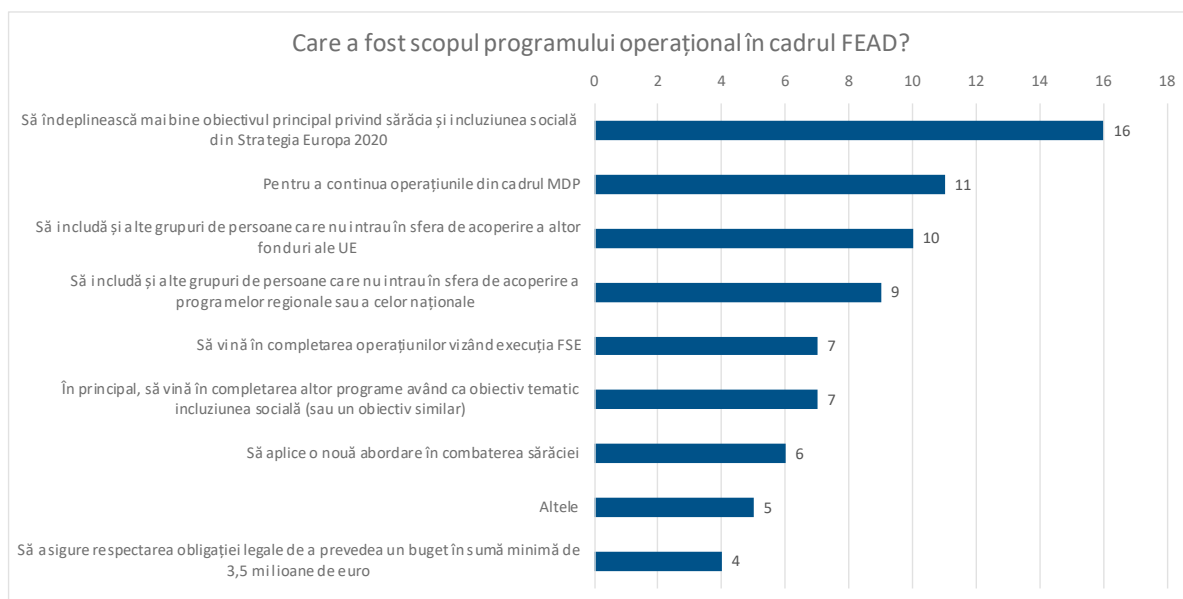
22 Rezultatele sondajului Curții au confirmat accentul care continuă să fie pus pe sprijinul alimentar. La întrebarea adresată de Curte statelor membre referitoare la modul în care acestea și-au stabilit bugetele în temeiul Regulamentului privind FEAD, 13 au răspuns că bugetele lor erau fundamentate în mod direct pe volumul cheltuielilor din cadrul fostului MDP. Alte 11 state membre și-au stabilit bugetele pe baza numărului de destinatari finali (preconizați) și 12 s-au sprijinit pe consultările cu organizațiile partenere. Niciun stat membru nu a răspuns că și-ar fi stabilit bugetul pentru FEAD cu intenția de a veni în completarea programelor aferente FSE, fondul care reprezintă factorul motrice cel mai important al UE pentru incluziunea socială (a se vedea **figura 5**).

**Figura 5 – Raționamentul de la baza stabilirii bugetului pentru FEAD
(sunt posibile răspunsuri multiple)**



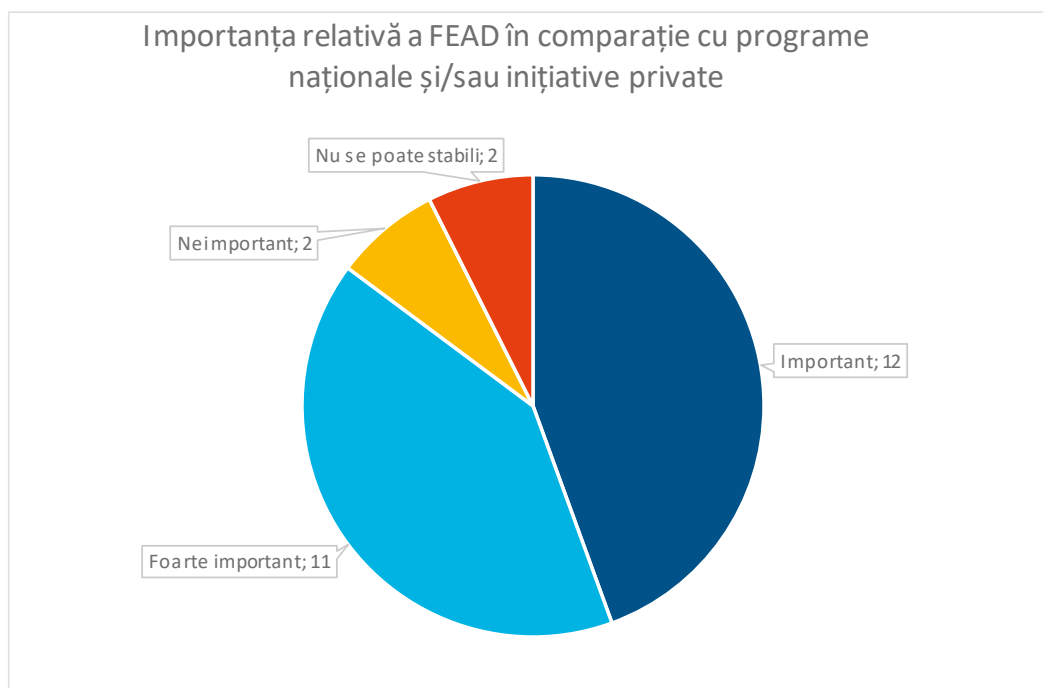
Sursa: răspunsurile la întrebarea 6 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

Figura 7 – Raționamentul de la baza programării aferente FEAD



Sursa: răspunsurile la întrebarea 3 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

25 În plus, rezultatele sondajului Curții au confirmat că 23 din 27 de autorități de management considerau că FEAD era fie foarte important, fie important pentru sprijinirea celor mai defavorizate persoane, în comparație cu alte programe naționale sau cu inițiative private existente în țările respective. Doar două autorități consideră că FEAD nu este un fond important (a se vedea ***figura 8***).

Figura 8 – Importanța FEAD

Sursa: răspunsurile la întrebarea 35 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

Nu se cunoaște importanța relativă a FEAD

26 Comisia nu dispune de date care să demonstreze importanța relativă a FEAD în raport cu sprijinul global acordat persoanelor defavorizate în UE. Nu există la nivelul UE date comparabile între țări cu privire la sprijinul global acordat persoanelor defavorizate. Majoritatea statelor membre care au răspuns la chestionarul Curții nu au fost în măsură să furnizeze ponderea pe care finanțarea din partea FEAD o reprezintă din sprijinul total, care include donații financiare și materiale și contravaloarea în bani a muncii voluntare implicate. **Tabelul 1** indică datele provenite de la șase state membre care au fost în măsură să furnizeze o estimare a importanței relative a FEAD.

Tabelul 1 – Ponderea corespunzătoare FEAD din totalul activităților de sprijin social în favoarea persoanelor defavorizate

Luxemburg	5-10 %
Ungaria	10 %
Franța	30 %
Belgia	50 %
Italia	cca 60 %
Polonia	67 %

Sursa: răspunsurile la întrebarea 36 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

27 Pentru a obține un indiciu cu privire la importanța relativă a FEAD, Curtea a solicitat informații în acest sens din partea Federației Europene a Băncilor de Alimente (FEBA). În 12 state membre, membrii acestei federații furnizează alimente organizațiilor de caritate și cu ajutorul finanțării puse la dispoziție prin FEAD. Pe baza cifrelor primite, Curtea estimează că FEAD finanțează o treime din alimentele furnizate de băncile de alimente respective. FEBA a subliniat că FEAD le permite să planifice redistribuirea anumitor alimente, cum ar fi laptele pentru nou-născuți. În acest mod, băncile de alimente sunt mai puțin dependente de fluxul neregulat de donații (pentru mai multe informații cu privire la FEBA în cadrul FEAD, a se vedea [anexa II](#)).

Direcționarea sprijinului din partea FEAD este esențială, însă nu este întotdeauna stabilă la nivel de program

Cadrul aferent FEAD oferă flexibilitate statelor membre în definirea „celor mai defavorizate persoane”

28 Regulamentul de bază privind FEAD prevede că statele membre sau organizațiile partenere sunt cele care pot defini cine sunt considerate drept „cele mai defavorizate persoane” (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2

„Cele mai defavorizate persoane”, astfel cum sunt definite de statele membre

Cele mai defavorizate persoane sunt: „persoane fizice, care pot fi persoane individuale, familii, gospodării sau grupuri constituite din persoane, ale căror nevoi de asistență au fost stabilite în funcție de criterii obiective stabilite de către autoritățile naționale competente în consultare cu actorii din sector, evitând conflictele de interese, sau care sunt definite de organizațiile partenere și care sunt aprobate de către autoritățile naționale competente respective și care pot include elemente necesare pentru a ajunge la persoanele cele mai defavorizate din anumite zone geografice”.

Sursa: articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul de bază privind FEAD.

Direcționarea sprijinului este esențială, având în vedere resursele bugetare limitate

29 Dacă FEAD ar fi singura sursă de fonduri care abordează problema sărăciei în UE, resursele ar fi foarte limitate (a se vedea [caseta 3](#)).

Caseta 3

FEAD – mijloacele financiare limitate implică nevoia de direcționare a intervențiilor

Dacă FEAD ar fi direcționat doar către această categorie a populației, ...	... acesta ar pune la dispoziție următoarea sumă din finanțarea din partea UE, <u>pe an/pe persoană</u>
Persoanele din UE expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială – 113 milioane	5 euro
Copiii expuși riscului de sărăcie sau de excluziune socială – 25 de milioane	25 de euro
Persoanele fără adăpost din UE – cca 4 milioane	160 de euro

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de DG ESTAT.

30 Cu toate acestea, nu se așteaptă ca FEAD să ducă la eradicarea sărăciei în UE pe cont propriu. FEAD ar trebui să fie complementar altor programe de sprijin regionale și naționale, inițiativelor private și altor fonduri ale UE, precum FSE. Or, dacă se urmărește ca FEAD să aducă un plus de valoare alături de alte programe de sprijin, acesta trebuie orientat către persoanele care au cel mai mult nevoie de el sau înspre formele cele mai grave de sărăcie.

