



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Raportul special nr. 5/2017

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

Șomajul în rândul tinerilor – au reușit politicile UE să schimbe situația?

O evaluare a Garanției pentru tineret și a Inițiativei privind ocuparea forței de
muncă în rândul tinerilor

însoțit de răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. 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. Membrul raportor pentru acest audit este doamna Iliana Ivanova, decanul Camerei II. Doamna Ivanova a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Tony Murphy, șef de cabinet, și Mihail Stefanov, atașat în cadrul cabinetului; Emmanuel Rauch, manager principal; Marco Fians, coordonator; Marija Grguric, Benjamin Jakob, Romuald Kayibanda, Kristina Maksinen, Aino Nyholm, Dana Smid Foltynova și Michele Zagordo, auditori.



De la stânga la dreapta: Marija Grguric, Mihail Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Ivanova, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

CUPRINS

	Puncte
Glosar	
Sinteză	I - XI
Introducere	1 - 26
Șomajul în rândul tinerilor în Uniunea Europeană	1 - 5
Categoria NEET (not in employment, education or training): tineri care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare	6 - 10
Garanția pentru tineret	11 - 17
Mecanismele de monitorizare a Garanției pentru tineret	18 - 19
Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor	20 - 24
Evaluarea precedentă realizată de Curtea de Conturi Europeană cu privire la Garanția pentru tineret	25 - 26
Sfera și abordarea auditului	27 - 29
Observații	30 - 158
Evaluarea progreselor realizate în implementarea Garanției pentru tineret	30 - 59
O scădere a numărului de tineri NEET corelată cu scăderea populației tinere	32 - 35
Progrese limitate în identificarea și înregistrarea tinerilor NEET	36 - 42
S-a observat o creștere a numărului de rezultate pozitive la ieșirea din sistem, dar ofertele disponibile nu erau suficiente	43 - 52
Integrarea durabilă rămâne o provocare	53 - 59
Factori care au un impact asupra rezultatelor Garanției pentru tineret	60 - 98
Nu există strategii care să conțină etape și obiective clare pentru a asigura acoperirea tuturor tinerilor NEET	61 - 72
Statele membre nu au evaluat costul total al Garanției pentru tineret și finanțarea disponibilă	73 - 78
Abordarea statelor membre are un impact asupra integrării durabile a tinerilor NEET	79 - 91

Calitatea slabă a datelor a îngreunat evaluarea rezultatelor Garanției pentru tineret	92 - 98
Evaluarea contribuției aduse de Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor	99 - 158
Evaluarea insuficienței a populației NEET a afectat modul în care au fost concepute programele operaționale aferente YEI	102 - 111
Riscul ca YEI/FSE să înlocuiască finanțarea națională	112 - 116
Calitatea datelor și orientările Comisiei privind colectarea datelor afectează măsurarea rezultatelor YEI	117 - 134
Statele membre au utilizat doar parțial prefinanțarea suplimentară disponibilă pentru programele operaționale aferente YEI/FSE	135 - 138
Rezultatele raportate pentru măsurile sprijinite prin YEI/FSE se situau sub așteptări	139 - 148
Dificultățile în implementare au fost confirmate de cazurile individuale eșantionate direct	149 - 158
Concluzii și recomandări	159 - 182

Anexă – Monitorizarea Garanției pentru tineret: diferențe între statele membre la nivelul datelor furnizate

Răspunsurile Comisiei

GLOSAR

O **autoritate de management** este un organism public sau privat care a fost desemnat de statul membru să gestioneze un program operațional. Printre atribuțiile acesteia se numără selecția proiectelor în vederea finanțării lor, monitorizarea modului în care acestea sunt implementate și raportarea către Comisie cu privire la aspectele financiare și la rezultatele obținute.

Axele prioritare sunt principalele domenii de cheltuieli din cadrul unui program operațional și reprezintă un grup de operațiuni care sunt intercorelate și care au obiective măsurabile specifice.

Comitetul pentru ocuparea forței de muncă (EMCO) este principalul comitet consultativ al Consiliului Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale în domeniul ocupării forței de muncă.

Echipele de acțiune pentru tineri: în februarie 2012, Comisia, împreună cu cele opt state membre care înregistrau la acel moment cele mai ridicate niveluri de șomaj în rândul tinerilor, a creat așa-numitele „echipe de acțiune pentru tineri”, formate din experți naționali și din funcționari ai UE. Aceste echipe aveau rolul de a identifica măsuri de natură să asigure utilizarea finanțării din partea UE (inclusiv finanțarea prin FSE) încă disponibile pentru perioada de programare 2007-2013 în vederea sprijinirii oportunităților de angajare pentru tinerii și a întreprinderilor mici și mijlocii.

Efect: schimbare care apare în urma unei intervenții și care este legată, de regulă, de obiectivele intervenției respective (de exemplu: stagii care și-au găsit un loc de muncă). Efectele pot fi prevăzute sau neprevăzute, pozitive sau negative.

Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound) este o agenție a UE care are rolul de a pune la dispoziție informații, consiliere și expertiză în domeniul politicilor sociale ale UE pe baza unor informații comparative, a cercetărilor și a analizelor.

Fondul social european (FSE) vizează consolidarea coeziunii economice și sociale în Uniunea Europeană prin impulsivitatea ocupării forței de muncă și a oportunităților de angajare (în special grație unor măsuri de formare profesională) și prin promovarea unui grad ridicat de ocupare a forței de muncă și a creării unor locuri de muncă mai numeroase și de mai bună calitate.

Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) reunesc cinci fonduri separate al căror obiectiv este de a reduce dezechilibrele regionale de la nivelul Uniunii. Aceste fonduri sunt: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

Garanția pentru tineret este o politică a Consiliului care urmărește să asigure faptul că fiecare tânăr cu vârsta mai mică de 25 de ani primește o ofertă de bună calitate de angajare, de continuare a educației, de intrare în ucenicie sau de efectuare a unui stagiu, în termen de

patru luni de la momentul în care nu mai urmează niciun tip de învățământ formal sau de la intrarea în șomaj.

Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (*Youth Employment Initiative* - YEI) este un program al UE care urmărește să ofere sprijin financiar pentru regiunile în care rata șomajului în rândul tinerilor depășește 25 %.

Acronimul **NEET** (*neither in employment, education or training*) desemnează categoria de persoane care nu sunt încadrate profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare. Această categorie include atât șomerii, cât și persoanele inactive.

Planurile de implementare a Garanției pentru tineret sunt elaborate de statele membre pentru a pune în aplicare această inițiativă la nivel național. Planurile definesc rolurile respective ale autorităților publice și ale altor organizații, precum și modul în care urmează să fie finanțată garanția (inclusiv prin utilizarea fondurilor UE). Aceste documente descriu, de asemenea, modul în care urmează să fie evaluate progresele și stabilesc un calendar.

Programele operaționale stabilesc prioritățile și obiectivele specifice ale unui stat membru și modul în care vor fi utilizate fondurile pentru finanțarea de proiecte pe o anumită perioadă de timp (de regulă șapte ani).

Organizația Internațională a Muncii (OIM) este o agenție a Organizației Națiunilor Unite care se ocupă de aspecte legate de muncă și, în special, de standardele internaționale în domeniul muncii.

Un **rezultat** este o consecință măsurabilă care decurge, în mod direct sau indirect, dintr-o intervenție publică. În contextul politicii de coeziune, rezultatele includ de obicei efectele și impacturile.

Tineri: în sensul Garanției pentru tineret, tinerii sunt definiți ca având vârsta cuprinsă între 15 și 25 de ani sau, în unele state membre, între 15 și 29 de ani.

SINTEZĂ

Garanția pentru tineret

I. Șomajul în rândul tinerilor nu este un fenomen nou și mai multe state membre ale UE se confruntă cu niveluri extrem de ridicate ale acestui tip de șomaj de mai mulți ani. Criza economică din 2008 a făcut și mai dificilă integrarea tinerilor pe piața muncii. Chiar dacă situația s-a îmbunătățit, peste 4,2 milioane de tineri sub 25 de ani din UE erau în continuare în șomaj la sfârșitul lunii iunie 2016.

II. „Garanția pentru tineret” este una dintre cele mai importante inițiative adoptate de UE pentru a face față acestei probleme. În temeiul garanției, statele membre ar trebui să se asigure că toți tinerii sub 25 de ani primesc o ofertă de bună calitate de angajare, de continuare a educației, de intrare în ucenicie sau de efectuare a unui stagiu în termen de patru luni de la data la care nu își mai continuă studiile sau de la intrarea în șomaj.

III. De asemenea, Consiliul European a convenit să creeze Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor: aceasta dispune de un buget aprobat de 6,4 miliarde de euro (3,2 miliarde de euro provin dintr-o nouă linie bugetară specială a UE, iar restul de 3,2 miliarde vor fi prelevate din alocațiile naționale FSE) și urmărește să crească sprijinul financiar acordat de UE regiunilor și persoanelor care se confruntă cu cele mai mari dificultăți legate de șomajul și inactivitatea în rândul tinerilor.

Cum a fost efectuat auditul Curții

IV. Curtea a evaluat dacă Garanția pentru tineret producea rezultate în statele membre și dacă Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor contribuia la aceste rezultate. S-a analizat îndeosebi dacă statele membre făcuseră progrese în implementarea Garanției pentru tineret, dacă abordaseră în mod corespunzător factorii susceptibili să influențeze implementarea garanției și dacă puseseră în aplicare Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor în așa fel încât aceasta să contribuie la îndeplinirea obiectivelor Garanției pentru tineret.

V. Pentru a evalua progresele realizate în ceea ce privește implementarea Garanției pentru tineret, Curtea a efectuat vizite în șapte state membre: Irlanda, Spania, Franța,

Croația, Italia, Portugalia și Slovacia. Totodată, Curtea a urmărit să evalueze contribuția adusă de Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor și a vizitat în acest scop aceleași state membre, cu excepția Irlandei și a Slovaciei. Auditul a acoperit perioada cuprinsă între lansarea oficială a Garanției pentru tineret în aprilie 2013 și luna mai 2016.

Care au fost constatările Curții

VI. Chiar dacă cele șapte state membre vizitate realizaseră progrese în implementarea Garanției pentru tineret și obținuseră unele rezultate, situația actuală, la mai bine de trei ani de la adoptarea recomandării Consiliului, nu se ridică la înălțimea așteptărilor inițiale formulate cu ocazia lansării garanției, potrivit cărora fiecare tânăr NEET ar trebui să primească o ofertă de bună calitate în termen de patru luni.

VII. Niciunul dintre statele membre vizitate nu putea deocamdată să garanteze că toți tinerii NEET aveau posibilitatea de a accepta o ofertă prezentată în termenul de patru luni, care să îi ajute să se integreze pe piața muncii în mod durabil. Un factor important care contribuie la această situație este faptul că întreaga populație NEET nu poate fi acoperită doar cu resursele disponibile din bugetul UE.

VIII. Totodată, Curtea a concluzionat că, la data auditului, contribuția Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor la realizarea obiectivelor Garanției pentru tineret în cele cinci state membre vizitate era foarte limitată.

Care sunt recomandările Curții

IX. În cadrul viitoarelor inițiative în domeniul ocupării forței de muncă, statele membre și Comisia ar trebui:

- să canalizeze așteptările stabilind obiective și ținte realiste și realizabile;
 - înainte de conceperea sistemelor, să realizeze evaluări ale decalajului între situația existentă și obiectivele urmărite, precum și analize de piață.
-

X. Statele membre ar trebui:

- să elaboreze strategii corespunzătoare pentru a ajunge la populația vizată, care să permită identificarea totalității populației NEET în vederea înregistrării acesteia;
- să facă un bilanț complet al costurilor pe care le presupune implementarea Garanției pentru tineret pentru întreaga populație NEET și să stabilească o ordine de prioritate a măsurilor conexe care trebuie aplicate, în funcție de finanțarea disponibilă;
- să se asigure că ofertele sunt considerate a fi de bună calitate numai dacă ele corespund profilului participantului și cererii de pe piața muncii și dacă acestea duc la o integrare durabilă pe piața muncii;
- să își îmbunătățească sistemele de monitorizare și de raportare, astfel încât acestea să furnizeze cu regularitate date de calitate care să faciliteze elaborarea unor politici pentru tineret bazate într-o mai mare măsură pe elemente concrete și, în special, să își amelioreze capacitatea de a urmări situația participanților care ies din sistemul Garanției pentru tineret cu scopul de a reduce, în cea mai mare măsură posibilă, numărul de situații necunoscute.

XI. Comisia ar trebui:

- să elaboreze și să propună, împreună cu EMCO, standarde pentru criteriile de calitate aplicabile ofertelor propuse în cadrul Garanției pentru tineret;
 - să identifice și să difuzeze bune practici în materie de monitorizare și raportare, bazate pe analiza sa generală cu privire la sistemele existente în statele membre;
 - să se asigure, prin intermediul procesului de aprobare a modificărilor aduse programelor operaționale, că statele membre realizează o evaluare globală a caracteristicilor populației NEET pentru a se asigura că măsurile aferente Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor incluse în programele operaționale vor răspunde în mod adecvat nevoilor acestor persoane;
-

- să își revizuiască orientările privind colectarea de date pentru a reduce la minimum riscul de supradecларare a rezultatelor. Statele membre ar trebui să își revizuiască valorile de referință și valorile-țintă în consecință.
-

INTRODUCERE

Șomajul în rândul tinerilor în Uniunea Europeană

1. Șomajul în rândul tinerilor nu este un fenomen nou și mai multe state membre ale UE se confruntă cu niveluri extrem de ridicate ale acestui tip de șomaj de mai mulți ani. Criza economică din 2008 a făcut și mai dificilă integrarea tinerilor pe piața muncii. Această situație este ilustrată de faptul că rata șomajului în rândul tinerilor (cu vârste cuprinse între 15 și 24 de ani) a crescut cu 8,8 puncte procentuale între primul trimestru din 2008 și primul trimestru din 2013, când a atins nivelul său cel mai ridicat, și anume 23,9%.
2. În aceeași perioadă, rata șomajului înregistrată în categoria populației active mai în vârstă (25-74 de ani) a cunoscut o creștere mai moderată (cu 3,7 puncte procentuale, și anume de la 5,8 % la 9,5 %). Această creștere este de aproximativ două ori mai mică decât cea observată pentru grupa de vârstă 15-24 de ani (a se vedea **figura 1**).

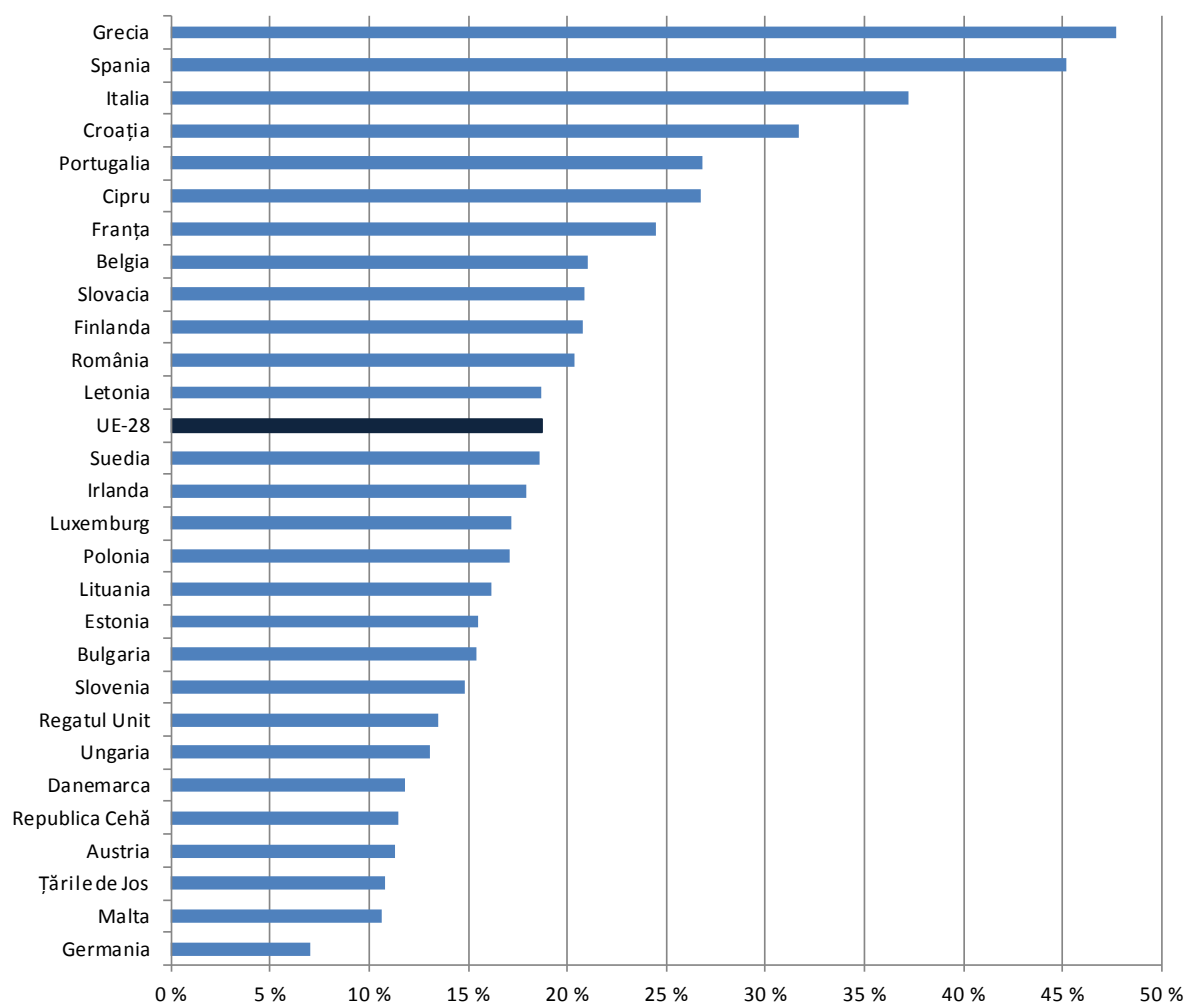
Figura 1 – Rata șomajului pentru grupele de vârstă 15-24 de ani și, respectiv, 25-74 de ani, din 2000 până în iunie 2016: media UE-28



Sursa: ratele șomajului prezentate de Eurostat pentru UE-28, date ajustate sezonier.

3. Chiar dacă situația s-a îmbunătățit începând cu mijlocul anului 2013, peste 4,2 milioane de tineri sub 25 de ani din UE erau în continuare în șomaj la sfârșitul lunii iunie 2016 (rata medie a șomajului era de 18,8 %). Cele mai afectate state membre erau Grecia (47,7 %), Spania (45,2 %) și Italia (37,2 %) (a se vedea **figura 2**).

Figura 2 – Rata șomajului în rândul tinerilor, per stat membru, în iunie 2016 (categoria sub 25 de ani)



Sursa: Eurostat, date ajustate sezonier privind rata șomajului în rândul tinerilor (sub 25 de ani).

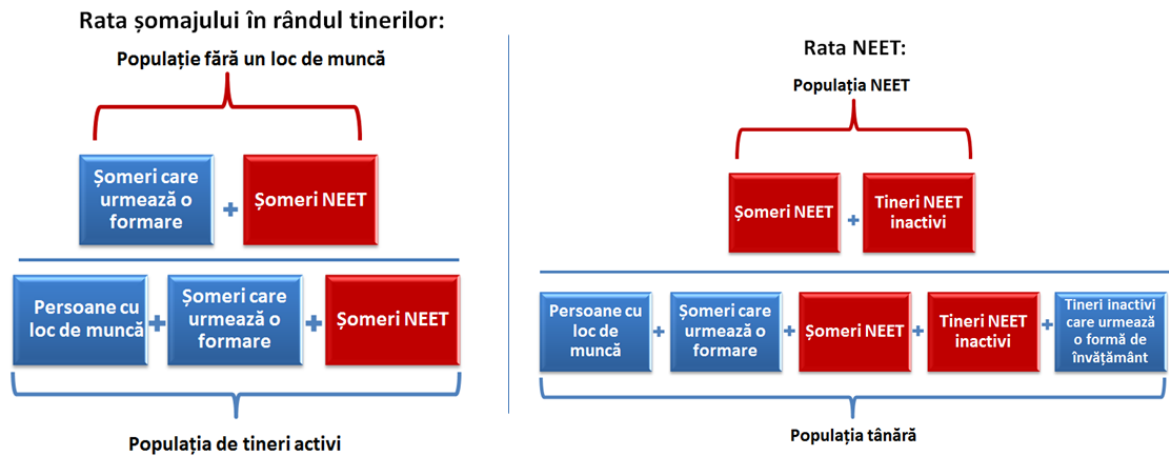
4. Pe lângă consecințele financiare suportate direct de către tineri, perioadele lungi de șomaj au de asemenea un efect negativ în ceea ce privește angajabilitatea lor viitoare, riscul crescut de sărăcie și de excluziune socială și rolul acestor tineri în societate în ansamblul său. În plus, există riscul ca talentele și competențele acestor persoane să nu fie utilizate în mod optim.

5. Mai mult, nivelul ridicat al șomajului în rândul tinerilor are un efect negativ asupra creșterii economice și asupra productivității, reprezentând o serioasă povară economică pentru societate în ansamblu. De exemplu, un număr mare de absolvenți de studii universitare nu pot găsi locuri de muncă; prin urmare, aceste persoane nu pot contribui la creșterea economică prin competențele și cunoștințele lor. Tinerii cu nivel scăzut de calificare sau fără calificare pot avea dificultăți la intrarea pe piața muncii și pot fi lăsați în afara acesteia sau se pot regăsi din ce în ce mai prinși în capcana unui ciclu de slujbe cu salarii mici și puține posibilități de progres.

Categoria NEET (not in employment, education or training): tineri care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare

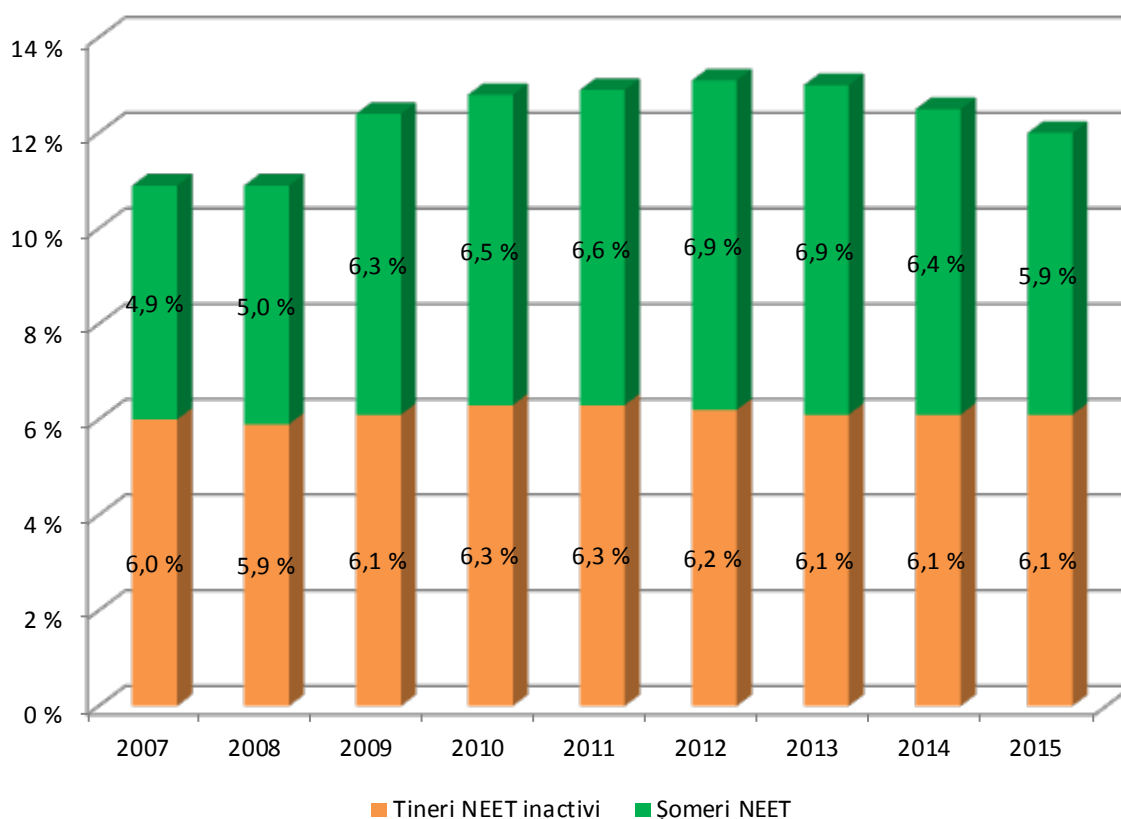
6. Pe lângă grupul tinerilor șomeri (aceștia fiind persoane disponibile să înceapă să lucreze și care caută în mod activ un loc de muncă), există o altă categorie mare de tineri care sunt mai puțin motivați să fie proactivi și care, prin urmare, sunt și mai „desprinși” de piața forței de muncă. Este vorba de tinerii inactivi care nu urmează niciun program de învățământ sau de formare, ei fiind deci incluși în categoria „tinerilor NEET inactivi”. Luate împreună, aceste două grupuri („șomerii NEET” și „tinerii NEET inactivi”) cu vârste între 15 și 24 de ani sau, în unele state membre, între 15 și 29 de ani, formează o populație distinctă numită „NEET”. Deși indicatorul utilizat cel mai des este rata șomajului în rândul tinerilor, acesta nu oferă o imagine la fel de completă ca rata NEET. Trebuie remarcat faptul că rata NEET este mai mică decât rata șomajului în rândul tinerilor (a se vedea ***figura 3***).

Figura 3 – Rata șomajului în rândul tinerilor în comparație cu rata NEET



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

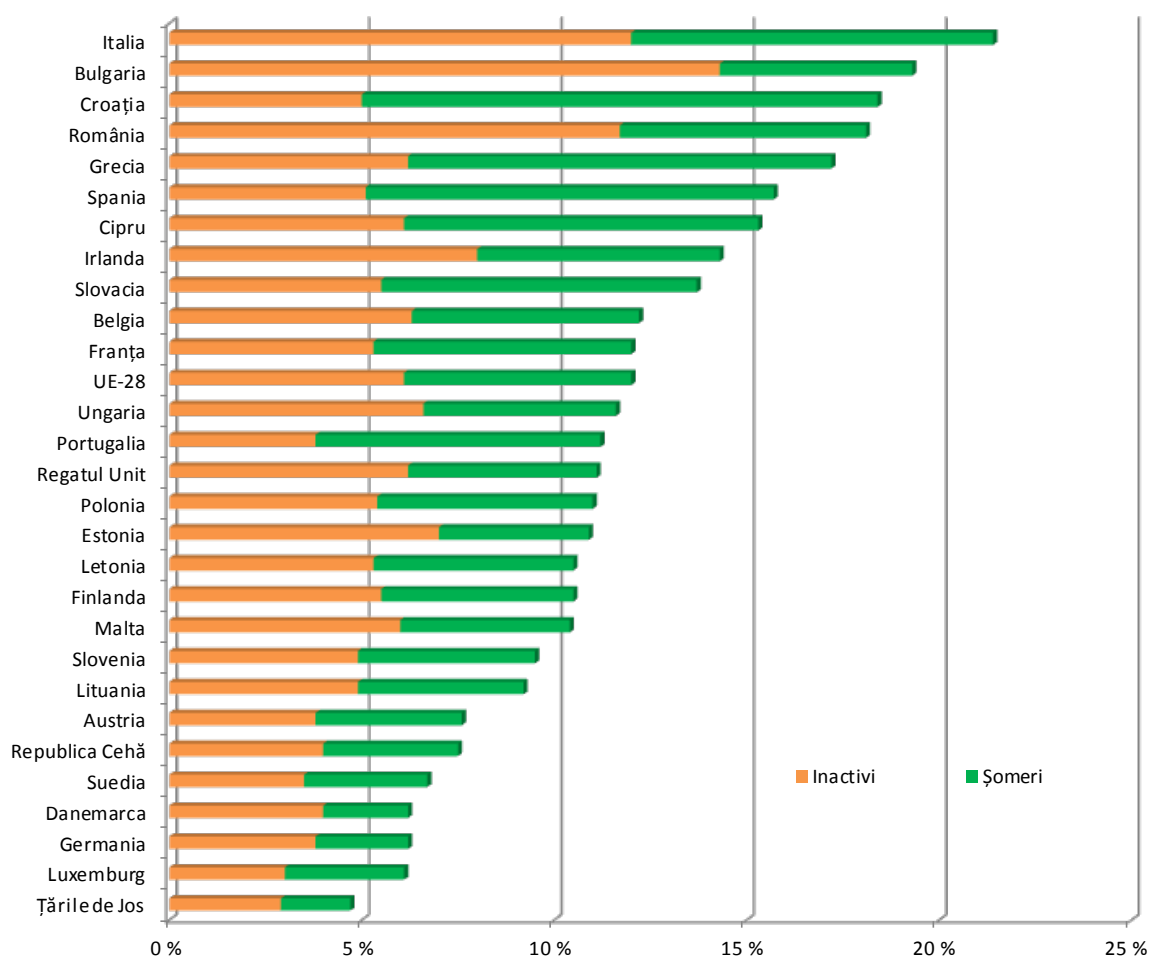
7. Categoria NEET reprezintă populația de referință utilizată în cadrul Garanției pentru tineret. Prin urmare, în sensul prezentului raport, va fi utilizat și conceptul de NEET în locul conceptului de „șomaj în rândul tinerilor”.
8. Procentajul de tineri NEET cu vârsta cuprinsă între 15 și 24 de ani a crescut după 2007, a înregistrat un nivel-record în 2012, în principal ca urmare a creșterii numărului de șomeri NEET, și se află într-o ușoară scădere de la acea dată (a se vedea **figura 4**).

