EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.6.2020
COM(2020) 226 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Sammanfattning av de årliga genomföranderapporterna för de operativa program som medfinansierats av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt under 2018

Sammanfattning av de årliga genomföranderapporterna för de operativa program som medfinansierats av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt under 2018

1. INLEDNING

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (nedan kallad *fonden*) är till för att ta itu med de värsta formerna av fattigdom i EU, såsom livsmedelsbrist, barnfattigdom och hemlöshet. Sammanlagt 3,8 miljarder euro (i löpande priser) är tillgängliga genom fonden[1] under perioden 2014–2020. EU tillhandahåller upp till 85 % av finansieringen, och denna kompletteras med medlemsstaternas egna medel. Det innebär att fondens totala värde uppgår till cirka 4,5 miljarder euro.

Medlemsstaterna kan använda fonden på två olika sätt: i) för ett operativt program för livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd (operativt program I), och/eller ii) för ett operativt program för social delaktighet (operativt program II). Livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd måste kombineras med kompletterande åtgärder, exempelvis hänvisning till socialtjänsten.

I enlighet med artikel 13.9 i förordningen om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (förordning (EU) nr 223/2014) grundar sig denna sammanfattning på uppgifter från 2018 års genomföranderapporter, vilka har godkänts av kommissionen[2]. Samtliga 27 medlemsstater lämnade in en genomföranderapport. Storbritannien lämnade inte in någon rapport eftersom landet hittills inte har genomfört fonden. Liksom under tidigare år innehåller denna sammanfattande rapport information om framsteg och finansiell information för perioden efter 2018 – när sådan finns tillgänglig – särskilt om nästa fleråriga budgetram 2021–2027 och initiativen från kommissionen för perioden 2019–2024.

2. DEN SENASTE TIDENS UTVECKLING I EU

Den fleråriga budgetramen för 2021–2027 och kommissionens initiativ mot fattigdom 2019–2024

Andelen personer som riskerar fattigdom eller social utestängning minskade för sjätte året i rad, till 21,9 % 2018. Den andel som lider av allvarlig materiell fattigdom minskade från 6,6 % 2017 till 5,9 % 2018. Detta motsvarar 29,7 miljoner personer. Emellertid riskerar fortfarande 110 miljoner personer att drabbas av fattigdom eller social utestängning. EU har inte nått upp till sitt mål för 2020 om att minska antalet personer som riskerar fattigdom eller social utestängning med minst 20 miljoner, eftersom detta antal hittills bara har minskat med 7 miljoner. Barn – särskilt de med lågkvalificerade föräldrar – och personer med funktionsnedsättning löper betydligt större risk för fattigdom. Allt fler personer blir hemlösa eller stängs ute från bostadsmarknaden. På grund av den pressade situationen på bostadsmarknaden har denna utveckling inte kunnat vändas. Stödet från fonden är därför oerhört viktigt för de grupper i samhället som har det sämst ställt.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (EUT L 72, 12.3.2014, s. 1). Förordningen ändrades i augusti 2018 genom en översyn av budgetförordningen: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802

[2] Eftersläpningen i tid när det gäller den övergripande aggregerade rapporteringen beror på att genomföranderapporterna lämnades in av medlemsstaterna i mitten av 2019 och därefter måste godkännas av kommissionen.

Kommissionen har föreslagit att fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt och Europeiska socialfonden+ (ESF+) ska slås samman i den fleråriga budgetramen för 2021–2027. Förslaget om ESF+ syftar till att förbättra den sociala delaktigheten genom att öka andelen nationella ESF+-anslag (till minst 25 % jämfört med 20 % under den nuvarande ESF) samt att ta itu med materiell fattigdom genom att fastställa ett mål på 4 % på EU-nivå och en lägsta anslagsnivå på 2 % per medlemsstat. Kommissionen anser att det kommer att ge en stabilare finansiering av stödet för materiell fattigdom än vad som är fallet inom den nuvarande fleråriga budgetramen. För närvarande pågår långt framskridna förhandlingar om förslaget med medlagstiftarna. I april 2019 kom rådet överens om ett partiellt förhandlingsmandat för trepartsdialogen. Samma månad antog Europaparlamentet ett betänkande med ändringsförslag som bekräftades genom en omröstning i det nya parlamentet. Trepartsdialogen om ESF+ har inletts.

Kommissionen håller också på att förbereda ett policyinitiativ om en ”barngaranti”. Enligt princip 11 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter har barn rätt till förskola och barnomsorg till ett överkomligt pris och av god kvalitet och rätt att bli skyddade mot fattigdom. Enligt denna princip har barn från mindre gynnade förhållanden även rätt till särskilda åtgärder som ger dem lika möjligheter. Initiativet är därför ett konkret mål i handlingsplanen för pelarens genomförande.

Som ett svar på coronaviruspandemin utarbetades och antogs två investeringsinitiativ mot effekter av coronaviruset. Det andra investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset (CRII+)[3] antogs i april 2020 och ger större flexibilitet än vad som hittills varit fallet när det gäller användningen av europeiska struktur- och investeringsfonder. Dessutom införs särskilda åtgärder för stöd till dem som har det sämst ställt genom ändringar i reglerna för fonden, så att förvaltande myndigheter, partnerorganisationer och andra aktörer kan reagera snabbt på nya utmaningar. Det kommer exempelvis att bli möjligt att tillhandahålla livsmedelsbistånd och grundläggande materiellt bistånd med kuponger och att tillhandahålla personlig skyddsutrustning för att minska risken för smittspridning. Det kommer också att bli möjligt att finansiera åtgärder till 100 % under räkenskapsåret 2020–2021.

Kommissionen har dessutom föreslagit en reviderad flerårig budgetram med tanke på återhämtningen från effekterna av covid-19-pandemin. Förslaget innebär att medlemsstaterna kan återinvestera i fonden för att se till att stödet till dem som har de sämst ställt kan fortsätta och intensifieras.

3. SAMORDNING AV FONDEN PÅ EU-NIVÅ

Fondens expertgrupp är fortsatt det huvudsakliga forumet för informationsutbyte mellan förvaltande myndigheter om genomförandet. Expertgruppen har sammanträtt två gånger – 2018 och 2019 – för att diskutera olika aspekter på programmets genomförande, särskilt kompletterande åtgärder, livsmedelsgåvor, revisioner och samordning med andra strukturfonder. Kommissionen presenterade resultaten och rekommendationerna från både halvtidsutvärderingen av fonden och revisionsrättens särskilda rapport om fonden för medlemsstaterna. Den lämnade också regelbundna uppdateringar om ESF+-förhandlingarna, med tonvikt på insatser mot materiell fattigdom och för social delaktighet för dem som har det sämst ställt.

När det gäller förbindelserna med berörda aktörer stod kommissionen värd för 18 sammanträden i nätverket för fonden från 2016 till slutet av 2019. Vid varje

[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/qanda_20_574

sammanträde gavs deltagarna möjlighet att presentera fallstudier och berätta om utmaningar och lösningar avseende en specifik aspekt av genomförandet av fonden, exempelvis arbete för att nå ut till särskilda grupper bland dem som har det sämst ställt, såsom barn, hemlösa och äldre. Vid ett sammanträde som hölls 2019 diskuterades övervakningen och utvärderingen av fonden och de betydande insatser som förvaltande myndigheter och partnerorganisationer gjort. I enlighet med förordningen stod kommissionen också värd för årliga sammanträden på EU-nivå under 2018 och 2019 som leddes av företrädare för partnerorganisationerna. Dessa inriktades på övergången till en ny fas med kapacitetsuppbyggnad. Under de närmaste 18 månaderna kommer sammanträdena för nätverket att ersättas av aktiviteter för ömsesidigt lärande. Det bör göra det lättare för de aktörer som deltar i genomförandet av fonden att föra mer effektiva diskussioner om de återstående utmaningarna med genomförandet och om möjligheterna med den kommande ESF+.

