KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.7.2022 r.
COM(2022) 340 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Podsumowanie rocznych sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w 2020 r.

Podsumowanie rocznych sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w 2020 r.

1. WPROWADZENIE

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)[1] **przyczynia się do zaradzenia najcięższym formom ubóstwa w UE, takim jak niedostatek żywności, ubóstwo dzieci i bezdomność.** Kwota środków dostępnych w ramach FEAD w latach 2014–2020 wynosi łącznie 3,8 mld EUR (ceny bieżące). UE zapewnia do 85 % finansowania, a pozostałe środki pochodzą z zasobów własnych państw członkowskich. Stąd łączna wartość Funduszu wynosi około 4,5 mld EUR.

Państwa członkowskie mogą dwojako wykorzystywać środki z Funduszu:

- na program operacyjny zapewniający żywność lub podstawową pomoc materialną (PO I); lub
- na program operacyjny wspierający włączenie społeczne (PO II).

Wsparcie żywnościowe lub podstawowa pomoc materialna muszą być uzupełnione środkami towarzyszącymi, takimi jak działania edukacyjne promujące zdrowe odżywianie oraz porady dotyczące przygotowywania i przechowywania żywności, ułatwianie dostępu do opieki zdrowotnej, wsparcie psychologiczne i terapeutyczne, programy podnoszenia kwalifikacji, doradztwo w zakresie zarządzania budżetem domowym, działania o charakterze społecznym i rekreacyjnym oraz świadczenie usług prawnych.

Zgodnie ze swoją podstawą prawną[2] **niniejsze podsumowanie opiera się na krajowych sprawozdaniach z wdrażania z 2020 r.**, które Komisja otrzymała od państw członkowskich. Podobnie jak w poprzednich latach, sprawozdanie obejmuje również zmiany i informacje finansowe wykraczające poza rok 2020, o ile były one dostępne.

Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami z wdrażania FEAD za 2020 r. fundusz pomógł w zwalczaniu negatywnych skutków pandemii COVID-19 dla osób najbardziej potrzebujących oraz w ograniczeniu najcięższych form ubóstwa i wykluczenia społecznego. Okazało się, że FEAD – pomimo ograniczonego budżetu – uzupełnia krajowe starania na rzecz zmniejszenia deprywacji materialnej oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. W szczególności przyczynił się on do zaradzenia niedostatkowi żywności, ubóstwu dzieci i bezdomności. Dzięki dodatkowej elastyczności dla programów FEAD, przewidzianej w ramach działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), finansowanie ze środków FEAD będzie miało również zasadnicze znaczenie dla udzielania pilnie potrzebnych wsparcia żywnościowego i podstawowej pomocy materialnej osobom uciekającym z Ukrainy.

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz.U. L 72 z 12.3.2014, s. 1). Rozporządzenie zmieniono w sierpniu 2018 r. w drodze przeglądu rozporządzenia finansowego: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802. Rozporządzeniem (UE) 2020/559 zmieniono rozporządzenie (UE) nr 223/2014, aby umożliwić państwom członkowskim reagowanie na epidemię COVID-19, oraz wprowadzono środki w celu zapewnienia, aby osoby najbardziej potrzebujące mogły nadal otrzymywać pomoc ze środków FEAD w bezpiecznych warunkach. Rozporządzenie zmieniające (UE) 2021/177 umożliwia państwom członkowskim wykorzystanie dodatkowych funduszy udostępnionych w latach 2021 i 2022 w ramach inicjatywy REACT-EU na odbudowę po kryzysie związanym z COVID-19.

[2] Art. 13 ust. 9 rozporządzenia (UE) nr 223/2014. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1255/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. określa zawartość rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania, w tym wykaz wspólnych wskaźników.

FEAD jest zgodny ze strategią „Europa 2020" i planem działania w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych (dążenie do zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln do końca 2030 r.), ponieważ ma na celu propagowanie włączenia społecznego i ochrony socjalnej. Uzupełnia on inne fundusze UE, w szczególności EFS oraz Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), dzięki ukierunkowaniu na inne grupy lub zapewnianiu środków uzupełniających.

Sytuacja społeczna, w której FEAD działał w 2020 r., charakteryzowała się większymi wyzwaniami w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego ze względu na pandemię COVID-19. Szacunkowa liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym[3] w UE w 2020 r. wynosiła 96,5 mln osób, co stanowi 21,9 % całej populacji. Oznacza to wzrost o około 900 000 osób w porównaniu z 2019 r. W przybliżeniu 6,3 mln osób doświadczyło jednocześnie wszystkich trzech rodzajów zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym (zagrożenie ubóstwem dochodowym, poważna deprywacja materialna i społeczna oraz życie w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy). W 2020 r. 38 mln osób w UE nie mogło sobie pozwolić na pełnowartościowy posiłek co drugi dzień[4], a wsparcie żywnościowe nadal ma zasadnicze znaczenie dla części społeczeństwa w wielu państwach członkowskich.

1.1 Dalszy rozwój

Aby uprościć finansowanie i poprawić synergię między funduszami, w bieżących wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 FEAD jest połączony z Europejskim Funduszem Społecznym Plus (EFS+). W celu zwiększenia wsparcia na rzecz włączenia społecznego rozporządzenie w sprawie EFS+[5] wymaga, aby co najmniej 25 % środków w ramach komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym przydzielono na cele dotyczące włączenia społecznego (w porównaniu z 20 % w ramach EFS na lata 2014–2020), z dalszym minimalnym przydziałem 3 % na państwo członkowskie na walkę z deprywacją materialną, co jest obecnie kluczowym celem FEAD.

Jeżeli chodzi o wsparcie na rzecz zaradzenia deprywacji materialnej, obowiązują przepisy szczególne mające na celu utrzymanie możliwie największej sprawności. Jak wynika z oceny śródokresowej FEAD, zainteresowane strony cenią i podkreślają konieczność zachowania aspektów charakterystycznych dla funduszu, takich jak (i) elastyczność i ogólnie mniej rygorystyczne wymogi administracyjne w porównaniu z głównymi programami EFS oraz (ii) istniejące sieci i operacyjne sposoby dostarczania. Niskie progi pozwalają na udzielanie pomocy osobom, do których nie docierają usługi społeczne, takim jak bezdomni, nowi lub nieposiadający dokumentów migranci oraz niektóre osoby starsze zagrożone ubóstwem. Umożliwia to także szybką reakcję na pojawiające się potrzeby i sytuacje kryzysowe.

1.2 Koordynacja FEAD na poziomie UE

[3] Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, którą można określić skrótem „AROPE", to całkowita liczba osób, które (i) są zagrożone ubóstwem (na co wskazuje ich dochód do dyspozycji); lub (ii) doświadczają poważnej deprywacji materialnej i społecznej (co wynika z ich zdolności do zapewnienia sobie dostępu do określonych dóbr materialnych lub aktywności społecznych); lub (iii) żyją w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy.

[4] Wskaźnik ten określany jest jako brak zdolności do zapewnienia sobie posiłku zawierającego mięso, drób, rybę (lub ich wegetariański odpowiednik) co drugi dzień. Został on zaczerpnięty z europejskiego badania warunków życia ludności.

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013.

Podobnie jak w poprzednich latach grupa ekspertów FEAD pozostała głównym forum, na którym instytucje zarządzające dzielą się informacjami o wdrażaniu Funduszu. Grupa ekspertów spotkała się dwukrotnie w 2019 r. i czterokrotnie w 2020 r. celem omówienia aspektów wdrażania programu FEAD, w szczególności środków towarzyszących, darowizn żywności, audytów, koordynacji z innymi funduszami UE, wariantów zakładających uproszczone koszty oraz bonów elektronicznych. W 2020 r. porządek obrad na posiedzeniach Grupy obejmował również reakcję na kryzys związany z pandemią COVID-19, w tym odpowiednie zmiany w rozporządzeniu w sprawie FEAD. W październiku i grudniu 2020 r. Grupa ekspertów FEAD spotkała się wspólnie z Techniczną Grupą Roboczą EFS.

Aby poprawić stosunki z zainteresowanymi stronami, w latach 2020 i 2021 działania związane z wzajemnym uczeniem się prowadzone dla społeczności FEAD zastąpiły dotychczasowe posiedzenia sieci ds. FEAD. W okresie tym odbyły się trzy internetowe seminaria tematyczne, trzy partnerskie wymiany i dwie konferencje, na których omówiono pozostałe problemy związane z wdrażaniem oraz możliwości oferowane przez EFS+.

Podczas seminariów i partnerskich wymian omówiono w szczególności:

- cechy nowych końcowych odbiorców działań finansowanych ze środków FEAD oraz nowe praktyki wdrożone podczas kryzysu związanego z COVID-19;
- potencjalne zintegrowane podejścia do wspierania włączenia społecznego odbiorców końcowych;
- monitorowanie i zasięg działań,
- środki towarzyszące na rzecz włączenia społecznego w czasie pandemii i po jej zakończeniu;
- realizację programów bonów/bonów elektronicznych;
- zaangażowanie i rolę zainteresowanych stron oraz odbiorców końcowych.

2. POSTĘPY WE WDRAŻANIU PROGRAMÓW OPERACYJNYCH[6]

2.1. Realizacja finansowa

W 2020 r. łączna kwota kwalifikowalnych wydatków publicznych przyznanych na wsparcie w ramach FEAD wyniosła 643 mln EUR, co stanowi wzrost z 608 mln EUR w 2019 r. Na koniec 2020 r. łączna kwota przyznanych środków (na lata 2014–2020) wyniosła prawie 3,9 mld EUR, czyli 85 % łącznych środków programów (w tym środki UE i współfinansowanie krajowe). W 2020 r. na rzecz beneficjentów wypłacono kwotę około 552,2 mln EUR, co oznacza istotny wzrost w porównaniu z poziomami z poprzednich lat (478,5 mln EUR w 2019 r., 501,2 mln EUR w 2018 r., 412,8 mln EUR w 2017 r. i 435,2 mln EUR w 2016 r.). Wzrost ten wynika głównie z wznowienia działań w Rumunii w 2020 r.[7] Odzwierciedla on również zwiększone zapotrzebowanie z powodu pandemii COVID-19.

[6] Dane liczbowe przedstawiają sytuację w okresie programowania 2014–2020 realizowanym do dnia 31 grudnia 2020 r., zgodnie z danymi zgłoszonymi do dnia 12 listopada 2021 r. w rocznych sprawozdaniach z wdrażania. Wszystkie sprawozdania i dane są gromadzone w systemie zarządzania funduszami w Unii Europejskiej – SFC2014 (https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead). SFC2014 jest regulowany przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 463/2014 z dnia 5 maja 2014 r.