31 Autoritățile de management trebuie să se sprijine pe o multitudine de actori pentru a furniza sprijin celor mai defavorizate persoane. Acest lucru se poate dovedi dificil de realizat, dat fiind numărul mare de organizații implicate. Deși existența unor rețele mari de organizații partenere ar putea asigura un răspuns mai bun la nevoile locale, ea poate face în același timp ca procesul de coordonare să devină mai dificil. Datele obținute în urma sondajului Curții arată că aproximativ 5 700 de organizații partenere sunt implicate în organizarea ajutorului și alți 14 000 de beneficiari furnizează ajutorul respectiv (a se vedea anexa I). Dată fiind această situație, statele membre pot fie să direcționeze ajutorul la nivelul programelor operaționale, fie să lase direcționarea acestuia către persoanele care au cel mai mult nevoie de el la discreția organizațiilor partenere. În ambele cazuri, asigurarea direcționării sprijinului către persoanele cele mai nevoiașe este esențială pentru garantarea eficacității fondului.

Doar jumătate din statele membre examinate direcționează ajutorul la nivel de program operațional

32 Curtea a identificat, în urma examinării a opt programe operaționale de tipul I, că patru programe sunt axate într-adevăr pe categorii de populație specifice. Un stat membru nu numai că a stabilit o populație-țintă, dar a definit și măsurile și tipurile de sprijin alimentar pentru populația respectivă (a se vedea **caseta 4**). Această abordare vine în sprijinul unei utilizări adecvate a finanțării limitate din partea FEAD și garantează furnizarea ajutorului către cei care au cel mai mult nevoie de el.

Caseta 4

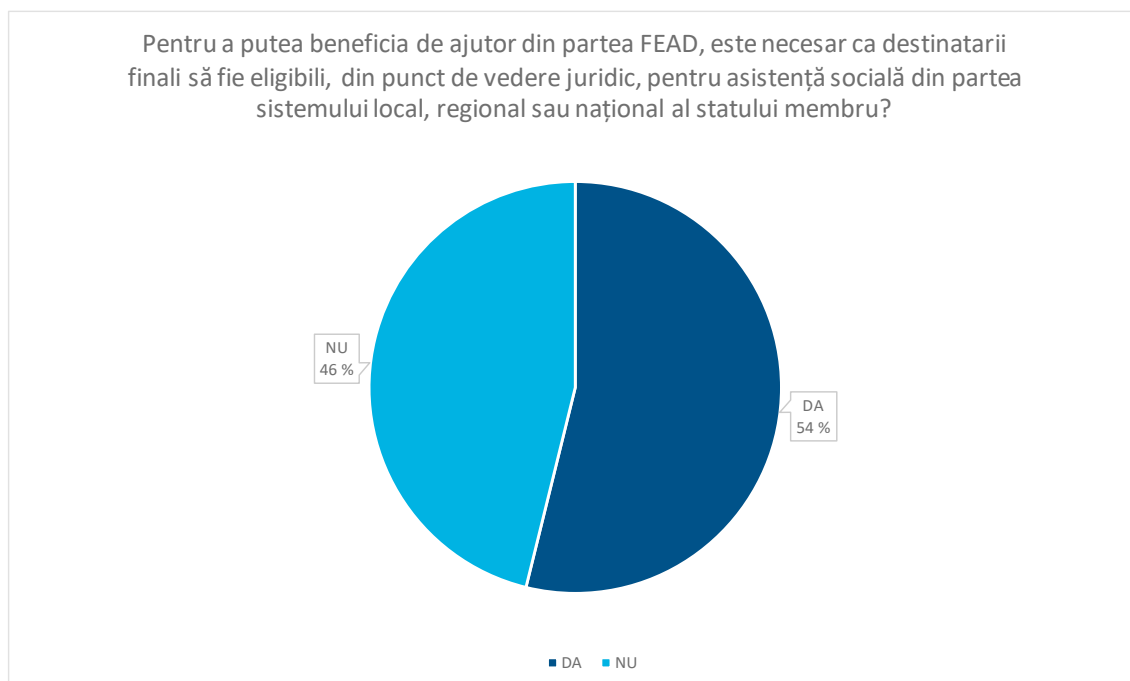
Slovenia – o direcționare puternică atât prin definirea populației vizate, cât și prin modalitățile de abordare a acesteia

Programul operațional din Slovenia definește trei populații-țintă: persoanele fără adăpost, destinatarii asistenței sociale pentru nevoi materiale care sunt înregistrați la birourile pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și familie, precum și persoanele acoperite de prestatori de servicii sociale înregistrați (cum ar fi cămine pentru vârstnici sau orfelinate).

Programul definește totodată modalitățile prin care se va răspunde nevoilor acestor categorii de populație definite: persoanele fără adăpost vor beneficia de mese calde, destinatarii asistenței sociale vor primi fie alimente, fie truse de igienă, iar persoanele acoperite de prestatorii înregistrați urmează să primească produse alimentare donate. Aceste măsuri separate sunt reflectate și în bugetul național pentru FEAD.

33 Pe baza chestionarului său, Curtea a constatat, de asemenea, că peste jumătate din statele membre corelează primirea ajutorului din partea FEAD de condiția de a fi eligibil pentru diverse forme de asistență socială (a se vedea **figura 9**). Acest lucru înseamnă că finanțarea din partea FEAD va fi concentrată pe grupuri definite de persoane, așadar o formă de direcționare care sporește în mod potențial impactul FEAD și facilitează monitorizarea.

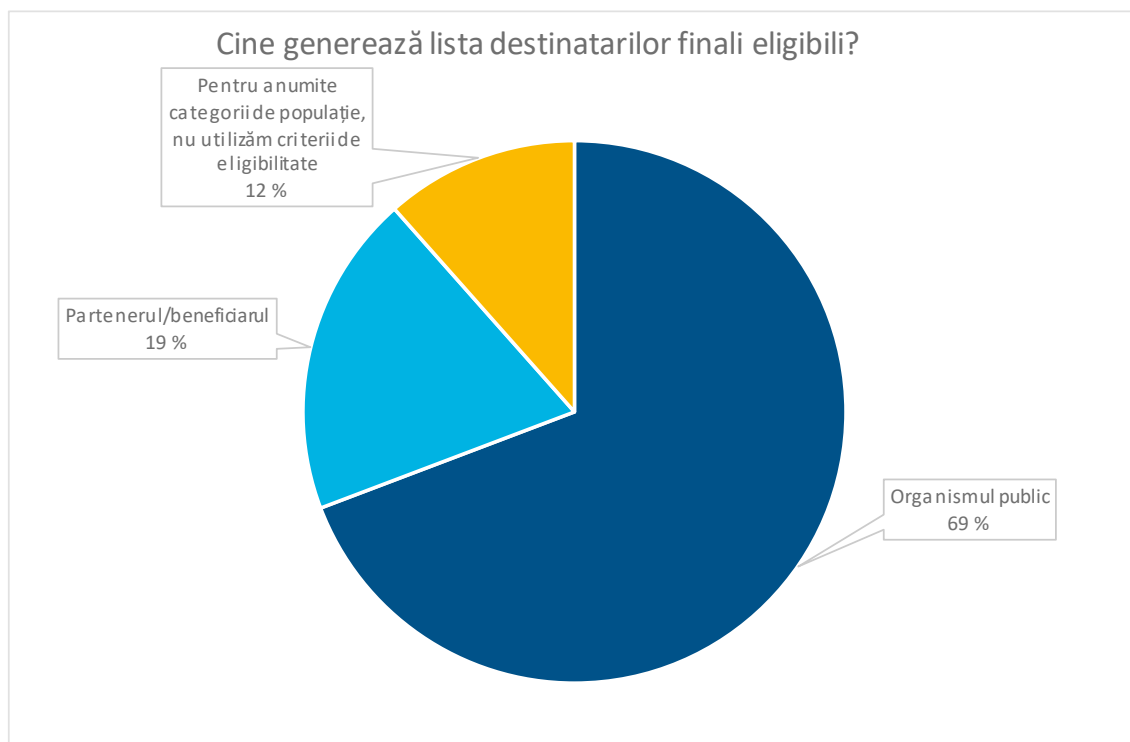
Figura 9 – Definirea unor norme mai stricte referitor la eligibilitatea destinatarilor finali



Sursa: răspunsurile la întrebarea 21 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

34 În cazurile în care statele membre definesc norme mai stricte privind accesul la sprijin, listele de eligibilitate sunt, în cea mai mare parte, stabilite de organisme publice (naționale, regionale sau locale) și într-o mai mică măsură de organizații partenere și de beneficiari (a se vedea **figura 10**).

Figura 10 – Cine definește criteriile de eligibilitate?



Sursa: răspunsurile la întrebarea 22 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

35 De asemenea, Curtea a constatat că, în unele state membre, definiția privind *cele mai defavorizate persoane* este formulată în termeni foarte largi în programele lor operaționale. În consecință, sprijinul din partea FEAD devine accesibil pentru o gamă largă de destinatari finali. Acest lucru se întâmplă cu preponderență în statele membre care abordează sprijinul alimentar prin intermediul FEAD ca o continuare a MDP (în Belgia, Spania, Franța și Polonia).

36 Aceste patru state membre nu vizează categorii specifice ale populației în programele lor operaționale, deși acestea din urmă conțin o analiză adecvată a situației privind sărăcia la nivel național. Aceasta înseamnă că uneori sarcina de a selecta destinatarii finali le revine organizațiilor partenere sau beneficiarilor care furnizează ajutorul, cu riscul ca persoanele care au cel mai mult nevoie de acesta să nu beneficieze de el.

Comisia nu cunoaște dacă măsurile auxiliare din cadrul programelor operaționale de tipul I au fost eficace sau complementare

Măsurile auxiliare din cadrul programelor operaționale de tipul I sunt obligatorii, însă sunt definite în termeni vagi

37 Măsurile auxiliare constituie principalul element inovator al FEAD în comparație cu fostul MDP, în concordanță cu obiectivul de combatere a excluziunii sociale. Aceste măsuri vizează sprijinirea integrării sociale a destinatarilor finali ai FEAD și sunt obligatorii în cadrul programelor de tipul I. Ele sunt puse în aplicare pe lângă distribuirea de alimente și/sau asistența materială de bază, cu scopul de a atenua excluziunea socială și/sau de a rezolva urgențele sociale, într-o manieră mai autonomizantă și mai sustenabilă, de exemplu orientări cu privire la un regim alimentar echilibrat și sfaturi de gestionare a bugetului gospodăriei.