Figura 4 – Evoluția ratei NEET în UE-28 în perioada 2007-2015

Sursa: datele Eurostat cu privire la populația NEET cu vârsta cuprinsă între 15 și 24 de ani.

9. La sfârșitul anului 2015 existau diferențe semnificative între ratele NEET înregistrate în statele membre pentru grupa de vârstă 15-24 de ani (a se vedea **figura 5**). În timp ce, în Italia și Bulgaria, rata NEET era apropiată de 20% sau mai mare, Țările de Jos, Luxemburg și Germania prezentau rate apropiate de 5 % sau chiar mai mici.

Figura 5 – Rata NEET per stat membru și per categorie (sub 25 de ani) în 2015



Sursa: datele Eurostat cu privire la populația NEET cu vârsta cuprinsă între 15 și 24 de ani.

10. La fel cum rata NEET variază în mod substanțial între statele membre, componența populației NEET (cu vârsta între 15 și 24 de ani) variază și ea în rândul acestora. Rata șomerilor NEET este cea mai ridicată în Croația (13,4 %), în Grecia (11,0 %) și în Spania (10,6 %), țări în care un scenariu de creștere economică ar putea facilita integrarea pe piața muncii a acestor persoane. Situația este diferită în Bulgaria (14,3 %), Italia (12,0 %) și România (11,7 %), unde se înregistrează cele mai mari rate ale „tinerilor NEET inactivi”. În aceste state membre, serviciile de ocupare a forței de muncă trebuie să joace un rol mult mai activ pentru a integra tinerii pe piața forței de muncă.

Garanția pentru tineret

11. Rolul UE în politica în domeniul ocupării forței de muncă este de a asigura faptul că politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre sunt coordonate, în special prin definirea orientărilor acestor politici. Comisia poate de asemenea să susțină și, în cazul în care este necesar, să completeze acțiunile naționale de combatere a șomajului¹. Una dintre cele mai importante inițiative adoptate de UE în vederea îmbunătățirii situației tinerilor pe piața forței de muncă este „Garanția pentru tineret”.

12. În septembrie 2010, Comisia a invitat pentru prima dată statele membre să se asigure că toți tinerii au un loc de muncă, își continuă studiile sau beneficiază de alte măsuri de activare în termen de patru luni de la părăsirea școlii sau de la intrarea în șomaj. Această inițiativă urma să devină cunoscută ca „Garanția pentru tineret”. Propunerea a fost prezentată în contextul inițiativei emblematice „Tineretul în mișcare” din cadrul Strategiei Europa 2020², care promova o mai bună educație și formare, o integrare mai de succes pe piața muncii și o mai mare mobilitate, ca instrumente de combatere a șomajului în rândul tinerilor.

13. În decembrie 2012, Comisia a prezentat o propunere de recomandare a Consiliului privind înființarea unei „Garanții pentru tineret” în cadrul „Pachetului privind ocuparea forței de muncă”³. Această propunere poate fi considerată a fi un angajament politic întrucât a fost

¹ Articolul 5 alineatul (2) și articolul 147 din versiunea consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 115, 9.5.2008, p. 47).

² COM(2010) 477 final din 15 septembrie 2010: „Tineretul în mișcare”.

³ COM(2012) 729 final din 5 decembrie 2012: „Propunere de recomandare a Consiliului privind înființarea unei garanții pentru tineret”.

adoptată de Consiliul de Miniștri al UE în aprilie 2013⁴, fiind apoi aprobată de Consiliul European din iunie 2013⁵ (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1 - Ce este Garanția pentru tineret?

În cadrul Garanției pentru tineret, statele membre ar trebui să asigure faptul că, în termen de patru luni de la data la care nu își mai continuă studiile sau de la intrarea în șomaj, tinerii sub 25 de ani pot fie să găsească un loc de muncă de calitate, corespunzător educației, competențelor și experienței lor, fie să dobândească educația, competențele și experiența necesare găsirii unui loc de muncă în viitor, prin intrarea în ucenicie, efectuarea unui stagiu sau continuarea educației.

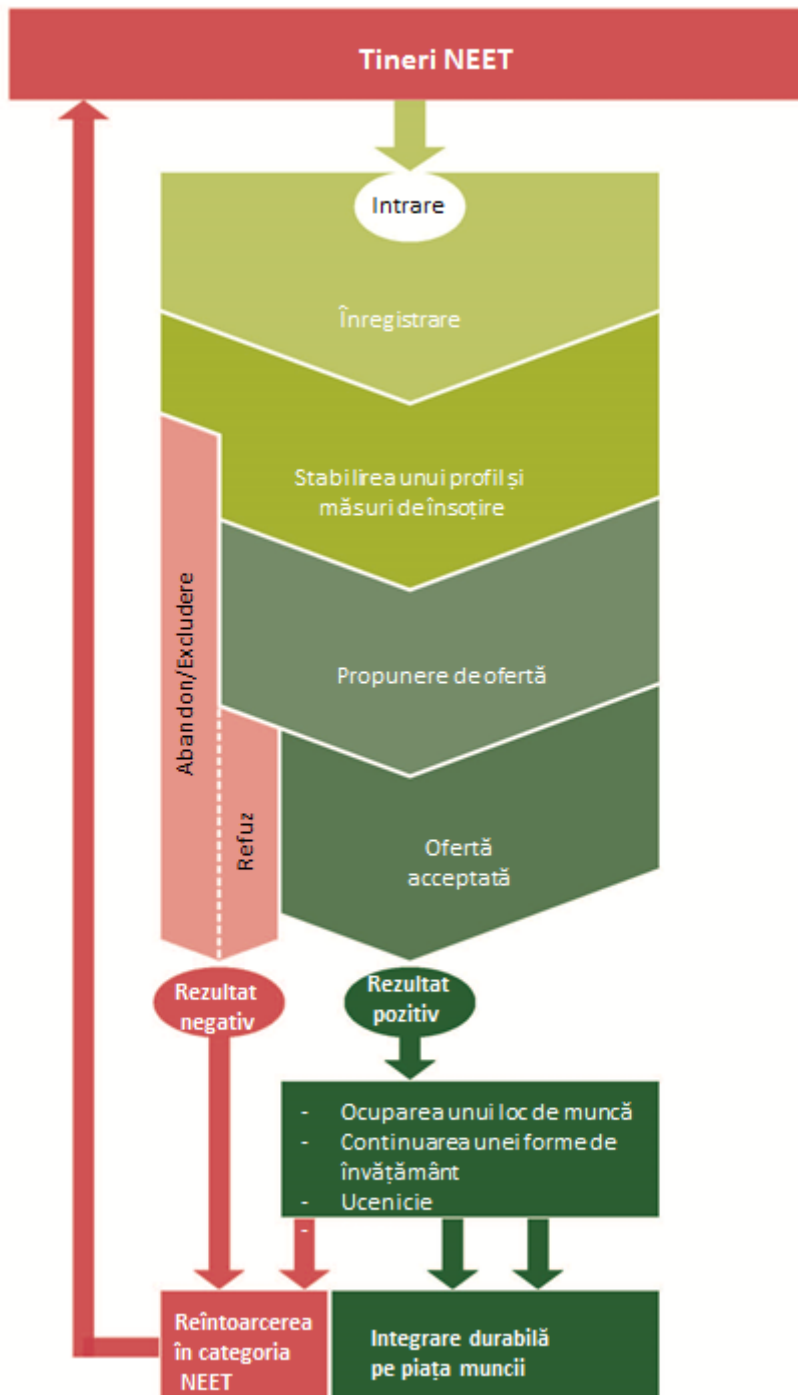
14. Garanția pentru tineret aduce ceva nou prin faptul că, în plus față de măsurile existente pentru tinerii care caută activ un loc de muncă, ea urmărește în mod sistematic să ajungă la tinerii inactivi care nu se află în căutarea unui loc de muncă și care nu urmează un program de învățământ sau de formare. Obiectivul său este de a permite o integrare durabilă a tuturor tinerilor NEET pe piața forței de muncă.

⁴ Recomandarea Consiliului din 22 aprilie 2013 privind înființarea unei garanții pentru tineret (JO C 120, 26.4.2013, p. 1).

⁵ Concluziile Consiliului European, 27-28 iunie 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

15. Diferitele etape ale procesului aferent Garanției pentru tineret sunt descrise în **figura 6**.

Figura 6 – Fluxul de desfășurare a procesului în cadrul Garanției pentru tineret



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

16. Recomandarea Consiliului prevede că statele membre ar trebui să pună în aplicare sisteme de garanție pentru tineret „cât mai curând posibil”, adăugând următoarea

mențiune: „În privința statelor membre care se confruntă cu dificultățile bugetare cele mai severe și cu rate mai înalte ale NEETs sau ale șomajului în rândul tinerilor, punerea treptată în aplicare ar putea fi, de asemenea, avută în vedere”⁶. La rândul său, Comisia a încurajat statele membre să acorde prioritate ocupării forței de muncă în rândul tinerilor în cadrul bugetelor lor naționale.

17. Nu a fost fixată o dată-limită pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret pentru toată populația NEET. Ca un prim pas, statele membre au fost invitate să pregătească planuri de implementare a garanției. Acestea trebuiau să fie adoptate până la sfârșitul lunii decembrie 2013 sau până la sfârșitul primăverii anului 2014, în funcție de nivelul șomajului în rândul tinerilor existent în statul membru respectiv.

Mecanismele de monitorizare a Garanției pentru tineret

18. Recomandarea Consiliului privind înființarea unei garanții pentru tineret subliniază că statele membre ar trebui să monitorizeze și să evalueze toate măsurile implementate în cadrul sistemelor lor de garanție pentru tineret, astfel încât să se poată elabora politici și intervenții fondate în mai mare măsură pe elemente concrete, pe baza a ceea ce funcționează, unde și de ce, asigurând astfel utilizarea eficientă a resurselor și rentabilitatea acțiunilor întreprinse.

19. Recomandarea conferă Comisiei Europene mandatul de a monitoriza punerea în aplicare a sistemelor de garanție pentru tineret în fiecare stat membru al UE „prin supravegherea multilaterală a Comitetului pentru ocuparea forței de muncă” (EMCO). În 2014, EMCO⁷ a aprobat un cadru de indicatori pentru monitorizarea Garanției pentru tineret, însoțit de un manual metodologic detaliat⁸.

⁶ Punctul 27 din Recomandarea Consiliului din 22 aprilie 2013 privind înființarea unei garanții pentru tineret (JO C 120, 26.4.2013).

⁷ Reuniunea EMCO de la Roma, 22-23 septembrie 2014.

⁸ A se vedea <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor

20. În paralel, în februarie 2013, Consiliul și Parlamentul European au convenit să creeze Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (*Youth Employment Initiative – YEI*), dotată cu o linie bugetară specifică pentru a crește sprijinul financiar acordat de UE regiunilor și persoanelor care se confruntă cu cele mai mari dificultăți legate de șomajul și inactivitatea în rândul tinerilor.

21. Această inițiativă face parte din programarea globală a FSE și este aprobată fie sub forma unor programe operaționale YEI, fie ca axă prioritară sau chiar ca parte a unei axe prioritare în cadrul programelor operaționale FSE⁹. Prin urmare, în comparație cu Garanția pentru tineret, Comisia are un nivel mai ridicat de răspundere în legătură cu YEI. În timp ce Garanția pentru tineret reprezintă un angajament politic de a propune o ofertă tuturor tinerilor NEET sub 25 de ani, YEI este un instrument de finanțare pentru măsuri care vizează persoane fizice din cadrul aceleiași populații¹⁰. Pentru perioada de programare 2014-2020, bugetul total aprobat pentru YEI este de 6,4 miliarde de euro: 3,2 miliarde de euro provin dintr-o nouă linie bugetară specială a UE, la care se adaugă cel puțin 3,2 miliarde de euro din alocările naționale din cadrul FSE existent.

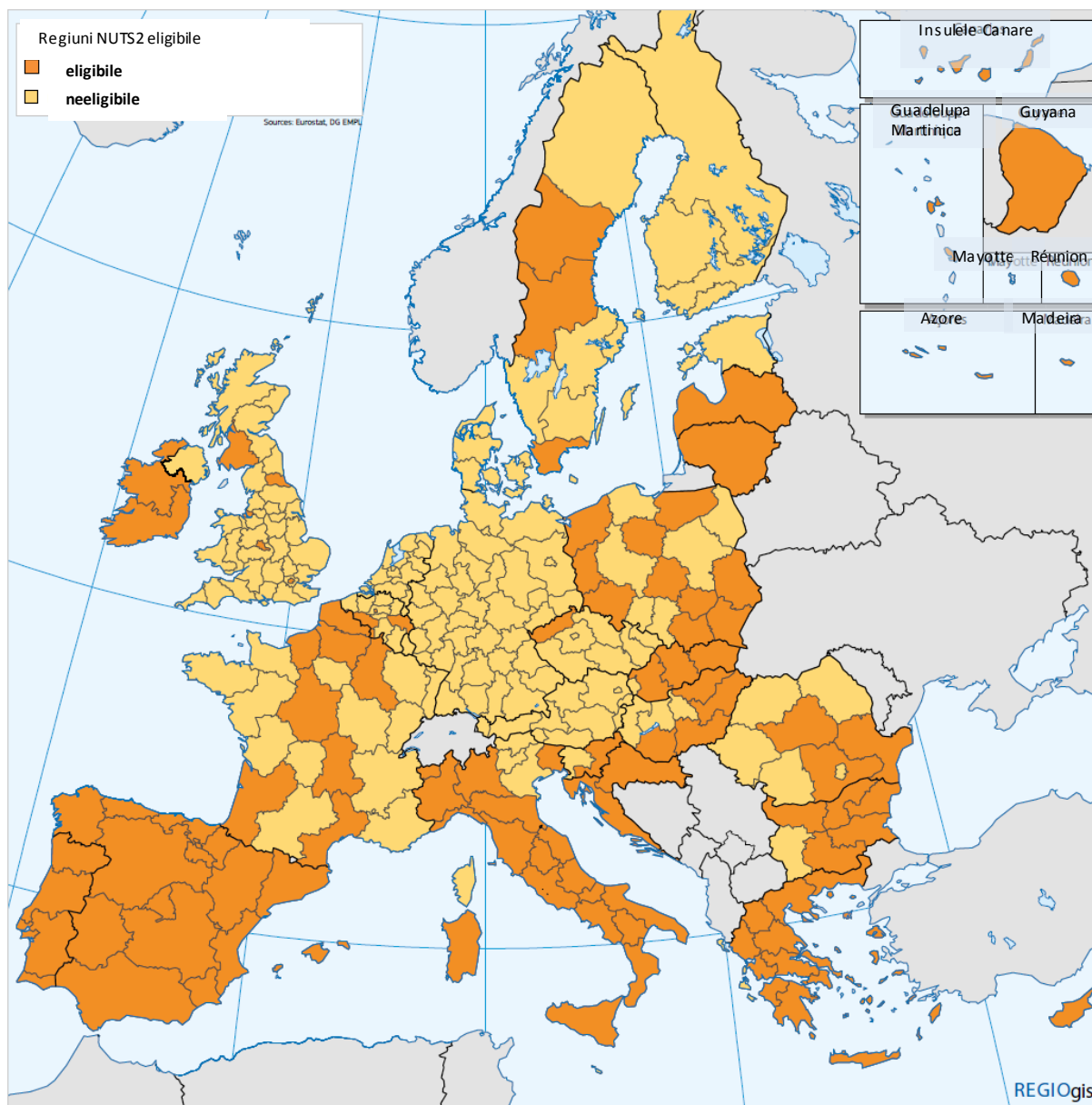
22. Regiunile eligibile pentru sprijinul YEI sunt cele care înregistraseră în 2012 o rată a șomajului în rândul tinerilor de peste 25 % în categoria de vârstă 15-24 de ani, iar în cazul statelor membre în care rata șomajului în rândul tinerilor a crescut cu peste 30 % în 2012, sunt eligibile regiunile în care rata șomajului în rândul tinerilor a depășit 20 % în 2012¹¹ (a se vedea ***figura 7***).

⁹ Articolul 18 din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul social european și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 470).

¹⁰ Considerentul 11 din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013.

¹¹ Articolul 16 din Regulamentul nr. 1304/2013.

Figura 7 – Regiunile eligibile pentru finanțare prin YEI



Sursa: Comisia Europeană.

23. Monitorizarea YEI și a măsurilor aferente Garanției pentru tineret finanțate prin FSE urmează dispozițiile prevăzute în cadrul legal aplicabil pentru fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)¹².

¹² Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a

24. În octombrie 2016, Comisia Europeană a publicat o comunicare¹³ care evidențiază principalele realizări ale Garanției pentru tineret și ale YEI de la lansarea acestor inițiative în 2013 și formula o serie de concluzii cu privire la posibilități de îmbunătățire a eforturilor UE și ale statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a sistemelor naționale de garanție pentru tineret¹⁴. În paralel, Comisia a propus extinderea bugetului YEI și suplimentarea sumei alocate inițial pentru YEI cu 1 miliard de euro în perioada 2017-2020 (la care s-ar adăuga 1 miliard de euro din FSE), pentru a se ajunge la o sumă totală de 8 miliarde de euro¹⁵.

Evaluarea precedentă realizată de Curtea de Conturi Europeană cu privire la Garanția pentru tineret

25. În martie 2015, Curtea a publicat un raport special¹⁶ privind sprijinul acordat de Comisie statelor membre pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret. În acest raport au fost identificate trei riscuri principale la adresa eficacității punerii în aplicare:

- caracterul adecvat al finanțării totale;
- modul în care este definită o „ofertă de bună calitate”;
- modul în care Comisia monitorizează și raportează cu privire la rezultatele garanției.

unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320) și Regulamentul (UE) nr. 320/2013.

¹³ COM(2016) 646 final din 4 octombrie 2016: „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani”.

¹⁴ COM(2016) 646 final.

¹⁵ COM(2016) 603 final din 14 septembrie 2016: „Evaluarea/revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020. Un buget al UE axat pe rezultate”.

¹⁶ Raportul special nr. 3/2015: „Garanția pentru tineret instituită de UE: primele măsuri au fost adoptate, dar se prefigurează riscuri în ceea ce privește implementarea” (<http://eca.europa.eu>).

26. Prezentul raport se bazează pe această analiză precedentă și o completează, prin evaluarea implementării Garanției pentru tineret la nivel de stat membru.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

27. În cadrul auditului desfășurat, Curtea a evaluat dacă Garanția pentru tineret producea rezultate în statele membre și dacă Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor contribuia la aceasta. În special, Curtea a examinat dacă statele membre:

- făcuseră progrese în implementarea Garanției pentru tineret. Aspectele examinate, pe baza datelor EMCO raportate de statele membre, au inclus evoluția numărului de tineri NEET, identificarea și înregistrarea tinerilor NEET, prezentarea de oferte în termen de patru luni și perenitatea acestor oferte;
- ținuseră seama în mod adecvat de factorii conecși susceptibili să aibă un impact asupra progreselor înregistrate în implementarea Garanției pentru tineret pe baza dispozițiilor din recomandarea Consiliului. Aspectele acoperite includ existența unor strategii adecvate pentru a garanta înregistrarea tuturor tinerilor NEET, evaluarea costurilor de punere în aplicare și a fondurilor disponibile, abordarea statelor membre în ceea ce privește integrarea durabilă a tinerilor NEET și caracterul adecvat al monitorizării și al raportării asigurate de statele membre;
- implementaseră YEI în așa fel încât aceasta să contribuie la îndeplinirea obiectivelor Garanției pentru tineret.

28. Pentru a evalua progresele realizate în ceea ce privește implementarea Garanției pentru tineret, Curtea a efectuat vizite în șapte state membre: Irlanda, Spania, Franța, Croația, Italia, Portugalia și Slovacia. Pentru fiecare din ele, analiza Curții se bazează pe grupa de vârstă selectată de respectivul stat membru, și anume 15-24 de ani sau 15-29 de ani. În plus, pentru a evalua contribuția adusă de YEI, Curtea a vizitat aceleași state membre cu excepția Irlandei și a Slovaciei și a analizat șase programe operaționale (cinci programe naționale și unul regional, din Franța). Statele membre au fost selectate pe baza următoarelor criterii principale:

- rata șomajului în rândul tinerilor:
-

- procentul reprezentat de tinerii NEET în raport cu populația totală din aceeași grupă de vârstă;
- cota care le revine din totalul alocării financiare speciale pentru YEI.

29. Probele au fost obținute din următoarele surse:

- analize ale documentelor de la nivelul UE și de la nivel național;
- discuții purtate cu autoritățile naționale responsabile de implementarea Garanției pentru tineret și cu autoritățile de management ale programelor operaționale YEI/FSE;
- o analiză a datelor (inclusiv a celor raportate către EMCO);
- examinarea situației unui eșantion de 175 de persoane care au beneficiat de oferte subvenționate prin YEI, 35 din fiecare dintre cele cinci state membre, cu scopul de a se evalua contribuția adusă de YEI.

Auditul desfășurat în statele membre a acoperit perioada cuprinsă între lansarea oficială a Garanției pentru tineret în aprilie 2013 și luna mai 2016.

OBSERVATII

Evaluarea progreselor realizate în implementarea Garanției pentru tineret

30. Curtea a considerat că este momentul potrivit pentru a evalua progresele înregistrate în implementarea Garanției pentru tineret, având în vedere faptul că recomandarea Consiliului a fost aprobată în prima jumătate a anului 2013.

31. Pe baza datelor comunicate de statele membre către EMCO și a datelor Eurostat cu privire la categoria NEET și la populația tânără, Curtea a evaluat, pentru cele șapte state membre vizitate, dacă:

- numărul tinerilor NEET scăzuse de la introducerea Garanției pentru tineret;
 - statele membre făcuseră progrese în ceea ce privește identificarea și înregistrarea tinerilor NEET;
-

- toți tinerii NEET înregistrați primiseră o ofertă de muncă, de stagiu, de ucenicie sau de continuare a studiilor în termen de patru luni;
- tinerii care beneficiaseră de Garanția pentru tineret au fost integrați în mod durabil pe piața forței de muncă.

O scădere a numărului de tineri NEET corelată cu scăderea populației tinere

32. Între data la care a fost lansată Garanția pentru tineret și primul trimestru al anului 2016, numărul total al tinerilor din cele șapte state membre vizitate a scăzut cu aproximativ 286 000. La această situație au contribuit o serie de factori demografici, inclusiv scăderea naturală a populației tinere și migrația netă.

33. În aceeași perioadă, populația NEET s-a diminuat în toate statele membre vizitate, cu excepția Franței, cu aproximativ 374 000 de persoane. Creșterea populației tinere în Franța se explică însă printr-o ajustare tehnică raportată de Eurostat în primul trimestru al anului 2014. Lăsând la o parte Franța, scăderea populației tinere și a populației NEET ar fi fost de 500 000 și, respectiv, de 432 000 de persoane (a se vedea **tabelul 1**).

Tabelul 1 – Populația tânără și populația NEET în 2013 și în 2016 (în mii de persoane)

	Populația tânără		Diferență	Populația NEET		Diferență
	T1 2013	T1 2016		T1 2013	T1 2016	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
Total	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Sursa: date ale Eurostat.

34. Analiza Curții arată că această reducere a populației NEET nu se datorează unei creșteri a numărului de tineri angajați. Chiar dacă ratele șomajului în rândul tinerilor au scăzut în ansamblu în cele șapte state membre vizitate, numărul de tineri care ocupau un loc de muncă s-a redus de fapt cu 40 000 între primul trimestru al anului 2013 și aceeași perioadă a anului 2016.

35. Scăderea populației NEET se datorează în principal faptului că numărul de tineri care urmau o formă de învățământ a crescut cu 315 000 în aceeași perioadă. Această creștere ar putea fi explicată prin faptul că, în perioadele de creștere economică scăzută, tinerii tind să petreacă mai mult timp într-o formă de învățământ și să își amâne intrarea pe piața muncii (a se vedea **tabelul 2**).

Tabelul 2 – Componenta și evoluția populației tinere și a populației NEET în statele membre vizitate (în mii de persoane): comparație între primul trimestru al anului 2013 și primul trimestru al anului 2016

Situație	T1 2013	T1 2016	Diferență
Șomeri NEET	2 699	2 312	-387
Tineri NEET inactivi	2 002	2 014	13
Populația NEET totală	4 701	4 327	-374
Persoane cu loc de muncă	6 948	6 908	-40
Șomeri care urmează o formare	765	579	-186
Tineri inactivi care urmează o formă de învățământ	12 891	13 206	315
Populația totală de tineri	25 306	25 020	-286

Sursa: date ale Eurostat.

Progrese limitate în identificarea și înregistrarea tinerilor NEET

36. Garanția pentru tineret se adresează tuturor tinerilor, indiferent de situația lor pe piața muncii. Înainte de introducerea Garanției pentru tineret, toate statele membre acordau deja un sprijin tinerilor NEET care căutau în mod activ un loc de muncă. În general, acest ajutor era acordat prin intermediul serviciilor publice de ocupare a forței de muncă (SPOFM) sau prin alți furnizori similari de servicii, înregistrarea fiind o condiție prealabilă pentru obținerea de sprijin.

37. Recomandarea Consiliului invită statele membre să creeze sisteme de garanție pentru tineret, prin care să se asigure că toți tinerii primesc o ofertă de bună calitate în termen de patru luni de la intrarea în șomaj sau de la ieșirea din sistemul de învățământ formal. Aceasta presupune identificarea tuturor tinerilor din categoria NEET, în special a celor care nu caută în mod activ un loc de muncă (așa-numiții „tineri NEET inactivi”) și care nu sunt acoperiți de sistemele existente. Un astfel de obiectiv impunea reforme structurale, necesitând

implicarea unor parteneri noi care să colaboreze mai îndeaproape cu acest grup-țintă, precum și resurse financiare suplimentare.

Proportia tinerilor NEET înregistrați până la sfârșitul anului 2015 nu a crescut în mod semnificativ după introducerea Garanției pentru tineret

38. Punctul de plecare în ceea ce privește populația NEET deja acoperită înainte de lansarea Garanției pentru tineret nu era același în cele șapte state membre vizitate. Astfel, în Franța, procentajul de tineri NEET deja identificați era de 82 %, în timp ce în Italia, acest procent era de numai aproximativ 38 % (a se vedea **tabelul 3**).

