



Bruxelles, 24.10.2012  
SWD(2012) 351 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**Propunere de**

**REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**

**privind Fondul european de ajutor pentru cele mai defavorizate persoane**

{COM(2012) 617 final}  
{SWD(2012) 350 final}

## 1. INTRODUCERE ȘI ASPECTE PROCEDURALE

În Strategia 2020, Uniunea Europeană a stabilit obiectivul de a reduce cu cel puțin 20 de milioane numărul persoanelor expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială. Totuși, sărăcia și excluziunea socială sunt în creștere în numeroase state membre, provocând îngrijorare cu privire la consecințele sociale pentru cetățeni și societate în general. În pofida unor nevoi în creștere, capacitatea statelor membre de a-i sprijini pe cei care se află la marginea societății a scăzut în multe cazuri. Nivelul european de decizie este adesea considerat (co)responsabil pentru aceste evoluții.

Programul UE de distribuire a alimentelor către persoanele cele mai defavorizate (PCD) a fost înființat în 1987 pentru a da o utilitate excedentului de atunci de produse agricole. Având în vedere că se preconizează lipsa stocurilor de intervenție sau cel puțin un nivel mare de imprevizibilitate pentru perioada 2011 - 2020, PCD nu mai dispune de fundamentarea pe care se baza inițial și va fi oprit la sfârșitul anului 2013.

Cu toate acestea, cele mai defavorizate persoane au în continuare nevoie de asistență materială. Comisia a reflectat această nevoie în propunerea sa pentru următorul cadru financiar multianual și a rezervat un buget de 2,5 miliarde EUR. Principalul instrument al Uniunii pentru a sprijini capacitatea de inserție profesională, lupta împotriva sărăciei și promovarea incluziunii este și va rămâne Fondul social european (FSE). Analiza juridică a arătat că este necesar un instrument separat, întrucât temeiul juridic al FSE (articolul 162 din TFUE) necesită o legătură suficient de strânsă între activitățile sprijinite și ocuparea forței de muncă sau mobilitatea. Prezenta evaluare a impactului analizează gama de intervenții care ar putea fi sprijinite din Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD).

## 2. CONSULTĂRI

Discuțiile din cadrul Consiliului, al Parlamentului și cele cu societatea civilă și cu autoritățile locale privind sprijinul acordat în prezent celor mai defavorizate persoane în cadrul programului PCD sunt o sursă de informații și idei pentru viitor.

Propunerea de reducere semnificativă a sprijinului acordat în cadrul programului PCD în 2012, ca urmare a hotărârii Tribunalului din 13 aprilie 2011, a dus la un număr mare de reacții negative. Mulți au subliniat importanța acestui sprijin și au pledat pentru continuarea programului într-o perioadă în care necesitățile sunt în creștere.

Organizațiile caritabile mari și organizațiile societății civile reprezentând băncile de alimente, precum și organizațiile care lucrează cu copii și cu persoane fără adăpost au exprimat în mod repetat necesitatea unui sprijin care ar trebui furnizat după 2013 și au contactat reprezentanți ai statelor membre, precum și pe Președintele Consiliului European. Autoritățile locale sprijină, de asemenea, continuarea programului.

Pentru a discuta aspectele în cauză au fost desfășurate două întâlniri cu asociații-umbrelă care reprezintă nu doar beneficiarii, ci și destinatarii finali. În general, posibila extindere a domeniului de aplicare al instrumentului dincolo de ajutorul alimentar și faptul că instrumentul este centrat pe nevoile oamenilor s-au bucurat de o apreciere pozitivă, dar asociațiile și-au exprimat regretul cu privire la reducerea bugetului aferent.

Opiniile statelor membre cu privire la un astfel de instrument sunt diverse: șapte state membre susțin că sprijinul alimentar reprezintă o politică socială și este de competență națională.

Altele susțin puternic programul, din motive sociale și politice. Treisprezece state membre au emis o declarație în decembrie 2011, prin care au solicitat continuarea programului PCD după 2013. Parlamentul European și-a exprimat în mod repetat și prin intermediul tuturor grupurilor politice sprijinul puternic pentru continuarea programului.