38 Curtea a observat că măsurile auxiliare sunt adesea definite doar în termeni vagi în programele operaționale. În cinci dintre cele opt cazuri examinate de Curte, nu a fost posibil să se identifice, din rapoartele anuale de implementare, nici numărul diferitelor măsuri care trebuiau implementate, nici numărul destinatarilor finali⁷. În plus, în patru cazuri, natura măsurilor auxiliare nu era clar specificată⁸ în programul operațional. Acest lucru era valabil, în special, în cazul a două programe pe care Curtea le-a analizat, în care măsurile auxiliare nu erau finanțate de FEAD⁹, ci din fonduri naționale, o opțiune prevăzută de Regulamentul de bază privind FEAD. În aceste cazuri, nivelul informațiilor cuprinse în program era și mai limitat¹⁰.

39 În chestionarul său, Curtea a formulat o întrebare pentru a afla ce fel de măsuri auxiliare erau puse în aplicare în statele membre (a se vedea **figura 11**). Majoritatea statelor membre utilizează FEAD pentru a redirectiona destinatarii finali către asistența oferită de serviciile lor sociale naționale competente sau pentru a furniza măsuri legate de alimente și de nutriție.

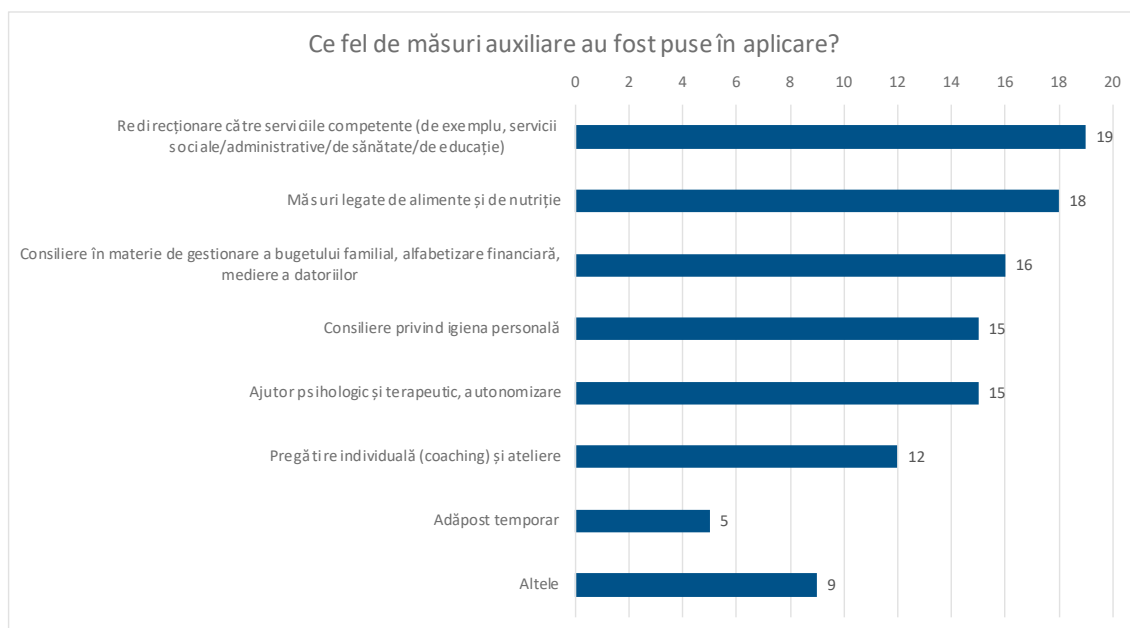
⁷ Belgia, Republica Cehă, Franța, Italia, Slovacia.

⁸ Belgia, Republica Cehă, Franța, Slovacia.

⁹ Pentru finanțarea acestor măsuri, se poate utiliza până la 5 % din costurile achiziționării de alimente și/sau din asistența materială de bază în fiecare program operațional național.

¹⁰ Belgia și Franța.

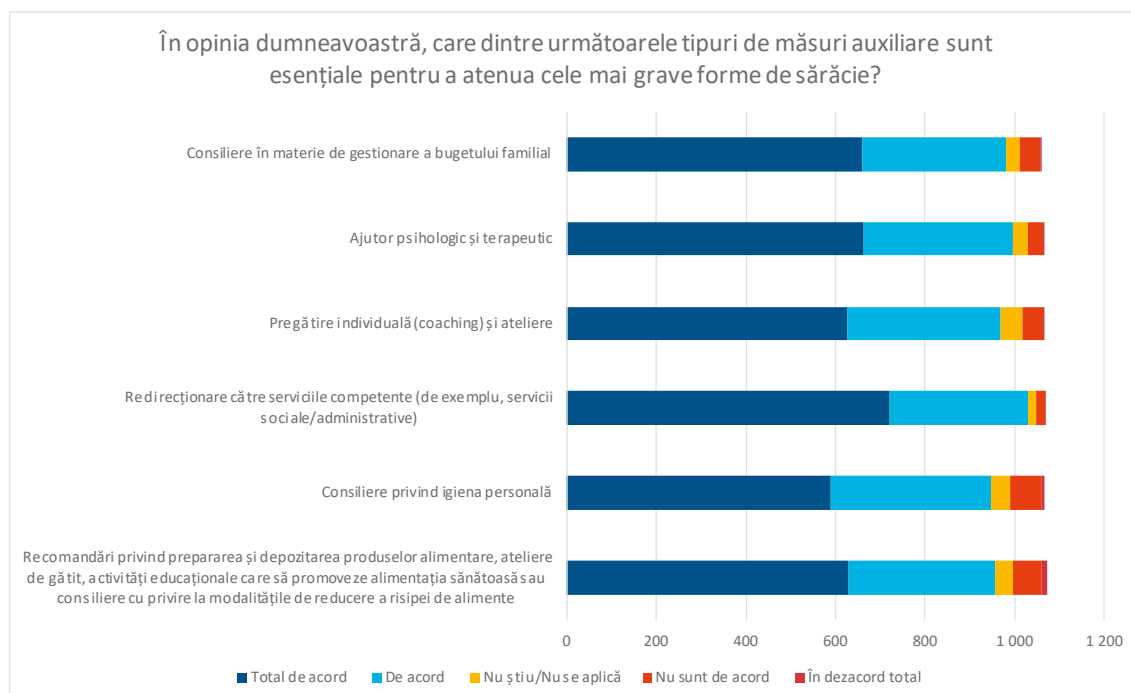
Figura 11 – Chestionarul Curții: tipurile de măsuri auxiliare



Sursa: răspunsurile la întrebarea 11 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

40 Potrivit evaluării la jumătatea perioadei, s-a constatat că măsurile auxiliare erau foarte relevante întrucât cauzele profunde ale sărăciei nu pot fi rezolvate doar prin sprijin alimentar sau prin asistență materială (a se vedea **figura 12**). Furnizarea tocmai a acestor măsuri dă sensul FEAD de „program pentru oameni”, și nu de un simplu „program de ajutor alimentar”.

Figura 12 – Măsurile auxiliare esențiale pentru FEAD



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rezultatelor consultării publice deschise.

41 În plus, evaluarea la jumătatea perioadei indică o corelație clară între furnizarea de măsuri auxiliare și satisfacția globală a destinatarilor finali cu privire la program. Evaluarea concluzionează că „în statele membre în care măsurile auxiliare sunt puse în aplicare la scară mai mică, gradul de satisfacție globală cu privire la sprijinul din partea FEAD este oarecum mai mic, fapt care sugerează, la rândul său, rolul deloc neglijabil pe care îl au măsurile auxiliare atunci când vine vorba de eficacitatea FEAD”.

42 Deși constituie elementul inovator al FEAD, măsurile auxiliare puse în aplicare în statele membre nu pot fi comparate din cauza diversității lor. Din acest motiv, Comisia nu a definit niciun indicator comun referitor la furnizarea acestor măsuri și nici indicatori care să măsoare rezultatul lor.

43 Există însă exemple individuale în care punerea în aplicare a unor măsuri auxiliare este evaluată mai detaliat în raportul anual de implementare, de exemplu, în Spania sau în Polonia (a se vedea ***casetă 5***). În cazuri precum cel al Slovaciei, autoritatea de management a efectuat vizite neanunțate pentru a verifica modul în care astfel de măsuri sunt puse în aplicare, însă acest lucru nu este menționat în niciunul dintre rapoartele anuale de implementare transmise Comisiei.

Caseta 5

Monitorizarea punerii în aplicare a măsurilor auxiliare

În **Polonia**, rapoartele anuale de implementare prezintă informații cu privire la măsurile întreprinse de fiecare organizație parteneră, inclusiv informații referitoare la participanți, defalcate în funcție de grupul-țintă.

În **Spania**, autoritatea de management a stabilit ținte cu privire la numărul de destinatari finali care trebuie informați și care trebuie să beneficieze de măsuri auxiliare și monitorizează punerea în aplicare a acestor măsuri, implementarea lor constituind o condiție prealabilă pentru efectuarea plății.