Tabelul 3 – Șomeri înregistrați înainte de introducerea Garanției pentru tineret și tineri NEET înregistrați în 2014 și în 2015¹ (în mii de persoane)

		Înainte de Garanția pentru tineret ²	2014	2015
IE 15-24	Înregistrați	48	46	37
	Populația NEET	74	80	74
	%	65 %	58 %	50 %
ES 15-29	Înregistrați	461	465	788
	Populația NEET	707	685	1273
	%	65 %	68 %	62 %
FR 15-24	Înregistrați	673	726	715
	Populația NEET	821	851	889
	%	82 %	85 %	80 %
HR 15-29	Înregistrați	121	94	89
	Populația NEET	177	166	151
	%	68 %	56 %	59 %
IT 15-29	Înregistrați	925	51	213
	Populația NEET	2414	2413	2349
	%	38 %	2 %	9 %
PT 15-29	Înregistrați	142	100	109
	Populația NEET	265	245	220
	%	54 %	41 %	50 %
SK 15-29	Înregistrați	134	87	80
	Populația NEET	225	201	184
	%	60 %	43 %	43 %

¹ Cifrele care se referă la perioada anterioară introducerii Garanției pentru tineret corespund procentului de persoane înregistrate la SPOFM ca șomeri și aflate în grupa de vârstă eligibilă pentru garanție înainte de începutul acesteia. Datele pentru Spania au fost furnizate de SPOFM spaniol deoarece datele EMCO se referă numai la tinerii NEET care sunt înregistrați pe lângă SNGJ (baza de date a sistemului de garanție pentru tineret din Spania). Datele din 2014 pentru

Franța iau în considerare numai *Pôle Emploi*, pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă, numite *Missions Locales*. Cifrele pentru 2014 și 2015 corespund cifrelor medii pe parcursul anului.

- ² Datele care corespund perioadei premergătoare introducerii Garanției pentru tineret acoperă următoarele perioade: Irlanda – T4 2013; Spania – T2 2014; Franța – T4 2013; Croația – T4 2013; Italia – T1 2014; Portugalia – T1 2014 și Slovacia – T4 2013.

Sursa: SPOFM pentru datele de referință utilizate pentru coloana „Înainte de Garanția pentru tineret”; baza de date EMCO pentru numărul de tineri NEET acoperiți de garanție în 2014 și 2015; și Eurostat pentru populația NEET.

39. Diferențele între progresele realizate de statele membre se explică, parțial, prin faptul că sistemele lor de garanție pentru tineret nu au fost lansate în același timp. În plus, unele state membre au decis să transfere toți tinerii deja înregistrați la SPOFM (sau pe lângă furnizori similari de servicii) către sistemul de garanție pentru tineret, în timp ce altele au decis să introducă registre noi, specifice garanției.

40. De exemplu, în Italia, autoritățile naționale au decis să nu transfere automat la sistemul de garanție pentru tineret acei tineri care îndeplineau criteriile NEET, dar care fuseseră deja înregistrați ca șomeri la SPOFM. În schimb, s-a cerut tuturor acestor tineri să se înregistreze ei înșiși încă o dată. Această alegere deliberată din partea autorităților naționale a creat o sarcină administrativă suplimentară pentru tinerii NEET și a avut ca rezultat o rată foarte scăzută de înregistrare.

Contribuția Garanției pentru tineret la procesul de înregistrare a tinerilor NEET este dificil de evaluat

41. În 2014, numărul total de tineri NEET intrați în sistemul Garanției pentru tineret în cele șapte state membre vizitate (altfel spus, tinerii NEET înregistrați pe lângă un furnizor de servicii din cadrul Garanției pentru tineret) a fost de 2,6 milioane de persoane. În 2015, acest număr a crescut cu 32 %, ajungând la un total de peste 3,4 milioane de tineri. Cu toate acestea, cu excepția cazului Spaniei, al Italiei și al Franței, numărul tinerilor NEET înregistrați a fost mai mic în 2015 decât în anul precedent (a se vedea **tabelul 4**).

Tabelul 4 – Numărul total de persoane care au intrat în sistemul Garanției pentru tineret¹

	Intrări înregistrate		Diferență
	2014	2015	2015/2014
IE	60 200	54 600	-9 %
ES	572 694	1 268 613	122 %
FR	1 046 478	1 082 215	3 %
HR	272 154	171 739	-37 %
IT	144 368	420 279	191 %
PT	335 151	266 311	-21 %
SK	174 397	165 425	-5 %
Total	2 605 442	3 429 182	32 %

¹ Datele pentru Spania au fost furnizate de SPOFM spaniol deoarece datele EMCO se referă numai la tinerii NEET care sunt înregistrați pe lângă SNGJ (baza de date a sistemului de garanție pentru tineret din Spania). Datele din 2014 pentru Franța iau în considerare numai *Pôle Emploi*, pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă, numite *Missions Locales*.

Sursa: baza de date a EMCO și Eurostat.

42. Analiza Curții arată că diferențele semnificative între statele membre au fost cauzate de următoarele elemente:

- în Spania, cei doi factori principali erau: 1) faptul că raportarea datelor privind tinerii NEET a început de abia în iulie 2014; 2) grupa de vârstă a fost extinsă în iulie 2015 pentru a cuprinde și tinerii NEET cu vârsta între 25 și 29 de ani, ceea ce a însemnat aproape 390 000 de înregistrări suplimentare;
- în Italia, datele comunicate acopereau o perioadă de numai opt luni, începând cu luna mai 2014, deoarece autoritățile au decis să nu transfere tinerii NEET potențiali deja înregistrați la SPOFM înainte de această dată și au început înregistrările de la zero;
- în Franța, sursa datelor nu a fost aceeași pentru cei doi ani. Datele din 2014 luau în considerare numai cifrele serviciului public de ocupare a forței de muncă – *Pôle Emploi* – , pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă (*Missions Locales*). Datele pentru 2015 compilate de EMCO includeau însă și informațiile transmise de aceste birouri locale;
- în Croația și în Portugalia, toți tinerii NEET înregistrați anterior au fost incluși în cifrele pentru 2014, ceea ce explică numărul ridicat de înregistrări din anul respectiv. În plus,

Portugalia a raportat date doar după luna martie 2014, adică pentru 10 luni din anul respectiv.

S-a observat o creștere a numărului de rezultate pozitive la ieșirea din sistem, dar ofertele disponibile nu erau suficiente

43. Există trei moduri în care tinerii NEET înregistrați pot ieși din sistemul Garanției pentru tineret:

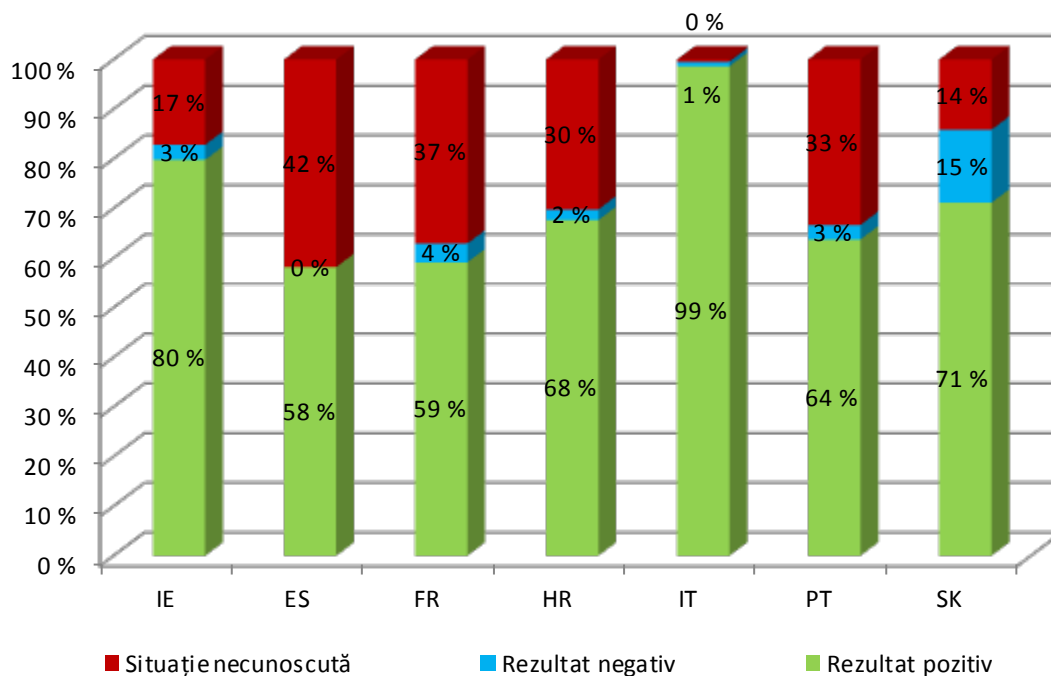
- acceptarea unei oferte de muncă, de stagiu, de ucenicie sau de continuare a studiilor; sau
- renunțarea din proprie voință la sistem; sau
- excluderea din sistem în temeiul normelor/practicilor naționale (de exemplu, după o absență repetată de la activitățile planificate).

44. Tinerii NEET pot ieși din faza pregătitoare a Garanției pentru tineret cu un rezultat pozitiv sau negativ. Un „rezultat pozitiv” corespunde acceptării unei oferte. Un „rezultat negativ” înseamnă că tânărul respectiv rămâne șomer sau tânăr NEET inactiv. În cazul în care statul membru nu este în măsură să verifice situația unei persoane NEET după ieșirea sa din sistem, aceasta este înregistrată ca „situație necunoscută” și poate desemna un rezultat pozitiv sau unul negativ. Un număr mai scăzut de tineri NEET cu situație necunoscută este un indiciu al unui sistem de monitorizare care funcționează bine (a se vedea punctele 92-98).

45. Toți tinerii NEET care participă la măsuri de însoțire, cum ar fi planuri de acțiune individuale sau gestionarea cazurilor individuale pentru persoanele care au nevoie de un sprijin suplimentar ori de servicii de formare (de exemplu, în ceea ce privește competențele de bază, competențele non-tehnice, mentorat etc.), sunt considerați ca aflându-se în faza pregătitoare a Garanției pentru tineret și nu ca ieșiți din sistemul acesteia.

46. La sfârșitul anului 2015, procentul rezultatelor pozitive varia considerabil între statele membre, de la 58 % în Spania la 99 % în Italia (a se vedea ***figura 8***).

Figura 8 – Procentul de ieșiri din sistem, în funcție de tipul acestora (situație cumulată pentru 2014-2015)¹



¹ Datele pentru Spania au fost furnizate de SPOFM spaniol deoarece datele EMCO se referă numai la tinerii NEET care sunt înregistrați pe lângă SNGJ (baza de date a sistemului de garanție pentru tineret din Spania). Datele din 2014 pentru Franța iau în considerare numai *Pôle Emploi*, pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă, numite *Missions Locales*.

Sursa: baza de date EMCO.

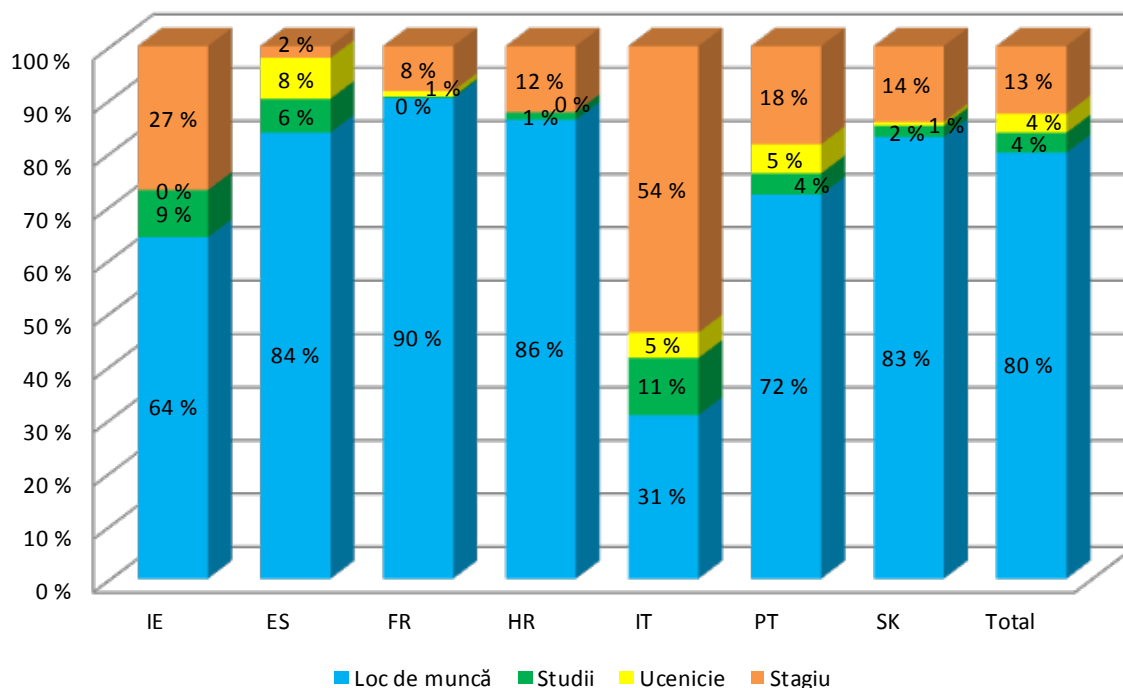
47. Procentul de situații necunoscute, care se ridică, de exemplu, la 42 % în Spania, reflectă în general calitatea slabă a datelor. Numărul foarte scăzut de situații necunoscute (<1 %) din Italia poate fi explicat prin crearea unei baze de date care, printre altele, urmărește situația participanților la Garanția pentru tineret. Totodată, numărul redus de rezultate negative din Italia ar putea fi atribuit parțial faptului că toți participanții semnează o declarație de disponibilitate imediată de a beneficia de o măsură.

48. Slovacia a înregistrat cel mai ridicat procent de rezultate negative la ieșirea din sistem (15 % pentru perioada 2014-2015). Or, în 2014, Slovacia raportase un procent de rezultate negative de 2 % și un procent de situații necunoscute de 29 %. În 2015, numărul de rezultate negative a crescut la 26 %, iar numărul de persoane cu situație necunoscută a scăzut la mai

puțin de 1 % datorită modificărilor aduse sistemului de raportare, însă acestea nu explică numărul atât de ridicat al rezultatelor negative.

49. Ocuparea unui loc de muncă era cel mai răspândit tip de rezultat pozitiv în toate statele membre vizitate, cu excepția Italiei, unde acceptarea unui stagiu reprezenta 54 % din totalul rezultatelor pozitive. În toate celelalte state membre vizitate, procentul rezultatelor pozitive concretizate prin găsirea unui loc de muncă varia între 64 % în Irlanda și 90 % în Franța (a se vedea **figura 9**).

Figura 9 – Distribuția rezultatelor pozitive, în funcție de tipul acestora (situație cumulată pentru 2014-2015)¹



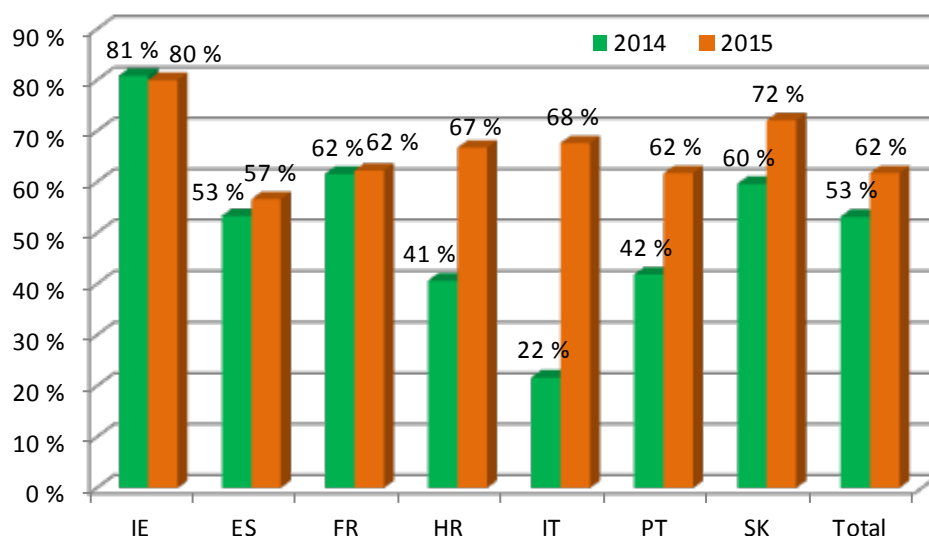
¹ Datele pentru Spania au fost furnizate de SPOFM spaniol deoarece datele EMCO se referă numai la tinerii NEET care sunt înregistrați pe lângă SNGJ (baza de date a sistemului de garanție pentru tineret din Spania). Datele din 2014 pentru Franța iau în considerare numai *Pôle Emploi*, pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă, numite *Missions Locales*.

Sursa: baza de date EMCO.

50. O comparație între numărul de rezultate pozitive la ieșirea din sistem și numărul de tineri NEET înregistrați în cadrul Garanției pentru tineret arată că, în 2014, numărul rezultatelor pozitive din cele șapte state membre vizitate a reprezentat doar aproximativ

jumătate din numărul total al înregistrărilor (53 % în 2014 și 62 % în 2015). În 2015, rata rezultatelor pozitive a crescut în toate statele membre acoperite (cu excepția Irlandei) (a se vedea **figura 10**). Creșterea observată în Croația (de la 41 % la 67 %) și în Portugalia (de la 42 % la 62 %) s-a datorat, în principal, scăderii numărului de tineri NEET nou înregistrați (a se vedea punctul 42 a patra liniuță). Creșterea numărului de rezultate pozitive din Italia (de la 22 % la 68 %) reflectă, într-adevăr, o creștere semnificativă a numărului de oferte propuse, precum și o perioadă mai scurtă de raportare pentru 2014 (a se vedea punctul 42 a doua liniuță). Cifrele de mai sus demonstrează că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a propune o ofertă tuturor tinerilor NEET înregistrați, așa cum se stipulează în recomandarea Consiliului.

Figura 10 – Procentul de rezultate pozitive în raport cu numărul total de tineri NEET înregistrați¹



¹ Datele pentru Spania au fost furnizate de SPOFM spaniol deoarece datele EMCO se referă numai la tinerii NEET care sunt înregistrați pe lângă SNGJ (baza de date a sistemului de garanție pentru tineret din Spania). Datele din 2014 pentru Franța iau în considerare numai *Pôle Emploi*, pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă, numite *Missions Locales*.

Sursa: baza de date EMCO.

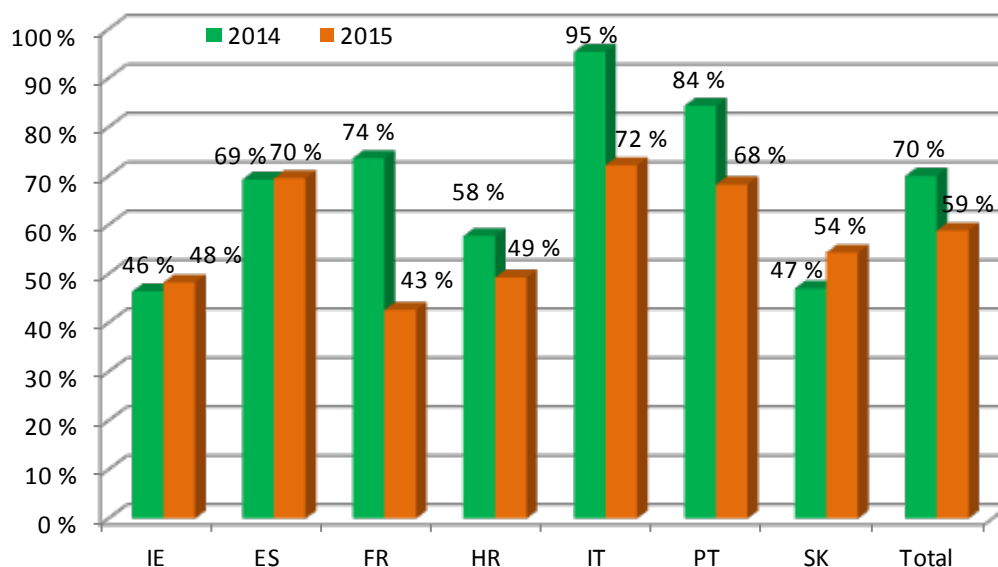
70 % din rezultatele pozitive din 2014 au fost înregistrate în termenul de patru luni

51. Recomandarea Consiliului precizează că statele membre ar trebui să propună tinerilor NEET o ofertă în termen de patru luni. În orientările EMCO privind raportarea datelor, se

consideră că punctul de plecare pentru calculul celor patru luni este data înregistrării tânărului NEET pe lângă un furnizor de servicii din cadrul Garanției pentru tineret.

52. Niciunul dintre statele membre vizitate în cursul auditului nu a fost în măsură să ofere tuturor tinerilor NEET posibilitatea de a accepta o ofertă în termen de patru luni de la intrarea în sistemul Garanției pentru tineret. Totuși, în 2014, 70 % din rezultatele pozitive au fost înregistrate în termenul de patru luni. În Franța, Croația, Italia și Portugalia, situația s-a înrăutățit în 2015 comparativ cu 2014 (a se vedea **figura 11**), ceea ce a dus la o medie generală de 59 %. De asemenea, Curtea a observat că, în Italia, data de la care curge termenul de patru luni pentru acceptarea unei oferte de către tinerii NEET este data la care persoana respectivă este evaluată și i se stabilește un profil, și nu data la care această persoană se înregistrează în cadrul Garanției pentru tineret. Aceasta înseamnă că timpul efectiv de așteptare pentru persoana respectivă este chiar mai lung. Sunt necesare eforturi suplimentare pentru a crește ponderea tinerilor NEET pentru care se îndeplinește obiectivul de patru luni.

Figura 11 – Procentul de rezultate pozitive la ieșirea din sistemul Garanției pentru tineret înregistrate în termenul de patru luni (2014 și 2015)¹



¹ Datele pentru Spania au fost furnizate de SPOFM spaniol deoarece datele EMCO se referă numai la tinerii NEET care sunt înregistrați pe lângă SNGJ (baza de date a sistemului de garanție pentru tineret din Spania). Datele din 2014 referitoare la Franța iau în considerare numai *Pôle Emploi*, pentru a se evita dubla contabilizare cu birourile locale de ocupare a forței de muncă, numite *Missions Locales*.

Sursa: baza de date EMCO.

Integrarea durabilă rămâne o provocare

53. Obiectivul final al Garanției pentru tineret este de a-i ajuta pe tineri să intre pe piața muncii în mod durabil. Prin urmare, cadrul de monitorizare al EMCO prevede o evaluare a situației tinerilor la 6, 12 și 18 luni de la data ieșirii lor din sistem¹⁷. Situația lor este considerat pozitivă dacă sunt încadrați în muncă ori într-un program de învățământ sau de formare și negativă în cazul în care persoanele respective au revenit la statutul de NEET.

54. Curtea a analizat aceste date, care diferă în mod substanțial între statele membre, pentru tinerii care au ieșit din sistem în 2014 sau în 2015.

¹⁷ A se vedea punctul 81 din Manualul metodologic al EMCO, *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee (YG)* (Cadrul de indicatori pentru monitorizarea Garanției pentru tineret).

Situația la șase luni după ieșirea din sistemul Garanției pentru tineret

55. Ponderea tinerilor care au ieșit din sistem în 2014 și care, șase luni mai târziu, erau în continuare angajați ori urmau un program de învățământ sau de formare varia între 56 % (în Portugalia) și 71 % (Irlanda). Autoritățile franceze nu au transmis datele relevante către EMCO în septembrie 2016 (a se vedea **tabelul 5**).

Tabelul 5 – Situația la șase luni după ieșirea din sistemul Garanției pentru tineret în cazul persoanelor intrate în sistem în 2014 și în 2015¹

	2014				2015			
	Rezultat pozitiv	Rezultat negativ	Situație necunoscută	Nu se aplică ²	Rezultat pozitiv	Rezultat negativ	Situație necunoscută	Nu se aplică ²
IE	71 %	21 %	8 %	0 %	71 %	21 %	8 %	0 %
ES	63 %	15 %	21 %	0 %	37 %	47 %	0 %	16 %
HR	61 %	17 %	22 %	0 %	60 %	13 %	17 %	10 %
IT	68 %	0 %	32 %	0 %	65 %	0 %	27 %	8 %
PT	56 %	11 %	33 %	0 %	47 %	11 %	25 %	17 %
SK	4 %	16 %	80 %	0 %	4 %	14 %	80 %	2 %
Total	54 %	13 %	33 %	0 %	48 %	18 %	26 %	9 %

¹ Datele pentru Spania sunt datele raportate către EMCO și acoperă doar situația persoanelor înregistrate la SNGJ.

² Nu se aplică: la momentul la care au fost colectate datele, nu trecuseră încă șase luni de la ieșirea participanților respectivi din sistemul Garanției pentru tineret.

Sursa: baza de date EMCO.

56. Tendința observată în 2014 și în 2015 pentru persoanele care menținuseră un rezultat pozitiv după șase luni este relativ stabilă, cu excepția cazului Spaniei. În această țară, procentul rezultatelor pozitive menținute după șase luni a scăzut de la 63 % la 37 %, în timp ce procentajul care reunește rezultatele negative și situațiile necunoscute a crescut de la 36 % la 47 %. Aceste date reflectă parțial schimbarea operată la nivelul populației NEET țintă prin includerea grupei de vârstă 25-29 de ani (a se vedea punctul 42 prima liniuță).

57. În Slovacia, doar 4 % dintre persoanele care au ieșit din sistemul Garanției pentru tineret în 2014 sau în 2015 erau înregistrate ca ocupând în continuare un loc de muncă sau participând în continuare la un program de învățământ sau de formare șase luni mai târziu. Acest rezultat este foarte mult influențat de numărul mare de situații necunoscute (80 %), care complică evaluarea nivelului atins de integrare durabilă pe piața muncii. Într-adevăr, în

aceste cazuri nu existau informații privind situația persoanelor respective, ceea ce indică faptul că autoritățile naționale slovace au dificultăți în monitorizarea situației curente a participanților.

Situația la 12 și la 18 luni după ieșirea din sistemul Garanției pentru tineret

58. Cu excepția Franței și a Italiei, statele membre au raportat cu privire la situația persoanelor vizate la 12 luni de la ieșirea din sistem. În 2014, situația tinerilor după un an de la obținerea unui rezultat pozitiv era similară cu situația observată după șase luni. Spania constituie o excepție în acest sens, deoarece numai 45 % din tinerii vizați menținuseră rezultatul pozitiv după 12 luni, față de 63 % care conservau un rezultat pozitiv după șase luni (a se vedea **tabelele 5 și 6**). Rata unei integrări de succes după 18 luni de la obținerea unui rezultat pozitiv era mai mică decât rata constatată după 12 luni în toate statele membre cu excepția Irlandei.

Taboul 6 – Procentul rezultatelor pozitive, al celor negative și al situațiilor necunoscute după 12 luni și, respectiv, după 18 luni pentru persoanele ieșite din sistem în 2014^{1, 2}

	2014 – după 12 luni				2014 – după 18 luni			
	Rezultat pozitiv	Rezultat negativ	Situație necunoscută	Nu se aplică ³	Rezultat pozitiv	Rezultat negativ	Situație necunoscută	Nu se aplică ³
IE	65 %	28 %	7 %	0 %	67 %	25 %	7 %	0 %
ES	45 %	34 %	21 %	0 %	33 %	29 %	38 %	0 %
HR	64 %	17 %	20 %	0 %	62 %	14 %	17 %	7 %
PT	56 %	13 %	32 %	0 %	41 %	12 %	26 %	21 %
SK	3 %	18 %	79 %	0 %	2 %	19 %	78 %	2 %
Total	46 %	22 %	32 %	0 %	41 %	20 %	33 %	6 %

¹ Datele pentru Spania sunt datele raportate către EMCO și acoperă doar situația persoanelor înregistrate la SNGJ.

² Cifrele de mai sus se bazează pe situația persoanelor la un moment dat, ceea ce înseamnă că o persoană aflată într-o situație negativă după 12 luni se putea regăsi într-o situație pozitivă după 18 luni.

³ Nu se aplică: la momentul la care au fost colectate datele, nu trecuseră încă 12 luni sau 18 luni de la ieșirea participanților respectivi din sistemul Garanției pentru tineret.

Sursa: baza de date EMCO.

59. Pentru tinerii care au ieșit din sistem în anul 2015, Curtea nu a evaluat situația la 12 luni de la rezultatul pozitiv, întrucât numai patru state membre comunicaseră cifre în acest sens.

În plus, aproape două treimi din participanții declarați nu ajunseseră încă în punctul de referință de 12 luni.