În decembrie 2011, 11 organizații-umbrelă au solicitat în scris comisarului și directorului general pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și incluziune realizarea de progrese în elaborarea unei Strategii UE privind persoanele fără adăpost. În programele lor naționale de reformă pentru 2012, cel puțin jumătate dintre statele membre au indicat fenomenul lipsei de adăpost ca fiind o prioritate pentru politicile lor de incluziune socială. În plus, Parlamentul European a solicitat elaborarea unei Strategii UE privind persoanele fără adăpost – prima oară într-o declarație scrisă (2010), iar apoi într-o rezoluție (2011).

Pactul pentru creștere economică și locuri de muncă, adoptat de Consiliul European la 29 iunie 2012, menționează că „în punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări, statele membre se vor axa în special pe ... găsirea unei soluții în ceea ce privește șomajul și abordarea consecințelor sociale ale crizei în mod eficient [...] pe elaborarea și punerea în aplicare ale unor politici eficace de combatere a sărăciei și de sprijinire a grupurilor vulnerabile”.

### **3. DEFINIREA PROBLEMEI**

Deși instrumentul propus este unul nou, este relevant să se analizeze programul PCD existent, singurul program al Uniunii Europene care se adresează în prezent în mod direct celor mai defavorizate persoane din UE.

Programul PCD nu a încercat niciodată să soluționeze deprivarea alimentară. Totuși, în multe cazuri, programul PCD reprezintă principala sursă de ajutor alimentar. În cursul discuțiilor cu asociațiile-umbrelă, toate au insistat că previzibilitatea sprijinului european acordat prin intermediul PCD a fost un element esențial pentru operațiunile lor. Încheierea programului PCD fără a-l înlocui amenință realizările obținute și ar putea fi percepută ca o dovadă a lipsei de interes a Uniunii Europene pentru problemele sociale presante.

Există un efect amplificator semnificativ, întrucât organizațiile caritabile implicate pun la dispoziție cea mai mare parte a mijloacelor pentru distribuirea ajutoarelor alimentare și chiar o parte a ajutorului alimentar. Raportul dintre resursele totale mobilizate și contribuția programului PCD este de aproximativ 3.

Există o incertitudine în ceea ce privește destinatarii și impactul programului. Cu toate acestea, abordarea actuală deschisă în ceea ce privește definirea grupului vizat este considerată adecvată de către beneficiari. În plus, criteriile detaliate ar impune sarcini administrative mai împovărătoare și ar putea crește costul asistenței întrucât astfel de criterii trebuie verificate.

Opt procente din cetățenii europeni, adică aproximativ 40 de milioane, trăiesc în condiții de deprivare materială severă și nu își pot permite o serie de necesități considerate esențiale în Europa pentru a duce o viață decentă. Sărăcia și excluziunea socială nu sunt uniforme în UE. În general, problemele sunt mai acute în statele membre din estul și sudul Europei.

Pe lângă agravarea nivelurilor preexistente de sărăcie și de excluziune socială, criza economică a redus și capacitatea câtorva state membre de a susține cheltuielile sociale și

investițiile la niveluri suficiente pentru a inversa această tendință negativă. Este de așteptat ca în perioada 2009 – 2012 prestațiile de protecție socială în natură să scadă în raport cu PIB-ul, în majoritatea statelor membre. Prestațiile de protecție socială în numerar ar trebui să scadă în raport cu PIB-ul în aproape jumătate dintre statele membre.

În 2010, 8,7% din populația europeană nu avea acces la **alimentație adecvată din punct de vedere cantitativ și calitativ**. Numărul de persoane care se confruntă cu deprivarea alimentară a scăzut în mod constant până în 2009, când tendința s-a inversat. Ajutorul social oferit de statele membre și de autoritățile locale și regionale nu se concentrează niciodată sau doar rareori în mod specific asupra accesului la alimente, cu excepția subvențiilor pentru cantinele școlare sau a alimentelor livrate la domiciliu persoanelor în vârstă sau celor cu handicap.