Complementaritatea cu FSE – sunt necesare mai multe eforturi în acest sens

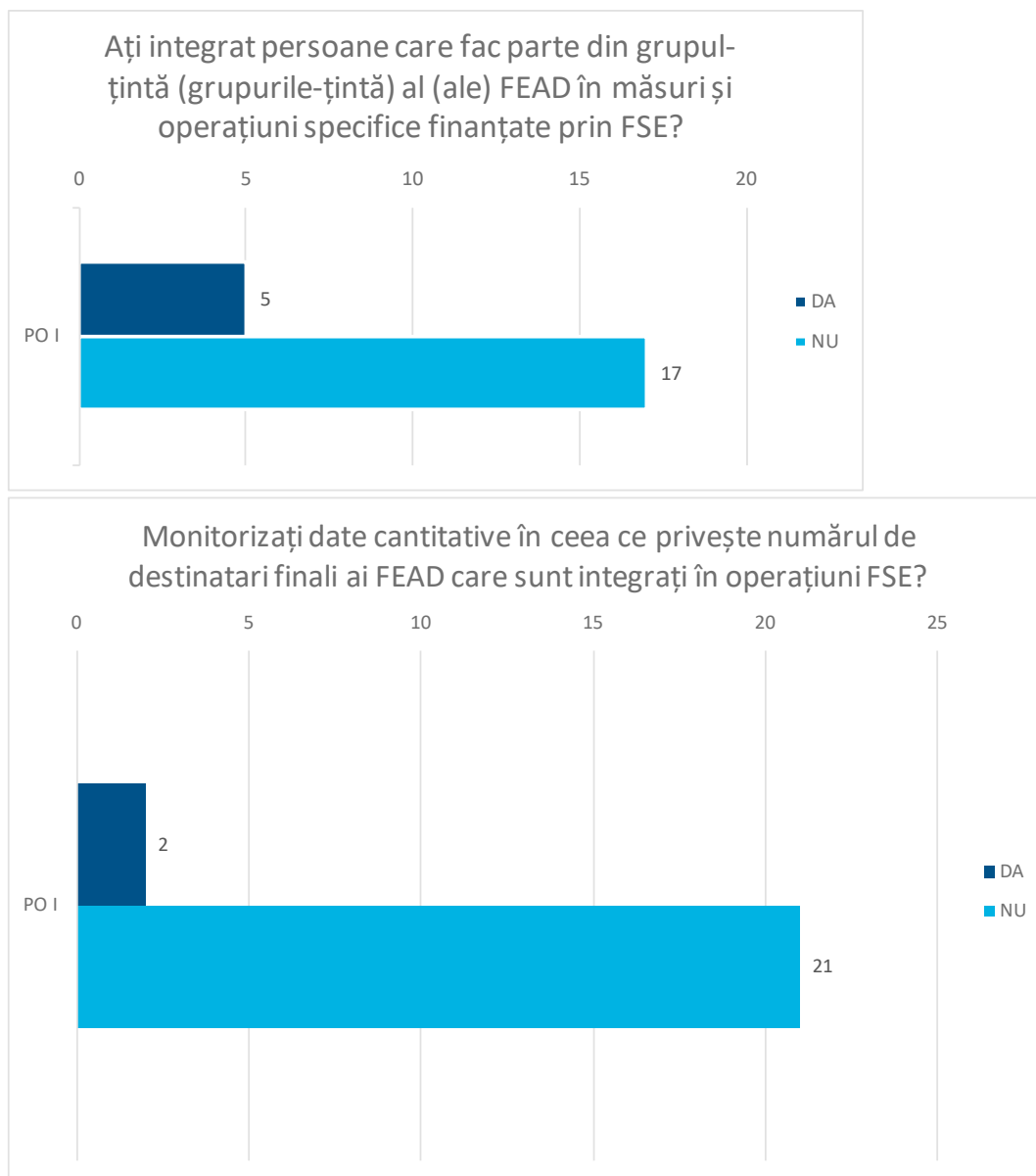
44 FEAD furnizează celor mai defavorizate persoane sprijin pentru nevoile de bază și pentru incluziune socială. Potrivit evaluării la jumătatea perioadei, FEAD acordă sprijin unor grupuri-țintă care altfel nu ar fi acoperite de măsuri locale sau naționale și oferă asistență care altfel nu ar fi acordată.

45 FSE este axat pe grupuri care sunt mai aproape de piața muncii și acordă un sprijin mai focalizat pentru incluziune socioeconomică activă. Evaluarea la jumătatea perioadei subliniază nevoia de a se îmbunătăți și mai mult sinergiile dintre FEAD și FSE, „cu scopul de a ajuta destinatarii finali, în special pe cei de vârstă activă, să reducă din distanța la care se situează în raport cu piața muncii”.

46 Curtea nu a fost în măsură să determine cât de bine se completeau reciproc FEAD și alte programe de sprijin, fie programe naționale, fie FSE. De exemplu, în cazul Franței, evaluarea *ex ante* critica lipsa de informații cu privire la interacțiunea dintre FEAD și măsurile aferente FSE¹¹. Rezultatele chestionarului Curtii indică de asemenea o complementaritate redusă între FEAD și măsurile din cadrul FSE, întrucât puține state membre au declarat că integraseră persoane din FEAD în acțiuni ale FSE (a se vedea **figura 13**). Cifrele sunt și mai mici atunci când vine vorba de monitorizare, referitor la care 21 de respondenți au declarat că nu monitorizează deloc complementaritatea.

¹¹ Evaluarea *ex ante* a programului operațional 2014-2020 al Franței privind punerea în aplicare a FEAD [*Évaluation ex ante du Programme Opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)*].

Figura 13 – Integrarea populației vizate de FEAD în măsuri aferente FSE în cadrul programelor operaționale de tipul I: puține state membre reușesc acest lucru și chiar și mai puține monitorizează acest aspect

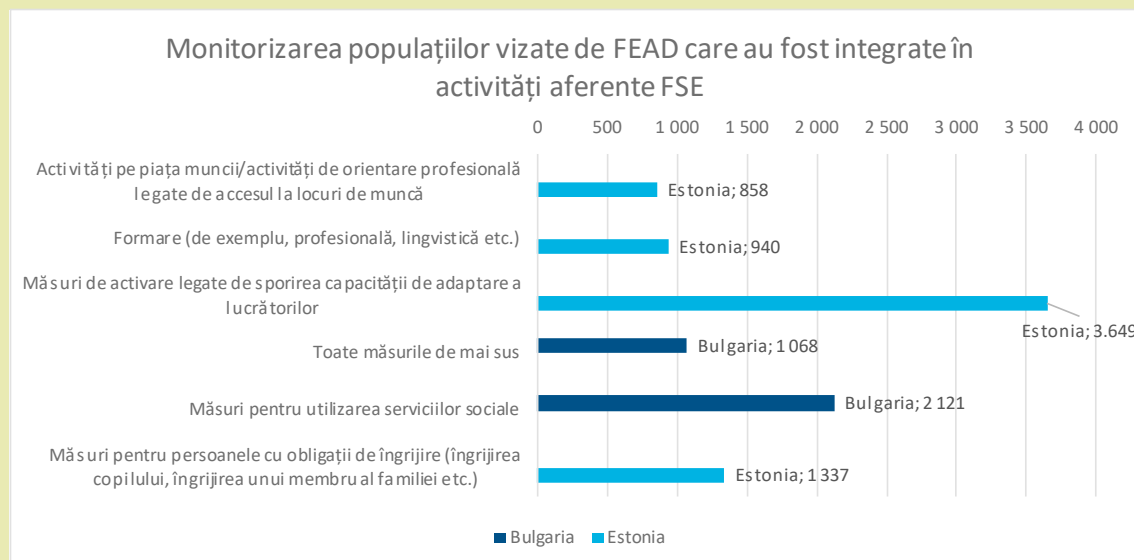


Sursa: răspunsurile la întrebările 23 și 24 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

47 Cele două state membre care au răspuns, la chestionarul Curții, că avea loc o monitorizare a datelor cuantificate privind numărul de destinatari finali ai FEAD care erau integrați în operațiuni aferente FSE au fost Estonia și Bulgaria. Ambele au declarat că integraseră destinatari finali ai FEAD în măsuri aferente FSE (a se vedea **caseta 6**).

Caseta 6

Bune practici în Estonia și Bulgaria – exemple de date disponibile cu privire la activitățile din cadrul FSE



Sursa: răspunsurile la întrebarea 26 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

Raportarea cu privire la măsurile auxiliare s-a îmbunătățit, însă contribuția acestor măsuri la atenuarea sărăciei nu a fost stabilită

48 Comisia și-a îmbunătățit schimbul de informații privind măsurile legate de incluziunea socială, în special cu privire la măsurile auxiliare pentru programele operaționale de tipul I. Un exemplu în acest sens constă în organizarea de către Comisie a unor reuniuni în cadrul rețelei FEAD, una dintre aceste reuniuni având ca tematică specifică măsurile auxiliare. Astfel de seminare oferă autorităților de management și organizațiilor implicate în punerea în aplicare a fondului oportunitatea de a face schimb de experiență și de bune practici. De asemenea, Comisia organizează în mod regulat seminare pe tema FEAD, în cadrul cărora sunt discutate diferite aspecte cu autoritățile de management.

49 În plus, în urma unui audit desfășurat de Serviciul de Audit Intern al Comisiei cu privire la FEAD, Comisia a introdus totodată unele îmbunătățiri în ceea ce privește raportarea cu privire la măsurile auxiliare în rapoartele anuale de implementare naționale. Aceste informații sunt însă, de regulă, de natură descriptivă și nu pot fi agregate.

50 În pofida acestor eforturi de a îmbunătăți raportarea, situația privind măsurile auxiliare rămâne inegală per ansamblul statelor membre. Atât timp cât nu este obligatoriu să se definească valori de referință sau valori-țintă și informațiile, dacă sunt disponibile, continuă să fie, în esență, de natură calitativă, monitorizarea impactului acestor măsuri din punctul de vedere al atenuării sărăciei este imposibil de realizat.

51 Examinând eficacitatea fondului, evaluarea la jumătatea perioadei considera că furnizarea și monitorizarea măsurilor auxiliare sunt un domeniu în care potențialul FEAD ar putea să fie și mai mult valorificat. Nevoia de a consolida măsurile auxiliare a fost adusă în discuție și de un raport publicat de o organizație parteneră din Spania, pe baza unor cercetări efectuate împreună cu destinatari finali și cu autorități publice¹².

Programele operaționale de tipul II – o abordare mai focalizată pe incluziunea socială, însă modul în care se asigură o punte de trecere către FSE nu este întotdeauna determinat

Programele operaționale de tipul II necesită stabilirea unor ținte precise

52 Programele operaționale de tipul II urmează o abordare care diferă în mod substanțial de cea aplicată de programele de tipul I. Cele de tipul II vizează în mod direct incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane. Cele patru state membre care au optat pentru acest tip de programe sunt Danemarca, Germania, Țările de Jos și Suedia. Împreună, ele au alocat în acest scop 2,5 % din bugetul total al FEAD, din acest procent o pondere de 80 % corespunzând Germaniei. În cadrul programelor de tipul II, există obligația de a se stabili obiective specifice și de a se identifica secțiunea din cadrul populației defavorizate care este vizată (a se vedea **caseta 7**).

¹² Evaluarea impactului FEAD în Spania, din punctul de vedere al destinatarilor finali, precum și al organizațiilor și al personalului de gestiune, Crucea Roșie spaniolă, 2018 (*Valoración del impacto del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) en España, a través de la percepción de las personas beneficiarias, Organizaciones y personal de gestión*).

Caseta 7

Țările de Jos – orientarea exclusiv către o categorie specifică a populației

Obiectivul general al programului este de a reduce excluziunea socială a persoanelor în vârstă din Țările de Jos cu venituri disponibile mici.

Au fost identificate următoarele **trei obiective specifice**:

1. informarea grupului-țintă cu privire la gama de activități de sprijin și de incluziune socială disponibile pe plan local și aducerea (în mod permanent) în atenția organizațiilor de sprijin și/sau în atenția autorităților locale a acestui grup-țintă de populație;
2. consolidarea rețelei sociale a grupului-țintă și
3. consolidarea capacităților grupului-țintă.

Sursa: răspunsurile la întrebarea 12 din chestionarul transmis de Curte autorităților de management.