Factori care au un impact asupra rezultatelor Garanției pentru tineret

60. În această secțiune, Curtea evaluează dacă statele membre ținuseră seama în mod corespunzător de factorii care ar putea avea un impact negativ asupra implementării Garanției pentru tineret. În special, Curtea a analizat dacă statele membre:

- elaboraseră strategii adecvate pentru a garanta înregistrarea tuturor tinerilor NEET;
- estimaseră costul total al Garanției pentru tineret și nivelul finanțării disponibile;
- luaseră măsuri pentru a asigura integrarea durabilă a tinerilor NEET;
- instituiseră un sistem adecvat de monitorizare și de raportare.

Nu există strategii care să conțină etape și obiective clare pentru a asigura acoperirea tuturor tinerilor NEET

61. Recomandarea Consiliului prevede că Garanția pentru tineret ar trebui să acopere toți tinerii cu vârsta sub 25 de ani în termen de patru luni de la intrarea în șomaj sau de la momentul în care nu mai participă la o formă de învățământ formal. Statele membre ar trebui să încerce în mod activ să identifice și să înregistreze toți tinerii NEET și să îi motiveze să se alăture sistemului Garanției pentru tineret. De asemenea, recomandarea Consiliului subliniază importanța consolidării cooperării între părțile interesate relevante (cum ar fi serviciile publice și private de ocupare a forței de muncă, instituțiile de învățământ și formare profesională, angajatorii, organizațiile de tineret și organizațiile neguvernamentale care lucrează cu tinerii) pentru a ajunge la toată populația NEET.

62. Prin urmare, Curtea a analizat dacă statele membre:

- stabiliseră o strategie coerentă, însoțită de obiective concrete și măsurabile, care să vizeze acoperirea întregii populații NEET;
 - implicaseră și consultaseră părțile interesate.
-

Unele state membre au vizat doar o subpopulație de dimensiuni restrânse din categoria NEET

63. Pe baza analizei planurilor de implementare a Garanției pentru tineret, Curtea a constatat că, în două dintre cele șapte state membre vizate de audit (Italia și Irlanda), autoritățile naționale hotărâseră să se concentreze pe o subpopulație mai restrânsă (a se vedea **caseta 2**). Aceasta a dus la o situație în care, de la bun început, o parte semnificativă a populației NEET nu a fost vizată deloc.

Caseta 2 – Populația NEET vizată în Irlanda și în Italia: aproximativ 30 % din populația NEET totală era exclusă

Italia: Planul național de implementare era adresat tinerilor între 15 și 29 de ani care erau disponibili să muncească (1 723 000 în 2013). Cu toate acestea, tinerii care nu prezentaseră o declarație cu privire la disponibilitatea lor imediată (DID – *Dichiarazione di immediata disponibilità*) înainte de înregistrarea în sistem (28 % din populația NEET totală din același an) nu au fost luați în considerare în calcularea obiectivului.

Irlanda: Planul național de implementare vizează tinerii cu vârste cuprinse între 18 și 24 de ani care, în al patrulea trimestru al anului 2013, nu aveau un loc de muncă și beneficiau de o indemnizație de șomaj, precum și șomerii autodeclarați (45 000 de persoane, și anume 70 % din totalul populației NEET). Studenții în șomaj, studenții autodeclarați inactivi, persoanele care asigurau servicii informale de îngrijire și persoanele inactice din cauza unei dizabilități au fost excluse din populația vizată. Acest grup era format în total din 18 900 de persoane (30 % din totalul populației NEET).

Tinerilor NEET li se cere să fie proactivi pentru a putea participa

64. O altă abordare care limitează sfera de aplicare a Garanției pentru tineret în anumite state membre este cerința privind „proactivitatea” de care trebuie să dea dovadă persoanele vizate. În Spania, pentru a participa la Garanția pentru tineret, tinerii NEET trebuie să se înregistreze, din inițiativă proprie, pe lângă *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* (SNGJ). Această „proactivitate” este cerută și prin Legea nr. 18/2014 privind ocuparea forței de muncă. Ca urmare, persoanele care erau deja înregistrate în altă parte, de exemplu la SPOFM, nu au putut fi transferate automat la Garanția pentru tineret, fiind obligate să se înregistreze din nou.

65. Curtea a remarcat, de asemenea, că Irlanda a urmat o abordare diferită, care, de și costisitoare, s-a dovedit a fi eficace în identificarea întregii populații NEET cu vârsta peste 18 ani (a se vedea **casetă 3**).

Casetă 3 – Sprijinul pentru venit în Irlanda

În Irlanda, toți șomerii cu vârsta de cel puțin 18 ani beneficiază de un sprijin pentru venit în valoare de minimum 100 de euro pe săptămână per persoană fără copii. Având în vedere acest sprijin acordat, autoritățile consideră că, practic, aproape toți tinerii NEET cu vârsta de peste 18 ani sunt înregistrați la Departamentul Protecției Sociale.

66. Curtea a constatat că strategiile statelor membre nu erau suficient de bine direcționate, nu includeau obiective cuantificate și nu prevedeau un calendar clar pentru acoperirea întregii populații NEET. În același timp, s-a observat că mai multe dintre statele membre vizitate au elaborat strategii inovatoare pentru a ajunge la tinerii NEET neidentificați anterior, recurgând la organizarea unor campanii de sensibilizare, atât prin intermediul canalelor mass-media tradiționale, cât și prin mijloace moderne de comunicare (cum ar fi rețelele de comunicare socială).

67. Comisia a concluzionat în comunicarea sa¹⁸ că sunt necesare mai multe eforturi pentru sprijinirea tinerilor care se află cel mai departe de piața muncii, și anume tinerii NEET care au fost dintotdeauna cel mai greu accesibili (chiar și înainte de criză) și care au beneficiat cel mai puțin până în prezent de pe urma progreselor făcute. Această concluzie confirmă constatările Curții referitoare la progresele legate de identificarea și înregistrarea tuturor tinerilor NEET.

Implicarea părților interesate relevante nu a fost definită în mod clar

68. Cele șapte state membre vizitate au menționat nevoia de a implica și a consulta părțile interesate relevante. Ele nu au specificat însă modul în care aceste parteneriate ar contribui la obiectivul general de a acoperi întreaga populație NEET. Singura excepție în acest sens a

¹⁸ COM(2016) 646 final, intitulată „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani”, p. 12.

fost Portugalia, dar chiar și în această țară era în continuare neclar modul în care partenerii urmau să contribuie la identificarea și înregistrarea tuturor tinerilor NEET (a se vedea **casetă 4**).

Casetă 4 – Planul de implementare a Garanției pentru tineret din Portugalia: obiective stabilite pentru identificarea/înregistrarea populației NEET

Planul național portughez își propune să acopere întreaga populație NEET până în 2019. Părțile interesate relevante sunt responsabile de atingerea unui procent de 47 % din tinerii NEET care nu sunt înregistrați la serviciul public pentru ocuparea forței de muncă. Obiectivele care trebuie îndeplinite de către părțile interesate relevante sunt însă definite în termeni generali, fără a se specifica în detaliu obiectivele per partener. De asemenea, planul nu menționează nicio contribuție financiară care să fie pusă la dispoziția părților interesate relevante și nici modul în care acestea ar putea să atingă obiectivul fixat în lipsa unor resurse suplimentare.

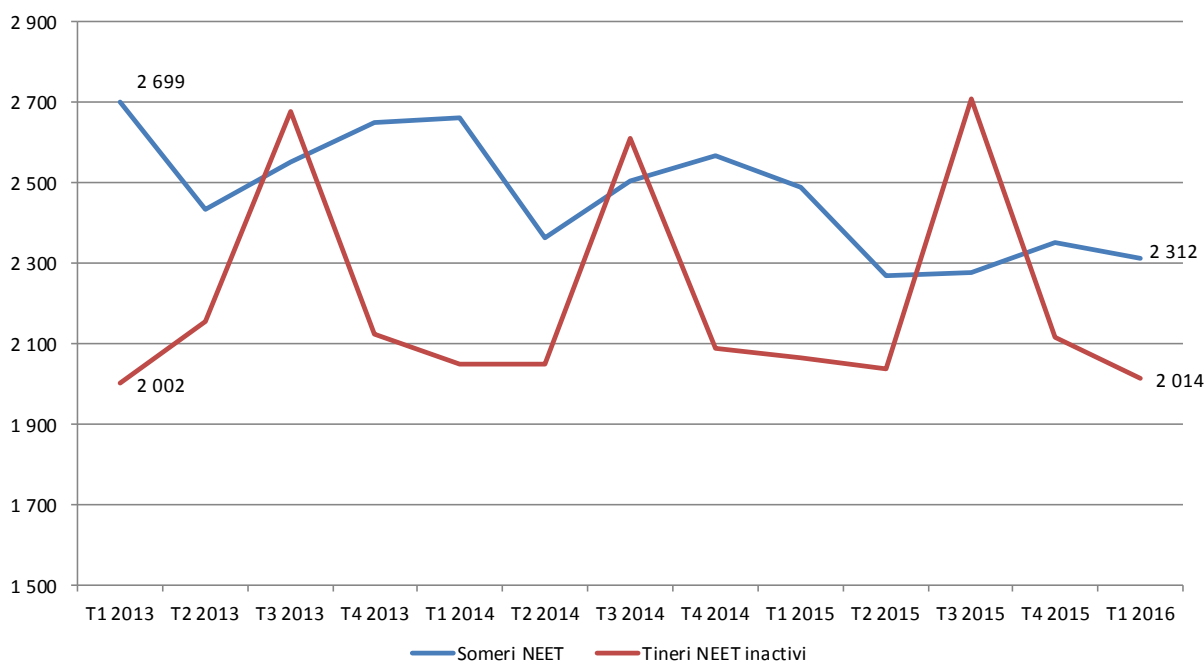
69. De asemenea, Curtea a constatat că, de la lansarea Garanției pentru tineret, în toate statele membre vizitate au fost semnate acorduri specifice cu părțile interesate relevante. De exemplu, serviciul public de ocupare a forței de muncă din Spania semnase acorduri cu instituții precum *Instituto de la Juventud (INJUVE)*, *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Insercion (FAEDEI)* și Crucea Roșie spaniolă, cu scopul de a ajunge la tinerii NEET cei mai vulnerabili. Slovacia semnase trei acorduri cu parteneri sociali care beneficiau de un sprijin FSE în 2015, cu scopul de a motiva tinerii NEET inactivi să se înregistreze la serviciile de ocupare a forței de muncă. În toate cazurile însă, țintele exacte care urmau să fie atinse de organizația parteneră nu au fost definite.

70. Aceste elemente arată că există o implicare din ce în ce mai mare a părților interesate relevante care lucrează în strânsă colaborare cu subgrupul tinerilor NEET inactivi. Cu toate acestea, este nevoie de o definiție mai clară a implicării lor și a modului în care ele pot contribui la proces în modul cel mai eficient și eficace posibil.

Numărul șomerilor NEET a scăzut, în timp ce numărul tinerilor NEET inactivi a rămas stabil

71. Între primul trimestru al anului 2013 și sfârșitul lunii martie 2016, populația NEET totală vizată de Garanția pentru tineret a scăzut în cele șapte state membre vizitate, de la 4,7 milioane la 4,3 milioane de persoane (a se vedea **figura 12**).

Figura 12 – Evoluția numărului șomerilor NEET și al tinerilor NEET inactivi (în mii de persoane) în cele șapte state membre vizitate (între primul trimestru al anului 2013 și sfârșitul lunii martie 2016)



Sursa: datele Eurostat cu privire la șomerii NEET și la tinerii NEET inactivi.

72. Această reducere se explică prin scăderea numărului de șomeri din categoria NEET (– 387 000 de persoane), în condițiile în care numărul tinerilor NEET inactivi a rămas practic același (+ 13 000 de persoane)¹⁹. Această situație confirmă faptul că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se ajunge la tinerii NEET inactivi²⁰.

Statele membre nu au evaluat costul total al Garanției pentru tineret și finanțarea disponibilă

73. Înainte de introducerea Garanției pentru tineret, toate statele membre acordau deja un sprijin tinerilor înregistrați ca șomeri, în contextul politicilor lor active în domeniul pieței forței de muncă și, în special, prin intermediul serviciilor publice de ocupare a forței de

¹⁹ Vârfurile sezoniere înregistrate în al treilea trimestru sunt legate de sfârșitul anului academic.

²⁰ COM(2016) 646 final, p. 10.

muncă (sau prin organisme similare). Introducerea Garanției pentru tineret a adus două noi provocări pentru statele membre:

- în primul rând, sprijinul oferit prin această garanție este menit să acopere toți tinerii din categoria NEET și nu numai pe cei înregistrați ca șomeri la SPOFM;
- în al doilea rând, sprijinul oferit pentru toți tinerii NEET este menit să conducă la o ofertă în termen de cel mult patru luni de la ieșirea din sistemul de educație formală sau de la intrarea în șomaj.

74. Astfel, Curtea a căutat să afle dacă statele membre estimaseră costul suplimentar pe care îl presupune angajamentul de a propune o ofertă pentru fiecare tânăr NEET în termen de patru luni, în conformitate cu cerințele recomandării Consiliului, și dacă acestea identificaseră nivelul fondurilor disponibile.

75. Curtea a constatat următoarele:

- Niciunul dintre cele șapte state membre vizitate nu a putut prezenta o estimare a costului suplimentar preconizat în raport cu situația lor specifică.
- În general, planurile de implementare ale tuturor statelor membre vizitate conțineau o serie de măsuri care urmau să fie propuse tinerilor NEET cu ajutorul finanțării din fondurile ESI 2014-2020, în special din bugetul alocat Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI) și din Fondul social european (FSE).

76. Cercetări recente realizate de organizații independente au permis calcularea unor valori orientative ale costurilor pe care le-ar presupunea acoperirea întregii populații NEET din UE. Astfel, OIM estimează un cost anual de aproximativ 45,4 miliarde de euro²¹, în timp ce Eurofound preconizează că aceste costuri s-ar ridica la 50,4 miliarde de euro pe an²².

²¹ OIM, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, august 2015.

²² Eurofound, *Incluziunea socială a tinerilor*, septembrie 2015.

77. Prin comparație, valoarea totală a finanțării disponibile prin FSE/YEI în cele 28 de state membre ale UE pentru perioada 2014-2020 se ridică la 86,4 miliarde de euro (adică 12,3 miliarde de euro pe an). În plus, în cursul perioadei de programare de șapte ani, o sumă de 12,5 miliarde de euro din fondurile FSE/YEI (sau 1,8 miliarde de euro pe an) a fost programată pentru prioritatea de investiții 8.ii a FSE (integrarea durabilă pe piața muncii a tinerilor); din această sumă, 6,4 miliarde de euro au fost programați în cadrul inițiativei YEI care vizează în mod direct tinerii NEET.

78. Rezultă că acoperirea întregii populații NEET – acesta fiind dezideratul exprimat în recomandarea Consiliului – nu poate fi asigurată doar cu resursele disponibile de la bugetul UE. Astfel, este necesar ca statele membre să evalueze în mod corespunzător costurile propriilor sisteme de garanție pentru tineret și să stabilească o ordine de prioritate pentru măsurile conexe, în funcție de finanțarea disponibilă.

Abordarea statelor membre are un impact asupra integrării durabile a tinerilor NEET

79. Obiectivul final al Garanției pentru tineret este de a îmbunătăți competențele/angajabilitatea tinerilor NEET și de a permite integrarea lor durabilă pe piața muncii. În conformitate cu recomandarea Consiliului, măsurile puse în aplicare în cadrul unui sistem de garanție pentru tineret, care vizează consolidarea competențelor individuale, ar trebui să contribuie la reducerea problemelor existente în materie de necorelare a competențelor, astfel încât să se răspundă mai bine cerințelor de pe piața muncii. Mai mult, cu cât persoanele vizate sunt mai „desprinse” de piața muncii, cu atât nivelul de sprijin de care este nevoie pentru integrarea lor este mai mare. Ofertele ar trebui să fie adaptate la profilul și la nivelul de calificare al persoanelor vizate. De asemenea, trebuie respectate cerințele minime care caracterizează o ofertă de bună calitate.

80. Astfel, Curtea a analizat dacă statele membre vizitate:

- abordaseră în mod sistematic problema necorelării competențelor în cadrul sistemelor lor de garanție pentru tineret;
 - evaluaseră profilurile tinerilor NEET și asiguraseră o abordare uniformă între diferiții furnizori de servicii; și
-

- utilizaseră o definiție a conceptului de „ofertă de bună calitate”.

Situațiile de necorelare a competențelor nu sunt identificate și abordate în contextul Garanției pentru tineret

81. Categoria tinerilor NEET este foarte eterogenă²³. În pofida acestui fapt, niciunul dintre statele membre vizitate nu realizase o analiză cuprinzătoare a populației NEET, care să includă o analiză a chestiunii necorelării competențelor. În Portugalia și Spania, de exemplu, planurile de implementare a Garanției pentru tineret s-au bazat doar pe datele statistice privind tinerii NEET furnizate de institutele naționale de statistică, cum ar fi distribuția pe grupe de vârstă, calificările și repartizarea pe sexe.

82. Dintre statele membre acoperite, doar Irlanda elaborase o abordare sistematică privind problema necorelării competențelor și adaptarea portofoliului de formare a tinerilor NEET astfel încât să se răspundă necesităților dintr-o anumită zonă. Acest exercițiu se desfășoară anual pentru o anumită zonă vizată, prin intermediul unui recensământ și al unui sondaj privind forța de muncă. La exercițiu participă reprezentanți ai angajatorilor locali și furnizorii de formare de la nivel local. Trebuie precizat însă că acest sistem exista deja înainte de lansarea Garanției pentru tineret.

83. Toate celelalte state membre vizitate au abordat problema necorelării competențelor în studii specifice și/sau în analize realizate de diferite instituții. Aceste studii nu au fost însă luate în considerare (sau au fost avute în vedere doar parțial) la stabilirea tipurilor și a numărului de oferte care urmau să fie incluse în planurile de implementare a Garanției pentru tineret.

²³ Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs* (Explorarea diversității din rândul tinerilor NEET), iulie 2016.

Datorită introducerii Garanției pentru tineret, sistemele de stabilire a profilurilor au fost modificate în trei dintre statele membre vizitate

84. Introducerea Garanției pentru tineret a determinat modificarea sistemului de stabilire a profilurilor pentru tinerii NEET în Italia, Spania și Irlanda. Croația, Slovacia, Franța și Portugalia și-au menținut, în schimb, sistemele anterioare.

85. În Croația și Slovacia (unde există un singur furnizor de servicii în cadrul Garanției pentru tineret, și anume SPOFM), sistemul de stabilire a profilurilor se bazează pe o evaluare calitativă realizată de un responsabil de dosar. În Franța, evaluarea este realizată tot de un responsabil de dosar, dar există o multitudine de furnizori de servicii care evaluează tinerii NEET și aceștia nu urmează o abordare uniformă.

86. Portugalia, Irlanda și Italia utilizează un sistem care se bazează, în primul rând, pe un sistem automatizat de punctare și, în al doilea rând, pe stabilirea unui profil în urma evaluării realizate de responsabilul de dosar. În Irlanda și în Portugalia, singurul furnizor de servicii din cadrul Garanției pentru tineret responsabil de evaluarea tinerilor NEET este SPOFM, în timp ce în Italia există mai mulți furnizori care se ocupă de acest proces (a se vedea **casetă 5**).

Casetă 5 – Un nou sistem de stabilire a profilurilor pentru tinerii NEET în Italia în contextul Garanției pentru tineret

În vederea Garanției pentru tineret, Italia a introdus o procedură standard de stabilire a profilului pentru tinerii NEET, care trebuie urmată de toți furnizorii de servicii din cadrul garanției. Aceasta presupune calcularea unui coeficient de vulnerabilitate pentru fiecare dintre tinerii în cauză (coeficient scăzut, mediu, ridicat sau foarte ridicat). Calculul se bazează pe caracteristicile personale ale tinerilor respectivi (precum vârsta, sexul, educația, experiența profesională etc.), precum și pe locul lor de reședință (profilul sistemului local de producție, rata șomajului de la nivelul regiunii sau al provinciei etc.). Această evaluare oferă o bază standardizată care ajută consilierii din centrele de ocupare a forței de muncă să identifice cele mai adecvate propuneri de servicii/oferte pentru persoana respectivă. Acești consilieri dispun de o marjă largă de apreciere atunci când stabilesc calea de urmat pentru tânărul NEET respectiv în cadrul sistemului de garanție pentru tineret. În prezent, sunt redactate orientări menite să îi ajute pe consilieri la realizarea de profiluri calitative, care constituie baza pentru semnarea ulterioară a unui acord de servicii personalizate. Utilizarea obligatorie a acestui sistem contribuie la o prelucrare coerentă a dosarelor tuturor tinerilor NEET.

87. Spania trece în prezent de la o metodă nearmonizată și multiregională de evaluare a profilurilor, realizată de un responsabil de dosar, la un cadru comun la nivel național pentru evaluarea și stabilirea profilurilor tinerilor NEET. Acesta se va baza pe un chestionar standard privind angajabilitatea, elaborat de SPOFM și de regiunile autonome.

88. Un sistem automatizat nu este neapărat mai bun decât un sistem complet personalizat sau decât un sistem mixt. Este important însă să se sublinieze faptul că este mai probabil ca un sistem automatizat să garanteze tratamentul coerent și uniform al tuturor tinerilor NEET, în timp ce al doilea tip de sistem se bazează în mai mare măsură pe capacitatea și experiența responsabililor de dosar.

Mai multe state membre au definit ceea ce înseamnă „o ofertă de bună calitate”

89. Noțiunea de „ofertă de bună calitate” diferă între statele membre²⁴, dar există unele criterii comune. În Irlanda, Franța și Portugalia, definiția unei oferte de bună calitate este prezentată în termeni mai degrabă generali în planurile naționale de implementare a Garanției pentru tineret și este asociată în mod direct cu o integrare durabilă pe piața muncii. În schimb, planul național de implementare din Spania definește pentru fiecare tip de ofertă principalele caracteristici care îi asigură o bună calitate.

90. În plus, în două state membre acoperite de acest raport (Italia și Slovacia), Garanția pentru tineret a contribuit, printre altele, la elaborarea unei definiții cuprinzătoare a unei oferte de bună calitate. În cazul Slovaciei, această definiție este obligatorie din punct de vedere legal (a se vedea ***caseta 6***). Croația nu a adoptat deocamdată o definiție a noțiunii de ofertă de bună calitate; o astfel de definiție este examinată în prezent de către un consiliu nou-format responsabil de executarea planului de implementare a Garanției pentru tineret.

²⁴ Proiectul de concluzii ale Consiliului privind punerea în aplicare a Garanției pentru tineret și a Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (15015/16, 1 decembrie 2016) solicită discuții cu privire la standardele pentru criteriile de calitate în temeiul cadrului de indicatori.

Caseta 6 – Definiția unei oferte de bună calitate în Slovacia

Definiția unei oferte de bună calitate figurează în Legea privind serviciile de ocupare a forței de muncă. Orice ofertă de loc de muncă, subvenționată fie de la bugetul de stat, fie prin YEI/FSE, trebuie să specifice un timp minim de lucru și durata contractului de angajare/a activității independente și trebuie să îndeplinească cerințele privind durabilitatea locului de muncă după încetarea sprijinului. În plus, oferta trebuie să precizeze și cuantumul lunar al subvenției și durata totală a acesteia. De asemenea, oferta trebuie să ia în considerare starea de sănătate a beneficiarului, calificările și competențele profesionale ale acestuia și experiența sa anterioară. În aprilie 2015, Legea nr. 61/2015 Coll. privind învățământul profesional și tehnic a explicat în detaliu ce este o ofertă de ucenicie de bună calitate în cadrul sistemului dual de educație.

91. O definiție prevăzută în lege a noțiunii de ofertă de bună calitate nu garantează în sine un rezultat pozitiv în urma participării la Garanția pentru tineret. Indiferent de calitatea ofertelor, integrarea durabilă a tinerilor NEET pe piața muncii este condiționată de existența unei creșteri economice.

Calitatea slabă a datelor a îngreunat evaluarea rezultatelor Garanției pentru tineret

92. Recomandarea Consiliului subliniază necesitatea monitorizării și a evaluării tuturor măsurilor din cadrul sistemelor de garanție pentru tineret. În acest sens, sunt necesare date de bună calitate astfel încât să se poată elabora politici și intervenții fondate pe elemente concrete, pe baza a ceea ce funcționează, unde și de ce, asigurându-se astfel utilizarea eficientă a resurselor și rentabilitatea acțiunilor întreprinse.

93. Prin urmare, Curtea a analizat dacă statele membre introduseseră sisteme care permiteau monitorizarea și evaluarea corespunzătoare a implementării sistemelor lor de garanție pentru tineret.

94. O condiție prealabilă pentru evaluarea progreselor realizate datorită Garanției pentru tineret este să se dispună de o situație de referință pentru perioada de dinaintea acesteia (de exemplu: numărul de tineri NEET care beneficiau de sprijin din partea SPOFM înainte de lansarea garanției). În această privință, toate statele membre vizitate nu dispuneau decât de informații limitate privind tipul de asistență de care beneficiaseră tinerii NEET, numărul de oferte/servicii propuse acestora și costurile aferente.

95. Totodată, Curtea a observat mai multe incoerențe și probleme de fiabilitate la nivelul datelor pe care statele membre le comunicaseră către EMCO. Comparabilitatea datelor este și ea afectată, deoarece statele membre utilizează metode diferite de raportare a datelor către EMCO, de exemplu în ceea ce privește grupa de vârstă vizată, metodologia de calculare a numărului de intrări la lansarea Garanției pentru tineret, informațiile cu privire la ieșirile din sistem sau disponibilitatea datelor de monitorizare a situației participanților (a se vedea și ***anexa***).

96. Probleme, inclusiv legate de exhaustivitatea datelor, au fost observate în state membre în care existau mai mulți furnizori de servicii în cadrul Garanției pentru tineret și în care sistemul de raportare nu era armonizat.

97. Acest lucru este valabil de exemplu pentru Franța, autoritățile naționale nefiind în măsură să comunice date cu privire la situația tinerilor NEET după ce aceștia au părăsit sistemul (a se vedea punctul 55). În plus, sistemul de monitorizare din Franța nu acoperă toți potențialii furnizori de servicii din cadrul Garanției pentru tineret. De exemplu, nu sunt incluse ofertele pe care Ministerul Educației le propune prin intermediul *Réseaux Formation Qualification Emploi* persoanelor care au abandonat școala. O situație similară a fost observată în Portugalia, unde ofertele propuse tinerilor NEET de către Ministerul Educației nu au fost declarate.

98. În schimb, Italia a introdus un sistem electronic de monitorizare globală pentru sistemul de garanție pentru tineret (a se vedea ***caseta 7***).

Caseta 7 – Utilizarea unei baze de date integrate pentru monitorizarea Garanției pentru tineret (Italia)

În 2014, Italia a introdus un sistem electronic de gestionare a programului de garanție pentru tineret. Acesta este conceput să înregistreze și, ulterior, să verifice statutul NEET al participanților la program într-o singură bază de date. Datele introduse în sistem conțin informații cu privire la situația profesională a participanților, precum și informații furnizate de direcțiile specializate din provincii și de agențiile de ocupare a forței de muncă. Sistemul este conectat și la baza de date a Ministerului Educației, ceea ce permite verificări cu privire la situația din punct de vedere educațional a persoanelor în cauză. Un site web dedicat Garanției pentru tineret include o secțiune de

monitorizare în care sunt publicate rapoarte săptămânale privind numărul de tineri NEET înregistrați și ofertele propuse.

Evaluarea contribuției aduse de Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor

99. Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI) a fost introdusă cu scopul de a sprijini implementarea Garanției pentru tineret și de a consolida și a accelera punerea în aplicare a măsurilor adresate tinerilor NEET la nivel individual.

100. Întrucât finanțarea alocată în cadrul YEI completează fondurile disponibile în cadrul FSE și constituie o parte semnificativă a resurselor financiare disponibile pentru implementarea Garanției pentru tineret, Curtea a evaluat modul în care această inițiativă contribuie la aspectele deja analizate în secțiunile anterioare ale prezentului raport din perspectiva implementării de ansamblu a Garanției pentru tineret.

101. Prin urmare, Curtea a analizat:

- dacă fuseseră realizate analize și evaluări adecvate referitoare la intervențiile YEI incluse în programele operaționale;
- dacă fuseseră stabilite obiective relevante și mecanisme de monitorizare pentru evaluarea rezultatelor;
- care au fost rezultatele obținute până în prezent și dacă acestea corespundeau obiectivelor stabilite.