4. FRAMSTEG I GENOMFÖRANDET AV DE OPERATIVA PROGRAMMEN

4.1 Finansiellt genomförande

Det finansiella genomförandet av fondens program påskyndades under 2018. De sammanlagda stödberättigande offentliga utgifterna för initiativ inom fonden ökade stadigt, från 564,7 miljoner euro 2016 till 637,1 miljoner euro 2017 och 762,2 miljoner euro 2018. I slutet av 2018 uppgick de samlade medel som anslagits (för perioden 2014–2018) till närmare 2 732 miljoner euro, vilket motsvarar 61 % av programmens totala medel (detta inkluderar EU-medel och nationell medfinansiering). Utbetalningarna till stödmottagare var också betydligt större 2018 (497,9 miljoner euro) än tidigare år (409,9 miljoner euro 2017 och 436,0 miljoner euro 2016). Se tabell I i bilagan[4] för en detaljerad finansiell översikt per indikator och per medlemsstat.

Under 2018 lämnade medlemsstaterna in betalningsansökningar till kommissionen till ett värde av 345,3 miljoner euro i stödberättigande offentliga utgifter. Det var inte lika mycket som tidigare år (478,2 miljoner euro 2017 och 353,4 miljoner euro 2016), vilket till viss del beror på den flexibilitet som medlemsstaterna har när det gäller inlämnandet av sina betalningsansökningar. Sammanlagt deklarerades stödberättigande offentliga utgifter till kommissionen på 1 223,3 miljoner euro för perioden 2014–2018.

Den 31 december 2019 hade kommissionen betalat totalt 1,5 miljarder euro i mellanliggande betalningar (955 miljoner euro i slutet av 2018), vilket motsvarar över 38 % av de totala anslagen för perioden 2014–2020.

Det finansiella genomförandet av fonden kan allmänt sägas fortskrida enligt planen och matchar programmets framsteg på fältet (se avsnittet nedan). Indikatorer visar att genomförandet generellt sett har påskyndats, trots att de aggregerade betalningsansökningarna stagnerat. Dessutom har mycket få automatiska återtagningar av medel gjorts hittills (det har endast inträffat inom det brittiska programmet, som aldrig genomfördes).

[4] Flera medlemsstater har uppdaterat vissa värden för de gemensamma inputindikatorerna för 2015, 2016 och 2017. Därför kan de värden som uppges i detta avsnitt skilja sig från dem som offentliggjorts under tidigare år.

4.2 Genomförandet på fältet

Antal personer som nås av insatserna och slutmottagarnas profil

Bistånd från fonden delades under 2018 ut i 26 medlemsstater och byggde vidare på tidigare års framsteg. De flesta medlemsstater (22 av 26) delade ut livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd samt tillhandahöll kompletterande åtgärder (operativt program I, se tabell 1). Cypern, Ungern och Litauen delade ut grundläggande materiellt bistånd för första gången 2018[5]. Fyra medlemsstater fortsatte att driva program för social delaktighet (operativt program II, se tabell 1). Rumänien tillhandahöll inget bistånd 2018 på grund av förseningar i omstruktureringen av landets operativa program som föranleddes av institutionella förändringar. Situationen försvårades även av problem med offentliga upphandlingar.

Tabell 1. Typ av bistånd under 2018

Operativt program	Typ av bistånd	Medlemsstat
Operativt program I	Livsmedel	Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Finland, Frankrike, Italien, Malta, Polen, Portugal, Slovenien (11)
	Grundläggande materiellt bistånd	Österrike (1)
	Båda delar	Cypern, Tjeckien, Grekland, Kroatien, Ungern, Irland, Litauen, Luxembourg, Lettland, Slovakien (10)
Operativt program II	Social delaktighet	Tyskland, Danmark, Nederländerna, Sverige (4)

Källa: SFC2014.

Under 2018 fick uppskattningsvis 12,6 miljoner personer livsmedelsbistånd, 1 miljon fick materiellt bistånd och 39 000 fick stöd för social delaktighet tack vare fonden. Uppemot 13 miljoner personer totalt fick stöd från fonden enligt en försiktig uppskattning som grundas på det årliga genomsnitt som rapporterades i halvtidsutvärderingen av fonden för perioden 2014–2017[6]. De största ökningarna i antalet personer som nåddes inträffade i Ungern (185 000 fler än 2017), Irland (92 011 fler), Belgien (82 619 fler) och Portugal (41 276 fler, även om antalet fortfarande är lågt). Det omvända, att man nådde ut till färre personer, inträffade i 17 medlemsstater, däribland Kroatien (214 068 färre än 2017), Bulgarien[7], Spanien, Frankrike (även om antalet fortfarande är högt) och Tjeckien. Rumänien har fortsatt problem med genomförandet (mer om detta nedan).

[5] Italien började dela ut grundläggande materiellt bistånd 2018 inom ramen för åtgärd 4 men registrerade inga uppgifter i övervakningssystemet.

[6] I operativa program där samma personer får både livsmedelsbistånd och grundläggande materiellt bistånd har överlappningen från uppgifterna i den årliga genomföranderapporten dragits av vid rapporteringen av sammanlagda siffror.

[7] I sin genomföranderapport 2018 reviderade de bulgariska myndigheterna sina utfallsindikatorer för det året och tidigare år. Därför kan de värden som anges i denna rapport skilja sig från dem som offentliggjorts under tidigare år.

Diagram 1. Antal personer som får livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd

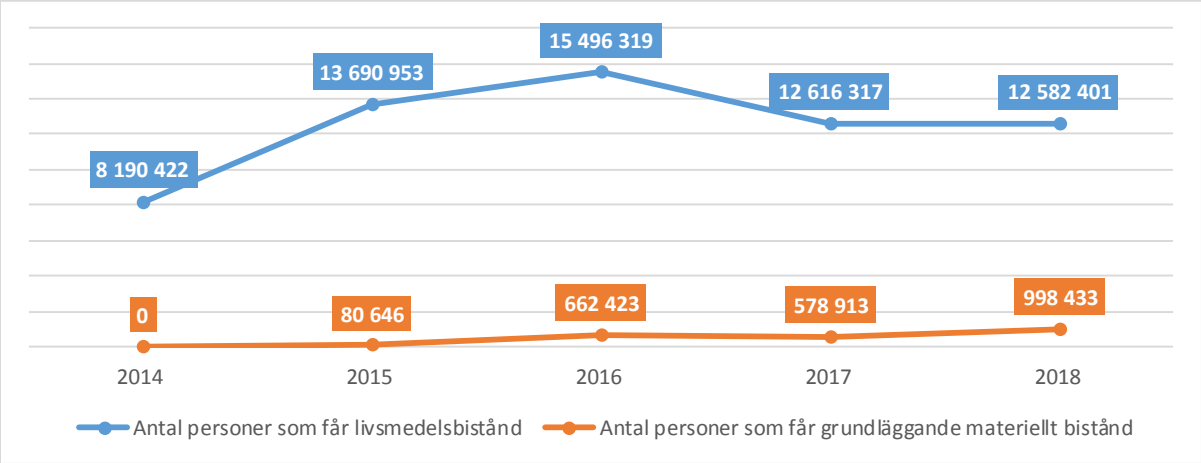
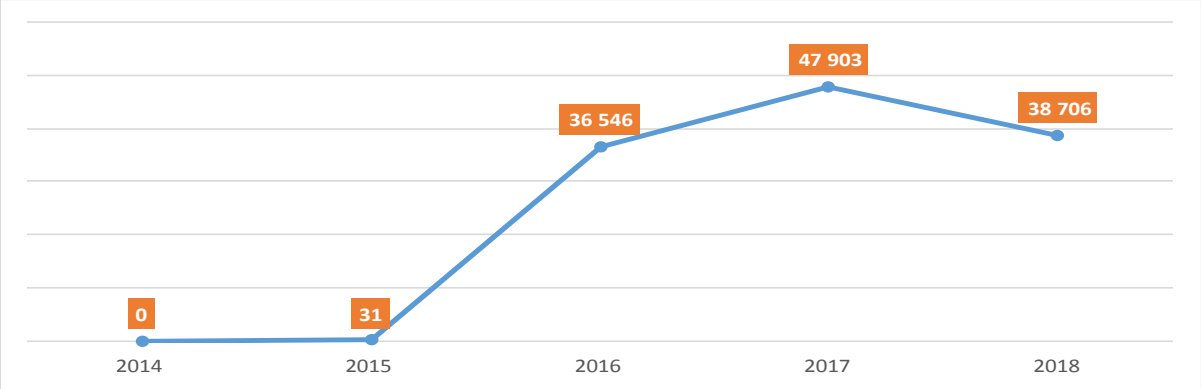


Diagram 2. Antal personer som får stöd för social delaktighet



Källa: SFC2014.

Den allmänna profilen på slutmottagarna av stöd från fonden har i stort sett förblivit oförändrad. Liksom under tidigare år var kvinnor den största gruppen, som utgjorde knappt hälften (48 %) av alla som fick stöd. Barn fick nästan 30 % av det tillgängliga stödet, följt av migranter, personer med utländsk bakgrund eller minoriteter (10 %) samt hemlösa (7 %). Under 2018 var 8 % av fondens slutmottagare 65 år eller äldre, och 5 % hade en funktionsnedsättning. Dessa siffror är uppskattningar som gjorts av partnerorganisationerna och bör betraktas med försiktighet.

Av de personer som fick livsmedelsbistånd, grundläggande materiellt bistånd eller stöd för social delaktighet under 2018 var 29 % barn. Denna andel låg kvar på samma nivå som tidigare år. I flera medlemsstater gick den största delen av livsmedelsbiståndet till barn, särskilt i Cypern, Kroatien, Malta, Ungern och Tjeckien. Andelen varierade där mellan 44 % och 92 % av det totala antalet slutmottagare. På liknande sätt hade Cypern, Irland, Ungern och Österrike en stor andel barn som slutmottagare av grundläggande materiellt bistånd, med en andel på mellan 93 % och 100 %. Programmen i dessa länder omfattar särskilt stöd till barn. Barn i andra medlemsstater (t.ex. Belgien, Spanien och Frankrike) utgör en stor del av mottagarna av livsmedelsbistånd, eftersom deras program vänder sig till barnfamiljer i utsatta situationer.

Textruta 1. Nationella exempel på åtgärder riktade till barn

Tjeckien: Tjeckien serverar subventionerade skolmåltider till barn som har det dåligt ställt. Måltider av hög kvalitet för barn i förskola och på låg- och mellanstadiet tros främja elevnärvaron. Antalet skolor som deltar i sådana program ökar stadigt. Inom ramen för det materiella biståndet delar man i Tjeckien ut fem typer av modersmjölksersättning och mjölkbaserad tillskottsnäring för olika åldersgrupper samt barnmat.

Cypern: Barn utgör en stor andel av slutmottagarna av både livsmedelsbistånd (92 %) och grundläggande materiellt bistånd (100 %). Skolelever får kostnadsfria måltider i skolmatsalar.

Kroatien: Ett skolprogram ger bistånd till barn som lever i fattigdom eller som riskerar fattigdom. Dessa barn får skolmåltider, skolväskor och annat skolmaterial.

Malta: År 2018 lanserades ett program (som en kompletterande åtgärd) för utdelning av frukt, grönsaker och mjölk till skolelever. Målet är att uppmuntra barn och unga att äta hållbar mat av hög kvalitet. Barn från utsatta familjer och familjer med mycket låg inkomst får också hjälp med skolrelaterade behov, såsom inköp av skoluniformer, skrivmaterial, fritidsaktiviteter och andra grundläggande behov.

Ungern: En stor del av slutmottagarna är barn. Barn från fattiga familjer får stöd i form av livsmedelspaket och grundläggande materiellt bistånd.

Irland: Barn från familjer som använder livsmedelsbanker har också tillgång till dessa program. Startkit för hushåll (som inkluderar babykit) delas ut till flyktingfamiljer som flyttar in i ett nytt hem, och dessa kommer också barnen till del. Under 2018 delades skolkit ut till 40 000 skolelever samt till 1 000 barn till personer som har ansökt om internationellt skydd och lever i boende som tillhandahålls av staten.

Österrike: Stöd i form av skolväskor och annat skolmaterial delas ut direkt till barn i skolåldern som lever i familjer med minimiinkomst.

Spanien: För att tillgodose barns särskilda behov och främja deras hälsa, tillväxt och utveckling delas särskilda matvaror ut till utsatta familjer (t.ex. burkar med barnmat, välling och tillskottsnäring i form av mjölkpulver).

Omkring 10 % av slutmottagarna var migranter, personer med utländsk bakgrund eller minoriteter. Det bör emellertid noteras att information om migranter som mottar stöd inte alltid rapporteras av dataskyddsskäl (Grekland, Frankrike och Slovakien). I dessa grupper riktade man främst in sig på flyktingar och asylsökande (dessa omnämndes i 45 % av de operativa programmen för migranter).