53 În procesul de programare a programelor operaționale de tipul II, statele membre au obligația, astfel cum este prevăzut în Regulamentul de bază privind FEAD, să specifice rezultatele scontate pentru obiectivele specifice și indicatorii aferenți de realizare și de rezultat, cu o valoare de bază și o valoare-țintă. Datorită acestui cadru de monitorizare mai strict, măsurarea rezultatelor obținute de FEAD este mai ușor de realizat decât în cazul programelor de tipul I (a se vedea **caseta 8**).

Caseta 8

Germania – un exemplu de direcționare cuantificată a ajutorului

Germania a definit două grupuri-țintă: (a) migranți din UE defavorizați și copiii lor, (b) persoane fără adăpost și persoane expuse riscului de a rămâne fără adăpost.

Nivelurile-țintă în materie de realizări pe care Germania le stabilește în legătură cu aceste persoane sunt următoarele:

- o migranți adulți din UE care au beneficiat de consiliere: 18 044;
- o migranți din UE care au copii și care au primit sprijin sub formă de consiliere: 19 700;

- o copii de migranți din UE, de vârstă preșcolară, care au primit sprijin pedagogic: 19 700; și
- o persoane fără adăpost sau persoane expuse riscului de a rămâne fără adăpost care au beneficiat de consiliere și de sprijin social: 21 450.

54 În Germania, FEAD poate fi utilizat în scopul stabilizării situației celor mai defavorizate grupuri de persoane care nu ajung să beneficieze de ajutorul oferit de serviciile sociale la nivel local. Sfera de operare a FEAD se situează în domeniul ofertei de asistență care poate fi accesată cu ușurință de către grupurile-țintă. În acest sens, FEAD poate, în anumite cazuri, constitui o oportunitate prin care se poate acorda sprijin din partea unor măsuri standard existente. Obiectivul general este de a utiliza FEAD ca o „punte” către alte scheme de sprijin.

55 Conform evaluării la jumătatea perioadei, aproximativ 23 000 de persoane au beneficiat de sprijinul FEAD în 2016, primul an de implementare a acestuia, în cadrul programelor operaționale de tipul II (21 660 în Germania). FEAD se afla „în general, pe calea cea bună” în ceea ce privește atingerea nivelurilor-țintă ale unor indicatori de realizare specifici. Mai mult, programele de incluziune socială au fost considerate foarte importante, întrucât ajutorul alimentară și asistența materială nu sunt suficiente pentru a combate sărăcia în mod eficace pe termen lung.

Sprijinul este direcționat într-un mod mai precis, în schimb, sinergia cu FSE nu este întotdeauna stabilită

56 În chestionarul Curții, statele membre care au optat pentru programe de tipul II au trebuit să răspundă la întrebarea dacă integraseră persoane beneficiare de sprijinul FEAD în măsuri din programele lor specifice FSE, având în vedere așa-numita „funcție de punte” pe care FEAD ar trebui să o aibă în trecerea către aceste măsuri din cadrul FSE. Două state membre au răspuns că au realizat acest lucru¹³. Cu toate acestea, la întrebarea următoare a Curții pentru a afla dacă, în plus, acestea monitorizează date cantitative în legătură cu această funcție de „punte”, doar un stat membru¹⁴ a răspuns afirmativ.

¹³ Germania și Țările de Jos.

¹⁴ Țările de Jos.

Concluzii și recomandări

57 În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă FEAD a fost astfel conceput încât să reprezinte un instrument eficace în ceea ce privește atenuarea sărăciei și în ceea ce privește contribuția sa la incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane din UE. Curtea concluzionează că, pe lângă ajutorul alimentar care vizează atenuarea sărăciei, elementele inovatoare de politică socială ale FEAD oferă statelor membre posibilități de promovare a incluziunii sociale. Cu toate acestea, din cauza limitărilor care afectează monitorizarea fondului, contribuția acestuia la reducerea sărăciei nu a fost stabilă.

58 Curtea a constatat că, în pofida obiectivului său general constând în incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane, FEAD rămâne în esență un program de sprijin alimentar: 83 % din bugetul FEAD este alocat sprijinului alimentar. Aceasta se întâmplă din cauza faptului că modul în care FEAD a fost conceput permite statelor membre să continue să ofere sprijin alimentar acolo unde îl consideră adecvat, astfel cum au procedat și în cazul MDP. Cu toate acestea, FEAD este foarte apreciat de către părțile interesate care se ocupă de cele mai defavorizate persoane (a se vedea **punctele 19-27**).

59 În termeni financiari, FEAD este un fond relativ mic. Ajutorul este furnizat destinatarilor finali prin intermediul unei multitudini de diferiți actori. Curtea a constatat că programarea FEAD în statele membre variază în mod considerabil din punctul de vedere al direcționării ajutorului. Jumătate din numărul statelor membre examinate de Curte au urmat o abordare solidă în materie de direcționare la nivel de program, axându-se pe formele cele mai grave de sărăcie, ceea ce ar trebui să permită o utilizare mai eficace a fondului. Cealaltă jumătate a optat să nu direcționeze ajutorul în mod specific în cadrul programelor operaționale. Direcționarea ajutorului către un grup vulnerabil anume este lăsată la discreția organizațiilor partenere, cu riscul aferent de a se produce un efect de dispersie a finanțării limitate (a se vedea **punctele 28-36**).

60 Noul element adus de FEAD pentru ambele tipuri de programe constă în accentul pus pe incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane, ceea ce nu făcea parte din fostul MDP. Acolo unde aceste măsuri au fost utilizate în mod adecvat, s-a constatat că nivelul de satisfacție globală cu privire la fond era mai mare. Cu toate acestea, monitorizarea succesului măsurilor de incluziune socială nu este posibilă din cauza lipsei de date cantitative și, prin urmare, contribuția fondului la incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane nu poate fi măsurată. Mai mult, puține state

membre urmăresc complementaritatea dintre FEAD și măsurile aferente FSE (a se vedea **punctele 37-56**).

61 Pentru următorul cadru financiar multianual din perioada 2021-2027, Comisia a propus fuzionarea FEAD în noul FSE+. Curtea a ținut seama de această propunere a Comisiei atunci când a formulat următoarele recomandări.

Recomandarea 1 – O mai bună direcționare a ajutorului

La aprobarea programelor operaționale aferente noului FSE+, Comisia ar trebui să solicite statelor membre să direcționeze ajutorul alimentar de bază și asistența materială de bază către persoanele care au cel mai mult nevoie de acestea, astfel:

- (a) descriind în mod clar situația privind sărăcia la nivel național;
- (b) definind categoria (categoriile) specifică (specifice) de populație vizate, precum și mijloacele care urmează să fie utilizate;
- (c) specificând logica de intervenție și, în special, rezultatele scontate, identificând valorile de referință (valorile de bază) și stabilind ținte cuantificate.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la momentul aprobării programelor aferente FSE+.

Recomandarea 2 – Garantarea unor măsuri de incluziune socială pentru destinatarii asistenței materiale de bază

- (a) Statele membre care vor utiliza FSE+ pentru a aborda problema deprivării materiale prin acordarea de ajutor alimentar și/sau de asistență materială de bază celor mai defavorizate persoane ar trebui:
 - (i) fie să includă măsuri auxiliare în programele lor operaționale pentru a veni în completarea sprijinului alimentar și a asistenței materiale de bază,
 - (ii) fie să definească în mod clar în programele lor operaționale care dintre măsurile de incluziune socială din cadrul FSE+ mai vast vor viza în mod explicit destinatarii ajutorului alimentar și/sau ai asistenței materiale.

- (b) Comisia ar trebui, la aprobarea programelor respective, să se asigure că recomandarea 2 litera (a) subpunctul (i) sau subpunctul (ii) este pusă în aplicare în mod eficace.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la momentul aprobării programelor aferente FSE+.

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea modului în care se evaluează incluziunea socială a destinatarilor finali ai FEAD

Comisia și statele membre ar trebui să elaboreze o metodologie pentru a evalua câți destinatari finali ai ajutorului alimentar și ai asistenței materiale și-ar putea îmbunătăți situația personală cu ajutorul FEAD și al altor programe de incluziune socială, fie în statele membre, fie prin intermediul FSE+.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul lunii iunie 2023.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 27 februarie 2019.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner Lehne
Președinte

Anexe

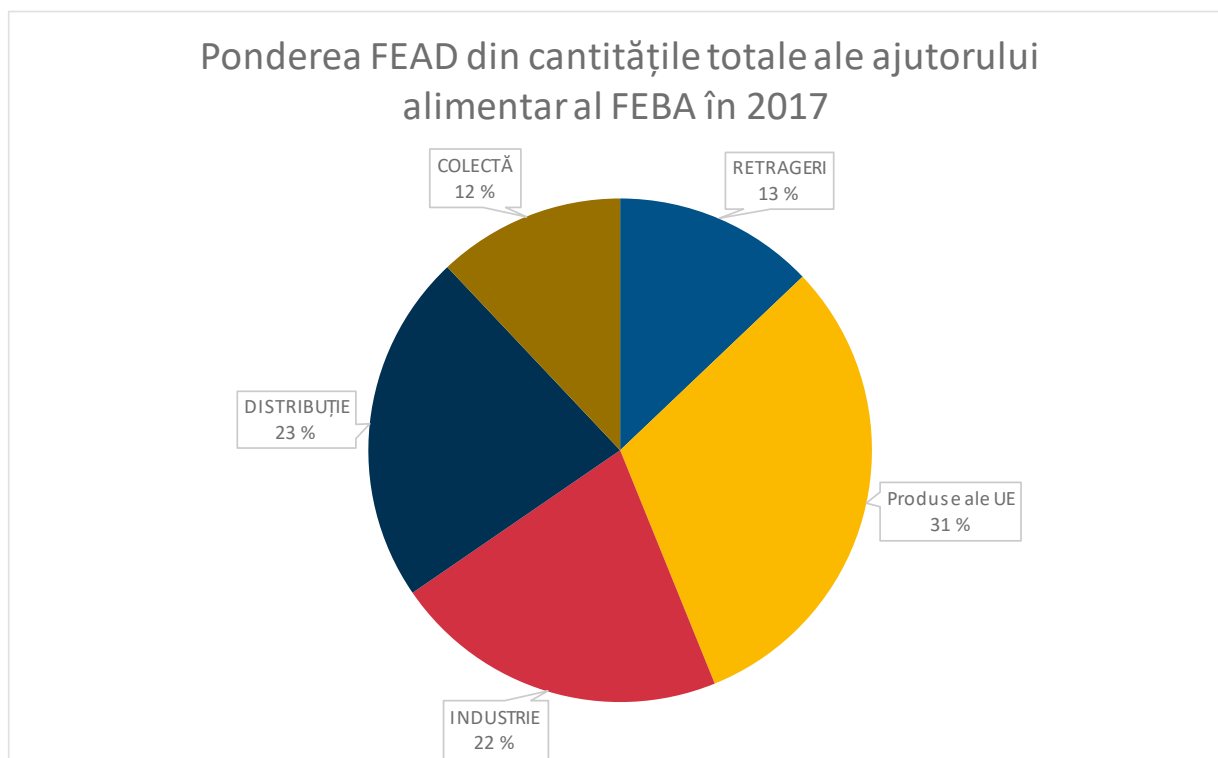
Anexa I — Rezultatele chestionarului transmis de Curte autorităților de management

Lista întrebărilor din chestionarul Curții transmis autorităților de management, cu o prezentare scurtă a răspunsurilor la întrebări (<https://www.eca.europa.eu/Documents/Annex-I-FEAD.pdf>).