Evaluarea insuficientă a populației NEET a afectat modul în care au fost concepute programele operaționale aferente YEI

102. Având în vedere caracterul eterogen al populației NEET, fapt subliniat și în recomandarea Consiliului, ar fi fost necesară o evaluare detaliată pentru a se identifica în mod corespunzător populația-țintă pentru YEI.

103. Curtea a constatat că evaluările realizate de statele membre vizitate pentru a identifica populația-țintă pentru YEI au fost superficiale și generice. Toate cele cinci state membre

împărțiseră populația-țintă pentru YEI în două subgrupuri: tinerii NEET inactivi și șomerii NEET. Nu au fost vizate în mod specific categorii precum tinerii care au părăsit timpuriu școala, persoanele vulnerabile din punct de vedere economic și social, șomerii de lungă durată sau persoanele cele mai desprinse de piața muncii.

104. De exemplu, în Franța, în programul operațional național pentru YEI se arată că jumătate dintre tinerii NEET între 15 și 24 de ani sunt persoane înalt calificate și temporar absente de pe piața muncii. Cu toate acestea, programul nu precizează dacă resursele disponibile pentru YEI se vor axa pe restul populației din categoria NEET, care are probabil nevoie într-o măsură mai mare de asistență.

105. Niciunul dintre cele cinci state membre vizitate nu a realizat o evaluare globală a caracteristicilor populației NEET, limitându-se la a utiliza datele statistice precum vârsta, distribuția pe regiuni și nivelul de studii pentru a fundamenta opțiunile incluse în programul operațional. Prin urmare, autoritățile naționale nu au procedat la o evaluare corespunzătoare a decalajului între situația existentă și obiectivele urmărite.

106. În plus, nu au fost efectuate studii pentru a se identifica situația geografică a tinerilor NEET sau situația lor socială, familială și economică. De asemenea, nu au existat studii care să identifice măsurile de natură să maximizeze integrarea durabilă pe piața muncii a diferitelor subgrupuri de tineri NEET. În plus, nu au fost utilizate analize de piață pentru a se stabili numărul de persoane care urmau să participe la măsurile subvenționate de YEI, acestea incluzând oferte de locuri de muncă, cursuri de formare, stagii sau ucenicii. Nu au fost realizate evaluări ale decalajului între situația existentă și obiectivele urmărite sau evaluări ale necorelării competențelor pentru a justifica domeniile prioritare de intervenție alese.

107. În cazul celor cinci state membre vizitate, numărul total de tineri NEET care urmau să beneficieze de finanțarea YEI a fost stabilit pe baza sumei prevăzute a fi alocate pentru un anumit tip de ofertă și a costului unitar al acesteia. Suma alocată pentru fiecare tip de ofertă nu a fost stabilită în urma unei evaluări.

108. De exemplu, Spania a aprobat o serie de măsuri care urmau să fie finanțate în cadrul YEI, dar fiecare regiune avea puterea de a decide cu privire la caracteristicile exacte și la costul fiecăreia dintre măsurile prevăzute a fi cofinanțate de YEI.

109. Lipsa unor cunoștințe cuprinzătoare cu privire la populația NEET s-a tradus printr-o concepție destul de vagă a programelor operaționale, în care nu erau definite nici grupurile-țintă care aveau cea mai mare nevoie de sprijin sau în care nu se explica de ce măsurile propuse sunt cele mai adecvate pentru a aborda decalajele existente.

110. Curtea a constatat că principalul factor determinant pentru alocarea fondurilor a fost disponibilitatea furnizorilor care puteau propune oferte tinerilor NEET. Programul operațional FSE din Croația menționează în mod explicit că fondurile YEI se adresează tinerilor NEET inactivi și șomerilor NEET care pot fi incluși rapid în măsuri, urmând ca sprijinul pentru șomerii NEET de lungă durată să fie finanțat prin FSE începând din 2019.

111. Părțile interesate relevante, în special organizațiile de tineret, organizațiile sindicale și cele patronale, au fost într-adevăr consultate în cursul elaborării programelor operaționale. Cu toate acestea, în cadrul discuțiilor cu Curtea, unele dintre aceste organizații au criticat transparența procedurii și au considerat că nu a avut loc o consultare corespunzătoare. De exemplu, în Portugalia, reprezentanții ai sindicatelor și ai organizațiilor de tineret au susținut că implicarea lor fusese solicitată numai într-un stadiu avansat al procesului de elaborare a programului operațional.

Riscul ca YEI/FSE să înlocuiască finanțarea națională

112. Fondurile YEI sunt alocate din bugetul UE pentru a veni în completarea fondurilor FSE disponibile deja în cadrul programelor operaționale pentru perioada 2014-2020, astfel încât să poată fi furnizat un sprijin suplimentar pentru a ajuta tinerii NEET la nivel individual, în special pe cei care au cea mai mare nevoie de ajutor. Fondurile UE utilizate pentru YEI/FSE

nu ar trebui însă să înlocuiască cheltuielile publice sau cheltuielile asimilabile efectuate de un stat membru²⁵.

113. Statele membre vizitate nu au fost în măsură să confirme dacă fondurile YEI/FSE ar genera o creștere netă a cheltuielilor publice alocate pentru categoria NEET. Prin urmare, există riscul ca resursele YEI/FSE să nu conducă de fapt la o creștere netă a nivelului finanțării disponibile pentru tinerii NEET și ca aceste fonduri să se substituie, cel puțin parțial, cheltuielilor finanțate anterior din bugetele naționale. Faptul că cheltuielile erau eligibile începând cu septembrie 2013, aceasta în condițiile în care Comisia a aprobat primele programele operaționale/axe aferente FSE/YEI de abia în iunie/iulie 2014 (în Franța și Italia), restul de patru programe operaționale evaluate fiind aprobate la sfârșitul anului 2014, nu a făcut decât să crească acest risc.

114. În plus, evaluarea realizată de Curte cu privire la programele operaționale/axe aferente YEI/FSE a arătat, totodată, că majoritatea măsurilor care urmau să beneficieze de finanțare în cadrul YEI existau deja înainte de introducerea Garanției pentru tineret. Pentru Portugalia, această situație era valabilă pentru 81 % din fondurile YEI. Deși acest fapt în sine nu este neapărat unul negativ, el demonstrează că există riscul ca sprijinul YEI/FSE să înlocuiască finanțarea națională.

115. De asemenea, nu este clar dacă valorile-țintă ale indicatorilor de performanță stabiliți pentru realizări în programele operaționale aferente YEI/FSE corespund sau nu unei creșteri nete a numărului de tineri NEET care beneficiază de asistență. De exemplu, axa consacrată YEI din programul operațional FSE din Spania își propune să ofere sprijin pentru 1 057 527 de tineri NEET. Autoritățile naționale nu au confirmat însă dacă această cifră corespundea sau nu unei creșteri nete a numărului de oferte care urmau să fie propuse tinerilor (în comparație cu situația existentă înaintea intrării în vigoare a inițiativei YEI).

116. Este cu atât mai dificil să se evalueze valoarea adăugată a fondurilor YEI în contextul furnizării de sprijin pentru tinerii NEET atunci când programele operaționale justifică numai

²⁵ Articolul 95 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

parțial alocarea fondurilor disponibile. Acest lucru este valabil pentru Croația, unde numai 69 % din fondurile disponibile pentru axa YEI din programul operațional FSE sunt alocate unor măsuri specifice, în timp ce restul de 31 % nu sunt deocamdată legate de nicio măsură.

Calitatea datelor și orientările Comisiei privind colectarea datelor afectează măsurarea rezultatelor YEI

117. Pentru a măsura realizările legate de utilizarea fondurilor YEI/FSE, regulamentul aplicabil a definit 12 indicatori de rezultat obligatorii²⁶. Pentru toți acești indicatori, trebuie să fie stabilite scenarii de referință și valori-țintă, urmând ca datele referitoare la implementare să fie monitorizate și raportate.

118. Curtea a evaluat caracterul adecvat al scenariilor de referință și nivelurile-țintă pentru rezultate stabilite de statele membre vizitate, precum și modul în care acestea compilează și raportează datele obținute în urma monitorizării.

Calitatea datelor reprezintă o problemă în evaluarea scenariilor de referință și a valorilor-țintă

119. În cursul negocierii programelor operaționale, Comisia este obligată să verifice fiabilitatea scenariilor de referință utilizate, cu scopul de a asigura validitatea valorilor-țintă propuse. Acest demers face parte din verificarea privind condiționalitățile *ex ante*. În cazul în care valoarea de referință prezentată nu poate fi justificată cu dovezi sau în cazul în care lipsesc date istorice, statul membru respectiv trebuie să elaboreze un plan de acțiune.

120. Comisia pune la dispoziția statelor membre orientări cu privire la metoda de stabilire a valorilor de referință. Cu toate acestea, în toate statele membre evaluate, Curtea a observat că nivelul de referință stabilit pentru indicatorii de rezultat se baza în general pe date istorice privind ratele de succes în finalizarea unor măsuri similare, pe integrarea ulterioară a participanților pe piața muncii și pe informații statistice precum distribuția între participanți inactivi și participanți șomeri.

²⁶ Anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1304/2013.

121. Curtea a invitat autoritățile naționale să aducă dovezi care să susțină datele lor subiacente. Toate statele membre au prezentat explicații generale cu privire la procesul de compilare a datelor, însă niciunul nu a fost în măsură să furnizeze informațiile solicitate în întregime.

122. De exemplu, în Italia și Spania, compilarea datelor era rezultatul unui proces de tip ascendent (*bottom-up*). Într-adevăr, pentru aceste două state membre, elementele de probă furnizate arată că datele cu privire la rata de succes a tinerilor NEET în finalizarea măsurilor și la rata de integrare ulterioară pe piața muncii fuseseră colectate la nivel regional. Datele subiacente utilizate de către diferitele regiuni pentru a obține scenariul de referință nu au fost însă puse la dispoziția Curții în vederea unei evaluări.

123. În Portugalia, datele subiacente au fost comunicate, dar Curtea a constatat erori în calculul indicatorilor. În plus, datele utilizate pentru estimarea indicatorilor de referință nu erau suficient de detaliate (a se vedea **caseta 8**).

Caseta 8 – Deficiențe identificate în stabilirea valorilor de referință în Portugalia

Eroare de calcul: în calcularea valorii de referință pentru indicatorul CR01 („șomeri care participă până la capăt la intervenția sprijinită de YEI”), numitorul utilizat nu era coerent cu datele utilizate pentru calculul numărătorului, deoarece numitorul includea mai multe măsuri decât cele utilizate la calculul numărătorului. În cazul în care cele două seturi de date ar fi fost coerente, rata de referință ar fi crescut de la 50,5 % la 79 %. Probleme similare au fost detectate în legătură cu indicatorii CR04 și CR07, care constituie o variație a CR01, dar se aplică șomerilor de lungă durată și tinerilor NEET inactivi.

Reprezentativitate insuficientă: rezultatele obținute de programul INSERJOVEM au fost utilizate ca substituent pentru a estima indicatorii CR02 („participanți șomeri care primesc o ofertă de muncă, de continuare a studiilor, de ucenicie sau de stagiul la încetarea calității de participant”) și CR03 („participanți șomeri care urmează un program de educație/formare, care obțin o calificare sau care ocupă un loc de muncă, inclusiv cei care desfășoară o activitate independentă, la încetarea calității de participant”). Cu toate acestea, programul INSERJOVEM nu este suficient de larg pentru a fi reprezentativ pentru măsurile legate de educație sau de antreprenoriat. Probleme similare au fost detectate în legătură cu indicatorii CR05, CR06, CR08 și CR09, care constituie o variație a indicatorilor CR02 și CR03, dar care se aplică șomerilor de lungă durată și tinerilor NEET inactivi.

124. Un element important pentru stabilirea atât a unor date de referință, cât și a unor valori-țintă pentru indicatorii de performanță constă în determinarea ratei preconizate de succes a participanților. În Croația și Portugalia, au fost utilizate rate de succes diferite, în funcție de statutul participanților la intrarea în sistem, pentru tinerii NEET inactivi fiind anticipată o rată de succes mai mică. Nu a fost prezentată însă nicio dovadă în sprijinul ratelor diferite utilizate. În Spania și în Italia, ratele de succes preconizate erau aceleași, indiferent dacă participanții erau tineri inactivi sau șomeri, deoarece nu exista nicio corelație statistică între statutul la intrarea în sistem și rata lor de succes.

125. În ceea ce privește valorile-țintă care trebuiau atinse într-un anumit an vizat, s-a constatat că nu toate statele membre se așteptau să înregistreze progrese în comparație cu situația de referință. De exemplu, în programul operațional YEI/FSE din Franța, obiectivele care trebuiau atinse erau similare cu cele observate deja în trecut. În situațiile în care fuseseră stabilite ca valori-țintă rate mai mari de succes, acestea nu au fost justificate sau au fost fundamentate doar în termeni foarte generali.

126. Fiabilitatea scenariilor de referință și a valorilor-țintă stabilite în toate statele membre nu a putut fi evaluată fie din cauza faptului că datele justificative subiacente nu au fost puse la dispoziția Curții, fie deoarece s-a considerat că datele care au fost totuși furnizate nu erau de o calitate suficientă.

Probleme legate de orientările Comisiei privind colectarea de date

127. Pentru a veni în sprijinul statelor membre și pentru a asigura coerența în raportarea indicatorilor de rezultat, Comisia a emis orientări care stabilesc cerințele minime pe care trebuie să le respecte fiecare sistem de monitorizare pentru a fi în măsură să îndeplinească sarcinile prevăzute de regulamente²⁷.

128. În conformitate cu orientările Comisiei, indicatorii de rezultat pentru YEI/FSE ar trebui să reflecte dacă persoanele vizate participă până la capăt la intervenția YEI, dacă, ulterior,

²⁷ Anexa D, *Practical guidance on data collection and validation* (Orientări practice privind colectarea și validarea datelor), mai 2016.

acestea primesc sau nu o ofertă sau dacă situația lor se schimbă efectiv, indiferent dacă participă sau nu până la capăt la intervenție, și dacă oferta primită are o legătură sau nu cu participarea la măsurile sprijinite de YEI/FSE. O persoană care nu participă până la capăt la o intervenție sau operațiune cofinanțată prin YEI/FSE poate fi deci inclusă în categoria rezultatelor pozitive pe baza ofertelor primite și acceptate, ceea ce implică faptul că indicatorii YEI/FSE nu mai evaluează în realitate valoarea adăugată a unei acțiuni YEI. Această abordare atrage riscul unei supradecarări a rezultatelor (a se vedea **casetă 9**).

Casetă 9 – Rezultatele YEI au fost supraevaluate

Se ia ca exemplu cazul unui tânăr NEET ales pentru a participa la un program de formare de un an cu scopul de a obține o calificare care să îl ajute să intre pe piața muncii. Să ne imaginăm că, după șase luni, în condițiile în care programul de formare nu s-a terminat și tânărul respectiv nu a obținut niciun certificat, acesta nu mai participă la măsura respectivă și acceptă, de exemplu, o ofertă de muncă pentru o durată de două luni într-un domeniu complet diferit. Potrivit orientărilor emise de Comisie, se consideră că această persoană nu a finalizat intervenția YEI, dar că a primit o ofertă la momentul încetării calității de participant și că a acceptat această ofertă în termen de patru săptămâni de la încheierea măsurii YEI. Prin urmare, indicatorul ar atribui deci oferta de muncă intervenției YEI, deși, în realitate, acest lucru nu este adevărat.

129. Pe baza acestei interpretări, este dificil să se stabilească în ce măsură intervențiile YEI au contribuit la integrarea durabilă pe piața muncii a tinerilor din categoria NEET.

130. În plus, orientările Comisiei menționează în mod explicit că indicatorii de rezultat ar trebui să ia în considerare toate ofertele, indiferent de calitatea acestora, pentru a identifica în mod clar situația unei persoane la patru săptămâni și, apoi, la șase luni de la participarea acesteia la măsura cofinanțată. Nu este însă foarte clar momentul în care o ofertă este luată în calcul pentru indicatorii de rezultat, dată fiind interpretarea foarte flexibilă a condiției „la încetarea calității de participant”. Ofertele primite pe durata sprijinului acordat prin YEI sunt considerate ca rezultat, la fel ca ofertele care nu sunt legate de măsura subvenționată prin YEI sau ca ofertele rezultate din inițiativa proprie a participantului.

131. Orientările Comisiei menționează, de asemenea, că indicatorii de rezultat ar trebui să includă „persoanele care au obținut o calificare ca urmare a intervenției”²⁸. De exemplu, în cazul în care intervenția YEI constă în furnizarea unui program de formare certificată care duce la o calificare finală, se consideră că persoana respectivă, prin obținerea calificării, a participat în mod util la măsura propusă. Această realizare este însă din nou considerată în mod automat ca rezultat în indicatorii raportați cu privire la situația participanților după patru săptămâni și, respectiv, după șase luni. Această situație a fost observată în timpul vizitei în Spania.

132. Un alt aspect care ridică semne de întrebare în orientările Comisiei se referă la participanții care primesc o ofertă în cadrul unei operațiuni YEI, dar nu o acceptă. Conform orientărilor, această ofertă ar trebui să fie considerată ca un rezultat pozitiv, chiar și în cazul în care este respinsă și nu corespunde profilului persoanei.

133. În mod similar, există și cazul în care un participant YEI primește o altă ofertă (subvenționată și aceasta prin YEI), în același domeniu sau într-un domeniu diferit. În cazul în care persoana acceptă cea de a doua ofertă, se consideră că aceasta nu a finalizat acțiunea precedentă și, în același timp, că a primit o ofertă ca urmare a YEI. În realitate, această persoană este numărată de două ori, iar resursele YEI sunt folosite „în concurență” pentru aceeași persoană în mod ineficient.

134. Pe baza celor explicate mai sus, Curtea a conchis că interpretarea dată de Comisie în orientările sale duce la situații în care datele utilizate pentru raportarea indicatorilor de rezultat nu reflectă cu exactitate impactul măsurilor cofinanțate în cadrul YEI și tind să supraevalueze rezultatele.

Statele membre au utilizat doar parțial prefinanțarea suplimentară disponibilă pentru programele operaționale aferente YEI/FSE

135. În mai 2015, Comisia a propus o majorare la 30 % a ratei de prefinanțare inițială din alocarea specifică YEI/FSE (față de rata normală de 1 %), cu scopul de a aduce un răspuns

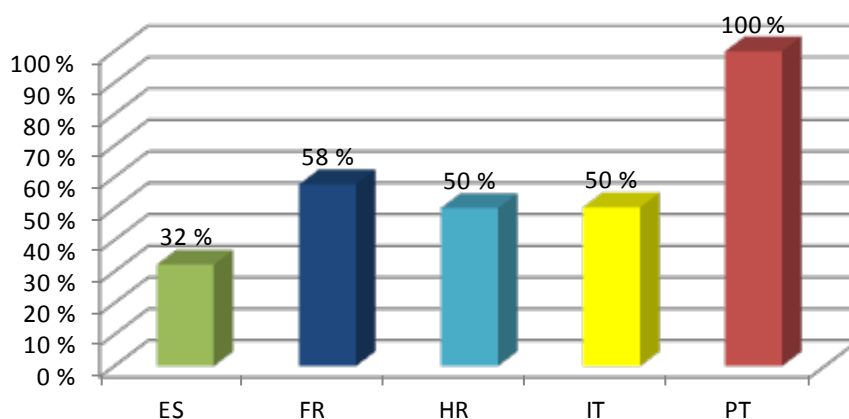
²⁸ Anexa D, Orientări practice privind colectarea și validarea datelor, mai 2016, p. 95.

rapid la șomajul în rândul tinerilor²⁹. Același regulament prevede și că 50 % din suma de prefinanțare suplimentară, sau 14,5 % din totalul fondurilor YEI alocate statelor membre, trebuie să fie justificată cu cereri de plată intermediare depuse până la data de 23 mai 2016. Statele membre care nu îndeplinesc această condiție sunt obligate să ramburseze suma totală corespunzătoare prefinanțării inițiale suplimentare acordate.

136. În afară de Portugalia, care a reușit să justifice, până la 23 mai 2016, totalul prefinanțării suplimentare primite, celelalte state membre vizitate nu au transmis cereri de plată decât pentru o parte din valoarea prefinanțării suplimentare primite, acest procent variind între 58 % în cazul Franței și 32 % în cazul Spaniei (a se vedea **figura 13**).

137. În 2016, întrucât suma justificată reprezenta mai puțin de 50%, Comisia a solicitat Spaniei să ramburseze 273,6 milioane de euro. Acest lucru nu a însemnat însă o pierdere de fonduri UE pentru statul membru, întrucât contribuția totală alocată din partea UE a rămas neschimbată.

Figura 13 – Procentul de prefinanțare suplimentară YEI justificată până la 23 mai 2016



Sursa: SFC2014.

²⁹ Regulamentul (UE) 2015/779 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2015 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1304/2013, în ceea ce privește acordarea unei sume de prefinanțare inițială suplimentară către programele operaționale sprijinite de Inițiativa „Locuri de muncă pentru tineri” (JO L 126, 21.5.2015, p. 1).

138. Faptul că statele membre nu au reușit să utilizeze decât parțial nivelul crescut de prefinanțare arată că, atunci când a propus creșterea prefinanțării suplimentare, Comisia a subestimat timpul necesar pentru crearea unor structuri adecvate în cadrul cărora să fie efectuate și declarate cheltuielile.

Rezultatele raportate pentru măsurile sprijinite prin YEI/FSE se situau sub a șeptări

139. Rezultatele YEI trebuie să fie demonstrate și comunicate în mod clar și este necesar să fie prevăzute mecanisme specifice de monitorizare și de evaluare³⁰, în plus față de raportul anual de implementare standard, care trebuie transmis Comisiei pentru fiecare program operațional FSE³¹.

140. Pentru a evalua progresele înregistrate începând cu 2013, Curtea a examinat rapoartele anuale de implementare elaborate de cele cinci state membre vizitate. Această analiză nu include Croația, deoarece acordul privind finanțarea nerambursabilă pentru YEI a fost semnat abia în noiembrie 2015, iar implementarea a început doar în a doua jumătate a anului 2015. Mai trebuie amintit și că raportul anual de implementare pe 2015 pentru Spania nu conținea cifre actualizate, limitându-se la a repeta cifrele din 2014³².

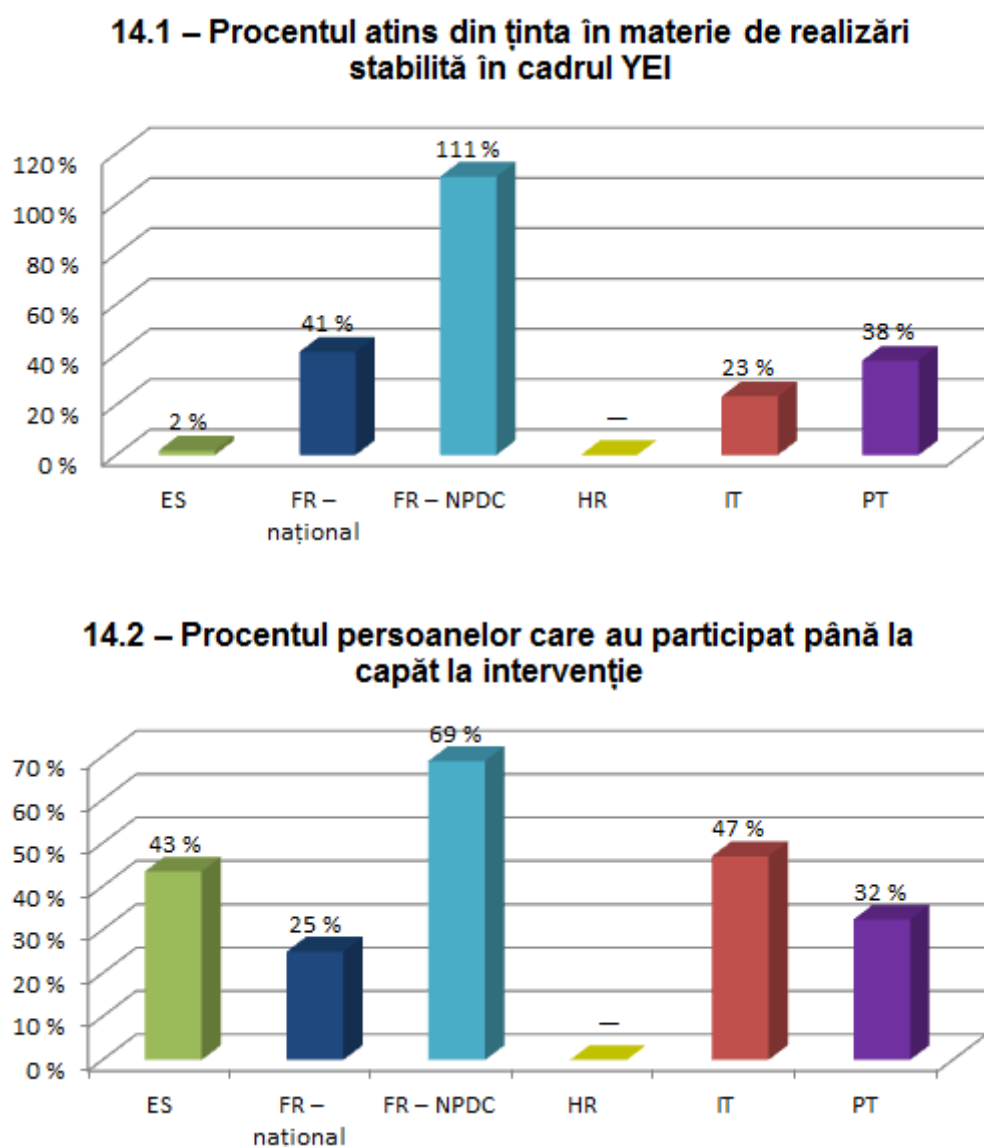
141. Se observă că, până la sfârșitul anului 2015, măsura în care fuseseră îndeplinite țintele fixate pentru realizări în cadrul YEI diferea între statele membre: astfel, în Franța (Nord-Pas-de-Calais), țintele inițiale în materie de realizări – și anume, numărul de participanți – fuseseră depășite (111 %), în timp ce în Italia nu fusese atins decât un procent de 23 % din ținta inițială (a se vedea ***figura 14.1***).

³⁰ Articolul 19 din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013.

³¹ Articolul 50 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

³² Raportul anual de implementare pe 2015 pentru Spania nu conținea actualizări ale cifrelor prezentate în cadrul primului raport de acest tip, care erau de fapt estimări. Această situație se explică prin decizia autorităților naționale de a nu raporta cifre aferente unor operațiuni care nu fuseseră încă selectate în mod oficial sau care erau doar parțial implementate.

Figura 14 – Realizări obținute cu ajutorul fondurilor YEI/FSE până la sfârșitul anului 2015¹



¹ Datele pentru Spania se referă doar la 2014.

Sursa: raportul anual de implementare pe 2015.

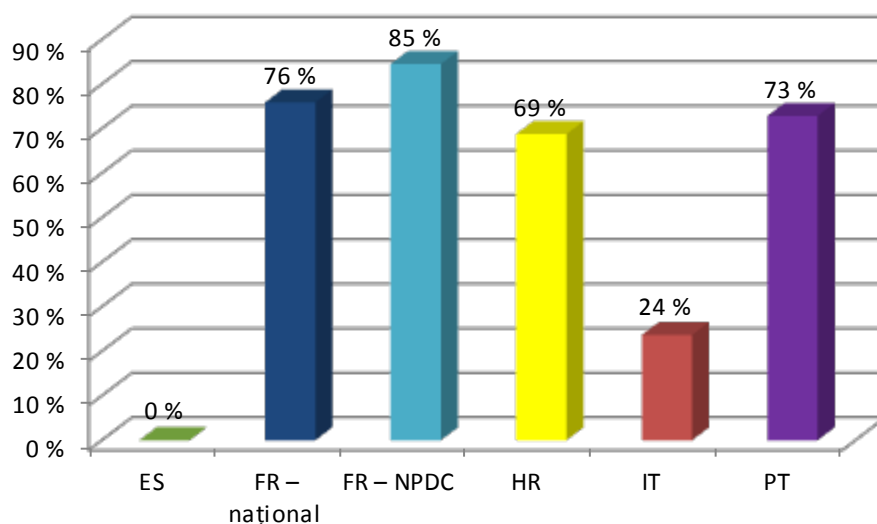
142. Totodată, ponderea persoanelor care au participat până la capăt la sistemul Garanției pentru tineret finanțat prin YEI/FSE variază între statele membre: trebuie remarcat faptul că mai puțin de o treime din persoane au finalizat intervenția propusă în cazul programului operațional YEI/FSE din Franța și al axei YEI/FSE din programul operațional FSE din Portugalia. Acest aspect dă naștere unor preocupări cu privire la eficacitatea măsurilor din cadrul Garanției pentru tineret finanțate prin YEI/FSE (a se vedea **figura 14.2**).