O formă deosebit de severă de deprivare materială este **lipsa de adăpost**. Amploarea fenomenului lipsei de adăpost este, totuși, dificil de cuantificat, iar informațiile referitoare la acest fenomen ar trebui să fie îmbunătățite. Cu toate acestea, estimările arată că, în 2009/2010, existau în Europa 4,1 de milioane de persoane fără adăpost. Fenomenul lipsei de adăpost este în creștere. Și mai îngrijorător este faptul că se conturează un nou profil al persoanelor fără adăpost, reprezentat de familiile cu copii, tinerii și persoanele care provin din familii de migranți. Există variații ale rolurilor ONG-urilor și ale statului ca furnizori de servicii pentru persoanele fără adăpost în Europa, însă modelul predominant este acela că autoritățile locale au principala responsabilitate pentru a facilita și direcționa astfel de servicii, iar ONG-urile sunt principalii furnizori de servicii, finanțate în mare măsură de către municipalități.

Examinând evoluțiile din statele membre și riscul de sărăcie sau de excludere socială pentru diferitele grupe de vârstă, se constată că criza a afectat predominant copiii și adulții tineri. Un procent de 5,9% dintre gospodăriile din UE nu își pot permite **haine noi pentru copiii lor**, iar 4,5% nici măcar două perechi de încălțăminte de mărime adecvată (incluzând o pereche de încălțăminte pentru orice vreme). Această estimare corespunde unui număr de aproximativ de 6 de milioane de copii. Copiii care suferă de deprivare materială au șanse mai mici în raport cu alți copii de aceeași vârstă aflați într-o situație mai bună să aibă rezultate bune la învățătură, să se bucure de o stare bună de sănătate și să își valorifice întregul lor potențial ca adulți.

ONG-urile și organizațiile societății civile oferă o gamă largă de asistență pentru copii, care nu se limitează doar la furnizarea de alimente adaptate nevoilor copiilor și la sensibilizarea cu privire la problemele de sănătate. De exemplu, sprijinul este reprezentat de îmbrăcăminte, de activități recreative și de agrement (care rămân o problemă pentru mulți copii dezavantajați și care sunt esențiale pentru dezvoltarea lor) sau de sprijin adresat părinților (de exemplu, informare, consiliere, combinate uneori cu jocuri care implică copiii).

Acțiunea UE are ca temei articolul 174 (TFUE) care prevede că Uniunea acționează în sensul „promovării unei dezvoltări armonioase a întregii Uniunii” și articolul 175 (TFUE) care conține dispoziții privind acțiuni specifice în afara fondurilor structurale.

Acțiunea la nivelul UE este necesară date fiind nivelul și natura sărăciei și a excluderii sociale din Uniune, care au fost agravate de criza economică, precum și incertitudinea cu privire la capacitatea tuturor statelor membre de a susține cheltuielile și investițiile sociale la niveluri suficiente pentru a împiedica continuarea deteriorării coeziunii sociale și pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor și țintelor strategiei Europa 2020.

#### 4. OBIECTIVE

**Obiectivul general** al Fondului de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD) este de a contribui la realizarea obiectivului de reducere a sărăciei în cadrul strategiei Europa 2020, sporind astfel coeziunea socială în Uniunea Europeană.

**Obiectivele specifice** sunt: atenuarea celor mai grave forme de sărăcie din Uniunea Europeană și contribuirea la coordonarea eforturilor, pentru a dezvolta și introduce instrumente de promovare a incluziunii sociale a celor mai defavorizate persoane.

Deoarece instrumentul urmează să fie implementat prin gestiune partajată, identificarea obiectivelor operaționale ar lua în considerare, în mod ideal, evaluările *ex ante* ale programelor operaționale individuale. Acestea nu au fost încă efectuate. La nivel european, obiectivele operaționale, pentru care sistemul de monitorizare va trebui să furnizeze date coerente la nivel european, sunt următoarele:

1. asistarea persoanelor nevoiașe cu produse de bază;
2. realizarea unui efect multiplicator, cel puțin de dublare. Efectul multiplicator este estimat ca fiind raportul dintre resursele totale mobilizate și resursele UE furnizate.