Anexa II — Date primite din partea uneia dintre părțile interesate: Federația Europeană a Băncilor de Alimente

În 12 state membre, băncile de alimente din cadrul Federației Europene a Băncilor de Alimente (FEBA) furnizează alimente către organizații de caritate prin intermediul FEAD. Băncile de alimente depind în totalitate de donații de alimente (surplus de alimente provenite direct din lanțul de aprovizionare cu alimente, produse alimentare din colecte de alimente și fructe și legume din retrageri). Accesul lor la sprijinul financiar din partea FEAD le permite să redistribuie produsele de care au cel mai mult nevoie; acest sprijin le oferă flexibilitatea necesară, întrucât donațiile nu pot fi programate. FEAD oferă finanțare pentru furnizarea de alimente speciale (cum ar fi laptele pentru nou-născuți) în funcție de analiza nevoilor, în înțelegere cu autoritățile de management. Potrivit datelor primite de la FEBA, aproximativ o treime din aprovizionarea cu alimente (în tone) a băncilor de alimente care participă la FEAD este finanțată de FEAD.

Figura 1 – Ponderea produselor finanțate de FEAD din ajutorul alimentar pus la dispoziție de băncile de alimente din cadrul FEBA

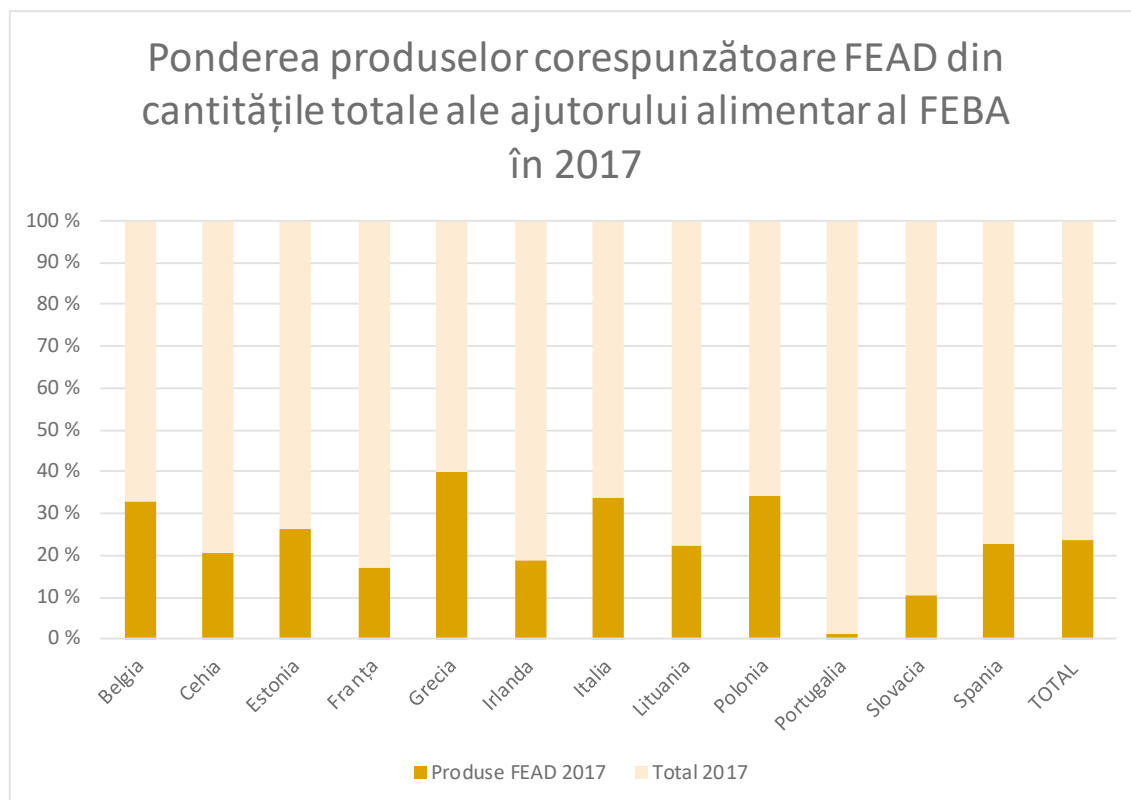


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de FEBA¹⁵.

- ¹⁵ . Retrageri – produse – fructe și legume – retrase de pe piață, ca măsură de gestionare a crizelor, și redistribuite gratuit către organisme și fundații de caritate recunoscute, inclusiv către bănci de alimente, pentru a fi utilizate în cadrul activităților acestora de sprijinire a persoanelor defavorizate. Această măsură este în conformitate cu articolul 34 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013.
- . Produse ale UE – această categorie se referă la Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD).
- . Industrie – surplus de alimente, cu alte cuvinte produse alimentare comestibile care, din diverse motive, nu sunt achiziționate sau consumate de către cumpărători sau de către persoanele pentru care au fost produse, prelucrate, distribuite, servite sau achiziționate și care sunt recuperate din industria prelucrătoare – industrii, întreprinderi, producători etc. Băncile de alimente primesc acest surplus de alimente cu titlu gratuit și, în contrapartidă, îl redistribuie gratis către asociațiile de caritate care sprijină persoanele nevoiaș.
- . Distribuție – surplus de alimente, cu alte cuvinte produse alimentare comestibile care, din diverse motive, nu sunt achiziționate sau consumate de către cumpărători sau de către persoanele pentru care au fost produse, prelucrate, distribuite, servite sau achiziționate și care sunt recuperate din sectorul de distribuție – lanțuri de magazine cu

În unele state membre, importanța relativă a FEAD în aprovizionarea băncilor de alimente din cadrul FEBA se ridică chiar până la o pondere de 40 %.

Figura 2 – Repartizarea, pe țări, a sprijinului din partea FEAD în cadrul ajutorului alimentar al FEBA



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de FEBA.

amănuntul, centre de distribuție, distribuitori angro etc. Băncile de alimente primesc acest surplus de alimente cu titlu gratuit și, în contrapartidă, îl redistribuie gratis către asociațiile de caritate care sprijină persoanele nevoiașе.

- Colectă – aceasta este o modalitate de a colecta alimente direct de la persoanele fizice. La sfârșitul lunii noiembrie sau la începutul lunii decembrie, unii dintre membrii FEBA organizează colecte de alimente: voluntari în supermarketuri roagă persoane care își fac cumpărăturile să cumpere ceva în plus pentru a fi donat către băncile de alimente.

Acronime și abrevieri

CFM: cadru financiar multianual

DG AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală

DG EMPL: Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune

EaSI: Programul UE pentru ocuparea forței de muncă și inovare socială

FEAD: Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane

FEBA: Federația Europeană a Băncilor de Alimente

FEG: Fondul european de ajustare la globalizare

Fondurile ESI: Fondurile structurale și de investiții europene

FSE: Fondul social european

FSE+: Fondul social european Plus (cadrul financiar multianual 2021-2027)

MDP: Programul european pentru distribuirea de alimente către persoanele cele mai defavorizate

PO: program operațional

PROGRESS: Programul PROGRESS (2007-2013)

Glosar

Activități de sprijin social în favoarea celor mai defavorizate persoane: totalul finanțării asigurate de inițiative publice și private, de organizații și instituții care oferă ajutor sau sprijin persoanelor aflate într-o situație de deprivare materială dintr-o anumită țară, ținând seama de donațiile materiale, de donațiile financiare și de contravaloarea în bani a muncii voluntare implicate.

Asistență materială: bunuri de consum de bază cu o valoare limitată, pentru uzul personal al persoanelor celor mai defavorizate, de exemplu îmbrăcăminte, încălțăminte, articole de igienă, materiale școlare și saci de dormit.

Autoritate de management: o autoritate publică națională, regională sau locală (sau orice alt organism public sau privat) care a fost desemnat(ă) de statul membru să gestioneze un program operațional. Printre atribuțiile acesteia se numără selecția proiectelor în vederea finanțării lor, monitorizarea modului în care sunt implementate acestea și raportarea către Comisie cu privire la aspectele financiare și la rezultatele obținute. Autoritatea de management este, de asemenea, organismul care impune beneficiarilor corecții financiare în urma auditurilor efectuate de Comisie, de Curtea de Conturi Europeană sau de către orice autoritate din statul membru.

Beneficiar: un organism public sau privat responsabil de inițierea operațiunilor sau de inițierea și implementarea operațiunilor.

Cele mai defavorizate persoane: persoane fizice (persoane individuale), familii, gospodării sau grupuri constituite din persoane ale căror nevoi de asistență au fost stabilite în funcție de criterii obiective stabilite de către autoritățile naționale competente în consultare cu actorii din sector, evitând conflictele de interese, sau care sunt definite de organizațiile partenere și sunt aprobate de către autoritățile naționale competente respective și care pot include elemente necesare pentru a ajunge la persoanele cele mai defavorizate din anumite zone geografice.

Destinatar final: persoană defavorizată sau persoană care primește asistență.

Evaluare ex ante: o apreciere bazată pe probe, întocmită cu scopul de a îmbunătăți calitatea fiecărui program operațional și modul în care acesta este conceput și care ar trebui să se sprijine pe date pertinente.

Evaluare la jumătatea perioadei: raport cu privire la FEAD, comandat de Comisie (realizat de Metis GmbH în cooperare cu Fondazione Giacomo Brodolini și Panteia) și care urma să fie publicat de aceasta.

Fondul social european: obiectivul acestui fond constă în consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul Uniunii Europene prin îmbunătățirea ocupării forței de muncă și a oportunităților de angajare (în special prin intermediul unor măsuri de formare profesională), promovând un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și crearea unor locuri de muncă mai numeroase și de o mai bună calitate.