143. Nu în ultimul rând, informațiile comunicate de către statele membre arată că grupul tinerilor NEET inactivi a beneficiat cel mai puțin de pe urma măsurilor. De exemplu, în Portugalia, niciunul dintre participanți nu făcea parte din acest grup. În plus, doar 1 % dintre participanți din cele cinci state membre vizitate erau persoane cu dizabilități, doar 8 % erau imigranți (95 % din aceștia se aflau în Franța) și doar 22 % proveneau dintr-o gospodărie în care toate persoanele se aflau în șomaj (50 % din aceștia se aflau în Portugalia).

Până la sfârșitul anului 2015, finanțarea disponibilă prin YEI/FSE nu a fost utilizată decât în mod limitat

144. Nivelurile de cheltuieli declarate în rapoartele anuale de implementare pe 2015 arată că numai Portugalia a prezentat o cerere de plată pentru o sumă reprezentând 47 % din totalul bugetului YEI/FSE din cursul anului. În afară de Spania, care nu a declarat nicio sumă sub formă de cheltuieli angajate, celelalte state membre angajaseră între 24 % (Italia) și 85 % (Franța – Nord-Pas-de-Calais) din bugetul total (a se vedea **figura 15**).

Figura 15 – Procentul de cheltuieli angajate: situația la sfârșitul anului 2015



Sursa: raportul anual de implementare pe 2015.

145. Acest lucru ilustrează faptul că finanțarea suplimentară din partea UE pusă la dispoziție prin intermediul YEI/FSE nu a fost pe deplin utilizată de statele membre pentru a furniza un sprijin adițional destinat categoriei NEET, existând riscul ca prefinanțarea suplimentară să trebuiască să fie rambursată Comisiei (a se vedea punctele 135-138). În acest context, multe

dintre statele membre auditate au menționat că nu puseseră încă la punct mecanismele administrative necesare pentru certificarea cheltuielilor suportate (altfel spus, nu desemnaseră încă autoritățile de management și pe cele de certificare). O problemă comună în acest sens a fost și crearea unui sistem IT capabil să asigure trasabilitatea cheltuielilor.

Întârzierile în implementare au limitat utilitatea primelor evaluări ale măsurilor de sprijin din cadrul YEI/FSE

146. Statele membre ar trebui să evalueze eficacitatea, eficiența și impactul sprijinului acordat prin YEI/FSE cel puțin de două ori în cursul perioadei de programare. Prima evaluare trebuia să fie încheiată până la 31 decembrie 2015³³, iar a doua evaluare, până la 31 decembrie 2018.

147. Analiza Curții a arătat că, deoarece programele se aflau încă în primele faze, niciunul dintre rapoartele de evaluare prezentate de statele membre nu a analizat eficiența măsurilor finanțate prin YEI, raportul costuri-beneficii sau impactul lor. Limitările care existau în sistemele de monitorizare și lipsa de date fiabile au avut, la rândul lor, un impact asupra calității acestor evaluări. În special, Spania, Croația și Portugalia au declarat că au întâmpinat dificultăți la implementarea sistemului IT utilizat pentru gestionarea bazei de date.

148. Pe baza celor de mai sus, Curtea consideră că, deși regulamentul prevedea că primele evaluări trebuiau să fie realizate până la 31 decembrie 2015, întârzierile în implementare au limitat utilitatea acestora.

Dificultățile în implementare au fost confirmate de cazurile individuale eșantionate direct

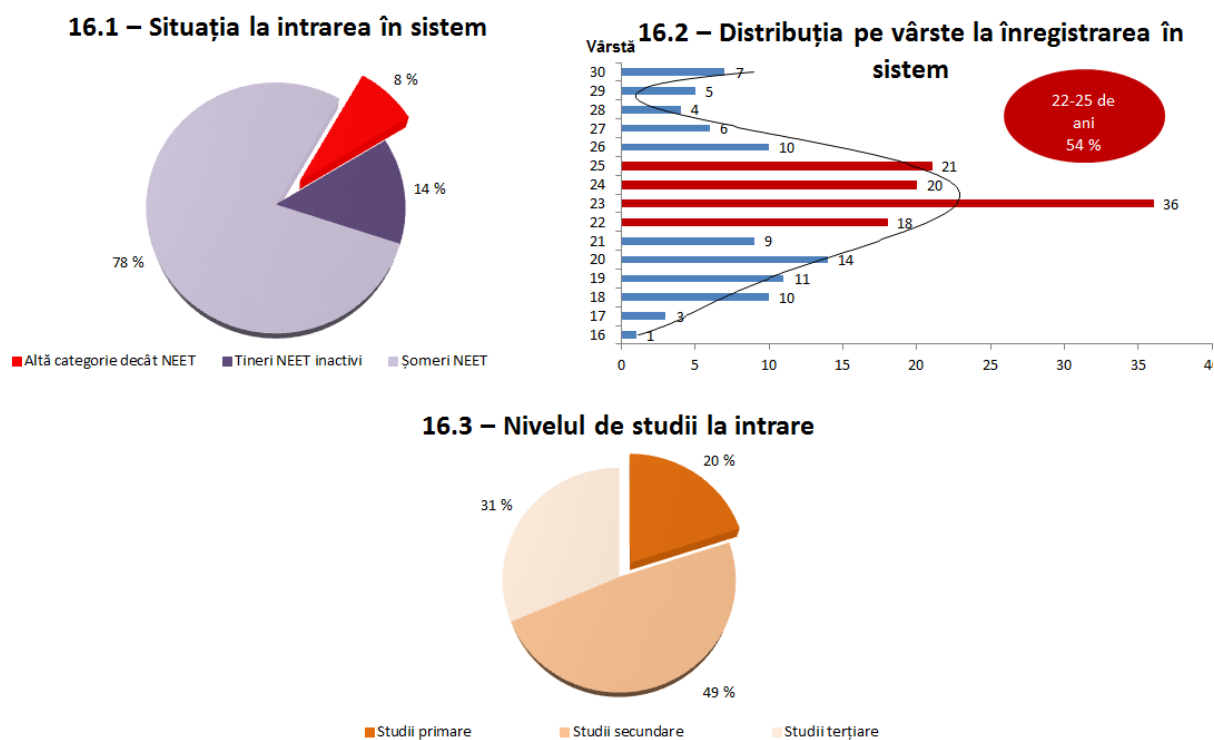
149. Curtea a examinat și cazurile individuale dintr-un eșantion format din 175 de participanți la măsurile din cadrul Garanției pentru tineret cofinanțate prin YEI/FSE. Din fiecare stat membru, cu excepția Franței, au fost selectate aleatoriu 35 de persoane. În Franța, au fost selectați 20 de participanți care au beneficiat de sprijin prin programul

³³ Articolul 19 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013.

operațional național și alte 15 persoane care au primit sprijin în cadrul programului operațional pentru regiunea Nord-Pas-de-Calais.

150. La momentul intrării lor în sistemul Garanției pentru tineret, 78 % din totalul participanților selectați erau șomeri, 14 % erau inactivi, iar 8 % nu îndeplineau criteriile pentru a fi incluși în categoria NEET (a se vedea **figura 16.1**). În plus, 11 % dintre participanți beneficiau deja de o măsură de sprijin înainte de lansarea Garanției sau nu făceau parte din categoria de vârstă stabilită în programul operațional³⁴, nefiind astfel eligibili pentru cofinanțare.

Figura 16 – Caracteristicile participanților la YEI incluși în eșantion



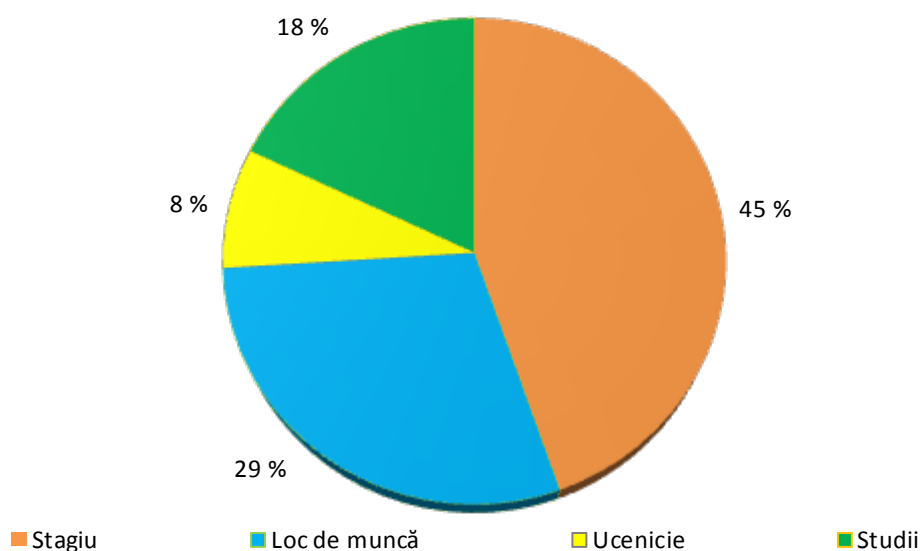
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de către statele membre cu privire la persoanele fizice.

³⁴ Normele de eligibilitate din sistemul spaniol prevedeau înregistrarea prealabilă în baza de date a Garanției pentru tineret – *Sistema Nacional de Garantía Juvenil*. În plus, deși Spania a întreat Comisia dacă poate crește limita de vârstă pentru beneficiarii programului operațional YEI la data de 3.12.2015, s-a constatat că anumiți participanți aveau deja peste 25 de ani înainte de această dată.

151. 54 % din participanți se încadrau în intervalul de vârstă 22-25 de ani (a se vedea **figura 16.2**). În plus, 80 % aveau studii secundare sau studii superioare și peste 30 % erau absolvenți de învățământ superior (a se vedea **figura 16.3**). Aceste cifre confirmă faptul că persoanele care beneficiau în cea mai mare măsură de YEI erau tinerii cei mai bine calificați și mai educați.

152. 25 dintre cele 175 de persoane incluse în eșantionul examinat au părăsit sistemul Garanției pentru tineret fără să fi primit o ofertă de muncă, de stagiu, de continuare a studiilor sau de ucenicie. Restul de 150 primiseră o astfel de ofertă, 45 % dintre aceștia beneficiind de o ofertă de stagiu (a se vedea **figura 17**). În cele 25 de cazuri în care nu s-a primit nicio ofertă, acest lucru se explică fie prin faptul că beneficiarii au renunțat la sistem, fie prin aceea că măsura de însoțire a expirat fără a conduce la o ofertă. Acesta a fost cazul în Franța, unde anumiți furnizori de servicii din cadrul Garanției pentru tineret au stopat după patru luni sprijinul acordat tinerilor NEET din cauza unei interpretări greșite a modului în care ar trebui să se aplice regula de patru luni.

Figura 17 – Tipurile de ofertă propuse



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de către statele membre cu privire la persoanele fizice.

153. În Italia, trebuie remarcat faptul că în toate cazurile din eșantionul de persoane care acceptaseră o ofertă de stagiu (nouă persoane), au existat întârzieri semnificative în

efectuarea plăților (de cel puțin două luni). Italia a recunoscut că efectuarea cu întârziere a plăților a fost o problemă recurentă pentru ansamblul stagiilor, și nu doar în cazul persoanelor incluse în eșantion. Întârzierile înregistrate la primirea plăților erau, în medie, de 64 de zile.

154. Intervalul de timp dintre înregistrarea în sistemul Garanției pentru tineret și acceptarea unei oferte a fost, în medie, de 112 zile (adică mai puțin de patru luni). Totuși, în 27 % din cazuri, timpul scurs între înregistrare și acceptarea unei oferte a depășit patru luni, iar în 7 % din cazuri, a depășit un an.

155. Pe baza criteriilor stabilite de statele membre cu privire la ceea ce constituie o ofertă de bună calitate, ofertele propuse participanților au fost considerate a fi de bună calitate în 91 % din cazuri. Cu toate acestea, au fost constatate necorelări între profilurile participanților și ofertele primite (a se vedea ***caseta 10***).

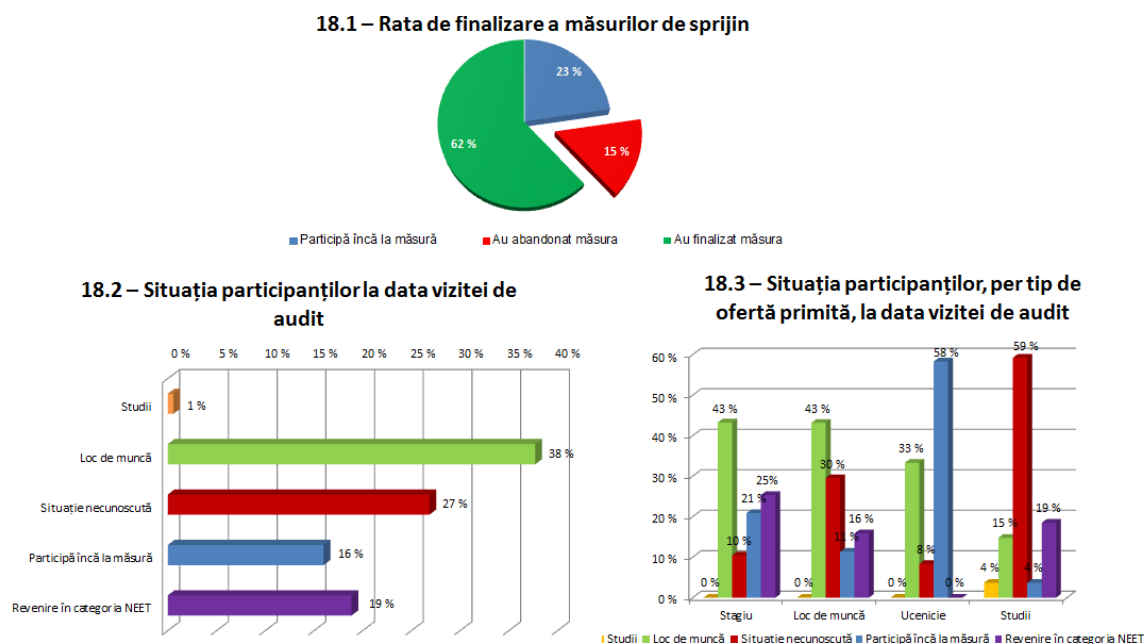
Caseta 10 – Exemple de necorelare între profilurile individuale și ofertele propuse

O persoană care deținea o diplomă universitară în construcții civile și trei ani de experiență profesională ca profesor de matematică a primit o ofertă de stagiu de un an la o școală de limbi străine, în condițiile în care obiectivul programului de formare pe care îl urma această persoană consta în dezvoltarea competențelor sale didactice și de lucru în sala de clasă. După nouă luni, participantul a părăsit stagiul, preferând să devină șomer.

O persoană care deținea o diplomă universitară în domeniul relațiilor de muncă a primit o ofertă de a lucra timp de două săptămâni ca muncitor în construcții, chiar dacă dosarul său nu conținea nicio referință la vreo experiență anterioară în acest domeniu sau la un interes special pentru activitatea de construcții.

O persoană care deținea o diplomă de master în psihologia legală și criminalistică a primit o ofertă de formare în domeniul marketingului și al managementului fără să fi indicat vreun interes special în acest domeniu.

156. La momentul analizei realizate de Curte, 62 % dintre participanți finalizaseră măsura de sprijin, 23 % erau încă în curs de a beneficia de aceasta și 15 % renunțaseră la măsura primită (aproximativ două treimi dintre aceste persoane se aflau în Croația) (a se vedea ***figura 18.1***).

Figura 18 – Rata de finalizare a măsurilor de sprijin și situația actuală a participanților

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de către statele membre cu privire la participanții individuali.

157. Sustenabilitatea integrării participanților pe piața muncii reprezintă în continuare o provocare. 38 % dintre participanți au fost angajați sau participau la programe de învățământ, dar 19 % au revenit în categoria NEET. În plus, în cazul a 27 % din participanți (în cea mai mare parte din Spania, Franța și Italia), situația acestor persoane nu este cunoscută (a se vedea **figura 18.2**).

158. Ofertele de locuri de muncă și cele de stagii erau corelate cu rate mai bune de integrare a participanților pe piața muncii (a se vedea **figura 18.3**). Acest lucru poate fi explicat parțial prin faptul că participanții la aceste măsuri erau mai puțin desprinși de piața muncii, aveau nivelul de studii cel mai înalt și dispuneau de mai mulți ani de experiență profesională. Programele de ucenicie s-au dovedit a fi cele mai eficiente pentru a împiedica revenirea participanților în categoria NEET. Acest lucru este legat de durata perioadelor de ucenicie, care este cuprinsă între un an și trei ani.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

159. Potrivit concluziilor Curții, chiar dacă cele șapte state membre realizaseră progrese în implementarea Garanției pentru tineret și obținuseră unele rezultate, situația actuală, la mai

bine de trei ani de la adoptarea recomandării Consiliului, nu se ridică la înălțimea așteptărilor inițiale formulate cu ocazia lansării garanției, potrivit cărora fiecare tânăr NEET ar trebui să primească o ofertă de bună calitate în termen de patru luni. Totodată, Curtea a conchis că, la data auditului, contribuția Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor la realizarea obiectivelor Garanției pentru tineret în cele cinci state membre vizitate era foarte limitată.

Evaluarea progreselor realizate în implementarea Garanției pentru tineret

160. Potrivit evaluării Curții, realizată pe baza așteptărilor formulate în cadrul cerințelor din recomandarea Consiliului privind înființarea Garanției pentru tineret, niciunul dintre statele membre vizitate nu se asigurase deocamdată că toți tinerii NEET aveau posibilitatea de a accepta o ofertă prezentată în termenul de patru luni, care să îi ajute să se integreze pe piața muncii în mod durabil. Întrucât Garanția pentru tineret se bazează pe o recomandare a Consiliului, deci pe un instrument legislativ fără caracter obligatoriu, punerea sa în aplicare depinde de bunăvoința statelor membre.

161. În ceea ce privește progresele înregistrate în identificarea și înregistrarea tinerilor NEET, Curtea a constatat că proporția tinerilor NEET înregistrați până la sfârșitul anului 2015 nu a cunoscut o creștere semnificativă și că, în plus, contribuția Garanției pentru tineret în acest sens a fost dificil de evaluat (a se vedea punctele 36-42).

162. Pentru aceeași perioadă, nivelul rezultatelor pozitive înregistrate la ieșirea din sistemul Garanției pentru tineret a variat în rândul statelor membre vizitate, găsirea unui loc de muncă fiind cel mai frecvent tip de rezultat pozitiv obținut. Pentru anul 2014, numărul rezultatelor pozitive la ieșirea din sistem a acoperit doar aproximativ jumătate din numărul total al înregistrărilor. Acest nivel a crescut în 2015 la 62 % (a se vedea punctele 43-50).

163. În plus, în 2014, 70 % din rezultatele pozitive respectaseră termenul de patru luni. Situația s-a înrăutățit însă în 2015 în cazul a patru dintre statele membre vizitate, media generală reducându-se la 59 % (a se vedea punctele 51-52).

164. În ceea ce privește durabilitatea rezultatelor pozitive, Curtea a analizat informațiile disponibile în legătură cu participanții la 6, 12 și 18 luni de la ieșirea acestora din sistemul

Garanției pentru tineret. S-a constatat astfel că nivelul de durabilitate s-a deteriorat progresiv de la 6 la 12 luni și de la 12 la 18 luni (a se vedea punctele 53-59).

Recomandarea 1

În cadrul viitoarelor inițiative în domeniul ocupării forței de muncă, statele membre și Comisia ar trebui:

- să canalizeze așteptările stabilind obiective și ținte realiste și realizabile;
- înainte de conceperea sistemelor, să realizeze evaluări ale decalajului între situația existentă și obiectivele urmărite, precum și analize de piață.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: ori de câte ori este propusă o nouă inițiativă.

Analiza factorilor care au un impact asupra rezultatelor Garanției pentru tineret

Strategii inadecvate pentru acoperirea tuturor tinerilor NEET

165. Statele membre nu au elaborat strategii adecvate, cu etape și obiective clare, pentru a ajunge la toți tinerii NEET. Astfel, unele state membre nu au vizat toți tinerii, așa cum se solicita în recomandarea Consiliului, ci numai o subpopulație din această categorie. În plus, în unele cazuri, accentul a fost pus pe proactivitatea de care trebuiau să dea dovadă tinerii NEET în legătură cu participarea la sistem. Prin urmare, sunt necesare mai multe eforturi pentru a sprijini tinerii cei mai desprinși de piața muncii, această concluzie fiind împărtășită și de Comisie în comunicarea sa³⁵ (a se vedea punctele 61-67).

166. Părțile interesate relevante pot fi actori-cheie în efortul de a se ajunge la persoanele cele mai îndepărtate de piața muncii. Deși acești parteneri au fost implicați într-o anumită măsură în toate statele membre vizitate, este nevoie de o definiție clară a implicării lor și a

³⁵ COM(2016) 646 final.

modului în care ei pot contribui la proces în modul cel mai eficient și eficace posibil (a se vedea punctele 68-70).

167. Între 2013 și sfârșitul lunii martie 2016, populația de tineri NEET inactivi (care sunt cei mai desprinși de piața muncii) s-a menținut la un nivel stabil de aproximativ 2 milioane de persoane în statele membre vizitate, în timp ce populația de șomeri NEET a scăzut de la 2,7 milioane la 2,3 milioane de persoane (a se vedea punctele 71-72).

Recomandarea 2

Statele membre ar trebui să elaboreze strategii corespunzătoare pentru a ajunge la populația vizată, care să permită identificarea totalității populației NEET în vederea înregistrării acesteia. Aceste strategii ar trebui să stabilească obiective anuale concrete și măsurabile și să identifice principalele provocări și planurile de acțiune adecvate pentru a le face față. Comisia ar trebui să sprijine statele membre în acest demers.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: jumătatea anului 2018.

Statele membre nu au evaluat costurile și finanțarea disponibilă

168. Deși politica de ocupare a forței de muncă ține în primul rând de competența statelor membre, niciuna dintre cele șapte țări vizitate nu a fost în măsură să prezinte o estimare a costului suplimentar preconizat pe care îl presupune angajamentul de a propune o ofertă pentru fiecare tânăr NEET în termen de patru luni. În plus, planurile de implementare a Garanției pentru tineret elaborate de aceste state membre conțineau o serie de măsuri care urmau să fie propuse tinerilor NEET pe baza fondurilor ESI pentru perioada 2014-2020, în special în cadrul YEI și al FSE (a se vedea punctele 73-75).

169. Raportat la costurile implementării Garanției pentru tineret la nivelul UE estimate în conformitate cu cercetările recente ale OIM și ale Eurofound, nivelul finanțării disponibile în cadrul YEI/FSE pentru perioada 2014-2020 nu ar acoperi decât o mică parte din fondurile necesare. Prin urmare, acoperirea tuturor tinerilor care intră în șomaj sau care părăsesc sistemul formal de învățământ – acesta fiind dezideratul exprimat în recomandarea

Consiliului – nu poate fi asigurată doar cu resursele disponibile de la bugetul UE (a se vedea punctele 76-78).

Recomandarea 3

Statele membre ar trebui să facă un bilanț complet al costurilor pe care le presupune implementarea Garanției pentru tineret pentru întreaga populație NEET. Pe baza acestei estimări, statele membre ar trebui să stabilească o ordine de prioritate pentru măsurile conexe care urmează să fie puse în aplicare, în funcție de finanțarea disponibilă.

La cererea statelor membre, Comisia ar trebui să le acorde sprijin în acest demers.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: jumătatea anului 2018.

Dificultăți legate de integrarea durabilă a tinerilor NEET

170. Potrivit evaluării Curții, nu a fost realizată până în prezent nicio analiză detaliată a populației NEET. Acestea fiind spuse, toate statele membre vizitate analizaseră problema necorelării competențelor cu piața muncii în diferite studii, dar concluziile acestora nu au fost luate în considerare în mod suficient la stabilirea tipurilor și a numărului de oferte care urmau să fie incluse în planurile naționale de implementare a Garanției pentru tineret (a se vedea punctele 81-83).

171. Toate statele membre avuseseră în vedere o definiție a conceptului de „ofertă de bună calitate”: chiar dacă aceasta diferă între statele membre, există o serie de criterii comune. În trei state membre, definiția este prezentată în termeni mai degrabă generali în planurile naționale de implementare a Garanției pentru tineret și este asociată în mod direct cu o integrare durabilă pe piața muncii. Deși este vorba de o evoluție salutară, aceasta nu înseamnă neapărat și un rezultat pozitiv în urma participării la Garanția pentru tineret, întrucât o condiție prealabilă pentru integrarea durabilă a tinerilor NEET pe piața muncii este o creștere economică suficientă (a se vedea punctele 89-91).

172. Curtea a subliniat această problemă într-o secțiune anterioară a raportului referitoare la rezultate, unde s-a arătat că procentul rezultatelor pozitive a scăzut de-a lungul perioadei care a urmat ieșirii din sistem a participanților (după 6, după 12 și, respectiv, după 18 luni).

Un proces adecvat de evaluare a competențelor și de stabilire a profilurilor ținând seama de cererea de pe piața muncii este esențial pentru o integrare mai durabilă (a se vedea punctele 84-88).

Recomandarea 4

Împreună cu EMCO, Comisia ar trebui să elaboreze și să propună standarde pentru criteriile de calitate aplicabile ofertelor propuse în cadrul Garanției pentru tineret.

Statele membre ar trebui să se asigure că ofertele sunt considerate a fi de bună calitate numai dacă ele corespund profilului participantului și cererii de pe piața muncii și dacă acestea duc la o integrare durabilă pe piața muncii.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: jumătatea anului 2018.

Calitatea slabă a datelor

173. Toate statele membre vizitate nu dispuneau decât de informații limitate privind tipul de asistență de care beneficiaseră tinerii NEET înainte de lansarea Garanției pentru tineret, numărul de oferte/servicii propuse acestora și costurile aferente. Totodată, Curtea a observat mai multe incoerențe și probleme de fiabilitate la nivelul datelor pe care statele membre le comunicaseră către EMCO. Aceste deficiențe au afectat comparabilitatea datelor. Probleme, inclusiv legate de exhaustivitatea datelor, au fost observate în state membre în care existau mai mulți furnizori de servicii în cadrul Garanției pentru tineret și în care sistemul de raportare nu era armonizat (a se vedea punctele 92-98).

Recomandarea 5

Comisia ar trebui să identifice și să difuzeze bune practici în materie de monitorizare și raportare, bazate pe analiza sa generală cu privire la sistemele existente în statele membre.

Statele membre ar trebui să își îmbunătățească sistemele de monitorizare și de raportare, astfel încât acestea să furnizeze cu regularitate date de calitate care să faciliteze elaborarea unor politici pentru tineret bazate într-o mai mare măsură pe elemente concrete. În special, acestea ar trebui să amelioreze capacitatea de a urmări situația participanților care ies din sistemul Garanției pentru tineret, cu scopul de a reduce, în cea mai mare măsură posibilă, numărul de situații necunoscute.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: jumătatea anului 2018.

Evaluarea contribuției aduse de Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor

174. Întrucât finanțarea alocată în cadrul YEI completează fondurile disponibile în cadrul FSE și constituie o parte importantă a resurselor financiare disponibile pentru implementarea Garanției pentru tineret, Curtea a evaluat modul în care această inițiativă a contribuit la implementarea de ansamblu a Garanției pentru tineret. Potrivit concluziilor Curții, contribuția YEI în cele cinci state membre vizitate a fost, până în prezent, foarte limitată din cauza deficiențelor în elaborarea părții dedicate YEI din programele operaționale, a problemelor legate de măsurarea rezultatelor YEI și a faptului că prefinanțarea suplimentară pusă la dispoziție a fost utilizată doar parțial.