#### 5. OPȚIUNI DE POLITICI

Toate opțiunile examinate au în comun faptul că implementarea se va realiza prin gestiune partajată în cadrul unor programe operaționale. Acestea sunt propuse de către statele membre, aprobate de Comisie și au durată de șapte ani. Comisia are rolul de mediator de schimb de informații și de supraveghetor. Implementarea efectivă este realizată de către autoritățile de management. În funcție de programe, autoritățile de management fie achiziționează în mod central bunuri pe care le distribuie ca asistență materială, fie lasă această achiziționare la latitudinea beneficiarilor. Opțiunile examinate nu diferă în ceea ce privește alocarea de resurse către statele membre.

Principala problemă se referă la domeniul de aplicare al acțiunilor desfășurate în cadrul noului instrument. Opțiunile variază de la un instrument care în esență este un succes al actualului program PCD de distribuire de **ajutor alimentar** (opțiunea 1) la modalități fundamentale restructurate. În cadrul **asistenței alimentare** (opțiunea 2), programul ar putea finanța o serie de măsuri sau servicii legate în mod direct de furnizarea de ajutoare alimentare. În cazul unui **domeniu de aplicare extins** (opțiunea 3), ajutorul alimentar nu ar mai fi singurul element, fiind posibile și alte forme de asistență materială, precum și măsuri auxiliare. Acestea ar fi legate de lipsa de adăpost și de sărăcia în rândul copiilor, două aspecte care joacă un rol esențial în incluziunea socială și arată o tendință clară de înrăutățire ca urmare a crizei. Aceste domenii nu sunt până în prezent vizate de alte instrumente ale Uniunii, cum ar fi FSE. Măsurile auxiliare care sunt direct legate de sprijinul material oferit ar consolida și mai mult abordările integrate de reducere a sărăciei și de combatere a excluziunii sociale, în conformitate cu Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale.

O utilizare avantajoasă a excedentului de produse agricole a fost elementul central al programului PCD. Renunțarea la analizarea suplimentară a utilizării stocurilor de intervenție este bazată pe următoarele motive tehnice: (i) utilizarea stocurilor de intervenție **reduce transparența bugetară** și încurajează acțiunile bazate pe așteptările cu privire la evoluția viitoare a prețurilor pentru aceste produse agricole în cadrul unui program care vizează furnizarea de sprijin celor mai defavorizate persoane din UE; (ii) un regulament care prevede

utilizarea stocurilor de intervenție este inevitabil mai **complex**; și (iii) se estimează că **oportunitatea nu va apărea** oricum din cauza absenței preconizate a stocurilor de intervenție (după toate calculele) în viitor. Cu toate acestea, poate fi justificat să se prevadă o utilizare opțională.

Impacturile diferitelor opțiuni sunt prezentate și comparate în tabelul de mai jos. Prin urmare, obiectivul operațional de a asista persoanele nevoiașe cu bunuri de bază este direct reflectat de numărul de persoane sprijinite și de faptul că cele mai urgente nevoi sunt abordate sau nu efectiv. Obiectivul operațional reprezentat de efectul multiplicator cel puțin dublu a fost transpus în întrebarea dacă opțiunile reușesc sau nu să mobilizeze resursele și dacă cerințele administrative generale sunt sau nu rezonabile.

Efectele asupra incluziunii sociale, asupra ocupării forței de muncă și asupra pieței muncii se referă în mare măsură la obiectivul general. Totuși, este prea ambițios să se considere că există o legătură directă puternică sau măcar măsurabilă între instrument și aceste impacturi.