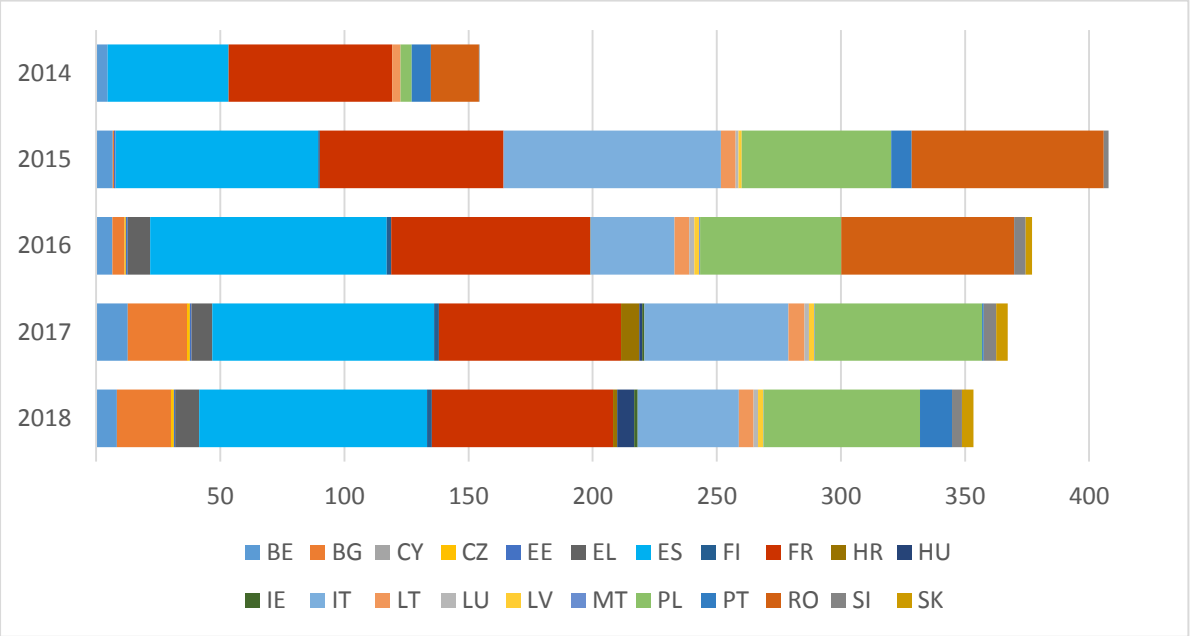
Uppskattningsvis 7 % av fondens slutmottagare var hemlösa 2018, vilket är en större andel än 2017. Antalet hemlösa personer är emellertid särskilt svårt att uppskatta eftersom de inte är registrerade och ofta är mycket ovilliga att lämna personuppgifter. Dessutom är det främsta skälet till ökningen av antalet hemlösa att Frankrike rapporterade siffror för 2018 men inte för året innan. I Tjeckien, Frankrike och Irland får över 10 % av alla hemlösa personer livsmedelsbistånd. Förutom i Spanien minskade andelen hemlösa som fick bistånd 2018 jämfört med 2017, särskilt i Italien.

Operativt program I – livsmedelsbistånd

Livsmedelsbiståndet låg till största delen kvar på samma nivå som året innan. De flesta av de 21 medlemsstater som deltar i programmet antingen ökade eller behöll mängden

livsmedel som delades ut. Sammantaget delades en något mindre mängd livsmedel ut 2018 än 2017, eftersom några av de större medlemsstaterna delade ut färre måltider eller livsmedelspaket. Fem medlemsstater (Spanien, Frankrike, Polen, Italien och Bulgarien) stod för 82 % av den totala mängd livsmedel som delades ut 2018. Tre medlemsstater ökade mängden utdelade livsmedel betydligt (Portugal, Ungern och Irland). Tio medlemsstater delade ut en mindre mängd livsmedel än 2017, och denna minskning var särskilt stor i Belgien, Estland, Kroatien, Italien och Slovenien.

Diagram 3. Livsmedelsbistånd 2014–2018 (uttryckt i tusen ton) per medlemsstat



Källa: SFC2014.

Över hälften (55 %) av livsmedelsbiståndet bestod av mjölkprodukter och mjöl, bröd, potatis och andra stärkelsehaltiga produkter. Andelen mjölkprodukter var särskilt stor i Belgien och Frankrike. I Finland, Italien, Lettland och Slovakien var andelen mjöl, bröd, potatis och andra stärkelsehaltiga produkter stor. Andelen frukt och grönsaker har ökat stadigt, från 9 % 2014 till 17 % 2018[8]. Mängden fetter och oljor varierar och uppgår i genomsnitt till 6 %. Andelen färdigmat är relativt stor i Ungern och Irland men annars relativt liten: i EU ligger den överlag på omkring 11 %. I Irland ingår färdigmat i de livsmedelskategorier som efterfrågas av partnerorganisationerna. Eftersom klienterna efterfrågar sådana livsmedel kan man därigenom minska livsmedelsslöseriet. Kostnaden per person för de livsmedel som delas ut varierar betydligt mellan medlemsstaterna och från ett år till ett annat. Det beror till största delen på mängden och typen av produkter som delas ut (t.ex. en stor andel färskvaror) samt på stödets omfattning.

Samtliga 21 medlemsstater som delar ut livsmedel – utom Cypern – delade ut dem i form av standardiserade livsmedelspaket. Fjorton medlemsstater tillhandahöll också måltider: Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Grekland, Spanien, Finland, Kroatien, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Polen och Slovakien. Vissa tillhandahöll dessutom färdigmåltider till skolelever (Cypern, Tjeckien, Kroatien och Italien) eller till hemlösa (Finland, Ungern, Italien, Lettland, Polen och Slovakien). Estlands livsmedelsbank hade ett nära samarbete med lokala myndigheter och samarbetade med kommuner för att komma så

[8] Detta beror även på att man har börjat dela ut mer livsmedel i Portugal, vars bistånd omfattar en stor andel frukt och grönsaker.

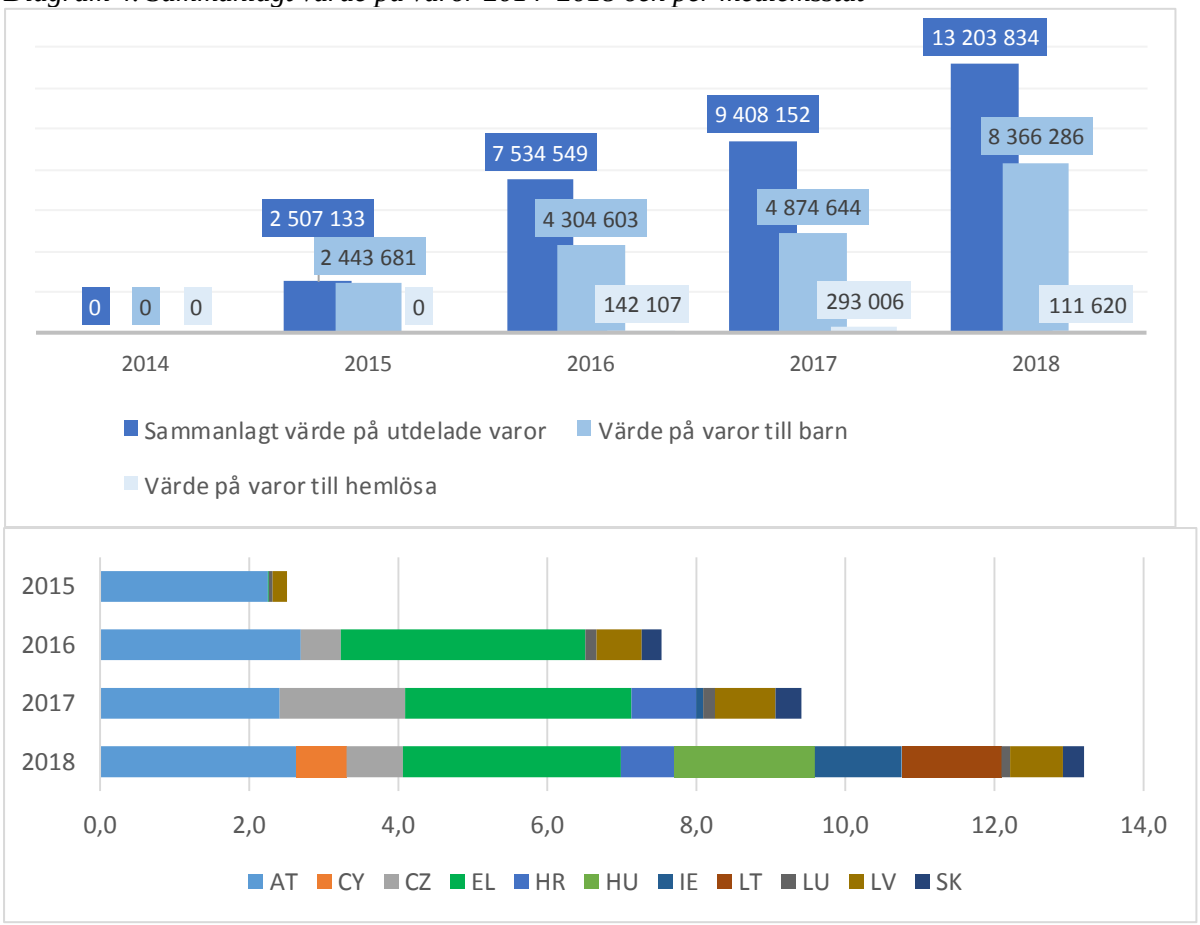
nära människors hem som möjligt. Tack vare god kommunikation mellan partner delades 95 % av alla livsmedelspaket ut under målperioden. Liksom under tidigare år finansierades partnerorganisationernas livsmedelsleveranser i Bulgarien, Cypern, Ungern och Spanien helt av fonden, medan partnerorganisationer i de övriga medlemsstaterna kompletterade livsmedelsbiståndet från fonden med livsmedel som skänkts eller finansierats på andra sätt.