Măsuri auxiliare: activitățile prevăzute în plus față de distribuirea de alimente și/sau asistența materială de bază, cu scopul de a atenua excluziunea socială și/sau de a rezolva urgențele sociale, într-o manieră mai autonomizantă și mai sustenabilă, de exemplu orientări cu privire la un regim alimentar echilibrat și sfaturi de gestionare a bugetului.

Operațiune: un proiect, un contract sau o acțiune selectată de autoritatea de management a programului operațional în cauză sau care intră în domeniul ei de responsabilitate și care contribuie la realizarea obiectivelor programului operațional corespunzător.

Organizație parteneră: organism public și/sau organizație nonprofit care livrează alimentele și/sau asistența materială de bază, atunci când este cazul, și oferă totodată măsuri auxiliare, direct sau prin intermediul altor organizații partenere, sau care au activități care vizează direct incluziunea socială a celor mai defavorizate persoane și ale căror operațiuni au fost selectate de către autoritatea de management.

Program operațional de „tipul I”: program operațional de ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază înseamnă un program operațional care sprijină distribuirea de alimente și/sau asistență materială de bază pentru persoanele cele mai defavorizate, combinată, atunci când este cazul, cu măsuri auxiliare, care vizează reducerea excluziunii sociale a persoanelor celor mai defavorizate.

Program operațional de „tipul II”: program operațional pentru incluziunea socială a persoanelor celor mai defavorizate înseamnă un program operațional care susține activitățile care nu intră în categoria măsurilor active pe piața forței de muncă, constând în asistență nefinanciară, nematerială, care vizează incluziunea socială a persoanelor celor mai defavorizate.

Regulamentul de bază privind FEAD: Regulamentul (UE) nr. 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane.

Rețeaua FEAD: este o comunitate bazată pe adeziune deschisă pentru persoanele sau entitățile care acordă asistență celor mai defavorizate persoane în Europa. Printre membrii acestei rețele se numără autorități de management pentru FEAD, organizații care întreprind sau care sunt interesate de activități finanțate de FEAD, organizații

neguvernamentale de la nivelul UE și instituții ale UE. Rețeaua FEAD îi reunește pe toți cei care lucrează pentru a diminua cele mai grave forme de sărăcie în țările europene. Este un spațiu destinat pentru schimbul de bune practici între membri, pentru încurajarea de idei noi și pentru discutarea modalităților de acordare a unei asistențe de o altă natură decât cea financiară celor mai defavorizate persoane din Europa.

Studiu privind destinatarii finali: studiul structurat privind destinatarii finali ai programelor operaționale de ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază (programele operaționale de tipul I) este unul dintre instrumentele care trebuie utilizate pentru a evalua Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„FONDUL DE AJUTOR EUROPEAN DESTINAT CELOR MAI DEFAVORIZATE PERSOANE: UN SPRIJIN VALOROS, ÎNSĂ CONTRIBUȚIA SA LA REDUCEREA SĂRĂCIEI NU ESTE ÎNCĂ STABILITĂ”

REZUMAT

III. FEAD furnizează ajutorul alimentar și asistența materială de bază atât de necesare unui număr mare de persoane dintre cele mai defavorizate și integrează măsuri auxiliare prin care se oferă orientare și consiliere în favoarea incluziunii sociale a acestor persoane. Ajutorul alimentar este, așadar, un prim pas important în ruperea ciclului sărăciei prin furnizarea unui sprijin material imediat persoanelor celor mai defavorizate. Comisia consideră că o mare parte din ajutoarele furnizate sub formă de ajutor alimentar sunt în deplină conformitate cu obiectivele stabilite pentru FEAD.

IV. Comisia este de acord cu principiul direcționării ajutorului către cei care au cea mai mare nevoie de acesta, dar consideră că varietatea abordărilor menite să identifice persoanele cele mai defavorizate corespunde principiului subsidiarității și faptului că FEAD furnizează un sprijin complementar în diferitele contexte sociale naționale. Comisia observă că identificarea persoanelor celor mai defavorizate s-a întemeiat pe evaluarea nevoilor realizată pe baza unor criterii obiective stabilite de autoritățile naționale, precum și în consultare cu părțile interesate. Această cerință a fost verificată în etapa de aprobare a programelor operaționale. Statele membre sunt considerate a fi cel mai bine situate pentru a orienta asistența luând în considerare nevoile locale și ar trebui să dispună de flexibilitatea necesară pentru a adapta grupurile-țintă la nevoile noi/în schimbare în cursul perioadei de programare.

V. Statele membre monitorizează măsurile auxiliare în mod calitativ în rapoartele anuale de punere în aplicare. Monitorizarea cantitativă nu pare a fi adecvată și proporțională.

Este prea devreme pentru a evalua rezultatele și impactul fondului. Acestea vor fi evaluate într-o etapă ulterioară, prin intermediul unei evaluări ex-post a FEAD.

VI. Statele membre au avut în vedere complementaritatea, în etapa de concepție, la prezentarea programelor operaționale, precum și în cursul punerii în aplicare. Complementaritatea FEAD atât cu programele naționale, cât și cu programele UE s-a bucurat de o apreciere pozitivă cu ocazia evaluării la jumătatea perioadei: FEAD manifestă complementarități importante prin vizarea diferitelor grupuri sau prin furnizarea de măsuri complementare, în special în ceea ce privește grupurile-țintă sprijinite și măsurile de ajutor puse la dispoziție. În majoritatea statelor membre, FEAD se concentrează asupra persoanelor celor mai defavorizate, iar FSE se concentrează asupra persoanelor ale căror nevoi de bază sunt satisfăcute și care sunt mai aproape de piața forței de muncă.

VIII. FEAD a ajuns la principalele grupuri-țintă cele mai expuse riscului de sărăcie și a avut un impact pozitiv asupra vieții persoanelor respective. FEAD este coerent și complementar sistemelor naționale de reducere a sărăciei, deoarece și-a extins numărul și tipul destinatarilor finali. FEAD este coerent cu Strategia Europa 2020, precum și cu Pilonul european al drepturilor sociale, adoptat recent. Fondul completează alte fonduri ale UE, îndeosebi Fondul social european, prin vizarea diferitelor grupuri sau prin oferirea de măsuri complementare.

(i) Comisia acceptă această recomandare și consideră că, prin propunerile de regulament pe care le-a prezentat privind FSE+ și privind dispozițiile comune, sunt asigurate toate condițiile pentru îndeplinirea sa, cu excepția stabilirii de obiective cuantificate.

Stabilirea de obiective și de criterii de referință pentru operațiunile din cadrul programelor operaționale de tipul I nu este considerată a fi pertinentă și proporțională, deoarece statele membre ar trebui să dispună de flexibilitatea necesară pentru a viza, în timp, diferite grupuri-țintă sau pentru a completa politicile naționale cu instrumente diferite.

(ii) Comisia acceptă parțial această recomandare, deoarece articolul 17 alineatul (4) din propunerea de regulament privind FSE + prevede că furnizarea de ajutor alimentar și/sau de asistență materială de bază poate fi completată de măsuri auxiliare care au în vedere incluziunea socială a persoanelor celor mai defavorizate. Deși aceste măsuri auxiliare nu reprezintă o obligație pentru statele membre, Comisia le încurajează pe acestea să valorifice pe deplin sinergiile oferite în propunerea de regulament privind FSE+ în scopul de a combina diferite componente ale sprijinului acordat în vederea incluziunii sociale a persoanelor celor mai defavorizate.

(iii) Comisia acceptă această recomandare. Comisia observă că pentru FEAD au fost instituite sisteme proporționale de monitorizare și evaluare, în conformitate cu cerința de a respecta demnitatea persoanelor celor mai defavorizate, și acestea vor fi continuate în FSE+.

OBSERVAȚII

22. Stabilirea bugetului FEAD a inclus în mod inerent verificarea altor alocări din fondurile structurale și reflectă, prin urmare, complementaritatea fondurilor.

26. Este dificil să se stabilească date comparabile între țări la nivelul UE, deoarece în fiecare stat membru există o varietate de abordări și de actori implicați în astfel de politici sociale, fără a constitui, în mod necesar, un sector distinct de activitate comercială. Și acest lucru este în concordanță cu principiul subsidiarității.

35. Comisia observă că identificarea persoanelor celor mai defavorizate s-a întemeiat pe evaluarea nevoilor realizată pe baza unor criterii obiective stabilite de autoritățile naționale, și în consultare cu părțile interesate. Această cerință a fost verificată în etapa de aprobare a programelor operaționale. Comisia consideră că în statele membre la care face referire CCE, asistența este bine orientată luând în considerare nevoile locale. Această abordare este eficientă și adecvată în completarea politicilor sociale naționale.

36. Comisia consideră că abordările statelor membre, inclusiv a celor la care face referire CCE, sunt eficace și adecvate pentru adaptarea sprijinului din partea FEAD la schimbarea realităților sociale de pe teren. A se vedea, de asemenea, răspunsul general de mai sus (punctul 35).

38. Statele membre monitorizează măsurile auxiliare în mod calitativ și le includ în rapoartele anuale de punere în aplicare, inclusiv în statele membre la care face referire CCE.

42. Instituirea de indicatori comuni pentru măsurile auxiliare ar fi contrară, totodată, principiului proporționalității care ar trebui aplicat în cadrul FEAD, dat fiind că măsurile auxiliare sunt limitate la 5 % din sprijin.

45. Îmbunătățirea în continuare a sinergiei este asigurată prin includerea, pentru perioada următoare, a FEAD și a FSE într-un singur regulament, prin intermediul diverselor obiective specifice.

46. Statele membre au avut în vedere complementaritatea în etapa de concepție și în cursul punerii în aplicare, atunci când au prezentat programele operaționale.

Complementaritatea FEAD atât cu programele naționale, cât și cu programele UE, s-a bucurat de o apreciere pozitivă cu ocazia evaluării la jumătatea perioadei. FEAD manifestă complementarități importante prin vizarea diferitelor grupuri sau prin furnizarea de măsuri complementare, în special în ceea ce privește grupurile-țintă sprijinite și măsurile de ajutor puse la dispoziție. În majoritatea statelor membre, FEAD se concentrează asupra persoanelor celor mai defavorizate, iar FSE se concentrează asupra persoanelor ale căror nevoi de bază sunt satisfăcute și care sunt mai aproape de piața forței de muncă.

Puțini destinatari finali ai FEAD pot fi considerați pregătiți să se alăture măsurilor FSE care conduc la integrarea pe piața forței de muncă; acest lucru este prezentat, de asemenea, în rapoartele anuale de punere în aplicare a FEAD și în cadrul evaluării la jumătatea perioadei. O proporție semnificativă a grupurilor-țintă o constituie copii (29 %) sau persoane în vârstă de 65 de ani sau mai mult (9 %), care nu au nicio legătură cu integrarea pe piața forței de muncă. Mai mult, în cazul persoanelor fără adăpost și al persoanelor cu handicap nu se poate aștepta un parcurs imediat către măsurile de pe piața forței de muncă.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 55.