[7] W latach 2017–2019 Rumunia w ogóle nie udzielała wsparcia żywnościowego z powodu opóźnień w modyfikacji programu operacyjnego w następstwie instytucjonalnych wyzwań i problemów związanych z zamówieniami publicznymi.

Zgodnie z danymi z 2020 r. epidemia COVID-19 spowodowała zmniejszenie liczby deklaracji wydatków składanych przez państwa członkowskie. W drugim kwartale 2020 r. ich wartość wyniosła 51 mln EUR, czyli mniej niż połowę odpowiadającej kwoty z 2019 r. (128 mln EUR). Sytuacja jednak uległa poprawie w drugiej połowie roku. Ostatecznie całkowita kwota środków z FEAD zadeklarowana w 2020 r. była jedynie nieznacznie niższa niż całkowita kwota zadeklarowana w 2019 r. (549 mln EUR w porównaniu z 573 mln EUR w 2019 r.). Łączna kwota wypłacona na rzecz FEAD w 2021 r. wzrosła do 621 mln EUR ze względu na dodatkowe środki (81 mln EUR) udostępnione w ramach REACT-EU.

Okazało się, że FEAD można dostosować i reagować za jego pomocą na pojawiające się potrzeby, takie jak kryzys związany z COVID-19. Rozporządzenie w sprawie FEAD zostało zmienione w kwietniu 2020 r.[8] w ramach inicjatywy CRII+, co umożliwiło stosowanie pośrednich sposobów dostarczania, np. bonów lub kart (aby zmniejszyć ryzyko zarażenia) oraz zakup środków ochrony indywidualnej dla organizacji udzielających wsparcia w ramach FEAD. Ponadto zmiany umożliwiły zapewnienie państwom członkowskim stopy współfinansowania w wysokości 100 % przez jeden rok obrachunkowy. Do końca 2021 r. wprowadzono zmiany do 12 programów FEAD: zmiany w 8 z nich miały na celu skorzystanie z wynoszącej 100 % stopy współfinansowania, a w 4 – wprowadzenie środków nadzwyczajnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Kolejna zmiana rozporządzenia w sprawie FEAD została przyjęta w lutym 2021 r. jako część planu Komisji dotyczącego odbudowy w ramach REACT-EU[9]. Zmiana ta umożliwia państwom członkowskim przyznawanie dodatkowych środków na programy w ramach EFS, FEAD i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z dodatkowych zasobów można przyznawać dopłaty uzupełniające do dotychczasowego wsparcia, np. wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej czy projektów z zakresu włączenia społecznego. Powinny one odpowiadać konkretnym potrzebom każdego państwa członkowskiego i uwzględniać wzrost liczby osób potrzebujących od czasu wybuchu pandemii COVID-19. W ramach REACT-EU z 2021 r. zmieniono 13 programów operacyjnych (w Belgii, Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, we Włoszech, na Łotwie, w Luksemburgu, Austrii, Rumunii, Słowenii i na Słowacji) i udzielono dopłat uzupełniających na łączną kwotę 506 mln EUR.

6 kwietnia 2022 r. rozporządzenie w sprawie FEAD zostało zmienione[10] w odniesieniu do działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE). Zapewnia ono obecnie państwom członkowskim i regionom większą elastyczność w korzystaniu z FEAD w celu udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych osobom uciekającym z Ukrainy po inwazji Federacji Rosyjskiej. W szczególności umożliwia ono państwom członkowskim zmianę w razie potrzeby pewnych elementów programu z myślą o zaradzeniu kryzysowi i zwyczajne powiadomienie Komisji o tym fakcie, zamiast konieczności przyjmowania przez nią decyzji. Ponadto przewiduje ono również wcześniejszą datę kwalifikowalności tych działań, tj. od 24 lutego 2022 r. Co więcej, przedłużono w nim możliwość uzyskania współfinansowania przez UE w wysokości 100 % za rok obrachunkowy rozpoczynający się 1 lipca 2021 r. i kończący się 30 czerwca 2022 r. Ponadto 12 kwietnia przyjęto

---

Od tego czasu kwestie te zostały rozwiązane i udzielanie wsparcia w ramach FEAD, w tym pomocy materialnej, zostało wznowione w 2020 r.

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32020R0559

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32021R0177

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.109.01.0001.01.ENG

rozporządzenie[11], aby uzupełnić działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie. Zmiana ta zapewni płynność i przyspieszy dostęp do funduszy dla beneficjentów dzięki udostępnieniu dodatkowych 3,5 mld EUR na płatności zaliczkowe w ramach transzy REACT-EU za 2021 r. w odniesieniu do programów FEAD i programów polityki spójności korzystających z zasobów REACT-EU.

2.2 Realizacja w praktyce

Zasięg FEAD i profil odbiorców końcowych

W 2020 r. w ramach FEAD z powodzeniem udzielono pomocy w 27 państwach członkowskich, osiągając znaczne postępy w realizacji celów. Większość państw członkowskich (23 spośród 27) przekazywała żywność lub podstawową pomoc materialną i wdrażała środki towarzyszące (PO I – zob. tabela 1). Cztery państwa członkowskie kontynuowały programy włączenia społecznego (PO II – zob. tabela 1).

Tabela 1: Rodzaj pomocy udzielonej w 2020 r.

PO	Rodzaj pomocy	Państwo członkowskie
PO I	Żywność	BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, SI, SK (11)
	Podstawowa pomoc materialna	AT (1)
	Oba rodzaje	CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, RO (10)
PO II	Włączenie społeczne	DE, DK, NL, SE (4)

Źródło: SFC2014

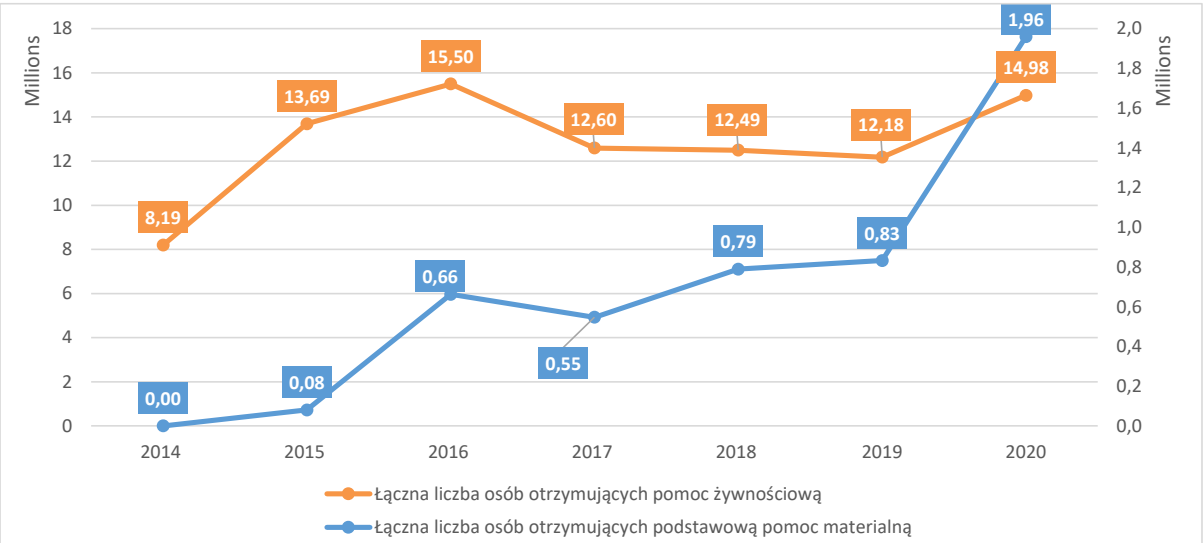
W 2020 r. dzięki FEAD niemal 15 mln osób uzyskało wsparcie w postaci żywności (wzrost z 12,2 mln w 2019 r.), około 1,96 mln osób otrzymało pomoc materialną (wzrost z 800 000 w 2019 r.), a 30 000 osób skorzystało z pomocy w zakresie włączenia społecznego, czyli tyle samo co w 2019 r. Wzrosty te wynikają głównie z wznowienia działań w Rumunii. Odzwierciedlają one jednak także kryzys zdrowotny związany z COVID-19, który spowodował pogorszenie warunków osób znajdujących się w trudnej sytuacji dotychczas korzystających ze wsparcia z FEAD, przy czym o wsparcie żywnościowe ubiegały się także nowe osoby, w tym osoby o niepewnym zatrudnieniu (np. zatrudnione na podstawie umów krótkoterminowych, wykonujące pracę tymczasową lub nieformalną), osoby pracujące na własny rachunek oraz studenci szkolnictwa wyższego znajdujący się w niekorzystnej sytuacji. Najbardziej znaczący wzrost odbiorców końcowych stwierdzono we FR (o 714 000 więcej niż w 2019 r.), we IT (o 597 000 więcej), w ES (o 268 000 więcej) oraz na HU (o 113 000 więcej). Z drugiej strony 8 państw członkowskich[12] odnotowało zmniejszoną liczbę odbiorców końcowych, w szczególności HR (o 175 000, czyli 88 % odbiorców mniej niż w 2019 r.), SK (o 145 000, czyli 51 % mniej[13]) oraz CY (1 800, czyli 76 % mniej), a także DK i NL.

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.115.01.0038.01.ENG

[12] W przypadku Belgii wystąpił błąd w danych liczbowych przedstawionych w belgijskim rocznym sprawozdaniu z wdrażania za 2019 r. (AIR), w którym podano, że liczba osób objętych wsparciem wynosi 413 058, natomiast poprawna liczba to 358 726 osób. Jak wyjaśniono w poprzednich sprawozdaniach, belgijska instytucja zarządzająca co roku stwierdza przeszacowanie danych liczbowych wprowadzonych przez organizacje, a w rocznym sprawozdaniu z wdrażania za 2019 r. dane te nie zostały skorygowane. W 2020 r. liczba ta wzrosła w porównaniu z 2019 r., ale pozostała niższa niż w 2018 r. (z 358 726 osób objętych pomocą w 2019 r. do 381 951 osób w 2020 r. = > + 23 225).