Deficiențe în elaborarea părții dedicate YEI din programele operaționale

175. Niciunul dintre cele cinci state membre vizitate nu a realizat o evaluare globală a caracteristicilor populației NEET. De asemenea, autoritățile naționale nu au procedat la o evaluare corespunzătoare a decalajului între situația existentă și obiectivele urmărite. Numărul total de tineri NEET care urmau să beneficieze de finanțarea YEI a fost stabilit pe baza sumei prevăzute a fi alocate, fără să se procedeze la o evaluare a tipurilor de ofertă și a costului unitar al acestora. Deși au fost consultate, unele părți interesate relevante au

criticat transparența procedurii și au considerat că nu a avut loc o consultare corespunzătoare (a se vedea punctele 102-111).

Recomandarea 6

Comisia ar trebui să se asigure, prin intermediul procesului de aprobare a modificărilor aduse programelor operaționale, în special având în vedere creșterea semnificativă iminentă a finanțării alocate pentru YEI, că statele membre realizează o evaluare globală a caracteristicilor populației NEET pentru a se asigura că măsurile aferente YEI incluse în programele operaționale vor răspunde în mod adecvat nevoilor acestor persoane.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: modificarea programelor operaționale în urma creșterii bugetului alocat pentru YEI.

Riscul ca YEI/FSE să înlocuiască finanțarea națională

176. Statele membre vizitate nu au fost în măsură să confirme dacă fondurile YEI/FSE ar genera o creștere netă a cheltuielilor publice alocate pentru categoria NEET. Prin urmare, există riscul ca resursele YEI/FSE să nu conducă de fapt la o creștere netă a finanțării disponibile pentru tinerii NEET și ca aceste fonduri să se substituie, cel puțin parțial, cheltuielilor finanțate anterior din bugetele naționale. Evaluarea realizată de Curte cu privire la axele/programele operaționale aferente YEI/FSE a arătat că majoritatea măsurilor care urmau să primească finanțare prin YEI existau deja, această situație contribuind la creșterea riscului menționat mai sus (a se vedea punctele 112-116).

Calitatea datelor și orientările Comisiei privind colectarea datelor afectează măsurarea rezultatelor YEI

177. Curtea a ajuns la concluzia că fiabilitatea scenariilor de referință și a valorilor-țintă stabilite pentru indicatorii de rezultat ai YEI nu putea fi evaluată în toate statele membre vizitate fie deoarece datele justificative subiacente nu au fost puse la dispoziție, fie pentru că datele furnizate nu erau de o calitate suficientă (a se vedea punctele 119-126).

178. În plus, interpretarea dată de Comisie în orientările sale cu privire la colectarea datelor duce la situații în care datele utilizate pentru raportarea indicatorilor de rezultat nu reflectă cu exactitate impactul măsurilor cofinanțate în cadrul YEI și tind să supraevalueze rezultatele (a se vedea punctele 127-134).

Recomandarea 7

Comisia ar trebui să își revizuiască orientările privind colectarea de date pentru a reduce la minimum riscul de supradeclarare a rezultatelor. În special:

- Indicatorii de rezultat din cadrul YEI ar trebui să prezinte doar situația participanților YEI care au finalizat o măsură, evaluând situația acestora după patru săptămâni și după șase luni de la finalizarea măsurii.
- În cazul măsurilor de formare prin care se urmărește obținerea unei certificări, finalizarea acestora nu ar trebui înregistrată din nou ca realizare după patru săptămâni și după șase luni de la finalizarea măsurii.

Statele membre ar trebui să își revizuiască valorile de referință și valorile-țintă în consecință.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: septembrie 2017, în timp util pentru ca statele membre să poată reflecta aceste aspecte în rapoartele lor anuale de implementare din 2017.

Prefinanțarea pentru programele operaționale aferente YEI/FSE nu a fost utilizată integral

179. Atât Comisia, cât și statele membre au subestimat timpul de care aveau nevoie pentru a pune la punct pe teren mecanismele administrative necesare pentru a începe cheltuirea și declararea fondurilor YEI, ceea ce a dus la o situație în care statele membre au utilizat doar parțial prefinanțarea suplimentară pusă la dispoziție. La sfârșitul lui 2015, Portugalia era singurul stat membru care transmisese o cerere de plată către Comisie. Spaniei i se solicitase să ramburseze 273,6 milioane de euro (a se vedea punctele 135-138).

Rezultatele raportate pentru măsurile sprijinite prin YEI/FSE se situau sub așteptări

180. În urma unei analize a rezultatelor prezentate în rapoartele anuale de implementare ale statelor membre vizitate, Curtea a observat diferite niveluri de respectare a valorilor-țintă în materie de realizări fixate pentru YEI, precum și diferențe la nivelul procentului de persoane care participaseră până la capăt la o intervenție. Curtea a remarcat, de asemenea, că grupul tinerilor NEET inactivi a beneficiat cel mai puțin de pe urma sprijinului furnizat și că, până la sfârșitul anului 2015, nu se înregistrase decât o utilizare limitată a finanțării disponibile în cadrul YEI/FSE (a se vedea punctele 138-142).

181. Conform regulamentului, primele evaluări ale YEI trebuiau să fie realizate până la 31 decembrie 2015, dar întârzierile în implementare au limitat utilitatea acestora (a se vedea punctele 144-148).

Dificultățile în implementare au fost confirmate de cazurile individuale eșantionate direct

182. Rezultatele analizei eșantionului selectat au arătat că persoanele care au beneficiat cel mai mult de pe urma măsurilor cofinanțate prin YEI erau acei tineri la care era cel mai ușor să se ajungă, în timp ce grupurile cele mai defavorizate au fost subreprezentate. Au fost detectate probleme legate de eligibilitatea participanților, iar durabilitatea integrării lor pe piața muncii a fost o provocare. Alte deficiențe au fost constatate la stabilirea profilurilor participanților individuali și în ceea ce privește corelarea ofertelor propuse cu profilurile (a se vedea punctele 149-158).

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana IVANOVA, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 martie 2017.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

ANEXĂ

**Monitorizarea Garanției pentru tineret: diferențe între statele membre la nivelul datelor
furnizate**

	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Categorie de vârstă	18-24	15-29	16-25	15-29	15-29	15-29	15-29
Data intrării în sistem	Ianuarie 2014	Iulie 2014	Ianuarie 2014	Ianuarie 2014	Mai 2014	Martie 2013	Ianuarie 2014
Intrări	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Numai noi intrări în sistem: noi intrări în cursul anului (inclusiv re-intrări)	X	X			X		
Noi intrări plus persoanele înregistrate anterior: noi intrări în cursul anului (inclusiv re-intrări) plus efectivul de persoane deja înregistrate la data lansării Garanției pentru tineret				X		X	X
Raportare continuă: noi intrări în cursul anului (inclusiv re-intrări)			X				
Caracteristicile intrării în sistem	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Intrarea în sistemul Garanției pentru tineret coincide cu înregistrarea ca șomer (sau cu începutul unei cereri de indemnizație completă de șomaj)	X			X		X	X
Cereri individuale de intrare în sistemul Garanției pentru tineret, urmate de validarea statutului NEET (nu este clar dacă tinerii trebuiau să fie în mod necesar înregistrați ca șomeri)		X					
Cereri individuale de intrare în sistemul Garanției pentru tineret, urmate de o evaluare a statutului					X		
Caracteristici necunoscute			X				
Efectivul de persoane	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Toate persoanele înregistrate în acel moment în sistemul Garanției pentru tineret (și care nu acceptaseră o ofertă) Prin definiție, sunt incluse numai persoanele care s-au alăturat sistemului de la data lansării Garanției pentru tineret (în 2014)	X	X			X		
Toate persoanele înregistrate în acel moment în sistemul Garanției pentru tineret (și care nu acceptaseră o ofertă), indiferent de data de înregistrare				X		X	X
Toate persoanele înregistrate în acel moment (și care nu acceptaseră o ofertă), indiferent de data de înregistrare			X				
Ieșirile din sistem	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Toate ieșirile din cursul anului – prin definiție, sunt incluse și persoanele care s-au alăturat sistemului în 2014	X	X			X		
Toate ieșirile din cursul anului			X				
Toate ieșirile din cursul anului, inclusiv persoanele care făceau parte din efectivul inițial și care se înregistraseră prima dată înainte de data lansării Garanției pentru tineret				X		X	X
Exhaustivitatea datelor referitoare la ieșirile din sistem (rezultate pozitive)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
DA		X			X	X	
Parțial	X		X	X			X
Exhaustivitatea datelor referitoare la ieșirile din sistem (rezultate negative)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
DA	X			X		X	X
Parțial					X		
NU		X	X				
Exhaustivitatea reflectării diferitelor situații în datele obținute în urma monitorizării	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
DA	X	X		X	X	X	X
NU			X				

Durata petrecută în sistem	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Măsurată de la data înregistrării	X	X			X		
Măsurată de la data înregistrării – orice durată era posibilă			X				
Măsurată de la data lansării Garanției pentru tineret (pentru efectivul deja înregistrat înainte de garanție) sau de la data înregistrării (pentru noile intrări din cursul anului)				X		X	X

Observatii specifice:

Irlanda:

- Ieșirile din sistem prin programele de ucenicie sunt incluse în categoria continuării studiilor.

Spania:

- Grupul-țintă inițial includea tinerii cu vârsta între 15 și 24 de ani; acesta a fost extins în 2015 la categoria de vârstă 25-29 de ani.
- Toate ieșirile din sistem sunt raportate ca fiind subvenționate. Nu este clar dacă și cum sunt luate în calcul ofertele de pe piața deschisă. Din acest motiv, datele utilizate pentru Spania sunt cele trimise de SPOFM, întrucât acestea includ și ofertele care nu au făcut obiectul unor subvenții.
- Datele obținute în urma monitorizării după 6 luni pentru anul 2014, referitoare la diferitele tipuri de situații, sunt complete doar pentru angajați și șomeri.

Franța:

- Franța a prezentat date pentru doi furnizori de servicii: *Pôle Emploi* și *Missions Locales*.
- Întrucât există riscul unei duble contabilizări, seturile de date nu au fost agregate, iar tabelele cu rezultatele colectărilor de date includ informații numai pentru furnizorul care acoperă cel mai mare număr de tineri (*Pôle Emploi*).

Croația:

- Ieșirile din sistem prin programele de ucenicie sunt incluse în categoria continuării studiilor.

Italia:

- Intrările înregistrate în Italia pentru 2014 acoperă perioada mai 2014-decembrie 2014, astfel încât o parte semnificativă din persoanele intrate nu vor fi avut posibilitatea de a atinge cele patru luni.

Portugalia:

- Ieșirile din sistem către o situație de șomaj includ participanții aflați în programe de formare profesională pe termen scurt (25-300 de ore).

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE:

„ȘOMAJUL ÎN RÂNDUL TINERILOR – AU REUȘIT POLITICILE UE SĂ SCHIMBE SITUAȚIA? O EVALUARE A GARANȚIEI PENTRU TINERET ȘI A INIȚIATIVEI PRIVIND OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ ÎN RÂNDUL TINERILOR”

REZUMAT

Despre acest raport

Comisia consideră că rezultatele actuale în ceea ce privește punerea în aplicare a Garanției pentru tineret corespund așteptărilor inițiale.

Comisia subliniază faptul că Garanția pentru tineret a condus la rezultate pozitive, deși recunoaște că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se adresa tuturor tinerilor, oferind servicii de calitate și în timp util. În special, după cum s-a subliniat în Comunicarea Comisiei (COM/2016/646) intitulată „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani”, aceasta a dat un impuls puternic reformelor structurale și inovării în domeniul politicilor, aspecte care sunt în afara domeniului de aplicare al prezentului raport.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele VI-VIII:

Comisia consideră că rezultatele actuale în ceea ce privește punerea în aplicare a Garanției pentru tineret corespund așteptărilor inițiale. Comisia remarcă faptul că concluziile Curții se bazează pe o evaluare a aspectelor incluse în sfera de aplicare a auditului. Comunicarea Comisiei din octombrie 2016 (COM/2016/646) intitulată „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani” face trimitere la primele rezultate pozitive și la alte elemente esențiale, cum ar fi impulsul dat de Garanția pentru tineret reformelor structurale și inovării în domeniul politicilor. Acest lucru a fost recunoscut de Consiliul European care, la 15 decembrie 2016, a solicitat continuarea Garanției pentru tineret și a salutat creșterea sprijinului pentru Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor. Pe lângă aceasta, Consiliul EPSCO din 8 decembrie 2016 a confirmat primele rezultate pozitive obținute prin măsurile și reformele puse în aplicare până în prezent.

În comunicarea sa din luna octombrie, Comisia recunoaște faptul că mecanismele Garanției pentru tineret nu au ajuns încă la toți tinerii care și-au pierdut locul de muncă și identifică o serie de domenii-cheie care pot fi îmbunătățite, mai ales o mai bună relaționare cu tinerii care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare (NEET) neînregistrați și cu cei slab calificați.

Comisia consideră că Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI – *Youth Employment Initiative*) are o contribuție substanțială la Garanția pentru tineret în statele membre respective. În pofida întârzierilor în unele state membre, punerea sa în aplicare a înregistrat progrese în mod constant în 2016. Până în iulie 2016, 1,4 milioane de persoane participaseră la o măsură finanțată de YEI în cele 20 de state membre eligibile. Până la sfârșitul lunii noiembrie 2016, numărul acestora a crescut la 1,6 milioane de persoane. Toate aceste state membre percep YEI drept un mecanism sau o pârgie-cheie prin care se permite operaționalizarea Garanției pentru tineret. În unele cazuri, aceasta este utilizată pentru a finanța majoritatea sau totalitatea măsurilor prevăzute în temeiul mecanismelor Garanției pentru tineret, de exemplu în Spania, unde 80 % din totalul acțiunilor planificate în cadrul Garanției pentru tineret sunt finanțate prin YEI. În Italia, YEI a devenit forța motrice a unei reforme majore și a dus la crearea unor noi servicii de ocupare a forței de muncă pentru tineret.

Comunicarea Comisiei (COM/2016/646) intitulată „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani” pune în evidență aceste rezultate.

Deși este încă destul de devreme pentru a evalua rezultatele, deoarece sunt în curs de desfășurare operațiuni și mulți dintre acești tineri sunt încă susținuți, putem afirma deja că YEI și-a îndeplinit unul dintre primele sale obiective, și anume acela de a plasa ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor în centrul deciziilor politice din statele membre.

IX.

Primul punct: Comisia apreciază că această recomandare se adresează în primul rând statelor membre.

Comisia acceptă recomandarea în măsura în care aceasta vizează Comisia și intenționează să stabilească măsuri adecvate atunci când vor fi propuse noi inițiative.

În timp ce recunoaște pe deplin importanța de a se gestiona așteptările și de a se fixa obiective realiste, Comisia ar dori, totuși, să sublinieze importanța stabilirii unui obiectiv politic ambițios, care să contribuie la crearea unui elan politic în jurul Garanției pentru tineret.

Punctul al doilea: Comisia apreciază că această recomandare se adresează în primul rând statelor membre.

Comisia acceptă recomandarea în măsura în care aceasta vizează Comisia și intenționează să stabilească măsuri adecvate atunci când vor fi propuse noi inițiative.

În procesul de pregătire a planurilor statelor membre de punere în aplicare a Garanției pentru tineret, Comisia a cerut statelor membre să identifice și să analizeze principalele provocări structurale și lacunele specifice relevante pentru situația lor la nivel național, precum și să definească un calendar indicativ pentru punerea treptată în aplicare a Garanției pentru tineret, dacă acest lucru era avut în vedere.

X.

Primul punct: Comisia ia act de faptul că recomandarea se adresează statelor membre.

Comisia sprijină deja statele membre în vederea stabilirii strategiilor lor de sensibilizare, oferindu-le sprijin financiar și consiliere în materie de politici sub formă de asistență tehnică, de dezvoltare a capacităților și de învățare reciprocă.

Punctul al doilea: Comisia ia act de faptul că recomandarea se adresează statelor membre.

Comisia ar aprecia, desigur, dacă ar dispune de o imagine de ansamblu mai completă asupra costurilor estimate ale tuturor măsurilor planificate pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret și va sprijini statele membre în acest proces ori de câte ori acest lucru va fi posibil și i se va cere. Cu toate acestea, modalitățile de a oferi acest sprijin nu pot fi definite în această etapă.

Punctul al treilea: Comisia ia act de faptul că recomandarea se adresează statelor membre.

Punctul al patrulea: Comisia ia act de faptul că această recomandare se adresează statelor membre.

XI.

Primul punct: Comisia acceptă această recomandare în măsura în care vizează Comisia și va avea în vedere posibilitatea de a discuta standardele pentru criteriile de calitate în contextul activității de monitorizare a Garanției pentru tineret în cadrul EMCO.

Punctul al doilea: Comisia acceptă recomandarea și consideră că este parțial pusă în aplicare.

Comisia colaborează deja îndeaproape cu statele membre în acest domeniu, în special prin intermediul lucrărilor din cadrul Grupului pentru indicatori al EMCO, al sprijinului acordat statelor

membre care raportează date în conformitate cu cadrul de indicatori și al sprijinului specific acordat unui număr de 3 state membre de către OIM ca parte a acțiunii CE-OIM privind încadrarea în muncă a tinerilor.

Punctul al treilea: Comisia nu acceptă această recomandare.

Regulamentele nu stabilesc o cerință specifică privind evaluarea detaliată a caracteristicilor diferitelor subgrupuri de tineri sprijinite de YEI prin programul operațional.

Cu toate acestea, Comisia colaborează cu statele membre în cadrul diferitelor forumuri pentru a-i sprijini pe acești tineri să desfășoare activități destinate persoanelor tinere inactive. În acest context, Comisia va continua să ofere statelor membre orientări pentru elaborarea de măsuri adaptate la nevoile diferitelor grupuri de populație vizate de YEI.

Punctul al patrulea: Comisia nu acceptă această recomandare.

Dacă se analizează numai situația participanților la YEI care au finalizat operațiunea, există riscul potențial de subraportare a rezultatelor. În plus, revizuirea propusă de Curte ar implica modificarea justificării măsurării, în timp ce indicatorii de rezultat comuni sunt obligatorii pentru toate statele membre și au fost conveniți cu acestea.

Comisia ar dori să sublinieze faptul că metodologia de numărare adoptată pentru YEI se bazează pe convențiile utilizate pentru indicatorii FSE, în special numărarea ieșirilor pozitive, independent de finalizarea operațiunilor. Mai mult, orice astfel de modificare a normelor în vigoare ar însemna o sarcină semnificativă pentru statele membre și ar afecta comparabilitatea datelor raportate anterior modificării convenției.

Este necesară o evaluare pentru a se determina dacă rezultatele obținute de un participant pot fi atribuite direct intervenției din partea YEI (sau FSE) și acest lucru nu poate fi realizat în cadrul sistemului de monitorizare.

Comisia își va continua eforturile pentru o mai mare claritate cu privire la aspectele legate de monitorizare, continuând să ofere îndrumări și solicitând în continuare feedback din partea statelor membre în diferitele forumuri relevante existente.

OBSERVATII

40. Această procedură a vizat crearea la nivel național a unui registru fiabil pentru Garanția pentru tineret.

48. Proiectele în temeiul Garanției pentru tineret din Slovacia se adresează în primul rând tinerilor șomeri de lungă durată. Rata de succes în aceste cazuri greu de plasat este, în general, mai scăzută, deoarece acești tineri sunt mai predispuși să abandoneze programul.

52. Comisia consideră că acest rezultat este deosebit de pozitiv având în vedere că, prin cadrul de indicatori, ștacheta a fost plasată foarte sus: ieșirea dintr-un mecanism al Garanției pentru tineret survine atunci când un tânăr începe să desfășoare o activitate legată de o ofertă, și nu atunci când acceptă oferta respectivă.

Răspunsul comun al Comisiei la punctul 63 și la caseta 2:

Deși indicatorul NEET este deosebit de important pentru elaborarea de politici și reprezintă cea mai bună estimare disponibilă pentru monitorizarea Garanției pentru tineret, este important să se descompună eterogenitatea NEET pentru a se ajunge la o înțelegere mai bună a caracteristicilor și a nevoilor diferitelor subgrupuri. Acest lucru va permite statelor membre să identifice inițiativele și măsurile cele mai urgente necesare pentru a reintegra în mod eficient tinerii pe piața forței de muncă sau în sistemul de învățământ, în spiritul punerii treptate în aplicare a Garanției pentru tineret. Din

2017, și în spiritul punerii treptate în aplicare prevăzute de recomandarea Consiliului, Italia depune eforturi în direcția extinderii populației țintă.

64. În Spania, Decretul-lege regal din 23 decembrie 2016 precizează că tinerii care se înregistrează sau se reînregistrează ca șomeri la Oficiul Forței de Muncă vor fi înregistrați în mod automat în sistemul Garanției pentru tineret la nivel național.

75.

Prima liniuță: Comisia ar aprecia dacă ar dispune de o imagine de ansamblu mai completă asupra costurilor estimate ale tuturor măsurilor planificate pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret în fiecare stat membru, însă este conștientă, totodată, de faptul că toate estimările costurilor fac obiectul unor rezerve, având în vedere faptul că, pentru multe state membre, punerea în aplicare a Garanției pentru tineret necesită, de asemenea, o reformă structurală profundă a sistemului de formare, de căutare a unui loc de muncă și a sistemului de învățământ, pentru a îmbunătăți în mod fundamental tranziția tinerilor de la școală la muncă și capacitatea de inserție profesională a acestora.

Acesta este motivul pentru care resursele necesare pentru punerea în aplicare a unei Garanții pentru tineret pot varia foarte mult de la un stat membru la altul și, cu toate că este disponibil un sprijin financiar semnificativ din partea UE, investirea de resurse naționale este esențială pentru sprijinirea tinerilor NEET și pentru punerea în aplicare a reformelor necesare. Acestora ar trebui să li se acorde prioritate în bugetele naționale.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 77 și 78:

În cadrul alocării FSE/YEI, suma de 12,5 miliarde EUR la care face referire Curtea nu reprezintă finanțarea totală programată pentru Garanția pentru tineret, deoarece statele membre au alocat resurse în cadrul altor priorități de investiții pentru măsuri care pun în aplicare Garanția pentru tineret. Aproximativ 11 miliarde EUR sunt alocate unor măsuri precum modernizarea serviciilor de ocupare a forței de muncă și unor măsuri destinate activităților independente care vor sprijini, de asemenea, indirect încadrarea în muncă a tinerilor și aproximativ 27 de miliarde EUR sunt alocate obiectivului tematic 10 (Educație) de care beneficiază în special tinerii.

78. Așa cum se arată mai sus, volumul resurselor disponibile din FSE/YEI pentru a răspunde recomandării Consiliului privind Garanția pentru tineret este mai mare de 12,5 miliarde EUR. Comisia a furnizat statelor membre orientări, cerându-le să aloce mai multe resurse din FSE și din bugetele lor naționale pentru a combate șomajul în rândul tinerilor¹.

85. În Franța, deși este adevărat că procedurile diferă între *Pôle Emploi* și *Missions locales*, acest lucru este justificat de faptul că cele din urmă vizează un grup-țintă specific – în cea mai mare parte tineri slab calificați. În același timp, o monitorizare comună a celor două sisteme în vigoare începând din 2017, intitulată Trajam, va permite o imagine de ansamblu a celor 2 sisteme și obținerea de indicatori care vor îmbunătăți controlul.

Este în curs de dezvoltare partajarea instrumentelor comune de diagnostic între operatorii din domeniul educației (PSAD) și cei din domeniul ocupării forței de muncă (ML).

¹ *Guidance on implementing the Youth Employment Initiative – European Social Fund thematic paper – September 2014 – European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Orientări referitoare la punerea în aplicare a Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor – Document tematic al Fondului Social European – Septembrie 2014 – Comisia Europeană – Direcția Generală Ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și incluziune).*

95. Exercițiul de colectare de date pentru anul 2015 a înregistrat o îmbunătățire clară în ceea ce privește exhaustivitatea și calitatea datelor în raport cu exercițiul pentru anul 2014. Un număr de țări au depus eforturi considerabile pentru a adapta metodele utilizate pentru a colecta și/sau pentru a compila datele de monitorizare a Garanțiilor lor pentru tineret astfel încât să îmbunătățească coerența cu specificațiile cadrului de indicatori. S-au îmbunătățit, de asemenea, datele calitative privind caracteristicile ofertelor. Aceste eforturi contribuie la îmbunătățirea comparabilității datelor între țări, chiar dacă mai există încă anumite aspecte care trebuie avute în vedere atunci când se interpretează rezultatele.

Domeniile-cheie în care sunt necesare progrese sunt legate de exhaustivitatea datelor de monitorizare (care nu sunt încă disponibile pentru 8 țări) și de reducerea numărului de destinații necunoscute și a situațiilor subsecvente în ceea ce privește atât datele de ieșire, cât și datele de monitorizare.

97. Comisia ia act de faptul că exhaustivitatea sistemului francez de monitorizare este limitată de faptul că, în virtutea Legii „Informatique et Libertés” din 1978, nu este simplu să se identifice o persoană în cadrul sistemului (nu există un număr administrativ unic), ceea ce implică riscul unei duble contabilizări. Din acest motiv s-a decis să se limiteze colectarea de date numai la cei doi furnizori principali de servicii publice de ocupare a forței de muncă – *Pôle Emploi* și *Missions locales*.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 102 și 103:

Ar trebui remarcat faptul că articolul 16 din Regulamentul privind FSE prevede că YEI ar trebui să vizeze tinerii sub vârsta de 25 de ani sau sub 30 de ani care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare, fără a necesita o evaluare detaliată a caracteristicilor diferitelor subgrupuri de tineri. În contextul gestionării partajate, identificarea grupului-țintă al YEI este la latitudinea statelor membre. Statele membre au decis să concentreze resursele provenind de la YEI asupra unor grupuri-țintă specifice și să utilizeze FSE pentru a sprijini grupurile de tineri cele mai dificile și mai greu accesibile.

În cursul discuțiilor cu statele membre privind programele, Comisia a utilizat mai multe mijloace pentru a evalua populația-țintă pentru YEI. În primul rând, Comisia s-a întemeiat pe evaluarea *ex ante*, care a făcut parte din toate programele operaționale [așa cum se prevede la articolul 26 alineatul (4) și la articolul 55 din Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC)]. Mai mult, în cazul YEI, statele membre trebuiau să se conformeze unei condiții *ex ante* care le impunea să dispună de un cadru de politici strategic pentru promovarea ocupării forței de muncă în rândul tinerilor.

În al doilea rând, Comisia a solicitat statelor membre să includă în programele lor operaționale o descriere a principalelor grupuri de tineri vizate de YEI pe baza propriilor evaluări, în special în ceea ce privește grupa de vârstă, deși nu există o cerință specifică în acest sens.

În fine, Comisia a oferit totodată îndrumări statelor membre cu privire la modalitățile de identificare a populației-țintă a YEI².

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 104-106:

² *Guidance on implementing the Youth Employment Initiative – European Social Fund thematic paper – September 2014 – European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, page 7 (Orientări referitoare la punerea în aplicare a Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor – Document tematic al Fondului Social European – Septembrie 2014 – Comisia Europeană – Direcția Generală Ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și incluziune, p. 7).*

Regulamentele nu impun statelor membre să identifice diferitele subgrupuri ale populației vizate de YEI. Cu toate acestea, măsurile sprijinite de YEI în Franța sunt în mod evident destinate tinerilor slab calificați aflați departe de piața forței de muncă, aproximativ 40 % din totalul bugetului fiind dedicat exclusiv acestui grup. Efectiv, potrivit Raportului anual privind punerea în aplicare din 2015, 45,9 % dintre participanți aveau un nivel de calificare sub nivelul învățământului secundar superior.

108. În conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din RDC, statele membre pregătesc și pun în aplicare programe la nivelul teritorial corespunzător conform cadrului lor instituțional, juridic și financiar. Prin urmare, acest lucru decurge din organizarea instituțională specifică a statelor membre.

În Spania există un catalog comun al ofertelor definite, la nivel național, prin Legea referitoare la Garanția pentru tineret și fiecare regiune cu competențe în ceea ce privește punerea în aplicare a unor politici active privind piața forței de muncă are dreptul de a le selecta pe cele mai potrivite pentru situația socială și economică din regiune.

111. În conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din RDC, statele membre pregătesc acorduri de parteneriat și programe operaționale conform cadrului lor instituțional, juridic și financiar. Aceste proceduri ar trebui să fie transparente, să asigure consultarea și implicarea partenerilor relevanți în mod adecvat, care trebuie, la rândul său, să fie în concordanță cu prevederile Codului european de conduită privind parteneriatul (articolele 5 și 26 din RDC). Regulamentele impun implicarea și consultarea partenerilor relevanți. În consecință, programul operațional ar trebui să furnizeze informații cu privire la acțiunile întreprinse pentru a implica partenerii în elaborarea programului operațional.