49. Fără îndoială, Comisia a consolidat raportarea măsurilor auxiliare. Deși este de natură calitativă, aceasta este integrată, în fiecare an, într-un raport de sinteză care este trimis Consiliului și Parlamentului European.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la punctele 50 și 51.

50. Deoarece tipurile de măsuri auxiliare și domeniul de aplicare al acestora sunt atât de variate, nu există posibilitatea de a defini indicatori comuni. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 42.

Impactul FEAD va fi apreciat prin evaluarea ex-post, odată ce programele au fost finalizate.

51. Fără îndoială, integrarea măsurilor auxiliare în rapoartele anuale de punere în aplicare a fost consolidată. În prezent, există o secțiune dedicată raportării măsurilor auxiliare de către statele membre. Astfel, Comisia are o imagine de ansamblu a tipurilor de activități, a sferei de cuprindere și a finanțării.

Măsurile auxiliare rămân destul de diverse atât în ceea ce privește tipul de acțiuni, cât și intensitatea (a se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 42).

Sondajul privind destinatarii finali, efectuat de două ori în cursul perioadei de programare de către autoritățile de management (evaluare), oferă informații importante cu privire la tipul de măsuri auxiliare aplicate în diferitele state membre și cu privire la utilitatea consilierii și orientării oferite de autoritățile de management.

53. Comisia remarcă faptul că această abordare în privința monitorizării este în conformitate cu Regulamentul privind FEAD, care are în vedere indicatori de program specifici pentru programele operaționale de tipul II (dar nu și pentru programele operaționale de tipul I).

Programele operaționale de tipul II privesc, prin definiție, operațiuni foarte diverse care vizează destinatari finali foarte specifici.

56. Programele operaționale de tipul II se referă la operațiuni foarte diverse (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 53) și nu toate sunt adaptate unei funcții de tip „punte”, de exemplu atunci când sunt destinate copiilor sau persoanelor în vârstă.

Mai mult, Regulamentul privind FEAD nu impune statelor membre să colecteze date privind destinatarii finali ai FEAD care urmează să efectueze tranziția la măsurile FSE. Este posibil ca măsurarea sistematică a fluxului de destinatari ai FEAD să nu fie o măsură proporțională.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

57. Monitorizarea obiectivelor de reducere a sărăciei din cadrul Strategiei Europa 2020 se realizează de două ori pe parcursul punerii în aplicare a FEAD, în mod calitativ. Această metodă de monitorizare a fost aleasă în mod intenționat, în scopul protejării demnității destinatarilor finali. Monitorizarea cantitativă a reducerii sărăciei a fost realizată deja în cadrul semestrului european.

Impactul FEAD va fi apreciat prin evaluarea ex-post (în decembrie 2024), după încheierea programelor.

59. Comisia este de acord cu principiul direcționării ajutorului către cei care au cea mai mare nevoie de acesta, dar consideră că varietatea abordărilor menite să identifice persoanele cele mai defavorizate corespunde principiului subsidiarității și faptului că FEAD furnizează un sprijin complementar în diferitele contexte sociale naționale. Comisia observă că identificarea persoanelor celor mai defavorizate s-a întemeiat pe evaluarea nevoilor realizată pe baza unor criterii obiective stabilite de autoritățile naționale, precum și în consultare cu părțile interesate. Această cerință a fost verificată în etapa de aprobare a programelor operaționale.

60. Măsurile auxiliare din cadrul programelor operaționale de tipul I sunt monitorizate în rapoartele anuale de punere în aplicare ale statelor membre, în cadrul unei secțiuni specifice. În plus, studiul privind destinatarii finali, efectuat de două ori în cursul perioadei de programare de către autoritățile de management (evaluare), oferă informații importante cu privire la tipul de măsuri auxiliare aplicate în diferitele state membre și cu privire la utilitatea consilierii și orientării oferite de autoritățile de management. Cerința privind realizarea unui studiu este menținută în propunerea Comisiei referitoare la regulamentul privind FSE+ pentru perioada de după 2020. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 42.

Complementaritatea FEAD atât cu programele naționale, cât și cu programele UE s-a bucurat de o apreciere pozitivă cu ocazia evaluării la jumătatea perioadei: FEAD manifestă complementarități importante prin vizarea diferitelor grupuri sau prin furnizarea de măsuri complementare, în special în ceea ce privește grupurile-țintă sprijinite și măsurile de ajutor puse la dispoziție. În majoritatea statelor membre, FEAD se concentrează asupra persoanelor celor mai defavorizate, iar FSE se concentrează asupra persoanelor ale căror nevoi de bază sunt satisfăcute și care sunt mai aproape de piața forței de muncă.

Recomandarea 1 - O mai bună direcționare a ajutorului

(a) Comisia acceptă recomandarea 1 litera (a) și consideră că, prin propunerile de regulament pe care le-a prezentat privind FSE+ și privind dispozițiile comune, sunt asigurate toate condițiile pentru îndeplinirea sa.

Pentru perioada de programare 2021-2027, propunerea Comisiei de regulament privind dispozițiile comune (care se va aplica acestui tip de sprijin finanțat în prezent prin FEAD) prevede că fiecare program își identifică principalele provocări, inclusiv provocările de ordin social. Acest lucru înseamnă că respectivele informații vor fi prezentate mai pe larg în cadrul programelor.

(b) Comisia acceptă recomandarea 1 litera (b) și consideră că, prin propunerile de regulament pe care le-a prezentat privind FSE+ și privind dispozițiile comune, sunt asigurate toate condițiile pentru îndeplinirea sa.

Definiția „celor mai defavorizate persoane” din cadrul propunerii de regulament privind FSE+, în special de la articolul 2 punctul 13, precizează că nevoia de asistență este stabilită pe baza unor criterii obiective definite de autoritățile naționale competente în consultare cu părțile interesate relevante. Aceasta este o dispoziție importantă, deoarece FEAD completează politicile sociale naționale, iar abordarea în materie de direcționare ar trebui să respecte principiul subsidiarității.

Prin urmare, abordările naționale pot varia încă în funcție de nevoile locale, acest lucru depinzând în același timp de tipul de asistență.

(c) Comisia acceptă parțial recomandarea 1 litera (c). Comisia consideră că, prin propunerile de regulament pe care le-a prezentat privind FSE+ și privind dispozițiile comune, sunt asigurate condițiile pentru îndeplinirea sa.

Nevoia ca statele membre să facă trimitere la logica de intervenție este implicită atunci când se prezintă un program în vederea finanțării de către fond, în scopul respectării cerințelor FSE + cu privire la conținutul priorității. Propunerea de regulament privind FSE+ prevede deja că este necesar ca statele membre să facă trimitere la valorile de referință.

Comisia se opune stabilirii de obiective cuantificate în cadrul programelor deoarece:

stabilirea de obiective și criterii de referință pentru operațiunile din cadrul programelor operaționale de tipul I nu este considerată a fi pertinentă. Situația națională/nevoile naționale evoluează în cursul perioadei de 7 ani; statele membre ar trebui să dispună de flexibilitatea necesară pentru a viza, în timp, diferite grupuri-țintă sau pentru a completa politicile naționale cu instrumente diferite.

Mai mult, este posibil ca aceasta să nu constituie o măsură proporțională, având în vedere atât eforturile pe care trebuie să le depună beneficiarii care lucrează cu voluntari, cât și nevoia de a respecta demnitatea destinatarilor finali.

Recomandarea 2 - Garantarea unor măsuri de incluziune socială pentru destinatarii asistenței materiale de bază

Comisia ia act de faptul că recomandarea 2 litera (a) se adresează statelor membre.

Comisia acceptă parțial recomandarea 2 litera (b), deoarece articolul 17 alineatul (4) din propunerea de regulament privind FSE + prevede că furnizarea de ajutor alimentar și/sau asistență materială de bază poate fi completată de măsuri auxiliare care au în vedere incluziunea socială a persoanelor celor mai defavorizate. Deși aceste măsuri auxiliare nu reprezintă o obligație pentru statele membre, Comisia le încurajează pe acestea să valorifice pe deplin sinergiile oferite în propunerea de regulament privind FSE+ de a combina diferite componente ale sprijinului acordat în vederea incluziunii sociale a persoanelor celor mai defavorizate.

Recomandarea 3 - Îmbunătățirea modului în care se monitorizează incluziunea socială a destinatarilor finali ai FEAD

Comisia acceptă recomandarea 3 în ceea ce o privește.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune –, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul George Pufan, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Patrick Weldon, șef de cabinet, și Mircea Rădulescu, atașat în cadrul cabinetului; Emmanuel Rauch, manager principal; Naiara Zabala Eguiraun, Dana Moraru și Carmen Gruber, auditoare.



De la stânga la dreapta: Mircea Radulescu, George Pufan, Carmen Gruber, Patrick Weldon, Emmanuel Rauch

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	30.5.2018
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	8.1.2019
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	27.2.2019
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	15.3.2019

PDF ISBN 978-92-847-1771-2 doi:10.2865/523384 QJ-AB-19-003-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-1781-1 doi:10.2865/47268 QJ-AB-19-003-RO-Q

În pofida prosperității de ansamblu a Uniunii Europene, aproape unul din patru cetățeni europeni este în continuare expus riscului de sărăcie sau de excluziune socială. Combaterea sărăciei și a excluziunii sociale se află în centrul Strategiei Europa 2020 a Uniunii. Comisia alocă 3,8 miliarde de euro în acest scop prin intermediul Fondului de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) pentru perioada 2014-2020. Obiectivul FEAD este de a atenua formele de sărăcie extremă, cu impactul cel mai mare în materie de excluziune socială, cum ar fi lipsa unei locuințe, sărăcia copiilor și deprivarea alimentară. Curtea a evaluat dacă FEAD a fost astfel conceput încât să constituie un instrument eficace pentru atingerea acestui obiectiv. Ea a constatat că FEAD a fost încorporat în mod adecvat în cadrul de politică socială. Mai mult, acest fond contribuie la abordările urmate de statele membre în vederea reducerii sărăciei. FEAD conține în plus măsuri inovatoare privind incluziunea socială. Curtea a constatat însă că fondul rămâne, în esență, un program de sprijin alimentar și nu este întotdeauna axat pe formele cele mai grave de sărăcie din statele membre. În fine, Curtea nu a putut stabili cu exactitate contribuția fondului la reducerea sărăciei din cauza informațiilor incomplete de monitorizare.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2019.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.