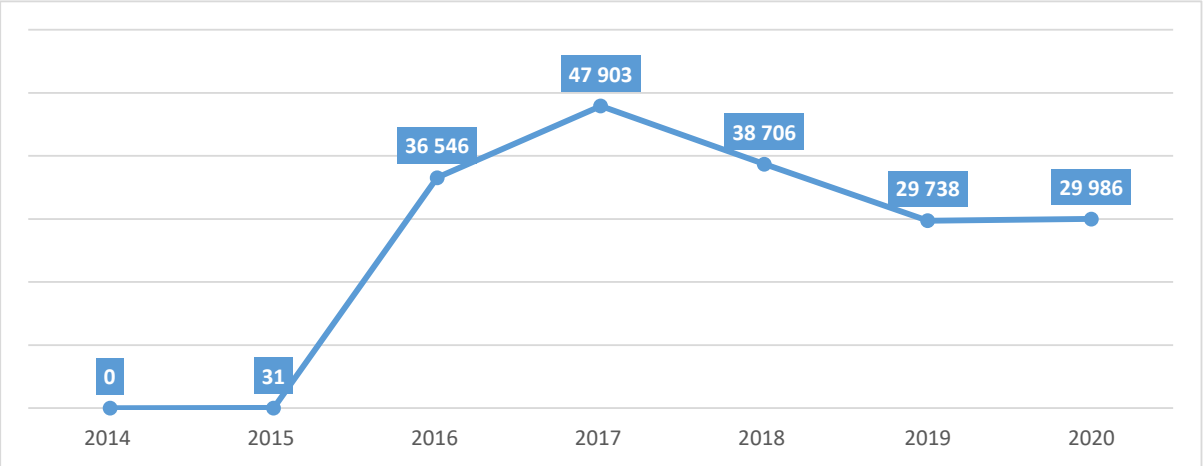
[13] Zmniejszenie całkowitej liczby odbiorców końcowych na Słowacji wynika jednak z faktu, że w 2020 r. nie udzielono wsparcia materialnego, a budżet przeznaczony na przekazywanie środków higieny został w pełni wykorzystany; w międzyczasie IZ przeprowadziła zamówienia publiczne na dodatkowe zasoby.

Wykres 1. ***Liczba osób otrzymujących pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną (w mln)***



Źródło: SFC2014

Wykres 2. ***Łączna liczba osób otrzymujących wsparcie w zakresie włączenia społecznego***



Źródło: SFC2014

Profil grup docelowych zasadniczo pozostał taki sam, chociaż zaszły w nim pewne niewielkie zmiany. Z szacunków organizacji partnerskich wynika, że w 2020 r. około 47 % odbiorców końcowych stanowiły kobiety (o 2 punkty procentowe mniej niż w 2019 r.), 28 % dzieci w wieku do 15 roku życia, około 10 % migranci, uczestnicy obcego pochodzenia lub członkowie mniejszości, 10 % osoby w wieku 65 lat lub starsze (o 2 punkty procentowe więcej niż w 2019 r.), 6 % osoby bezdomne i 6 % osoby z niepełnosprawnościami.

Dzieci stanowiły około 28 % osób, które w 2020 r. otrzymały pomoc żywnościową, podstawową pomoc materialną lub wsparcie w zakresie włączenia społecznego. Odsetek ten nieco spadł w porównaniu z 2019 r., w którym wynosił 30 %. W kilku państwach członkowskich dzieci otrzymały największą część pomocy żywnościowej; dotyczyło to zwłaszcza HR (93 %), HU i MT (60 %) oraz CZ (52 %). Ponadto dzieci otrzymywały całą

podstawową pomoc materialną na CY, HU i w IE, natomiast w AT stanowiły największą grupę (85 % odbiorców końcowych).

Około 10 % odbiorców końcowych to migranci, osoby obcego pochodzenia lub członkowie mniejszości. Odsetek ten może być jednak niedoszacowany ze względu na fakt, że informacje o migrantach otrzymujących wsparcie nie zawsze są podawane ze względu na ochronę danych (EL, FR i SK). Największą grupę stanowią migranci w ogóle, a następnie uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl.

Zgodnie z szacunkami osoby bezdomne stanowiły 6 % odbiorców końcowych pomocy z FEAD, przy czym odsetek ten utrzymał się zasadniczo na tym samym poziomie. Liczbę osób bezdomnych jest jednak szczególnie trudno oszacować, ponieważ nie są one zarejestrowane i często niechętnie podają jakiekolwiek informacje osobowe. W IE, CZ i FR osoby bezdomne stanowiły ponad 13 % odbiorców końcowych, którzy otrzymali wsparcie żywnościowe. W IT odsetek osób bezdomnych otrzymujących wsparcie żywnościowe był stosunkowo niski (3 %), ale była to największa grupa otrzymująca podstawową pomoc materialną (66 % wszystkich odbiorców końcowych). W CZ również stosunkowo wysoki odsetek odbiorców końcowych podstawowej pomocy materialnej stanowiły osoby bezdomne (21 %).

Około 6 % odbiorców końcowych stanowiły osoby z niepełnosprawnościami. Największy odsetek osób z niepełnosprawnościami, które otrzymywały wsparcie żywnościowe, występował w BG i HU (31 %), RO (20 %), PL i LV (17 %). We FR, IT, MT i PT odsetek ten wynosił 1 % lub mniej. Z drugiej strony udział osób z niepełnosprawnościami otrzymujących pomoc materialną był stosunkowo wysoki w LV, RO i LT (między 13 % a 17 %).

Ramka 1: Krajowe przykłady docierania z pomocą dla dzieci

Łotwa: Kontynuując działania z 2019 r., w 2020 r. LV zapewnia konkretną pomoc dla dzieci. Obejmuje ona: (i) trzy rodzaje paczek żywnościowych dla niemowląt i małych dzieci w zależności od wieku; (ii) cztery różne zestawy artykułów higienicznych dla niemowląt i małych dzieci w wieku od 0 do 24 miesięcy zgodnie z ich wiekiem; (iii) indywidualne pomoce dydaktyczne dla dzieci w wieku od 5 do 10 lat; oraz iv) indywidualne pomoce dydaktyczne dla dzieci w wieku od 11 do 16 lat. Aby zapobiec dyskryminacji, LV w szczególności dba o to, by materiały szkolne (takie jak tornistry) nie zawierały kolorowych kształtów ani rysunków sprzyjających stereotypowemu postrzeganiu płci.

Rumunia Dzieci, w szczególności dzieci znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, stanowią większość odbiorców końcowych w ramach programów FEAD. Otrzymują one konkretną pomoc, w tym: (i) pakiety środków do higieny osobistej; (ii) elektroniczne bony na cele edukacyjne (dla kwalifikujących się dzieci w niekorzystnej sytuacji), mające na celu zapobieganie wczesnemu przerywaniu i kończeniu nauki na poziomie przedszkolnym, podstawowym i średnim I stopnia. Dostarczanie pakietów dla noworodków przewidziano również na 2020 r. Z powodu pandemii COVID-19 środek ten nie mógł jednak zostać zrealizowany.

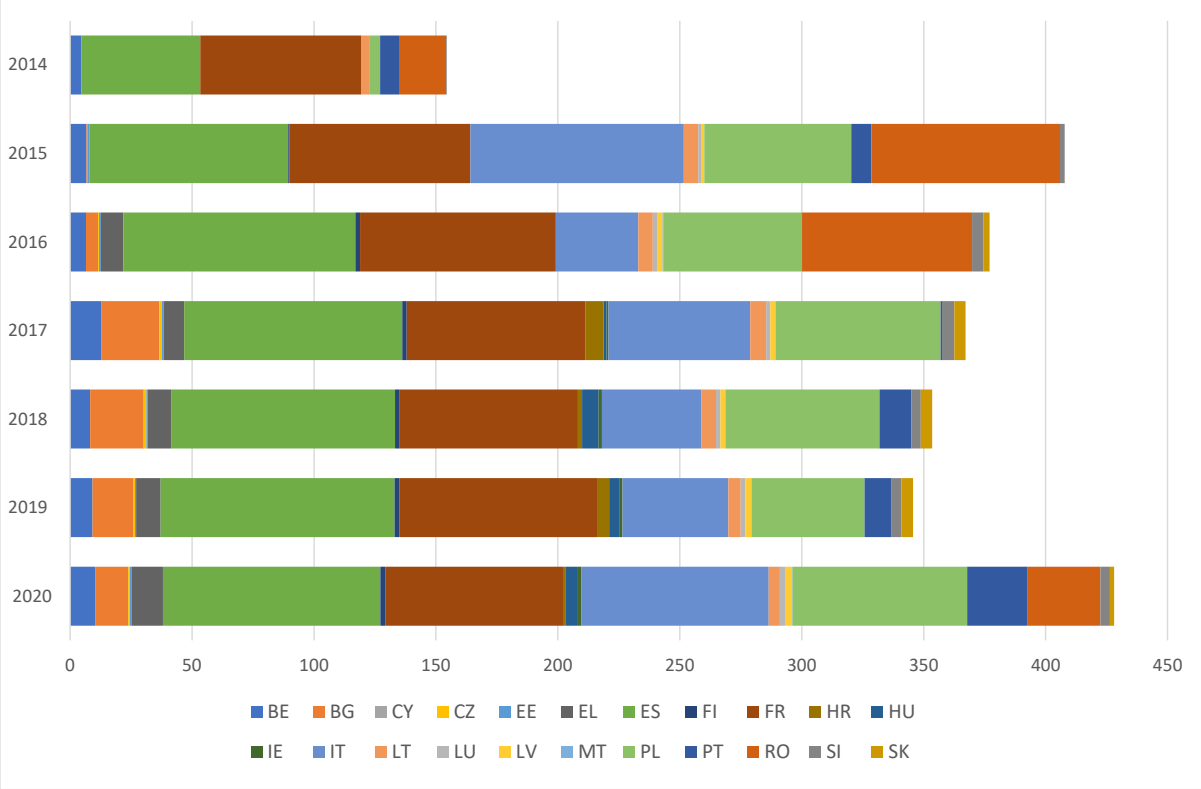
Cypr: W lutym 2018 r. proces przekazywania pomocy materialnej odbiorcom rozpoczął się od realizacji programu „wyprawka dla noworodka" (prika tou morou) dla dzieci urodzonych po 1.1.2017 r. Program jest realizowany w sposób zadowalający i zgodnie z planem. Podstawowe artykuły dla noworodków obejmują łóżeczka, pieluszki i materace. Pomimo wyzwań związanych z COVID-19 przekazywanie tych podstawowych artykułów nie zostało przerwane, ale wprowadzono pewne zmiany w sposobie dostarczania produktów, aby

zapewnić bezpieczeństwo i zdrowie wszystkich zaangażowanych osób.