Operativt program I – grundläggande materiellt bistånd

Antalet mottagare av grundläggande materiellt bistånd ökade också betydligt. År 2018 delade medlemsstaterna ut 13,2 miljoner euro i grundläggande materiellt bistånd, vilket var 29 % mer än 2017. Detta bistånd hade redan ökat med 25 % jämfört med 2016. Denna stora ökning berodde till stor del på att tre medlemsstater delade ut grundläggande materiellt bistånd för första gången 2018, närmare bestämt Cypern, Ungern och Litauen. Åtta medlemsstater fortsatte att dela ut grundläggande materiellt bistånd på samma sätt som under det föregående året (Österrike, Tjeckien, Grekland, Kroatien, Irland, Luxemburg, Lettland och Slovakien). De flesta varorna delades ut i tre medlemsstater: Österrike, Tjeckien och Grekland (se diagram 4). Tjeckien, Grekland, Kroatien och Slovakien riktade också in sig på hemlösa och försåg dem med hygienartiklar och andra förnödenheter. I Kroatien fick de också köksutrustning och kläder, och i Grekland och Kroatien fick de sovsäckar/filtar.

Det grundläggande materiella biståndet till barnfamiljer utgjordes fortsatt främst av skolmaterial och kroppsvårdsprodukter. Bland de varor som delades ut till barnfamiljer 2018 fanns skrivmaterial och skolmaterial (Österrike, Grekland, Kroatien, Irland och Lettland), skolväskor (Österrike, Grekland, Kroatien och Lettland), paket med babyprodukter (Kroatien, Ungern och Irland), blöjor och våtservetter för spädbarn (Grekland) samt sportutrustning och kläder (Kroatien). I Grekland, Irland, Ungern, Luxemburg, Lettland och Slovakien delade man också ut produkter som allmänt tvättmedel och tvättmedel för färgad tvätt, diskmedel, blöjor, kräm och tvål för spädbarn och barn upp till tre års ålder samt våtservetter.

Diagram 4. Sammanlagt värde på varor 2014–2018 och per medlemsstat



Källa: SFC2014.

Operativt program I – kompletterande åtgärder

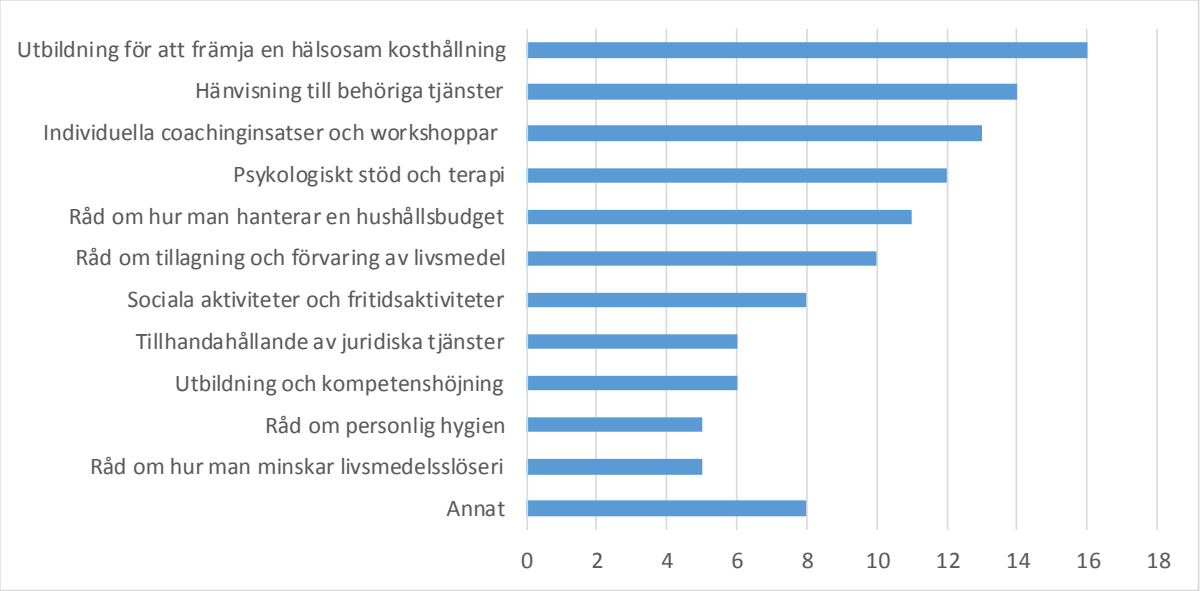
Alla medlemsstater som genomförde operativt program I under 2018 vidtog också kompletterande åtgärder. Exempel på åtgärder som varit framgångsrika är i) kommunikationsaktiviteter för att ge råd om hur man hanterar en hushållsbudget, om förebyggande av livsmedelsslöseri och om val av livsmedel (Portugal), ii) en tidskrift[9] på estniska och ryska som delades ut till mottagare av livsmedelsstöd (Estland), iii) utdelning av broschyrer med recept med ingredienser som ingår i fondens livsmedelspaket eller som ofta ingår i livsmedelsgåvor (Finland), iv) Röda korsets projekt ”We are Together” som ger socialt utsatta barn tillgång till kulturupplevelser, läxhjälp, mentorskap och annat stöd (Slovenien), v) ett projekt för att motverka ekonomisk sårbarhet genom volontärarbete som drivs av Caritas i Zadars stift (Kroatien), som utöver materiellt bistånd också uppmuntrar deltagarna att ta itu med orsakerna till fattigdom och vi) utdelning tillsammans med skolväskorna av en broschyr med råd till skolelever om olika frågor, bland annat skola, arbete och psykiska problem (Österrike).