**Tabelul 1. Impacturi preconizate.**

	<b>Opțiunea 0 – Neacordarea de finanțare</b>	<b>Opțiunea 1 – Doar ajutor alimentar (opțiune de referință)</b>	<b>Opțiunea 2 – Asistență alimentară</b>	<b>Opțiunea 3 – Domeniu de aplicare extins</b>
<b>Numărul de persoane sprijinite</b>	- Niciun program – nicio persoană sprijinită	0 Efect direct estimat la un număr de 2,1 milioane persoane pe an	- Efect direct estimat la un număr de 1,96 milioane persoane pe an. Număr ușor mai mic decât opțiunea de referință, deoarece o parte din resursele disponibile sunt cheltuite pentru măsuri auxiliare	0 Efect direct estimat la un număr de 2,13 milioane persoane pe an
<b>Sprijinirea celor mai defavorizate persoane (având cea mai mare valoare adăugată)</b>	-	0	0	+ Flexibilitatea mai mare oferită ar trebui să permită o direcționare care să fie mai bine corelată cu nevoile din fiecare stat membru/regiune

	<b>Opțiunea 0 – Neacordarea de finanțare</b>	<b>Opțiunea 1 – Doar ajutor alimentar (opțiune de referință)</b>	<b>Opțiunea 2 – Asistență alimentară</b>	<b>Opțiunea 3 – Domeniu de aplicare extins</b>
<b>Efectul asupra incluziunii sociale</b>	-	0 Este vizat unul dintre tipurile de deprivare severă (lipsa de alimente), nicio garanție că aceasta este cea mai urgentă necesitate	+	++ O mai bună direcționare către cele mai urgente necesități ar trebui să sporească efectele cu privire la incluziunea socială
<b>Ocuparea forței de muncă și piața muncii</b>	?? Efectul opțiunii 0 asupra ocupării forței de muncă și asupra pieței muncii depinde de utilizarea finanțării. În cazul în care finanțarea prevăzută pentru acest sistem va ajunge la FSE, ar putea exista un impact neutru sau pozitiv asupra ocupării forței de muncă și asupra pieței muncii	0	+	+
<b>Impactul social global</b>	? depinde de modul în care resursele ar fi alocate altor programe, dar probabil că în ansamblu ar fi negativ în comparație cu opțiunea de referință	0	+	++
<b>Mobilizarea resurselor</b>	- Prin oprirea programului, contribuțiile voluntare ar deveni mai dificile	0	+	++

	<b>Opțiunea 0 – Neacordarea de finanțare</b>	<b>Opțiunea 1 – Doar ajutor alimentar (opțiune de referință)</b>	<b>Opțiunea 2 – Asistență alimentară</b>	<b>Opțiunea 3 – Domeniu de aplicare extins</b>
<b>Complexitatea administrativă și transparența</b>	+ Neexistând un program, nu există nici administrare (fără a se ține cont de faptul că fără program, aceste persoane ar putea încă avea nevoie de sprijin, care va fi mai dificil de organizat	0	- Întrucât opțiunea 2 corespunde unui domeniu de aplicare extins, ea implică niveluri tot mai complexe de gestionare. Cresc și eventualele suprapuneri cu alte programe, în special cu FSE	-- Aceleași considerații ca și în cazul opțiunii 2, dar cu o complexitate posibil mai mare, deoarece domeniul de aplicare al acțiunilor este și mai larg, cel puțin în cazul în care în cadrul unui program se optează să se lucreze în mai mult decât un domeniu.
<b>Impactul economic general</b>	? Depinde de răspunsul la întrebarea cum vor fi sprijinite aceste persoane în alt mod.	0	+	++
<b>Impactul asupra mediului</b>	-	0	+	+

*Legendă: opțiunea de referință 0; - mai nefavorabil decât referința; + mai favorabil decât referința; -- mai nefavorabil decât -; ++ mai favorabil decât +*

Pe baza experienței rezultate din programul de sprijin existent, se poate prevedea că acest program ar permite un ajutor anual pentru aproximativ 2 milioane de persoane, în funcție de opțiunile luate în considerare. Această estimare corespunde unui procent de aproximativ 5% din populația afectată în mod sever de deprivare materială. Cu toate acestea, este probabil ca efectul real să fie cel puțin dublu deoarece această estimare nu ia în considerare mobilizarea de resurse suplimentare de la nivel național și din surse private. Astfel, resursele totale disponibile cresc adesea mai mult de două ori. În plus, persoanele afectate de deprivare materială severă (PDMS) reprezintă doar o vagă aproximare a populației țintă. Ele sunt utilizate doar în absența unei definiții mai bune a populației țintă. Numai o fracțiune se califică cu adevărat pentru a beneficia de ajutor în cadrul oricărei opțiuni de program avute în vedere.