PO I – Wsparcie żywnościowe

Po trzech latach, w których wsparcie żywnościowe nieznacznie zmniejszyło się pod względem ilościowym, w 2020 r. istotnie wzrosło i osiągnęło 428 000 ton (w porównaniu z 345 000 ton w 2019 r.). Łączna wielkość tego wsparcia w latach 2014–2020 wyniosła ponad 2 460 000 ton żywności. Około dwóch trzecich z 23 państw członkowskich wdrażających PO I zwiększyła lub utrzymała przekazywaną ilość żywności. Oprócz RO, która odnotowała dodatni wynik po raz pierwszy od 2016 r., wzrost w ujęciu procentowym był szczególnie duży w PT (+123 %), IT (+77 %), PL (+55 %) i EE (+36 %). Największe spadki, również w ujęciu procentowym, odnotowano w HR (-79 %) i SK (-64 %)[14] natomiast CY zaprzestał udzielania wsparcia żywnościowego. W 2020 r. Estonia po raz pierwszy wprowadziła przekazywanie darowizn żywności z pomocą swojej organizacji partnerskiej (estońskiego banku żywności).

Wykres 3. ***Wsparcie żywnościowe udzielone w latach 2014–2019 (w tysiącach ton) według państw członkowskich***



Źródło: SFC2014

W 2020 r. ponad połowę (57 %) wszelkiej przekazanej żywności stanowiły przetwory mleczne oraz mąka, chleb, ziemniaki i inne produkty skrobiowe. Odsetek przetworów mlecznych (31 % całkowitej ilości) był szczególnie wysoki w FR (50 %), ES (47 %) i SI (46 %). Mąka, chleb, ziemniaki i inne produkty skrobiowe (26 % ogółu) stanowiły większość żywności przekazywanej w FI, SK, RO, LV i MT (od 62 % w FI do 50 % w MT), natomiast

[14] Na Słowacji spadek ten jest związany z ograniczonymi zasobami pozostałymi na koniec okresu programowania. W międzyczasie budżet FEAD został zwiększony o środki z REACT-EU.

w IT (49 %) była to największa pojedyncza grupa żywności. Owoce i warzywa na poziomie 18 % stanowiły trzecią kategorię w ujęciu procentowym, przy czym szczególnie wysoki odsetek odnotowano w PT (38 %), MT (36 %), BG (33 %), PL i IE (po 28 %). Pozostałe kategorie (mięso, jaja, ryby i owoce morza; tłuszcze i oleje; dania gotowe[15]) stanowiły od 7 % do 8 % całkowitej ilości, natomiast cukier – 3 %[16]. Koszt dystrybuowanej żywności w przeliczeniu na osobę znacznie się różni dla poszczególnych państw członkowskich i dla poszczególnych lat. Wynika to głównie z ilości i rodzaju dystrybuowanych produktów (np. dużą ich część stanowią produkty świeże), a także z intensywności wsparcia.

Odsetek produktów spożywczych współfinansowanych z FEAD w łącznej ilości żywności dostarczonej przez organizacje partnerskie wyniósł około 50 % całkowitej ilości. Odsetek ten waha się od mniej niż 25 % w FR, LU i FI do wszelkiej żywności przekazanej w BG, ES i HU[17]. Wszystkie 21 państw członkowskich, które dystrybuują żywność wydawało ją w formie standardowych paczek żywnościowych. Trzynaście państw członkowskich zapewniało również posiłki: BE, BG, CZ, EL, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LV, PL i SK.

PO I – Podstawowa pomoc materialna

w 2020 r. 12 państwa członkowskich przekazało podstawową pomoc materialną. Należały do nich AT, CY, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV i RO. Wykaz ten jest podobny do wykazu z 2019 r. z wyjątkiem RO, która nie przekazywała podstawowej pomocy materialnej, oraz SK, która zaprzestała jej przekazywania w 2020 r., jak wspomniano wcześniej.

Kwota podstawowej pomocy materialnej nadal znacznie rosła. W 2020 r. państwa członkowskie przekazały podstawową pomoc materialną w kwocie 69,2 mln EUR, co oznacza wzrost z 19,2 mln EUR w 2019 r. (a już wtedy zwiększyła się ona o 42 % w porównaniu z 2018 r. i o 44 % w stosunku do 2017 r.). Wzrost ten wynika z dość powszechnego zwiększenia udzielania pomocy materialnej w kilku państwach członkowskich. Szczególnie widoczne wzrosty odnotowano w AT, CZ, EL, LV, a przede wszystkim w IT (ponad pięciokrotny wzrost) oraz w RO, która odpowiada za zdecydowaną większość pomocy materialnej przekazywanej w UE (41,2 mln EUR). Podstawowa pomoc materialna znacząco zmniejszyła się w HR (z 2,2 mln EUR do 368 tys. EUR) oraz w niewielkim stopniu w LT i LU, a SK zaprzestała jej udzielania[18].

Do głównych elementów podstawowej pomocy materialnej w dalszym ciągu należały artykuły szkolne i produkty higieny osobistej dla rodzin rozprowadzane za pośrednictwem FEAD. W 2020 r. artykuły przekazywane rodzinom z dziećmi obejmowały materiały papiernicze i przybory szkolne (AT, EL, HR, HU, IE i LV), tornistry (AT, EL, HR i LV), paczki z artykułami pielęgnacyjnymi dla dzieci (CY, EL, HR, HU, IE i LV), sprzęt sportowy (EL i HR) oraz ubrania (EL, HR i IT). W EL, HU, LU i LV dostarczano również takie artykuły, jak: detergenty do prania, kremy i mydła dla niemowląt i małych dzieci, chusteczki nawilżane i pieluchy. CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT i RO przewidziały

[15] Gotowe posiłki obejmują gotowe do spożycia produkty suche, żywność trwałą w temperaturze pokojowej, gotowe mieszanki i przekąski.

[16] Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, zob. wspólne wskaźniki produktu 4–10 przedstawione w załączniku.

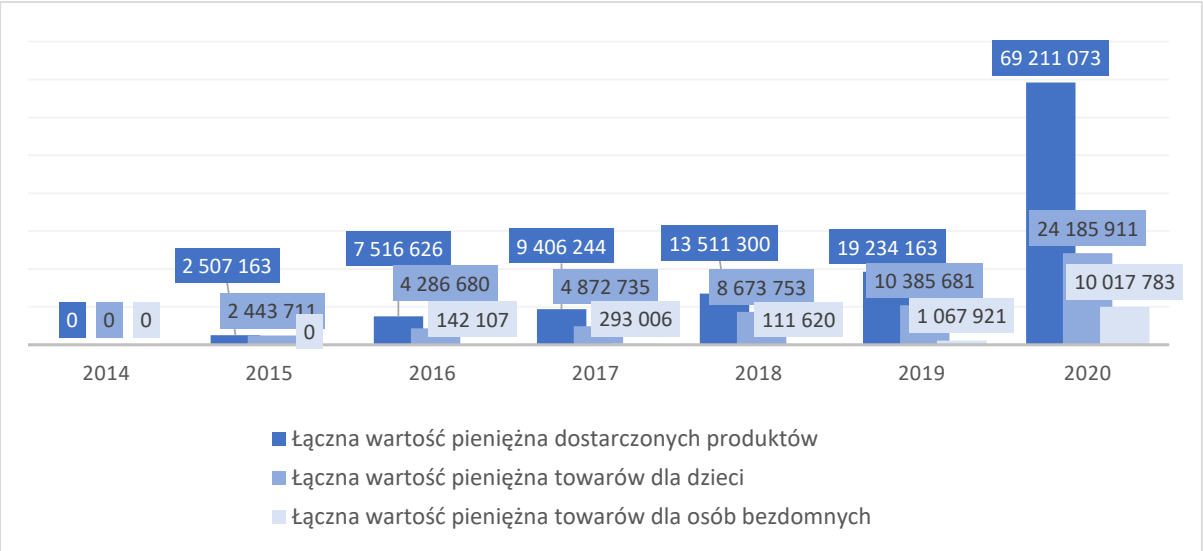
[17] Zob. wskaźnik 11b w załączniku. Wartości dotyczące tego wskaźnika ustala się w oparciu o wiarygodne szacunki przekazane przez organizacje partnerskie.

[18] Przerwanie udzielania pomocy materialnej w 2020 r. na Słowacji wynikało z braku zasobów finansowych. W międzyczasie instytucja zarządzająca dokonała realokacji środków na to działanie i rozpoczęła nowe zamówienie publiczne w celu ponownego uruchomienia pomocy materialnej w 2022 r.

dostarczanie środków higieny ze środkami ochrony, aby zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa COVID-19, w tym masek, środków dezynfekcyjnych itp.

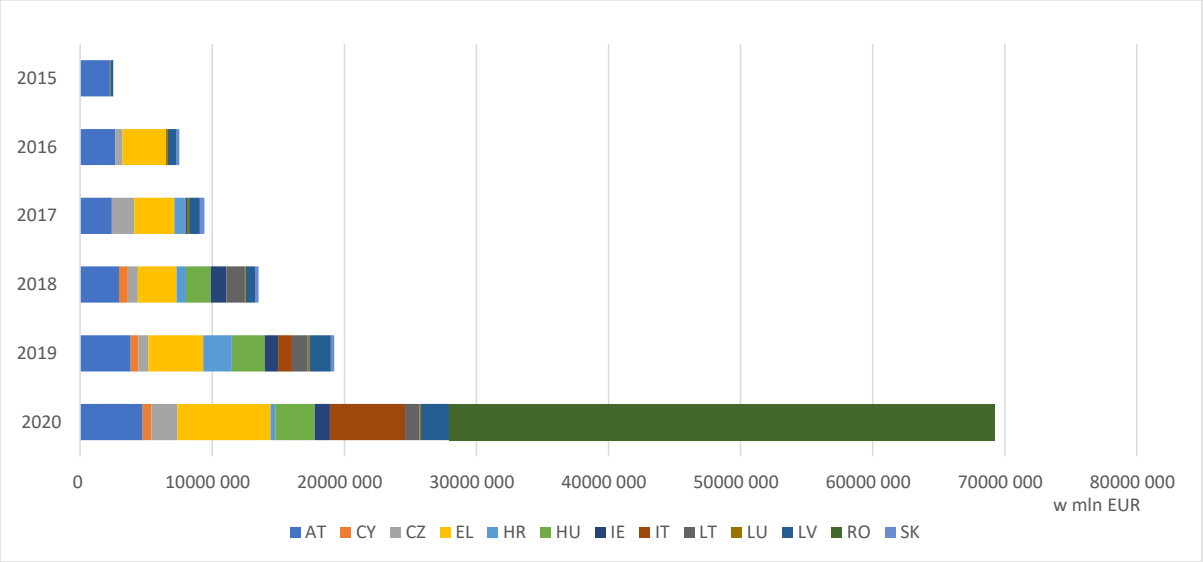
Osoby bezdomne były objęte zwłaszcza środkami wsparcia mieszkaniowego w IT, ale otrzymały pomoc również w CZ i EL, a także przekazano im produkty higieny osobistej i inne artykuły. W CZ i IT otrzymały również sprzęt kuchenny (osoby, które były przekwaterowywane lub znajdowały się w niepewnej sytuacji lokalowej) i ubrania, a w CZ, EL i IT otrzymały śpiwory i koce.