De flesta medlemsstater genomförde flera olika kompletterande åtgärder, medan några få valde att lägga tonvikten på en eller två aktiviteter. Bland de kompletterande åtgärder som genomfördes 2018 (se diagram 5) fanns följande:

[9] 2018 års upplaga av tidskriften handlade om hälsosam kost och innehöll hälsosamma recept rekommenderade av en näringsexpert med ingredienser som ingick i livsmedelspaketet. Tidskriften innehöll också kontaktuppgifter till 38 organisationer som kan ge ytterligare stöd.

- Råd om tillagning och förvaring av livsmedel (Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Frankrike, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovakien).
- Utbildning för att främja en hälsosam kosthållning/matlagningsworkshoppar (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Spanien, Finland, Frankrike, Kroatien, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Slovenien).
- Råd om hur man kan minska livsmedelsslöseri (Belgien, Bulgarien, Litauen, Polen, Portugal).
- Råd om personlig hygien (Bulgarien, Ungern, Litauen, Lettland, Slovakien).
- Hänvisning till behöriga tjänster (t.ex. socialtjänsten eller administrativa organ) (Österrike, Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Slovakien).
- Individuella coachinginsatser och workshoppar (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Slovenien, Slovakien).
- Psykologiskt stöd och terapi (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Cypern, Estland, Grekland, Ungern, Italien, Litauen, Lettland, Slovenien, Slovakien).
- Råd om hur man hanterar en hushållsbudget (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Finland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Slovakien).
- Sociala aktiviteter och fritidsaktiviteter (Tjeckien, Grekland, Finland, Frankrike, Litauen, Luxemburg, Polen, Slovenien).
- Utbildning och program/kurser för kompetensutveckling (Estland, Kroatien, Italien, Litauen, Malta, Slovenien).
- Tillhandahållande av juridiska tjänster (Belgien, Estland, Frankrike, Italien, Litauen, Slovakien).
- Annat (Belgien, Estland, Finland, Irland, Italien, Lettland, Malta, Slovenien).

Diagram 5. Kompletterande åtgärder 2018 (n=22)



Operativt program II – social delaktighet

Liksom under tidigare år genomförde Tyskland, Danmark, Nederländerna och Sverige åtgärder för social delaktighet.

I Tyskland försökte man främst nå ut till nyanlända vuxna och hemlösa och ge dem bättre tillgång till rådgivning och stödtjänster. Tyskland har redan överträffat flera mål på detta område. Nästan 90 % av de nyanlända vuxna och hemlösa som deltog i aktiviteter för social delaktighet 2018 fick därefter hjälp av socialtjänsten (jämfört med ett mål på 50 %). Fram till 2018 hade sammanlagt 21 564 hemlösa och personer som löpte risk att bli hemlösa fått rådgivning, vilket innebär att man redan överträffat det mål som fastställts för programmet. Man gjorde också stora framsteg när det gäller att nå ut till nyanlända barn i förskoleålder (12 237) och deras föräldrar (13 734). Målet att nå ut till 19 700 barn och föräldrar fram till 2020 bör därför kunna uppnås.

I Danmark förbättrades villkoren för hemlösa – även för hemlösa från andra EU-länder som fått tillstånd att stanna i Danmark – tack vare tillgången till härbärgen och socialarbetare. Genom uppsökande verksamhet fick dessa personer tillfälligt boende, kunde delta i sociala evenemang och evenemang för nätverkande och förvärvade arbetserfarenhet i privata företag. Aktiviteterna anpassades till den särskilt utsatta situation som hemlösa migranter befinner sig i, med språkliga hinder och andra utmaningar. Sammanlagt 1 412 personer deltog i dessa aktiviteter under perioden 2014–2018, vilket innebär att man redan har överträffat målet för programperioden 2014–2020 (1 400).

I Nederländerna fortsatte projektet ”Äldre i kvarteret” under 2018, med 776 deltagare. Det var ett lägre antal än 2017 men betydligt större än 2016. Projektet syftar till att minska den sociala utestängningen bland äldre som har det dåligt ställt. Alla personer som deltog var över 65 år. Det totala antalet deltagare under perioden 2014–2018 var 2 274, vilket motsvarar 45 % av målet på 5 000. Två år efter programmets start kunde vissa mycket positiva resultat konstateras: omkring 84 % av de äldre som man nått deltog fortfarande i programmet, 45 % sade sig ha fått fler sociala kontakter och 35 % hade förbättrat sina digitala och finansiella färdigheter. Under 2018 lades stor tonvikt vid att nå ut till äldre personer med migrantbakgrund, med till exempel turkiskt eller marockanskt ursprung, som är svåra att nå och därför ofta är isolerade. Av projektets deltagare var 29 % födda i ett annat land än Nederländerna.

Sveriges åtgärder för social delaktighet utgjordes till största delen av hälsofrämjande insatser och grundläggande information om det svenska samhället för utsatta personer från andra EU- eller EES-länder. De huvudsakliga målgrupperna är hemlösa (eller personer som löper risk att bli hemlösa), migranter, personer med utländsk bakgrund, minoriteter och kvinnor. Programmet har hittills nått 2 016 personer, däribland 414 personer 2018. Andelen personer som uppger att de har fått stöd eller bistånd har ökat stadigt, från 43 % 2016 till 84 % 2018. Andelen personer som uppger att de har fått det lättare att hantera sin hälsa och hygien har också ökat, från 38 % 2016 till 82 % 2018. Man har därmed med råge överträffat målet på 40 % för båda indikatorerna.

Hinder för genomförandet

Genomförandehinder rapporterades av 19 medlemsstater. Dessa inbegrep i) kvarstående logistiska utmaningar med bland annat leverans och förvaring (Grekland, Finland, Ungern, Portugal), ii) rättsliga problem med bland annat offentlig upphandling eller dataskydd (Belgien, Bulgarien, Estland, Grekland, Ungern, Italien, Malta, Portugal, Rumänien), iii) bristande kapacitet hos partnerorganisationer (Danmark, Ungern, Polen), iv) svårigheter att nå ut till målgrupper (Estland, Ungern, Lettland, Polen och Sverige), v) problem med övervakning och insamling av uppgifter om slutmottagarna (Ungern, Italien, Rumänien) och vi) problem med de utdelade varorna, bland annat vad gäller deras kvalitet, mångsidighet och

vikt[10] (Frankrike, Ungern). Rumänien hade också problem med det allmänna genomförandet, särskilt avseende offentlig upphandling och kapacitet. Trots regelbunden övervakning och stöd från kommissionen samt aktiv användning av det tillgängliga tekniska biståndet för att förbättra kapaciteten hos den myndighet som förvaltar fonden kunde problemen inte lösas under rapporteringsåret.

Fondens flexibilitet och det goda samarbetet mellan förvaltande myndigheter och partnerorganisationer hjälpte länderna att lösa många av dessa problem. I Italien anordnade den förvaltande myndigheten ett möte med mottagare av materiellt bistånd för att erbjuda ytterligare stöd med problem vad gäller genomförandet. Frankrike ändrade sitt förvaltningssystem 2018 och antog nya förfaranden, bland annat för intern kontroll, logistik och tekniskt bistånd för att slutföra programmets verifieringskedja.