Se preconizează că impactul social al FEAD va fi mult mai mare. Oferind o platformă prin care practicienii vor putea să facă schimb de informații și de experiență, el va aduce beneficii semnificative pentru numeroase părți interesate în ceea ce privește procesele implicate. Implementarea bazată pe dovezi și realizată pe termen mediu și lung a FEAD prin intermediul programelor operaționale va încuraja, de asemenea, un dialog între diferitele grupuri de părți interesate și va sprijini o abordare strategică în viitor. Îmbunătățirile mecanismelor de realizare în practică (în special simplificarea și reducerea sarcinilor administrative) ar trebui să asigure relevanța continuă a efectelor proceselor implicate. FEAD va fi un instrument de

facilitare a unei interacțiuni practice între prioritățile europene și politicile de coeziune socială.

Impacturile asupra mediului ale FEAD sunt în principal legate de distribuirea de bunuri și de reducerea risipei. Cifrele privind reducerea emisiilor de carbon indică o reducere cu 0,5 – 1 tonă de emisii de CO<sub>2</sub> pe tonă de alimente. În ansamblu, pare posibil să se concluzioneze că ajutorul alimentar are un impact pozitiv asupra mediului în comparație cu neacordarea de ajutor alimentar. Opțiunile 1 (doar ajutor alimentar) până la 3 (domeniu de aplicare extins) corespund unei scăderi a volumelor de ajutor alimentar și, prin urmare, unei scăderi a nivelurilor de reduceri a emisiilor de carbon (de la 573 de mii la 400 de mii de tone). Eligibilitatea acțiunilor împotriva risipei alimentare și de încurajare a reciclării în cadrul acestui instrument prin opțiunile 2 și 3 ar putea compensa, parțial sau total, acest efect. Deși limitată, reducerea emisiilor de carbon nu este neglijabilă.

Opțiunea 3 este opțiunea preferată deoarece ea va permite statelor membre să își direcționeze mai bine intervențiile în raport cu necesitățile lor. De asemenea, măsurile auxiliare ar trebui să asigure o mai mare sustenabilitate a rezultatelor obținute.

## **6. MONITORIZARE ȘI EVALUARE**

Fondul va fi implementat prin gestiune partajată. Obiectivele precise și legătura cu instrumente de sprijin sociale existente vor fi foarte diferite de la un stat membru la altul. În plus, instituțiile care vor primi efectiv sprijinul se bazează în mare măsură pe munca voluntară și pe donații. Prin urmare, împovărarea acestor organizații cu obligații de raportare greoaie ar trebui evitată în măsura posibilităților. Totuși, aceste organizații vor fi nevoite să informeze nu numai Comisia cu privire la activitatea lor, ci și alți donatori și voluntarii, pentru a le menține motivația. Identificându-se un număr limitat de linii principale de activitate, ar trebui să fie posibil să se raporteze anual pentru fiecare dintre aceste linii câțiva indicatori comuni referitori la resurse și la realizări.

O astfel de raportare anuală de bază va fi însoțită de studii structurate cel puțin de două ori în cursul perioadei de implementare. Aceste studii vor avea drept obiectiv:

1. oferirea de informații utile privind structura populației vizate;
2. evaluarea importanței contribuțiilor în natură care nu constau în produse;
3. colectarea de date privind impactul imediat al ajutoarelor furnizate asupra persoanelor vizate.

Aceste studii vor forma baza pentru evaluarea eficacității, eficienței și impactului programelor operaționale.