Wykres 4. ***Łączna wartość pieniężna towarów w latach 2014–2020 w podziale na rodzaje***



Źródło: SFC2014

Wykres 5. ***Łączna wartość pieniężna towarów w latach 2014–2020 w podziale na państwa członkowskie***



Źródło: SFC2014

PO I – Środki towarzyszące

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie FEAD państwa członkowskie, które w 2020 r. wdrażały programy w ramach PO I, zapewniły również środki towarzyszące. Kryzys związany z COVID-19 stanowił jednak poważne wyzwanie w realizacji środków towarzyszących w ramach programów FEAD, a ich wdrażanie zasadniczo przebiegało nierównomiernie w poszczególnych państwach członkowskich. Z drugiej strony wdrożono dodatkowe środki towarzyszące, aby sprostać obecnym wyzwaniom wynikającym z pandemii. Na przykład:

- W kilku państwach członkowskich udostępniono informacje na temat środków ostrożności w kontekście pandemii, w tym w AT, BG, EL, FI, HU i IT.

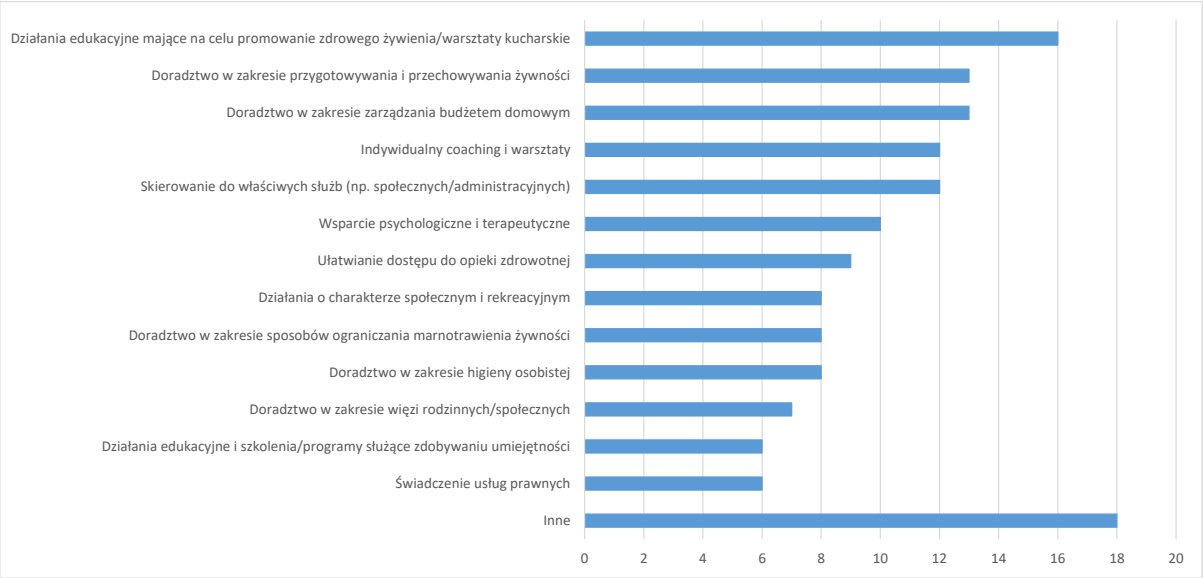
- W niektórych państwach członkowskich instytucje zarządzające w szczególności włączyły wsparcie psychologiczne do środków towarzyszących, aby rozwiązać problem wpływu pandemii COVID-19 i związanych z nią ograniczeń społecznych na zdrowie psychiczne (np. EL, FR, PL, RO i SI).
- Ze względu na powszechne obostrzenia wprowadzone w państwach członkowskich niezwykle istotna stała się rola technologii cyfrowych. HU, LT, MT i PL wdrożyły działania mające na celu zwiększenie umiejętności cyfrowych w dziedzinie edukacji i zatrudnienia, a także zapewnienie funkcjonowania usług społecznych oraz podtrzymanie więzi rodzinnych lub społecznych.

Ponadto większość państw członkowskich w dalszym ciągu wdrażała zestaw środków towarzyszących, zaś jedynie kilka państw skupiło się na jednym działaniu lub dwóch działaniach. Zauważono jednak, że w 2020 r. środki towarzyszące zostały ograniczone w kilku państwach członkowskich, takich jak EE i IE, ze względu na COVID-19. Z drugiej strony w 2020 r. w RO odnotowano znaczny wzrost realizacji środków towarzyszących w ramach FEAD. Na Łotwie w 2020 r. nastąpił wzrost o 10 % (112 środków towarzyszących więcej) w porównaniu z 2019 r., ale spadek o 11 % (677 osób), jeśli chodzi o odbiorców środków towarzyszących.

Środki towarzyszące wdrożone w 2020 r. obejmowały:

- doradztwo w zakresie przygotowywania i przechowywania żywności (BE, BG, CZ, ES, FI, FR, HR, LT, LV, MT, PL, PT i SK);
- działania lub informacje edukacyjne mające na celu promowanie zdrowego żywienia i stylu życia, np. warsztaty kucharskie (BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, PT, PL, RO i SK);
- doradztwo w zakresie sposobów ograniczania marnotrawienia żywności (BG, CZ, ES, FI, LU, LV, PL i PT);
- doradztwo w zakresie higieny osobistej (BE, BG, EL, HR, HU, LV, RO i SK);
- kierowanie do właściwych służb (np. socjalnych/administracyjnych) (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, IE, IT, LU, LV, PT i SK);
- coaching i warsztaty, w szczególności ukierunkowane na zwiększenie integracji w edukacji lub na rynku pracy (BG, CY, CZ, EL, FI, FR, IE, IT, LT, MT, RO i SI);
- działania edukacyjne i szkolenia/programy służące zdobywaniu umiejętności (EL, FR, MT, PL, RO i SI);
- ułatwianie dostępu do opieki zdrowotnej (BG, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV i RO);
- wsparcie psychologiczne i terapeutyczne (CZ, EL, FI, FR, HU, IT, LT, PL, RO i SI);
- doradztwo w zakresie zarządzania budżetem domowym (BG, CZ, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT i SK);
- konkretne doradztwo dotyczące utrzymania lub odbudowy więzi rodzinnych/społecznych, w tym rozwiązywania konfliktów, pomocy rodzicielskiej, pomocy w opiece domowej (BG, CY, FR, IE, LT, LV i PL);
- działania o charakterze społecznym i rekreacyjnym (CZ, FI, FR, LV, LU, MT, PL i SI);
- świadczenie usług prawnych (CZ, FR, IT, LT, PL i RO);
- inne działania towarzyszące (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, EL, IT, LU, MT, PL, PT, RO i SI), w tym usługi wsparcia osobistego, opieka nad dorosłymi, transport socjalny, wsparcie w dostępie do praw i wsparcie szkolne.

Wykres 6. Rodzaje środków towarzyszących wdrożonych w 2019 r. (n=23)



Ramka 2: Wykorzystanie środków na pomoc techniczną w kontekście pandemii

Szereg państw członkowskich, w tym **LT, LU, PL, RO, SI**, przeznaczyło środki na pomoc techniczną specjalnie po to, by sprostać poszczególnym wyzwaniom związanym z pandemią COVID-19. Instytucje zarządzające w **LT, BG** i **PL** postanowiły wykorzystać część środków przeznaczonych na pomoc techniczną na zakup środków ochrony dla pracowników i wolontariuszy bezpośrednio zaangażowanych w udzielanie wsparcia żywnościowego.

W **LU** pomoc techniczna została wykorzystana do przeprowadzenia śródokresowego badania dotyczącego programów operacyjnych FEAD i odbiorców końcowych, a także do dostosowania oprogramowania na potrzeby zdalnych zakupów dla odbiorców uznanych za zagrożonych w czasie pandemii.

Na **Łotwie** środki na pomoc techniczną zostały przeznaczone na zapewnienie ciągłości realizacji działań na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, jak również w odniesieniu do dostępu do pracy, przy jednoczesnym zagwarantowaniu przestrzegania zasad równości płci i niedyskryminacji.

Państwa członkowskie, w tym **RO** i **SI**, wykorzystały środki na pomoc techniczną w szczególny sposób – aby wesprzeć wdrażanie FEAD i realizację związanych z nim działań. W **RO** pomoc techniczna została wykorzystana na potrzeby wsparcia ogólnego wdrażania FEAD dzięki zapewnieniu wsparcia logistycznego, na przykład przez zatrudnienie pracowników kontraktowych, dostarczenie sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań oraz ochronę personelu operacyjnego.

W kilku państwach członkowskich zauważono również, że część budżetu przeznaczonego na konkretny PO została realokowana na określone środki. W **SK** część niewykorzystanego budżetu, pierwotnie przeznaczonego na inne środki, została realokowana na wsparcie dostarczania środków higieny odbiorcom końcowym w kontekście pandemii COVID-19.

PO II – Włączenie społeczne

Państwa członkowskie realizujące PO II[19] (DE, DK, NL i SE) nadal wdrażały działania na rzecz włączenia społecznego w 2020 r., mimo że kryzys związany z COVID-19 miał wyraźny negatywny wpływ na działania we wszystkich państwach członkowskich.

DE kontynuowały działanie polegające na docieraniu do nowo przybyłych osób dorosłych i osób bezdomnych oraz na poprawie ich dostępu do środków doradztwa i wsparcia. W ramach celu szczegółowego A wsparciem objęto 4 275 dzieci-imigrantów w wieku przedszkolnym do 7 lat. 3 767 dzieci-imigrantów skorzystało z co najmniej jednej oferty wczesnej edukacji. Odpowiada to wskaźnikowi rezultatu na poziomie 88,11 %. W ramach celu szczegółowego B 5 365 osobom bezdomnym i osobom zagrożonym bezdomnością udzielono doradztwa. 4 373 osoby mogły otrzymać pomoc w wyniku doradztwa i mentoringu ze strony co najmniej jednej służby społecznej (81,56 % wszystkich osób).