Övergripande principer

Artikel 5 i förordningen om fonden innehåller ett antal övergripande principer som ska genomsyra hela fondens utformning och genomförande. De gäller bland annat komplementaritet avseende finansiering, jämställdhet, icke-diskriminering, åtgärder mot livsmedelsslöseri, en balanserad kost samt miljö- och klimataspekter. Medlemsstaterna ska efterleva dessa principer och rapportera om dem i sina årliga genomförandeapporter.

Medlemsstaterna tar hänsyn till dessa allmänna principer. De efterlever komplementaritetsprincipen genom att använda andra finansieringsinstrument. I Estland är socialministeriet också det förmedlande organet för ESF, vilket skapar enhetlighet när det gäller synen på och informationsflödet om de tjänster som de två fonderna tillhandahåller. Finland har rapporterat synergier mellan ESF-medfinansierade projekt för social delaktighet som fungerar som kompletterande åtgärder till livsmedelsbiståndet från fonden.

Flera medlemsstater har redogjort för hur de tillämpar jämställdhetsprincipen. Tjeckien arbetar för att nå ut till ensamstående mödrar, som man anser vara en särskilt sårbar grupp. Danmark inriktar sig på att ge kvinnor råd om barnomsorg och hälsa och har tagit fram faktablad om jämställdhetsfrågor för partnerorganisationerna. Två projekt i Sverige fokuserar särskilt på kvinnors hälsa, och andra projekt har anpassats för att nå ut till kvinnor på ett bättre sätt. I Sverige och Nederländerna var 80 % av mottagarna av stöd för social delaktighet kvinnor.

De flesta medlemsstaterna nämnde uttryckligen åtgärder för att bekämpa diskriminering. Tyskland och Lettland tillhandahåller riktlinjer och workshoppar på temat icke-diskriminering. I Ungern tas hänsyn till de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning. Man delar till exempel ut livsmedel på platser som är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och erbjuder hjälp med upphämtning av livsmedelspaket. Luxemburg säkerställer tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Bulgarien uppger att fonden bidrar till lika möjligheter genom att tillhandahålla särskilda måltider som utformats med hänsyn till etnicitet och religion.

Inom de flesta nationella program inom fonden prioriteras åtgärder för att minska livsmedelsslöseri. I Irland minskar man slöseriet genom att kombinera livsmedel som samlats in från matbutiker med livsmedelsleveranser från fonden. I Malta och Spanien

[10] Enstaka andra problem rapporterades också, t.ex. outdelade livsmedel (Grekland), förstörda eller skadade varor (Grekland), felräkning från den förvaltande myndighetens sida av en indikator som måste korrigeras (Cypern), otillräcklig mängd livsmedel för målgruppen (Kroatien), administrativ börda och begränsade ekonomiska medel (Estland), litet intresse från partnerorganisationer (Slovakien), olämpliga åtgärder som försenade genomförandet (Rumänien) och sociala attityder till målgruppen (Sverige).

anpassas livsmedelspaketen till mottagarnas behov för att undvika slöseri. Slovenien har försökt att skapa ett så effektivt system för livsmedelsutdelning som möjligt, så att mottagarna får tillgång till livsmedlen omgående och i god tid före sista förbrukningsdag. I Belgien delar man ut soppa som tillagats med livsmedel som inte kunnat säljas som en del av fonden. Belgien uppmuntrar också till livsmedelsgåvor genom befrielse från mervärdesskatt och en stadga för sektorn för livsmedelsbistånd och stora återförsäljare. I Frankrike tillämpas 2016 års lag mot livsmedelsslöseri av många partnerorganisationer, vilket har gjort att matslöseriet minskat betydligt. Ett nytt upphandlingskriterium för organisationernas val av leverantörer lades till 2016, där det anges att hänsyn ska tas till koldioxidavtrycket vid transport av livsmedel. I Kroatien innehåller dokumentationen för intresseanmälningar på områdena livsmedelsbistånd, grundläggande materiellt bistånd och tekniskt bistånd information om hur livsmedelsslöseri ska förebyggas, hur produktsäkerheten ska garanteras och hur folkhälsan och miljön ska skyddas. I Litauen lämnas alla överblivna livsmedelspaket till matsalar som lagar och delar ut mat till hemlösa.

Många medlemsstater angav att de delar ut varierade och näringsriktiga livsmedel. I Frankrike anpassas måltiderna till mottagarnas ålder och levnadsförhållanden. I Portugal är målet att livsmedelspaketen ska tillgodose minst 50 % av en persons energi- och näringsbehov och dagsportionerna innehåller samtliga sju livsmedelsgrupper. I Slovakien har den offentliga hälsomyndigheten bedömt livsmedelspaketens sammansättning för att garantera en bra balans av näringsämnen. I Estland rådfrågades det nationella institutet för hälsoutveckling om livsmedelspaketen, och det rekommenderades att de vanligaste allergiframkallande ämnena skulle uteslutas (t.ex. nötter och livsmedel innehållande nötter). I Bulgarien har hälsoministeriets anvisningar och återkoppling från mottagare beaktats. Lettland anordnade hälsofrämjande aktiviteter, bland annat om hälsosam kost och livsstil, barnomsorg, förebyggande av missbruk, första hjälpen, hantering av nödsituationer och förebyggande av sjukdomar.

Många medlemsstater tar hänsyn till klimat- och miljöaspekter. Österrike rapporterar att högkvalitativa, slitstarka produkter valdes av miljöskäl. I Tjeckien beställer man endast miljövänliga produkter som går att återvinna genom fonden. Partnerorganisationer väljer ut produkter från en uppsättning av varor i enlighet med sina klienters behov. Det minskar både risken för att man ska dela ut oönskade varor och slöseriet.

Utvärderingar

I djupgående utvärderingar har det konstaterats att medlemsstaternas aktiviteter inom ramen för fonden överlag har positiva effekter. Exempelvis konstateras det i Luxemburgs rapport att stödet från fonden gör att landet kan använda sin egen budget för andra offentliga behov. I Portugal framgick det av en nationell studie att 72 % av personerna inom det operativa programmet kunde hantera sin hushållsbudget bättre tack vare livsmedelsbiståndet. I Frankrikes utvärdering påpekades att det råder osäkerhet när det gäller kopplingen mellan fondens program och en minskning av fattigdomen, eftersom fattigdom är en komplex och mångfasetterad företeelse. Med tanke på att livsmedelsbistånd är den första kontakten med människor som befinner sig i en utsatt situation – och öppnar vägen för individanpassat stöd – förväntar man sig emellertid att positiva effekter förr eller senare kommer att synas.

Vissa medlemsstater använde särskilda utvärderingskriterier och/eller utvärderade särskilda områden. Belgien genomförde en marknadsundersökning för att testa vilka hälsosamma produkter som kunde köpas in och delas ut med minsta möjliga miljöpåverkan. I Grekland undersökte man om programmet bidragit till att ge människor en säkrare livsmedelsförsörjning, det vill säga om mottagarna uppnått ett näringsintag i linje med de vetenskapliga rekommendationerna och bättre livskvalitet.