În Portugalia, în ceea ce privește partea din programul operațional dedicată Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, cooperarea/validarea deja realizată pentru planul de implementare a Garanției pentru tineret a fost considerată ca fiind valabilă. Procedurile de consultare pentru PO au fost îndeplinite.

113. Articolul 95 din RDC nu impune statelor membre să crească cheltuielile publice în ceea ce privește anumite tipuri de măsuri sau grupuri-țintă. Ceea ce se cere este ca statele membre să mențină un anumit nivel de cheltuieli publice sau de cheltuieli structurale echivalente. În conformitate cu articolul 95 alineatul (4) și cu anexa X, respectarea principiului adiționalității este verificată, după caz, numai la nivel regional sau chiar la nivel național, și nu în funcție de tipul de măsură sau de grupul-țintă.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 115 și 116:

Articolul 95 și anexa X la RDC nu impun o creștere netă a numărului de persoane vizate de măsurile finanțate anterior din bugetul național. Regulamentele prevăd ca fondurile să fie utilizate pentru măsuri care contribuie la obiectivele specifice și la prioritățile de investiții identificate în programele operaționale.

119. În plus față de cerința descrisă de Curte, Comisia a pus la dispoziția statelor membre două documente de referință cu privire la stabilirea și ajustarea obiectivelor pentru FSE cu mult timp înainte de discuțiile din 2013. Mai departe, Comisia a solicitat un document metodologic din partea statelor membre în cazul în care informațiile care sprijină scenariul de referință nu au putut fi identificate în evaluarea *ex ante*. Comisia consideră că aceste dispoziții luate împreună au fost suficiente.

120. Abordarea urmată de statele membre în stabilirea nivelurilor de referință este coerentă cu orientările oferite și utilizează datele statistice relevante.

121. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 119.

122. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 119.

123. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 119.

Estimarea de referință pentru indicatori a luat în considerare măsurile/politicile din trecut care au fost considerate drept obiective și/sau grupuri-țintă. Totuși, aceasta a fost prima dată când o astfel de metodologie a fost pusă în practică și când măsurile finanțate în domeniul ocupării forței de muncă și al formării au inclus grupul specific al tinerilor NEET inactivi drept unul dintre grupurile-țintă. Din această cauză a fost dificil să se stabilească nivelul de referință și proiecția rezultatelor. În cazul Portugaliei, principalul obstacol în cadrul exercițiului a fost lipsa de date istorice cu privire la tinerii NEET inactivi.

Caseta 8 – Deficiențe identificate în stabilirea valorilor de referință în Portugalia

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 119.

124. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 119.

125. A se vedea răspunsul Comisiei la punctele 119 și 120, în special în ceea ce privește necesitatea de a lua în considerare condițiile macroeconomice și nivelul de ambiție în momentul stabilirii obiectivelor.

În Franța, ratele de succes estimate reflectă faptul că cea mai mare parte a sistemelor puse în aplicare vizează tineri slab calificați aflați departe de piața muncii și reflectă atât experiența dobândită în trecut, cât și rata estimată de identificare a NEET.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 128-134:

Comisia ar dori să sublinieze faptul că metodologia adoptată pentru YEI se bazează pe convențiile utilizate pentru indicatorii FSE, în special numărarea tuturor ieșirilor pozitive, inclusiv a ieșirilor anticipate. Comisia a oferit orientări³ statelor membre cu privire la modul de a măsura indicatorii de rezultat comuni, cerând în special ca ieșirile pozitive să fie numărate doar o singură dată în cazul unui participant care repetă aceeași operațiune. Prin urmare, Comisia consideră că riscul este limitat. Mai departe, autoritățile de management au obligația de a evalua cel puțin de două ori în cursul programului eficacitatea, eficiența și impactul YEI, inclusiv sustenabilitatea rezultatelor.

138. Comisia a propus creșterea prefinanțării din cadrul YEI pentru a ajuta unele state membre care au avut dificultăți cu lansarea sau continuarea măsurilor din cauza lipsei de fonduri. Ultimele raportări din partea statelor membre arată că prefinanțările suplimentare au avut un impact pozitiv pe teren. Chiar dacă unele state membre nu au fost în măsură să declare cheltuieli suficiente pentru a asigura prefinanțarea suplimentară, acest lucru a ajutat la stimularea punerii în aplicare. Mai mult, ar trebui subliniat faptul că majoritatea statelor membre au reușit să asigure prefinanțarea suplimentară.

142. În Franța, motivul pentru care un număr relativ mare de participanți nu finalizează acțiunea este că, într-o proporție semnificativă, aceștia reușesc să iasă din cadrul mecanismului cu un rezultat pozitiv înainte de încheierea acestuia. Raportul anual de punere în aplicare din 2015 indică faptul că

³ *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Fund – European Social Fund – Programming period 2014-2020 – June 2015 – Annex D – Practical Guidance on data collection and validation – May 2016* (Monitorizarea și evaluarea politicii de coeziune europene – Fondul social european – Perioada de programare 2014-2020 – iunie 2015 – Anexa D – Orientări practice cu privire la colectarea și validarea datelor – mai 2016).

53 % dintre participanți au avut o ieșire pozitivă fie înainte (de exemplu, au găsit un loc de muncă, ceea ce reprezintă rezultatul cel mai dorit), fie la încheierea mecanismului.

143. Identificarea grupului-țintă al YEI este la latitudinea statelor membre. Deoarece YEI dispune de resurse limitate, statele membre au decis să concentreze aceste resurse pentru anumite grupuri-țintă și să utilizeze FSE (sau resurse de la bugetul național) pentru celelalte grupuri.

Comisia consideră normal faptul că, în Portugalia, participanții nu au aparținut grupului de tineri NEET inactivi din următoarele motive:

- la momentul auditului numai măsurile puse în aplicare de serviciul public pentru ocuparea forței de muncă fuseseră finanțate prin YEI. Serviciul public pentru ocuparea forței de muncă se adresează în principal grupului de tineri șomeri NEET sub două forme: stagii și sprijin pentru găsirea unui loc de muncă;

- Garanția pentru tineret în Portugalia a început prin evaluarea situației NEET a tuturor tinerilor înscriși deja la serviciul public pentru ocuparea forței de muncă, semnalându-i în vederea unei intervenții prioritare;

- datele analizate în figura 5 demonstrează că rata NEET este mai reprezentativă în grupul de șomeri decât în al celor inactivi.

145. Faptul că anumite state membre nu au reușit să asigure prefinanțarea suplimentară nu înseamnă că acestea au avut un demaraj lent în punerea în aplicare a măsurilor din cadrul YEI. În multe cazuri, statele membre au avut cheltuieli suficiente, dar nu puteau solicita rambursarea acestora deoarece nu întruneau condițiile necesare pentru prezentarea cererilor de plată către Comisie (de exemplu, pentru că nu desemnaseră încă autoritățile de management și de certificare).

147. Evaluările YEI au reușit să valorifice în mod optim informațiile și datele disponibile.

Cea mai mare parte a primelor evaluări ale YEI transmise Comisiei de către statele membre s-au concentrat pe elaborarea măsurilor adoptate, pe relevanța acestora și pe punerea în aplicare a operațiunilor.

148. Întrucât cheltuielile erau eligibile din septembrie 2013, Comisia consideră că rezultatele obținute în urma evaluării au fost utile pentru a coordona programele pentru perioada rămasă.

153. Comisia monitorizează îndeaproape acest aspect. Autoritatea de management a programului YEI încearcă să elaboreze, împreună cu regiunile, noi soluții de plată a stagiilor participanților din cadrul programului pentru a reduce întârzierile.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 159 și 160:

Comisia consideră că rezultatele actuale aferente punerii în aplicare a Garanției pentru tineret au corespuns așteptărilor inițiale. Comisia ia act de faptul că concluziile Curții se bazează pe o evaluare a aspectelor incluse în sfera de aplicare a auditului. Comunicarea Comisiei din octombrie 2016 (COM/2016/646) intitulată „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani” face trimitere la primele rezultate pozitive și la alte elemente esențiale, cum ar fi impulsul dat de Garanția pentru tineret reformelor structurale și inovării în domeniul politicilor. Acest lucru a fost recunoscut de Consiliul European care, la 15 decembrie 2016, a solicitat continuarea Garanției pentru tineret și a salutat creșterea sprijinului pentru Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor. Pe lângă aceasta, Consiliul EPSCO din 8 decembrie 2016 a confirmat primele rezultate pozitive obținute prin măsurile și reformele puse în aplicare până în prezent.

În comunicarea sa din luna octombrie, Comisia recunoaște faptul că mecanismele Garanției pentru tineret nu au ajuns încă la toți tinerii care și-au pierdut locul de muncă și identifică o serie de domenii-cheie care pot fi îmbunătățite, mai ales o mai bună relaționare cu tinerii care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare (NEET) neînregistrați și cu cei slab calificați.

Comisia consideră că Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor are o contribuție substanțială la Garanția pentru tineret în aceste state membre. În pofida întârzierilor din unele state membre, punerea sa în aplicare a înregistrat progrese în mod constant în 2016. Până în iulie 2016, 1,4 milioane de persoane participaseră la o măsură finanțată de YEI în cele 20 de state membre eligibile. Până la sfârșitul lunii noiembrie 2016, numărul acestora a crescut la 1,6 milioane de persoane. Toate aceste state membre percep YEI drept un mecanism sau o pârghie-cheie prin care se permite operaționalizarea Garanția pentru tineret. În unele cazuri, aceasta este utilizată pentru a finanța majoritatea sau totalitatea măsurilor prevăzute în temeiul mecanismelor Garanției pentru tineret, de exemplu în Spania, unde 80 % din totalul acțiunilor planificate în cadrul Garanției pentru tineret sunt finanțate prin YEI. În Italia, YEI a devenit forța motrice a unei reforme majore și a dus la crearea unor noi servicii de ocupare a forței de muncă pentru tineret.

Comunicarea Comisiei (COM/2016/646) intitulată „Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor, după trei ani” pune în evidență aceste rezultate.

Deși este încă devreme pentru a evalua rezultatele, deoarece sunt în curs de desfășurare operațiuni și mulți dintre acești tineri sunt încă susținuți, putem afirma deja că YEI și-a îndeplinit unul dintre primele sale obiective, și anume acela de a plasa ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor în centrul deciziilor politice din statele membre.

161. În comunicarea sa din octombrie 2016, Comisia recunoaște că sunt necesare mai multe eforturi pentru a sprijini tinerii care se află cel mai departe de piața forței de muncă. În timp ce rezultatele devin vizibile pe teren, mecanismele Garanției pentru tineret nu sunt încă accesibile tuturor tinerilor care și-au pierdut locul de muncă sau care au abandonat școala, iar tinerii aflați în situațiile cele mai vulnerabile, inclusiv cei slab calificați și NEET neînregistrați, sunt subreprezențați în rândul beneficiarilor.

Cu toate acestea, așa cum se precizează în comunicare, Garanția pentru tineret a permis concentrarea atenției pe intervenția timpurie și pe NEET neînregistrați, evidențiind lacunele existente în ceea ce privește furnizarea serviciilor și refocalizând atenția asupra activităților de sensibilizare. Garanția a contribuit și la eliminarea fragmentării în domeniile de politică și la construirea de parteneriate viabile între actorii-cheie responsabili de activitățile de sensibilizare.

Cifrele corespunzătoare numărului mediu anual de tineri care se află în faza pregătitoare a Garanției pentru tineret în 2014 și 2015 reflectă, în cazul unor state membre, o opțiune legitimă pentru o punere în aplicare progresivă a mecanismelor lor din cadrul Garanției pentru tineret. Numai într-un orizont de timp mediu, după ce vor fi fost finalizate exercițiile suplimentare de colectare de date, Comisia va fi în măsură să evalueze progresele realizate în identificarea și înregistrarea NEET.

163. Comisia consideră că aceste rezultate sunt deosebit de pozitive având în vedere că, prin cadrul de indicatori, ștacheta a fost plasată foarte sus: ieșirea dintr-un mecanism al Garanției pentru tineret se produce atunci când un tânăr începe să desfășoare o activitate legată o ofertă, și nu atunci când acceptă oferta respectivă. Mai mult, pentru UE în ansamblul său, procentajul de ieșiri oportune și pozitive (preluarea unei oferte în termen de patru luni) din cadrul Garanției pentru tineret a crescut în 2015 față de 2014. La nivelul UE se înregistrează creșterea procentajului situațiilor pozitive la 6 luni de la ieșire și a proporției de NEET care beneficiază de Garanția pentru tineret.

Recomandarea 1

Prima liniuță: Comisia apreciază că această recomandare se adresează în primul rând statelor membre.

Comisia acceptă recomandarea în măsura în care aceasta vizează Comisia și intenționează să stabilească măsuri adecvate atunci când vor fi propuse noi inițiative.

În timp ce recunoaște pe deplin importanța de a se gestiona așteptările și de a se fixa obiective realiste, Comisia ar dori, totuși, să sublinieze importanța stabilirii unui obiectiv politic ambițios, contribuind la crearea unui elan politic în jurul Garanției pentru tineret.

A doua liniuță: Comisia apreciază că această recomandare se adresează în primul rând statelor membre.

Comisia acceptă recomandarea în măsura în care aceasta vizează Comisia și intenționează să stabilească măsuri adecvate atunci când vor fi propuse noi inițiative.

În procesul de pregătire a planurilor statelor membre de punere în aplicare a Garanției pentru tineret, Comisia a cerut statelor membre să identifice și să analizeze principalele provocări structurale și lacunele specifice relevante pentru situația lor la nivel național, precum și să definească un calendar indicativ pentru punerea progresivă în aplicare a Garanției pentru tineret, dacă acest lucru era avut în vedere.

165. Comisia este de acord cu faptul că sunt necesare mai multe eforturi pentru a sprijini tinerii care sunt cei mai izolați de piața forței de muncă, însă dorește să reamintească Curții că recomandarea Consiliului permite punerea progresivă în aplicare a mecanismelor Garanției pentru tineret și că nu există nicio dată-tintă specifică pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret pentru întreaga populație NEET.

Pe lângă aceasta, sensibilizarea a reprezentat un element important al abordării statelor membre cu privire la Garanția pentru tineret. Cele mai multe state membre i-au încurajat pe tineri să se înregistreze pe lângă furnizori și două treimi din serviciile publice de ocupare a forței de muncă au fost implicate în punerea în aplicare a Garanției pentru tineret. Sporirea gradului de conștientizare și de accesibilitate și dezvoltarea gamei de servicii au avut un rol esențial în acest sens, prin desfășurarea nu numai a unor campanii de înregistrare online și a altor campanii specifice, ci și prin crearea de ghișee unice, de servicii mobile sau descentralizate și prin organizarea de activități proactive, în colaborare cu o gamă mai largă de parteneri.

Recomandarea 2

Comisia remarcă faptul că recomandarea se adresează în primul rând statelor membre.

Comisia acceptă recomandarea în măsura în care aceasta vizează Comisia și remarcă faptul că o pune deja în aplicare. Desigur, Comisia sprijină deja statele membre în vederea stabilirii strategiilor lor de sensibilizare, oferindu-le sprijin financiar și consiliere în materie de politici sub formă de asistență tehnică, de dezvoltare a capacităților și de învățare reciprocă.

168. Resursele necesare pentru punerea în aplicare a unei Garanții pentru tineret pot varia foarte mult de la un stat membru la altul. În multe state membre, este probabil ca resursele UE să nu fie suficiente pentru a finaliza reformele ambițioase necesare pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret și ar trebui completate prin bugete naționale.

Comisia ar aprecia dacă ar dispune de o imagine de ansamblu mai completă asupra costurilor estimate ale tuturor măsurilor planificate pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret în fiecare stat membru, însă este conștientă, totodată, de faptul că toate estimările costurilor fac obiectul unor rezerve, având în vedere faptul că, pentru multe state membre, punerea în aplicare a

Garanției pentru tineret necesită, de asemenea, o reformă structurală profundă a sistemului de formare, de căutare a unui loc de muncă și a sistemului de învățământ, pentru a îmbunătăți în mod fundamental tranziția tinerilor de la școală la muncă și capacitatea de inserție profesională a acestora.

169. Comisia a subliniat întotdeauna că, deși este disponibil un sprijin financiar semnificativ din partea UE pentru statele membre, acestea trebuie să acorde prioritate măsurilor destinate ocupării forței de muncă în rândul tinerilor și în cadrul bugetelor lor naționale.

Cu toate acestea, Comisia admite că este necesară o creștere a resurselor puse la dispoziție la nivelul UE pentru combaterea șomajului în rândul tinerilor. În consecință, Comisia a propus recent creșterea resurselor disponibile în cadrul YEI pentru perioada 2017-2020.

Recomandarea 3

Comisia remarcă faptul că această recomandare se adresează în primul rând statelor membre.

Comisia ar aprecia, desigur, dacă ar dispune de o imagine de ansamblu mai completă asupra costurilor estimate ale tuturor măsurilor planificate pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret și va sprijini statele membre în acest proces ori de câte ori acest lucru va fi posibil și i se va cere. Cu toate acestea, modalitățile de a oferi acest sprijin nu pot fi definite în această etapă.

Recomandarea 4

Comisia acceptă această recomandare în măsura în care vizează Comisia și va avea în vedere posibilitatea de a discuta standardele pentru criteriile de calitate în contextul activității de monitorizare a Garanției pentru tineret în cadrul EMCO.

Comisia remarcă faptul că a doua parte a recomandării se adresează statelor membre.

173. Exercițiul de colectare de date pentru anul 2015 a înregistrat o îmbunătățire clară în ceea ce privește exhaustivitatea și calitatea datelor în raport cu exercițiul pentru anul 2014. Un număr de țări au depus eforturi considerabile pentru a adapta metodele utilizate pentru a colecta și/sau pentru a compila datele de monitorizare a Garanțiilor lor pentru tineret astfel încât să îmbunătățească coerența cu specificațiile cadrului de indicatori. S-au îmbunătățit, de asemenea, datele calitative privind caracteristicile ofertelor. Aceste eforturi contribuie la îmbunătățirea comparabilității datelor între țări, chiar dacă mai există încă anumite aspecte care trebuie avute în vedere atunci când se interpretează rezultatele.

Domeniile-cheie în care sunt necesare progrese sunt legate de exhaustivitatea datelor de monitorizare (care nu sunt încă disponibile pentru 8 țări) și de reducerea numărului de destinații necunoscute și a situațiilor subsecvente în ceea ce privește atât datele de ieșire, cât și datele de monitorizare.

În acest sens, Consiliul EPSCO a făcut apel la statele membre să își continue eforturile pentru a realiza o aliniere mai bună a datelor naționale cu cadrul comun de indicatori pentru monitorizarea Garanției pentru tineret, având în vedere posibilitățile și limitările actuale în ceea ce privește datele naționale.

Recomandarea 5

Comisia acceptă prima parte a recomandării și consideră că aceasta este pusă parțial în aplicare, astfel cum se explică mai jos. Comisia colaborează deja îndeaproape cu statele membre în acest domeniu, în special prin intermediul lucrărilor din cadrul Grupului pentru indicatori al EMCO, al sprijinului acordat statelor membre care raportează date în conformitate cu cadrul de indicatori și al sprijinului specific acordat unui număr de 3 state membre de către OIM ca parte a acțiunii CE-OIM privind încadrarea în muncă a tinerilor.

Comisia remarcă faptul că a doua parte a acestei recomandări se adresează statelor membre.

174. Comisia consideră că Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI – *Youth Employment Initiative*) are o contribuție substanțială la Garanția pentru tineret în statele membre respective. În pofida întârzierilor din unele state membre, punerea sa în aplicare a înregistrat progrese în mod constant în 2016. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 159. Comisia a adoptat la 4 octombrie o comunicare prin care se raportează progresele înregistrate de statele membre în ceea ce privește Garanția pentru tineret și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor – [COM (2016) 646]. Una dintre concluziile respectivei comunicări este aceea că, în pofida întârzierilor înregistrate în ceea ce privește înființarea structurilor, YEI este considerată în toate cele 20 de state membre eligibile drept un mecanism-cheie pentru punerea în aplicare a Garanției pentru tineret. În unele cazuri, ea este utilizată pentru a sprijini majoritatea sau totalitatea măsurilor din cadrul mecanismelor aferente Garanției pentru tineret. Prezentul raport arată, de asemenea, că progresele au fost tot mai mari de la sfârșitul anului 2015. Faptul că statele membre nu au declarat întreaga sumă a prefinanțării suplimentare în cererile de plată nu înseamnă că nu au utilizat-o integral sau chiar mai mult. Având în vedere faptul că statelor membre nu li s-a impus să solicite decât jumătate din valoarea prefinanțării suplimentare sub forma unei contribuții a Uniunii (care include atât alocarea specifică pentru YEI, cât și contribuția FSE pentru YEI), este posibil ca acestea să fi decis să nu solicite imediat rambursarea (fie din rațiuni legate de trezorerie, fie din rațiuni legate de verificarea cheltuielilor).

În fine, este important să se remarce că, în această etapă, rezultatele ar trebui interpretate cu precauție și considerate ca fiind preliminare. În primul rând, deoarece operațiunile pot dura mai mult de unul sau trei ani. În al doilea rând, deoarece multe state membre preferă să raporteze numai referitor la operațiunile finalizate (această opțiune este posibilă în conformitate cu cadrul legal aplicabil YEI).

175. Comisia remarcă faptul că regulamentele nu stabilesc o cerință specifică privind evaluarea detaliată a caracteristicilor diferitelor subgrupuri de tineri sprijinite de YEI. Regulamentele impun implicarea și consultarea partenerilor relevanți, însă nu cer ca toate propunerile provenite de la partenerii relevanți să fie luate în considerare. În consecință, programul operațional ar trebui să furnizeze informații cu privire la acțiunile întreprinse pentru a implica partenerii în pregătirea programului operațional.

176. Comisia ia act de faptul că articolul 95 și anexa X la Regulamentul privind dispozițiile comune nu prevăd faptul că statele membre nu pot utiliza fondurile ESI pentru a sprijini măsurile finanțate anterior de la bugetul național. În plus, totodată, aceste dispoziții nu impun statelor membre să crească cheltuielile publice în ceea ce privește anumite tipuri de măsuri sau de grupuri-țintă.

Obiectivul articolului 95 este acela de a împiedica statele să își reducă nivelul investițiilor publice. Verificarea respectării principiului aditivității se realizează în conformitate cu articolul 95 alineatul (4) și cu anexa X. Această verificare se face, după caz, pe baza nivelului global al investițiilor publice la nivel național sau regional, și nu pe baza tipului de măsuri finanțate de statele membre.

Recomandarea 6

Comisia nu acceptă această recomandare.

Regulamentele nu stabilesc o cerință specifică privind evaluarea detaliată a caracteristicilor diferitelor subgrupuri de tineri sprijinite de YEI prin programul operațional.

Cu toate acestea, Comisia colaborează cu statele membre în cadrul diferitelor forumuri pentru a-i sprijini pe acești tineri să desfășoare activități destinate persoanelor tinere inactive. În acest context,

Comisia va oferi în continuare statelor membre orientări pentru elaborarea de măsuri adaptate nevoilor diferitelor grupuri de populație vizate de YEI.

177. Comisia consideră că dispozițiile instituite au fost suficiente.

În special, în cursul discuțiilor cu privire la programe, Comisia a evaluat scenariile de referință în scopul de a verifica soliditatea obiectivelor.

În cazul în care informațiile nu erau disponibile în evaluarea *ex ante*, Comisia solicita, de obicei, un document metodologic.

Comisia a pus la dispoziția statelor membre două documente de referință cu privire la stabilirea și ajustarea obiectivelor FSE cu mult timp înainte de discuțiile din 2013. În cazul în care scenariul de referință nu putea fi susținut pe baza unor probe sau în care lipseau date istorice, se solicita un plan de acțiune în cadrul condiției generale *ex ante* 7.

178. Comisia consideră că indicatorii permit cuantificarea diferitelor etape în sensul incluziunii/al pieței forței de muncă. În cazul în care participantul este susținut prin două intervenții consecutive considerate a fi una singură, finalizarea intervenției YEI și preluarea ofertei nu sunt luate în calcul decât o singură dată, la încetarea calității de participant. În cazul în care participantul este sprijinit în cadrul a două operațiuni diferite și ambele sunt finalizate, atunci participarea ar urma să fie luată în calcul de două ori ca finalizare a intervenției sprijinite de YEI și cel puțin o dată ca ofertă primită la încetarea calității de participant la prima intervenție.

Recomandarea 7

Comisia nu acceptă această recomandare.

Dacă se analizează numai situația participanților la YEI care au finalizat operațiunea, există riscul potențial de subraportare a rezultatelor. În plus, revizuirea propusă de Curte ar implica modificarea justificării măsurării, în timp ce indicatorii de rezultat comuni sunt obligatorii pentru toate statele membre și au fost conveniți cu acestea.

Comisia ar dori să sublinieze faptul că metodologia de numărare adoptată pentru YEI se bazează pe convențiile utilizate pentru indicatorii FSE, în special numărarea ieșirilor pozitive, independent de finalizarea operațiunilor. Mai mult, orice astfel de modificare a normelor în vigoare ar însemna o sarcină semnificativă pentru statele membre și ar afecta comparabilitatea datelor raportate anterior modificării convenției.

Este necesară o evaluare pentru a se determina dacă rezultatele obținute de un participant pot fi atribuite direct intervenției din partea YEI (sau FSE) și acest lucru nu poate fi realizat în cadrul sistemului de monitorizare.

Comisia își va continua eforturile pentru o mai mare claritate cu privire la aspectele legate de monitorizare, continuând să ofere îndrumări și solicitând în continuare feedback din partea statelor membre în diferitele forumuri relevante existente.

179. Comisia remarcă faptul că, în multe cazuri, statele membre au avut cheltuieli suficiente, dar nu puteau solicita rambursarea acestora deoarece nu întruneau condițiile necesare pentru prezentarea cererilor de plată către Comisie (de exemplu, pentru că nu desemnaseră încă autoritățile de management și de certificare).

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 180 și 181:

În această etapă, rezultatele ar trebui interpretate cu precauție și considerate ca fiind preliminare. În primul rând, deoarece operațiunile pot dura mai mult de unul sau doi ani. În al doilea rând, deoarece multe state membre preferă să raporteze numai referitor la operațiunile finalizate (această opțiune

este posibilă în conformitate cu cadrul legal aplicabil YEI). În același timp, nu este posibil să se tragă concluzii pe baza cheltuielilor pentru care s-a solicitat rambursarea de către Comisie, deoarece aspectele financiare ale punerii în aplicare nu reflectă punerea în aplicare pe teren.

181. Realizarea primei evaluări a YEI până în decembrie 2015 a fost prevăzută în mod explicit de regulament, întrucât cheltuielile sunt eligibile pentru rambursare începând din septembrie 2013. Comisia consideră că rezultatele obținute în urma evaluării au fost utile pentru a coordona programele pentru perioada rămasă.

182. Comisia este de acord cu faptul că măsurile ar trebui să fie adaptate nevoilor tinerilor și că crearea unor tipologii ale participanților pe bază de criterii specifice este foarte importantă. În acest context, Comisia a pus la dispoziția statelor membre orientări cu privire la elaborarea măsurilor.

Articolul 16 din Regulamentul privind FSE prevede că YEI ar trebui să vizeze tinerii sub 25 de ani sau sub 30 de ani care nu au un loc de muncă, nu urmează un program de educație sau formare. Articolul nu impune niciun fel de cerințe privind grupurile specifice care ar trebui sprijinite. Prin urmare, rămâne la latitudinea statelor membre să identifice grupul-țintă al YEI, în limitele stabilite la articolul 16 din Regulamentul privind FSE și în conformitate cu situația reală din statul membru în cauză. Deoarece YEI furnizează resurse limitate, statele membre au decis să concentreze resursele provenind de la YEI asupra unor grupuri-țintă specifice și să utilizeze FSE pentru a sprijini grupurile de tineri cele mai dificile și mai greu accesibile. Multe dintre măsurile care vizează aceste grupuri vulnerabile sunt programate în cadrul priorității de investiții 9i.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	9.9.2015
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	26.1.2017
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	8.3.2017
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	31.3.2017