W DK zakres działań rozszerzono z myślą o poprawie warunków dla osób bezdomnych – także osób z innych państw UE, które mają pozwolenie na pobyt w DK. Chociaż działania w ramach projektu były kontynuowane przez cały okres obowiązywania ograniczeń związanych z COVID-19, pandemia okazała się wyzwaniem, a liczba uczestników gwałtownie spadła: z 757 w 2019 r. do 277 w 2020 r. COVID-19 miał największy wpływ na stowarzyszenia pracujące z migrantami, ponieważ wielu z nich wróciło do kraju pochodzenia.

W NL projekt „Osoby starsze w sąsiedztwie" dotkliwie odczuł skutki kryzysu związanego z COVID-19, ale okazał się wyjątkowo cenny. Celem projektu jest ograniczenie wykluczenia społecznego osób w wieku powyżej 65 roku życia znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Głównymi punktami kontaktowymi są lokalne biblioteki, ale były one regularnie zamknięte. Działania na rzecz umiejętności cyfrowych, w których uczestnicy brali wcześniej udział, przyniosły jednak efekty w czasie obowiązywania obostrzeń i umożliwiły kontynuację działań w internecie. Projekt okazał się zatem skuteczny, jeśli chodzi o utrzymanie poczucia włączenia społecznego wśród dotychczasowych uczestników. W niektórych przypadkach nawet sami uczestnicy podejmowali inicjatywę dalszego prowadzenia spotkań na świeżym powietrzu. Ostatecznie bibliotekom uczestniczącym w projekcie nadal udało się dotrzeć do nowych uczestników, chociaż ich liczba zmniejszyła się z 579 do 366 i w latach 2014–2020 wyniosła łącznie 3 219. Wyraziły one także zamiar dalszego prowadzenia projektu po zakończeniu finansowania z FEAD przy wykorzystaniu własnych zasobów.

Programy na rzecz włączenia społecznego w SE obejmują dwa rodzaje wsparcia: promocję zdrowia oraz przekazywanie podstawowych informacji o szwedzkim społeczeństwie i są skierowane do osób potrzebujących pochodzących z innych państw UE lub EOG. W 2020 r. liczba uczestników gwałtownie wzrosła do 1 175 osób w porównaniu z 658 osobami w 2019 r. Liczba uczestników w latach 2014–2020 wyniosła ogółem 3 849. Głównymi grupami docelowymi są bezdomni (lub osoby zagrożone bezdomnością), migranci, osoby obcego pochodzenia, mniejszości oraz kobiety. Łącznie grupy te stanowią ponad 90 % odbiorców końcowych w ramach programów FEAD.

[19] Tj. państwa członkowskie wdrażające „program operacyjny na rzecz włączenia społecznego osób najbardziej potrzebujących" (zwany także „PO II"), które wspierają działania nieobjęte aktywnymi instrumentami rynku pracy i polegające na niefinansowej i niematerialnej pomocy, której celem jest włączenie społeczne osób najbardziej potrzebujących.

2.3. Przeszkody utrudniające wdrażanie

Realizacja celów FEAD przebiega pomyślnie. Pozostało jednak kilka przeszkód we wdrażaniu, takich jak problemy ze zdolnością organizacji partnerskich i wyzwania logistyczne związane głównie z pandemią COVID-19. Problemy te zostały częściowo rozwiązane dzięki większej elastyczności i mniejszemu obciążeniu administracyjnemu wynikającym ze zmian FEAD w 2020 r., które umożliwiły stosowanie bonów elektronicznych przy udzielaniu wsparcia żywnościowego (PT, RO) i podstawowej pomocy materialnej (LT, LU, RO), dostarczanie środków ochrony indywidualnej (zmniejszając tym samym ryzyko zarażenia) oraz finansowanie środków na poziomie 100 % w roku obrachunkowym 2020–2021. Zasadnicze znaczenie dla sprostania nowym wyzwaniom miała również ścisła współpraca między instytucjami zarządzającymi i organizacjami partnerskimi.

Przeszkody utrudniające wdrażanie programów zgłosiło ponad 20 państw członkowskich. Większość państw członkowskich (w tym BE, CY, CZ, EE, ES, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI i SK) zgłosiła, że pandemia COVID-19 i jej wpływ na różnych poziomach spowodowały znaczne przeszkody utrudniające wdrażanie programów FEAD w 2020 r.:

- **w wielu z tych państw członkowskich odnotowano zawieszenie realizacji działań spowodowane obostrzeniami i ograniczeniami.** W niektórych przypadkach niedobory personelu doprowadziły do zamknięcia niektórych centrów dystrybucyjnych (BE, IE, LU). W większości państw członkowskich przeprowadzono jednak dostosowania umożliwiające dalszą dystrybucję żywności pomimo ograniczeń. Zazwyczaj odbiorcy końcowi mieli możliwość odebrania wsparcia żywnościowego w określonym czasie i miejscu lub za pomocą różnych środków (w BE, CY, CZ, EE, ES, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK). Na przykład wsparcie żywnościowe i pomoc materialna były dostarczane do domów odbiorców końcowych, na umówione spotkania indywidualne lub za pomocą bonów żywnościowych (PT, RO), aby zapobiec zatłoczeniu centrów dystrybucyjnych. Podobnie w niektórych państwach członkowskich środki towarzyszące dostosowano do nowych wyzwań (np. w NL działania prowadzono zarówno bezpośrednio, jak i zdalnie), a w innych (np. PL) zaprzestano ich realizacji.
- W BE, BG, CZ, DK, FR, EL, HR, MT, PL, PT i RO **opóźnienia i trudności w dostarczaniu żywności i udzielaniu pomocy materialnej były spowodowane bezpośrednio przez pandemię**. Wyzwania zgłaszano w szczególności w odniesieniu do dostaw określonych produktów spożywczych (LU, PL) ze względu na ograniczoną dostępność surowców na rynku i opóźnienia w procesie produkcji. Ponadto niedobory personelu w PL spowodowały trudności w wykonywaniu umów, na przykład zawartych z przedsiębiorstwami transportowymi, co utrudniło dostarczanie niektórych produktów. SK zgłaszała trudności w pewnych sporadycznych przypadkach z powodu zmiany stałego adresu przez odbiorców końcowych i ich odmowy przyjęcia pomocy.

Podobnie jak w poprzednich latach, dzięki elastyczności we wdrażaniu FEAD oraz ścisłej współpracy między instytucjami zarządzającymi i organizacjami partnerskimi państwa mogły przezwyciężyć wiele z tych przeszkód. W niektórych państwach członkowskich (takich jak BE, DE, DK, FR, IT, IE i SE) instytucja zarządzająca odbywała regularne spotkania, osobiście lub przez internet, z organizacjami partnerskimi i odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu omówienia i wsparcia wdrażania programu.

Chociaż państwa członkowskie zgłaszały głównie wyzwania wynikające ze skutków kryzysu związanego z COVID-19, dodatkowe wyzwania dotyczyły:

- logistyki, na przykład wysokich kosztów transportu; zniszczenia produktów podczas transportu; nieprzestrzegania zasad racjonalnego gospodarowania zapasami – zasada „pierwsze weszło, pierwsze wyszło” (BE, EL, HR, LV, PL i PT);
- w PL niektórzy operatorzy programów zgłaszali przypadki nieprzestrzegania wymogów jakościowych, co prowadziło do nakładania kar umownych na dostawców żywności;
- braku zdolności wśród organizacji partnerskich (DK i PL); w szczególności w odniesieniu do rejestracji grup docelowych lub konfiguracji terytorialnej państw członkowskich (LT).

Ramka 3: Wyzwania w kontekście COVID-19

W **LT** problem stygmatyzacji stał się wyraźnie widoczny podczas pandemii COVID-19, ponieważ osoby, które wcześniej nie korzystały z systemu pomocy społecznej, również znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej i niektóre z nich odmówiły przyjęcia pomocy z FEAD, mimo że były do niej uprawnione.

W **MT** także zauważono zjawisko stygmatyzacji wynikające z niewielkiej powierzchni kraju, na której osoby z tych samych miejscowości znają się osobiście lub są spokrewnione. Z tego względu beneficjenci FEAD otrzymują dodatkową pomoc w postaci możliwości odbioru przysługujących im świadczeń w wybranym przez siebie centrum dystrybucyjnym, zamiast w lokalnym centrum w miejscu zamieszkania.

W **BE** kryzys związany z COVID-19 miał znaczący i rozległy wpływ i instytucja zarządzająca, sektor wsparcia żywnościowego i organizacje partnerskie współpracowały ze sobą, aby szybko dostosować się do sytuacji, organizując regularne spotkania poświęcone poszukiwaniu rozwiązań odpowiadających potrzebom beneficjentów, a jednocześnie starając się ograniczyć wpływ nagłych i niespodziewanych obostrzeń.

W **PT** w okresie od marca do lipca 2020 r. przyjęto środki upraszczające niektóre procedury administracyjne związane z dystrybucją, a mianowicie dotyczące potwierdzania dostawy produktów, mające na celu przede wszystkim zmniejszenie ryzyka zarażenia i rozprzestrzeniania się COVID-19.

W **CY** ze względu na konieczność przestrzegania ograniczeń kontaktów personalnych coroczne posiedzenie przeglądowe nie mogło się odbyć. W 2020 r. urzędnicy instytucji pośredniczącej, instytucji zarządzającej i beneficjenci uczestniczyli w szeregu posiedzeń na poziomie UE, takich jak posiedzenia społeczności FEAD i grupy ekspertów ds. FEAD, które odbywały się przez internet.

IT wprowadziły nadzwyczajne środki w odpowiedzi na pandemię. Rozszerzono grupę osób najbardziej potrzebujących otrzymujących pomoc i wprowadzono środki ochrony zarówno dla odbiorców końcowych, jak i wolontariuszy przekazujących pomoc. Dostosowano również sposób przekazywania pomocy: zaangażowano gminy, aby zastąpić partnerskie organizacje pozarządowe, z których część musiała zaprzestać działalności lub nie miała już wystarczającej liczby wolontariuszy z powodu pandemii.

W **FI** wielu starszych wolontariuszy przestało uczestniczyć w przydzielaniu żywności z obawy przed wirusem. Do pomocy przyłączyli się jednak młodsi wolontariusze, często studenci, zapewniając w ten sposób ciągłość świadczenia usług.