Textruta 2. Utvärderingar i Irland och Spanien

I Irland genomför den myndighet som förvaltar fonden regelbundet undersökningar bland intressenter. En av de viktigaste slutsatserna är att stödet har positiva effekter för personer som har det dåligt ställt: det hjälper dem att uppnå andra mål i livet, ger dem fler sociala kontakter och gör det möjligt för dem att spara pengar som kan användas för annat som är viktigt. Den höga kvaliteten på skolkiten var mycket uppskattad, och de barn som fick dem var mycket glada över att få skolmaterial av samma kvalitet som vännernas. En annan stor fördel är att livsmedelsbankerna har fått större och mer regelbunden tillgång till livsmedel. Dessutom har den huvudsakliga partnerorganisationen, FoodCloud Hubs, kunnat kombinera livsmedel som samlats in från matbutiker med livsmedel finansierade genom fonden. Det är positivt för miljön, med tanke på att minskat livsmedelsslöseri leder till minskade koldioxidutsläpp.

I Spanien gjorde Röda korset och förbundet för livsmedelsbanker under 2018 en heltäckande bedömning av fonden[11]. I rapporten konstateras att stödet från fonden är mycket uppskattat av mottagarna: 96 % av dem skulle rekommendera det till andra och 76 % uppger att de livsmedel som delas ut ”hjälper dem att lösa många problem”. Emellertid bekräftas också att programmet inte räcker till för att hjälpa familjer och enskilda att ta sig ur sin utsatta situation, trots att det bidrar till att lindra extrema former av fattigdom och förbättrar familjernas näringsintag.

5. SLUTSATSER

De finansiella åtagandena inom ramen för fonden ökade betydligt och uppgick till 762,2 miljoner euro 2018. De samlade utgifter som anslogs för perioden 2014–2018 uppgick till närmare 2 732 miljoner euro, vilket motsvarar 61 % av programmens totala medel (medfinansiering från EU och medlemsstaterna). Genomförandet av fondens budget fortskrider alltså enligt planen. Utbetalningarna har också ökat stadigt: fram till den 31 december 2019 hade kommissionen tillhandahållit mellanliggande betalningar motsvarande över 38 % av de totala anslagen för perioden 2014–2020 (25 % i slutet av 2018).

De flesta medlemsstater förbättrade också sin utdelningsverksamhet och gjorde stora framsteg mot sina mål. Under 2018 delade 26 medlemsstater framgångsrikt ut bistånd via fonden. Livsmedelsbiståndet låg till största delen kvar på samma nivå som året innan. Tillhandahållandet av grundläggande materiellt bistånd fortsatte att öka, med 29 % mer bistånd 2018 än 2017. Cypern, Ungern och Litauen delade ut grundläggande materiellt bistånd för första gången 2018. Vissa problem med genomförandet kvarstår emellertid. Det rör sig främst om förseningar och utmaningar med logistik, rättsliga aspekter, problem att nå ut till målgrupperna, övervakning och utvärdering samt bristande kapacitet hos partnerorganisationerna. De flesta medlemsstaterna lyckades lösa dessa problem tack vare intressenternas förtroende och samarbete, även om det i vissa fall blev nödvändigt att göra ändringar i programmen. Trots kommissionens intensiva övervakning tillhandahöll Rumänien dock inte bistånd 2018. Det berodde på institutionella förändringar och seglivade upphandlingsproblem.

Närmare 13 miljoner personer beräknas ha fått stöd från fonden under 2018. Stödet från fonden har varit stabilt genom åren. Livsmedelsbistånd är fortfarande den vanligaste typen av

11 Röda korset i Spanien (2018): *FEAD Impact Assessment in Spain*.

bistånd. Av det totala antalet slutmottagare fick över 12,5 miljoner (92 %) livsmedelsbistånd, och omkring 998 000 personer (7 %) fick grundläggande materiellt bistånd under 2018. Omkring 39 000 personer deltog i program för social delaktighet (operativt program II). Liksom under tidigare år utgjorde barn den enskilt största gruppen av mottagare (29 % av alla slutmottagare). I de särskilda målgrupperna ingick också hemlösa (7 %) och personer med funktionsnedsättning (5 %). Uppskattningsvis 10 % av de som fick bistånd var migranter, personer med utländsk bakgrund eller minoriteter, och 8 % var 65 år eller äldre.

Liksom under tidigare år visar rapporterna att fondens flexibilitet har varit en viktig faktor för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande. Partnerorganisationerna har spelat en mycket viktig roll tack vare sin kunskap om målgrupperna och sin förmåga att nå ut till dem. Fonden hjälpte emellertid också partnerorganisationerna att bli mer effektiva, bland annat i fråga om leveranstider och institutionellt samarbete. Medlemsstaterna och partnerorganisationerna har dessutom kunnat fatta beslut om hur och när man ska nå ut till målgrupperna, vilket i hög grad hjälpte till att bygga upp relationer präglade av ömsesidigt förtroende med slutmottagarna.

De kompletterande åtgärderna har blivit väletablerade och mer varierade. Alla medlemsstater som genomförde operativt program I under 2018 vidtog kompletterande åtgärder, enligt deras rapporter. Utbildning för att främja hälsosam kost/matlagningsworkshoppar var den vanligaste typen av kompletterande åtgärd, följt av individuella coachinginsatser och workshoppar samt psykologiskt stöd och terapi. Hänvisning till behöriga tjänster var fortsatt ett mycket viktigt första steg ut ur fattigdom. Överlag kan det konstateras att det förekommer många olika exempel på god praxis.

Medlemsstaterna rapporterar i allmänhet att de har efterlevt de övergripande principerna. Samtliga länder försäkrade att bistånd var tillgängligt för män och kvinnor i lika hög grad, och de flesta framhöll att det inte förekom någon diskriminering på grundval av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning. Vissa medlemsstater vidtog åtgärder för att försäkra sig om att innehållet i livsmedelspaketen från fonden motsvarade partnerorganisationernas och slutmottagarnas önskemål, i syfte att undvika livsmedelsslöseri. Medlemsstaterna strävade också efter att i första hand tillhandahålla hälsosamma livsmedel. De var noga med förvaringen av livsmedel och med att se till att de delades ut i god tid, och satsade på användning av återvunna material. Tack vare detta bidrog de också till klimat- och miljöskyddet.

Genomförandet av fonden går nu in i sitt slutskede, och allt större tonvikt läggs därför på att åstadkomma en lyckad integrering av biståndet till dem som har det sämst ställt i ESF+-programmet. Med 2018 års förslag om ESF+ har kommissionen lagt grunden till en framgångsrik fortsättning för biståndet till dem som har det sämst ställt. Vid de pågående förhandlingarna mellan medlagstiftarna har det visat sig att avsikten att skapa synergier, förenkla och göra biståndet till en robust del av ett heltäckande system för social delaktighet är mycket uppskattad. Det är nu av yttersta vikt att förhandlingarna slutförs på ett framgångsrikt sätt, så att dialogen om programplaneringen av ESF+ kan gå in i slutfasen och så att program kan lämnas in så snart som möjligt. ESF+-programmet kommer att spela en avgörande roll för den ekonomiska och sociala återhämtningen efter coronaviruspandemin och för att främja en rättvis övergång till en klimatneutral ekonomi i linje med ambitionerna för den europeiska gröna given[12] och i kombination med Fonden för en rättvis omställning[13].

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

13 https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism

Det kommer också att vara en viktig del i arbetet för att genomföra den europeiska pelaren för sociala rättigheter[14].

14 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sv&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9524