2.4. Zasady ogólne

W art. 5 rozporządzenia w sprawie FEAD określono zasady, które należy ogólnie stosować przy projektowaniu i wdrażaniu Funduszu. Należą do nich komplementarność finansowania, równouprawnienie płci, przeciwdziałanie dyskryminacji, zapobieganie marnotrawieniu żywności, zrównoważona dieta, zdrowie publiczne oraz kwestie środowiskowe i związane z klimatem. Państwa członkowskie powinny przestrzegać tych zasad oraz przekazywać informacje o ich stosowaniu w swoich rocznych sprawozdaniach z wdrażania.

Państwa członkowskie przestrzegają zasady komplementarności poprzez koordynację z innymi instrumentami finansowania w celu uniknięcia podwójnego finansowania i zwiększenia zakresu pomocy**.** Na przykład w **HU** instytucje zarządzające dopilnowują, aby działanie otrzymujące wsparcie nie otrzymywało wsparcia z żadnego innego programu operacyjnego ani z żadnego innego instrumentu UE. W **LT** instytucja zarządzająca odgrywa

zasadniczą rolę w zapobieganiu podwójnemu finansowaniu w okresie programowania, w przygotowywaniu przepisów krajowych dotyczących zarządzania programem operacyjnym i projektami oraz w procesie podejmowania decyzji o finansowaniu projektów. Instytucja pośrednicząca odgrywa swoją rolę w zapobieganiu podwójnemu finansowaniu i jego kontroli w drodze weryfikacji wniosków o płatność, procedur monitorowania zamówień publicznych oraz kontroli projektów na miejscu. W **RO** koordynację z EFS, a także z innymi dziedzinami polityki, strategiami i instrumentami UE, w szczególności z inicjatywami UE w zakresie zdrowia publicznego i przeciwdziałania marnotrawieniu żywności, zagwarantowano poprzez powierzenie tego programu operacyjnego tej samej instytucji zarządzającej, aby uniknąć podwójnego finansowania i zapewnić właściwą koordynację środków objętych FEAD.

Wszystkie państwa członkowskie informują o przestrzeganiu zasad równości płci i polityki antydyskryminacyjnej. Większość państw członkowskich określiła obiektywne kryteria kwalifikowalności, tj. status społeczno-ekonomiczny danej osoby, w celu zidentyfikowania grupy docelowej i odbiorców końcowych, co zapobiega dyskryminacji na każdym poziomie dystrybucji pomocy. W **FI** instytucja zarządzająca poinformowała swoje organizacje partnerskie i punkty dystrybucyjne o głównych zasadach Funduszu, a sieć organizacji partnerskich obejmuje organizacje docierające do różnych grup docelowych, co ma zapewnić dostępność wsparcia bez względu na płeć. W **LV** wprowadzono środki mające na celu zapewnienie przestrzegania zasady dostępności, w tym w odniesieniu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami funkcjonalnymi (zgodnie z normami krajowymi). W szczególności paczki są dostarczane do domu odbiorcy końcowego, jeśli nie może on dotrzeć do miejsca dystrybucji. Osoby mające trudności z podróżowaniem, rodzice z małymi dziećmi i osoby starsze mają pierwszeństwo w miejscach dystrybucji i mogą otrzymać paczki bez stania w kolejkach, a punkty dystrybucji znajdują się w pobliżu przystanków transportu publicznego. **LU** wykorzystuje wskaźnik stosowany w ramach strategii „Europa 2020” do identyfikowania osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Niektóre z tych osób znajdujących się w trudnej sytuacji to osoby niebędące obywatelami Luksemburga, które nie zawsze mają wszystkie pozwolenia umożliwiające im legalne osiedlenie się w kraju; inne nie były w stanie dostarczyć wszystkich wymaganych informacji w terminie. Priorytetem było zapewnienie dostępu do wsparcia żywnościowego także dla tych osób i rodzin oraz uwzględnienie ich w programie.

Wiele państw członkowskich stwierdziło, że dystrybuuje zróżnicowaną i dietetycznie zbilansowaną żywność i wdraża środki w celu ograniczenia marnotrawienia żywności. Wybierając żywność, we wszystkich państwach członkowskich brano pod uwagę produkty wspierające zróżnicowaną dietę, a także bezpieczeństwo żywności. Ponadto przy wyborze produktów uwzględniano możliwości transportu produktów spożywczych, ograniczone zdolności przechowywania przez organizacje partnerskie oraz trwałość produktów. W **LT** kupowano produkty o długim okresie przydatności do spożycia i sporządzano dokładne listy odbiorców końcowych w celu precyzyjnego określenia potrzebnych ilości. W **IE** powiązanie między przedsiębiorstwami a organizacjami charytatywnymi, oferowane przez przedsiębiorstwo społeczne, umożliwiło również redystrybucję na terenie całego kraju, zapewniając dostęp do różnorodnych nadwyżek produktów spożywczych wysokiej jakości i przynosząc organizacjom charytatywnym znaczne oszczędności w zakresie kosztów żywności. W **ES** w ramach programu przekazywana jest żywność łatwa w obróbce i przechowywaniu o długim okresie przydatności do spożycia. Ponadto żywność jest przewożona w formie dostosowanej do miejsca przeznaczenia, co ułatwia jej przenoszenie i zmniejsza ryzyko uszkodzenia opakowania i powstania odpadów żywnościowych.

Wszystkie państwa członkowskie dopilnowują, aby dystrybuowana żywność i dystrybuowane produkty były zgodne z krajowymi normami bezpieczeństwa i higieny. Wiele państw członkowskich dodatkowo wspiera zdrowie odbiorców końcowych za pomocą środków towarzyszących, które promują zdrowy styl życia. W **HU, RO, SK** instytucje zarządzające zaangażowały w proces planowania eksperta ds. żywienia w celu zapewnienia, by wydawane ciepłe posiłki składały się ze składników optymalnych dla zdrowego odżywiania, bogatych w minerały i witaminy. IT w dalszym ciągu dobiera produkty, biorąc pod uwagę zapotrzebowanie na odpowiednie spożycie białek i węglowodanów typowe dla diety śródziemnomorskiej. W **SI** dostawcy są zobowiązani do przedstawienia przed rozpoczęciem każdego etapu dostawy żywności sprawozdania z analizy z akredytowanego laboratorium zawierającego analizy produktów, które mają być dostarczone. W **RO** odbyły się również spotkania z odpowiednimi zainteresowanymi stronami (Ministerstwem Zdrowia, Krajowym Instytutem Zdrowia Publicznego oraz Krajowym Instytutem Zdrowia Matki i Dziecka, przedstawicielami Ministerstwa Pracy i Sprawiedliwości Społecznej) dotyczące zawartości pakietów środków higieny.

Większość państw członkowskich informuje w swoich rocznych sprawozdaniach z wdrażania, że przeprowadziła działania proekologiczne. W **FI**, ponieważ ilości zamawianych produktów są stosunkowo niewielkie, ich scentralizowany zakup i transport będzie miał mniejszy wpływ na środowisko niż gdyby każda organizacja partnerska sama zajmowała się transportem. Na **Łotwie** propagowane są dodatkowe środki przyjazne dla środowiska, takie jak zapewnienie możliwości recyklingu papieru, ograniczenie liczby wydruków, ponowne wykorzystanie papieru (w tym papieru z recyklingu) na notatniki, stosowanie, w miarę możliwości, artykułów papierniczych wykonanych z drewna pochodzącego z lasów objętych certyfikatem FSC.

Większość państw członkowskich zgłasza, że stosuje zasadę partnerstwa w programowaniu FEAD. W **BG** zasada partnerstwa została opracowana i wdrożona do programu operacyjnego na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami; nieustanna interakcja z partnerami pozwoliła na dokładną identyfikację istniejących problemów i najwłaściwszych sposobów ich rozwiązania. W **PL** organizacje krajowe stosują zasadę partnerstwa w ramach bieżącej współpracy z organizacjami regionalnymi i lokalnymi, monitorowania postępów w zakresie przekazywania żywności i wdrażania środków towarzyszących oraz reagowania na zgłaszane trudności. Instytucje zarządzające i organizacje organizują także regularne spotkania i szkolenia.

Kilka państw członkowskich poinformowało, że podjęło działania w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych. W **FI** scentralizowany zakup i transport zamawianych produktów, na co pozwala ich niewielka ilość, przyczynia się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych związanych z tymi działaniami. W **BG** przeprowadzono analizę pod względem kryterium „efektywności” w celu uniknięcia zbędnego obciążenia administracyjnego na wszystkich etapach realizacji programów i wprowadzono szereg zasad upraszczających. W **SK**, aby zmniejszyć obciążenie administracyjne organizacji partnerskich, instytucja zarządzająca ustaliła cenę jednostkową gorących posiłków, przy czym inna stawka dotyczyła posiłków przygotowanych we własnym zakresie, a inna gorących posiłków zakupionych od wykonawcy. Cena jednostkowa została udostępniona Komisji w celach informacyjnych przed jej zatwierdzeniem.

2.5. Oceny

W ramach oceny śródokresowej FEAD zalecono, aby w przyszłych programach nadal koncentrowano się na osobach najbardziej potrzebujących i zachowano elastyczność

umożliwiającą realizację zarówno programów włączenia społecznego, jak i pomocy materialnej. Połączenie FEAD z EFS rzeczywiście umożliwi synergię i stworzenie potencjalnych możliwości udzielania podstawowego wsparcia na rzecz włączenia społecznego, co spowoduje, że ludzie będą odbywać szkolenia i znajdować pracę, w przypadku gdy grupy docelowe będą takie same. Ponadto wezwano do zachęcania państw członkowskich do ścisłego przestrzegania rozporządzenia, aby uniknąć wprowadzania na poziomie krajowym wymogów wykraczających poza wymogi określone w rozporządzeniu, ponieważ znaczna część obciążeń administracyjnych wynika z wymogów nałożonych na poziomie państw członkowskich, na przykład wąskich definicji kwalifikowalności. Wstępne ustalenia z prowadzonej analizy „Study supporting the monitoring of FEAD – data collection systems implemented by Member States" [„Badanie wspomagające monitorowanie FEAD – systemy gromadzenia danych wdrożone przez państwa członkowskie"] potwierdzają ustalenia z oceny śródokresowej FEAD i będą przedstawiać przykłady dobrych praktyk w zakresie systemów monitorowania.

Wyzwania związane z wdrażaniem były rozwiązywane na spotkaniach partnerskich na temat oceny FEAD oraz zostały uwzględnione w rozporządzeniu na lata 2021–2027, w którym działania w ramach FEAD zostały połączone z EFS. Ponadto stosowane są uproszczone wymogi w zakresie monitorowania w odniesieniu do celów szczegółowych ukierunkowanych na osoby najbardziej potrzebujące. Jeżeli chodzi o wskaźniki produktu, nie będzie już konieczności zgłaszania rodzajów zakupionych produktów i nie będzie się już dokonywać rozróżnienia między liczbą wydanych posiłków i paczek żywnościowych W przypadku danych pochodzących z rejestrów państwa członkowskie mogą stosować definicje krajowe, które nie muszą być zgodne z definicjami zawartymi w zestawie wskaźników. Ponadto istnieje klauzula zezwalająca państwom członkowskim na korzystanie z rejestrów lub równoważnych źródeł. Nie będą już sporządzane roczne sprawozdania z wdrażania. Zamiast tego dane będą przekazywane za pomocą narzędzia informatycznego służącego do regularnej wymiany informacji między Komisją a organami odpowiedzialnymi za realizację programu, tj. za pomocą systemu SFC2021. Oceny są obowiązkowe w przypadku wszystkich celów szczegółowych.

Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu instytucje zarządzające realizujące program operacyjny dotyczący wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej (program operacyjny I) przeprowadziły w 2017 r. ustrukturyzowane badania odbiorców końcowych. Badania te, wraz z ustaleniami z oceny zewnętrznej oraz wynikami otwartych konsultacji publicznych, zostały wykorzystane do przeprowadzenia przez Komisję oceny śródokresowej FEAD i uwzględnione w negocjacjach dotyczących programów na lata 2021–2027. Ponadto druga runda ustrukturyzowanych badań odbiorców końcowych FEAD ma zostać przeprowadzona przez instytucje zarządzające w odniesieniu do programów typu I (tj. udzielanie wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej i środki towarzyszące) w 2022 r. Wyniki tych badań mogą zostać wykorzystane przez instytucje zarządzające do przeprowadzenia ocen i wyciągnięcia wniosków na poziomie krajowym, a także pozwolą na uwzględnienie zagregowanych wyników badań na poziomie UE w ocenie *ex post* dotyczącej FEAD, która zostanie przeprowadzona przez Komisję.

Ramka 4: Działania oceniające w BG, FI i SI

Bułgaria

Instytucja zarządzająca przeprowadziła ocenę zewnętrzną w celu ustalenia wyników programu operacyjnego dotyczącego wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej. W ramach oceny stwierdzono, że kryteria jakości zostały spełnione, a zmiany

operacyjne wprowadzone do programu pomogły zwiększyć jego skuteczność, wydajność, zgodność, spójność i europejską wartość dodaną. Ponadto przyczyniły się one do zwiększenia liczby odbiorców końcowych otrzymujących gorące posiłki oraz pomoc w ramach programu na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego dzięki zastosowaniu środków towarzyszących.

W zaleceniach podkreślono możliwość poprawy pod względem informowania społeczeństwa o prowadzonych działaniach; zwiększenia ukierunkowywania osób zdolnych do pracy na działania związane z podnoszeniem kwalifikacji i aktywną integracją na rynku pracy; wprowadzenia alternatywnych wariantów pomocy żywnościowej do obecnego modelu, oceny ryzyka, zapobiegania ograniczeniu dostępu do pomocy dla osób najbardziej potrzebujących oraz zapewnienia jakości świadczonych usług; (w odniesieniu do okresu programowania na lata 2021-2027) rozważenia wprowadzenia środków umożliwiających finansowanie dodatkowych form pomocy materialnej, która byłaby udzielana wraz z pomocą żywnościową; wykorzystywania środków z Funduszu Ochrony Socjalnej głównie do finansowania projektów remontowania i modernizacji stołówek publicznych.

Finlandia

Coroczne spotkanie oceniające z Komisją odbyło się zdalnie w listopadzie 2020 r. Coroczne wspólne spotkanie organizacji partnerskich i instytucji zarządzającej również odbyło się zdalnie w styczniu. Na corocznym spotkaniu podsumowano bieżące kwestie, a także przedstawiono informacje zwrotne dotyczące dostarczania i dystrybucji produktów. Jednocześnie miało ono na celu udzielenie wytycznych i porad dotyczących wypełniania formularzy oraz kierowania punktami dostaw. Dokonano również przeglądu wstępnych informacji dotyczących realizacji w 2021 r. oraz stanu przygotowań do EFS+.

Słowenia

Ocena śródokresowa programu operacyjnego IMO przeprowadzona w 2019 r. wykazała, że program jest realizowany w sposób bardzo efektywny kosztowo. Istnieje możliwość poprawy w ramach procedury udzielania zamówień na żywność, w szczególności w zakresie osiągania bardziej korzystnych cen produktów. Zaproponowano standaryzację systemów lub wdrożenie wzajemnych powiązań baz danych między organizacjami partnerskimi a centrum pomocy społecznej. Ponadto zaproponowano, aby wykaz odbiorców końcowych był sporządzany przez właściwą organizację, co pozwoli na zmniejszenie obciążenia organizacji partnerskich. Zarówno po stronie instytucji zarządzającej (Ministerstwo Pracy, Rodziny i Spraw Społecznych – MDDSZ), jak i organizacji partnerskich nie było znaczących obciążeń administracyjnych, a optymalizację można było osiągnąć jedynie poprzez utworzenie puli beneficjentów pomocy.

1. PODSUMOWANIE

W 2020 r. na działania w ramach FEAD wpłynął wybuch pandemii COVID-19. Kryzys zdrowotny spowodował pogorszenie warunków osób znajdujących się w trudnej sytuacji dotychczas korzystających ze wsparcia z FEAD, przy czym o wsparcie żywnościowe ubiegały się także nowe osoby, co zwiększyło ogólne zapotrzebowanie na wsparcie żywnościowe i pomoc materialną. Ponadto organizacje partnerskie udzielające wsparcia w praktyce doświadczyły problemów ze zdolnościami i wyzwań logistycznych wynikających z takich kwestii jak niedobory personelu, zakłócenia w dystrybucji żywności i dóbr

materialnych oraz ograniczenia związane z zdrowiem, np. obostrzenia i nowe wymogi sanitarne.

Okazało się jednak, że FEAD można dostosować i reagować za jego pomocą na pojawiające się potrzeby. Jeżeli chodzi o kwestie regulacyjne, rozporządzenie w sprawie FEAD było trzykrotnie zmieniane w ciągu ostatnich dwóch lat.

1. Zmiany w ramach inicjatywy CRII+ umożliwiły stosowanie pośrednich sposobów dostarczania, np. bonów lub kart (aby zmniejszyć ryzyko zarażenia) oraz zakup środków ochrony indywidualnej dla organizacji udzielających wsparcia w ramach FEAD. Ponadto wzmocniono płynność finansową w państwach członkowskich, co umożliwiło zapewnienie stopy współfinansowania w wysokości 100 % przez jeden rok obrachunkowy.
2. Jako część REACT-EU zmiany pozwoliły państwom członkowskim na przekazanie dodatkowych środków finansowych na FEAD w celu przyznawania dopłat uzupełniających do dotychczasowego wsparcia, np. wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej czy działań z zakresu włączenia społecznego. Znajomość grup docelowych i działania informacyjne prowadzone przez organizacje partnerskie wraz z ich ścisłą współpracą z instytucjami zarządzającymi również okazały się niezbędne do sprostania wyzwaniom związanym z pandemią i wykorzystania nowej elastyczności.
3. W ramach inicjatywy CARE (działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie) zmiany zapewniają państwom członkowskim i regionom większą elastyczność i płynność w korzystaniu z FEAD w celu udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych osobom uciekającym z Ukrainy po inwazji Federacji Rosyjskiej.

W 2020 r. łączna kwota kwalifikowalnych wydatków publicznych przyznanych na wsparcie w ramach FEAD wyniosła 643 mln EUR, co stanowi wzrost z 608 mln EUR w 2019 r. Na koniec 2020 r. łączna kwota przyznanych środków (na lata 2014–2020) wyniosła prawie 3,9 mld EUR, czyli 85 % łącznych środków programów (w tym środki UE i współfinansowanie krajowe). W 2020 r. na rzecz beneficjentów wypłacono kwotę około 552,2 mln EUR, co oznacza istotny wzrost w stosunku do poziomów z poprzednich lat wynikający ze wznowienia działań w Rumunii i zwiększonego zapotrzebowania w czasie pandemii. Wydaje się zatem, że realizacja finansowa FEAD przebiega zgodnie z planem.

W 2020 r. w ramach FEAD z powodzeniem udzielono pomocy w 27 państwach członkowskich, osiągając znaczne postępy w realizacji celów. Większość państw członkowskich (23 spośród 27) przekazywała żywność lub podstawową pomoc materialną i wdrażała środki towarzyszące, natomiast cztery kontynuowały programy włączenia społecznego. Niemal 15 mln osób uzyskało wsparcie w postaci żywności, około 1,96 mln osób otrzymało pomoc materialną, a 30 000 osób skorzystało ze środków na rzecz włączenia społecznego. Profil grup docelowych zasadniczo pozostał taki sam, chociaż zaszły w nim pewne niewielkie zmiany: około 47 % odbiorców końcowych stanowiły kobiety, 28 % dzieci, około 10 % migranci, uczestnicy obcego pochodzenia lub członkowie mniejszości, 10 % osoby w wieku 65 lat lub starsze, 6 % osoby bezdomne i 6 % osoby z niepełnosprawnościami. Wszystkie państwa członkowskie realizujące programy w ramach PO I wdrażały również środki towarzyszące, które musiały zostać dostosowane do kryzysu zdrowotnego. Krajowe roczne sprawozdania z wdrażania wykazały również ogólną zgodność z zasadami ogólnymi.

Po zakończeniu FEAD na lata 2014-2020 w okresie programowania 2021–2027 FEAD stanie się integralną częścią EFS+, dzięki czemu uwaga poświęcona zwalczaniu najgorszych form ubóstwa zostanie w większym stopniu włączona do szerszych strategii i finansowania na rzecz włączenia społecznego. Programy EFS+ będzie bardzo ważnym elementem wspierającym poprawę sytuacji gospodarczej i społecznej po pandemii koronawirusa oraz sprzyjającym sprawiedliwemu przejściu na gospodarkę neutralną dla klimatu, zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu i w połączeniu z Funduszem na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Będzie też bardzo ważnym programem w kontekście realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych.