ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.6.2020 г.
COM(2020) 226 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Обобщение на годишните доклади за изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица през 2018 г.

Обобщение на годишните доклади за изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица през 2018 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) е насочен към най-тежките форми на бедност в ЕС, като например хранителния недоимък, детската бедност и бездомността. За периода 2014—2020 г. по линия на FEAD[1] е налична помощ на обща стойност от 3,8 милиарда евро (по текущи цени) ЕС предоставя до 85 % от финансирането, което се допълва от собствените ресурси на държавите членки. По този начин общата стойност на фонда достига около 4,5 милиарда евро.

Държавите членки могат да използват фонда по два начина: i) за оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане (ОП I); и/или ii) за оперативна програма за социално приобщаване (ОП II). Предоставянето на храни и/или основно материално подпомагане трябва да бъде допълнено от съпътстващи мерки, като например насочване към социални служби.

В съответствие с член 13, параграф 9 от Регламента относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (Регламент (ЕС) № 223/2014 г.) настоящото обобщение се основава на информацията, която се съдържа в докладите за изпълнението за 2018 г., както са били приети от Комисията[2]. Всички 27 държави членки предоставиха доклад за изпълнението. Обединеното кралство не предостави доклад, тъй като досега не е прилагало FEAD. Както и в предходни години, в настоящия обобщаващ доклад се включват развитията и финансовата информация след 2018 г., когато има такива, по-специално по отношение на следващата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. и инициативите на Комисията за периода 2019—2024 г.

2. ПОСЛЕДНИ РАЗВИТИЯ НА РАВНИЩЕ ЕС

Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. и инициативите на Комисията за периода 2019—2024 г. за справяне с бедността

Делът на хората в риск от бедност или социално изключване намаля за шеста поредна година, като през 2018 г. спадна до 21,9 %. Делът на хората, изправени пред тежки материални лишения, е намалял от 6,6 % през 2017 г. до 5,9 % през 2018 г. С оглед на населението това представлява 29,7 милиона души. Въпреки това 110 милиона души продължават да са изложени на риск от бедност или социално изключване. ЕС не успя да постигне целта си за 2020 г. да намали броя на лицата в риск от бедност или социално изключване с поне 20 милиона души, като досега успя да намали броя им само със 7 милиона. Децата — по-специално тези на нискоквалифицирани родители — както и хората с увреждания са изправени пред значително по-голям риск от бедност.

[1] Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ОВ L 72, 12.3.2014 г., стр. 1). Регламентът беше изменен през август 2018 г. чрез изменение на Финансовия регламент: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802

[2] Закъснението във времето по отношение на цялостното обобщено докладване се дължеше на това, че докладите за изпълнението бяха подадени от държавите членки в средата на 2019 г. и след това преминаха през процедура по одобрение от Комисията.

Нарастващата тенденция за изключване от жилищно настаняване и бездомност не е обърната поради продължаващия натиск върху жилищния пазар. От това следва, че подкрепата на FEAD е от съществено значение за групите в най-неравностойно положение в обществото.

За МФР за периода 2021—2027 г. Комисията предложи FEAD да се слее с Европейския социален фонд+ (ЕСФ+). Предложението за ЕСФ+ има за цел да се подобри социалното приобщаване, като се увеличи делът на националните средства, предназначени за ЕСФ+ (до най-малко 25 % в сравнение с 20 % в настоящия ЕСФ), както и да се облекчи проблемът с материалните лишения чрез определяне на цел на равнището на ЕС от 4 % и минимален принос от 2 % на държава членка. Комисията счита, че това ще позволи финансирането във връзка с материалните лишения да се запази на стабилно равнище спрямо сегашната МФР. В момента предложението се намира в напреднал етап на преговори между съзаконодателите. През април 2019 г. Съветът постигна договореност относно частичен мандат за преговори по отношение на тристранните разговори. През същия месец Европейският парламент прие доклад с изменения, потвърдени с гласуване на новия ЕП. Междувременно започнаха тристранни разговори относно ЕСФ+.

Комисията също така подготвя инициатива в областта на политиката относно „гаранция за децата“. Съгласно единадесетия принцип на Европейския стълб на социалните права децата имат право на достъпно ранно образование и грижи с добро качество, както и на защита от бедност. Този принцип също така гласи, че децата от семейства в неравностойно положение имат право на специални мерки за насърчаване на равните възможности. Следователно инициативата представлява конкретен резултат от плана за действие, с който се изпълнява Европейският стълб на социалните права.

С цел реакция на пандемията от коронавирус бяха изготвени и приети две инвестиционни инициативи в отговор на коронавируса. Втората специална инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса[3], приета през април 2020 г. (CRII+), осигурява изключителна гъвкавост при използването на европейските структурни и инвестиционни фондове. Освен това с нея се въвеждат специфични мерки за предоставяне на подкрепа на най-нуждаещите се чрез промяна на правилата на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) и за осигуряване на възможност за управляващите органи, партньорските организации и другите участници да реагират бързо на възникващите предизвикателства. Ще е възможно например да се предоставя подпомагане с хранителни продукти и основно материално подпомагане чрез ваучери, както и да се осигуряват лични предпазни средства, като по този начин ще се намали рискът от заразяване. За финансовата 2020—2021 година мерките ще могат да се финансират при ставка от 100 %.

Освен това Комисията предложи изменена Многогодишна финансова рамка (МФР) в контекста на възстановяването от въздействието на пандемията от COVID-19. Съгласно предложението на държавите членки ще бъде дадена възможност да реинвестират във FEAD с цел да се гарантира непрекъсната и засилена подкрепа за най-нуждаещите се лица.

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

3. КООРДИНАЦИЯ НА FEAD НА РАВНИЩЕ ЕС

За управляващите органи експертната група по FEAD продължава да бъде основният форум за обмен на информация относно изпълнението на фонда. Експертната група проведе две срещи — през 2018 г. и 2019 г. — за да обсъди аспекти във връзка с изпълнението на програмата по линия на FEAD, по-специално съпътстващи мерки, дарения на храна, одити и координация с други структурни фондове. Комисията представи на държавите членки констатациите и препоръките както от средносрочната оценка на FEAD, така и от специалния доклад на Европейската сметна палата относно FEAD. Тя също така редовно предоставяше актуална информация относно преговорите във връзка с ЕСФ+, като поставяше акцент върху мерките, насочени към справяне с материалните лишения и социалното приобщаване на най-нуждаещите се.

Що се отнася до отношенията със заинтересованите страни, Комисията беше домакин на 18 срещи на мрежата на FEAD в периода между 2016 и края на 2019 г. На всяка среща участниците имаха възможност да представят проучвания на отделни случаи и да споделят предизвикателства и решения по отношение на конкретен аспект от изпълнението на FEAD, например целеви дейности, насочени към достигане до най-нуждаещите се — като например деца, бездомни лица и възрастни хора. Една от срещите през 2019 г. беше с акцент върху наблюдението и оценката на фонда, като бяха подчертани значителните усилия от страна на управляващите органи и партньорските организации. В съответствие с Регламента Комисията също така беше домакин на годишни срещи на равнище ЕС през 2018 и 2019 г., ръководени от представители на партньорските организации. На тях беше поставен акцент върху прехода към нов етап на изграждане на капацитет. През следващите 18 месеца срещите на мрежата на FEAD ще бъдат заменени от дейности за взаимно обучение. Те следва да помогнат на „Общността на FEAD“ да обсъжда по-ефективно оставащите предизвикателства във връзка с изпълнението и възможностите на предстоящия ЕСФ+.

4. НАПРЕДЪК ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ

4.1.Финансово изпълнение

През 2018 г. финансовото изпълнение на програмите по линия на FEAD беше ускорено. Общите допустими публични разходи, предназначени за подпомагане на инициативите в рамките на FEAD, нарастваха постоянно — от 564,7 милиона евро през 2016 г. до 637,1 милиона евро през 2017 г. и до 762,2 милиона евро през 2018 г. В края на 2018 г. заделените съвкупни средства (за периода 2014—2018 г.) възлизаха на близо 2,732 милиарда евро, което представлява 61 % от общите ресурси на програмите (в които се включват фондове на ЕС и национално съфинансиране). Плащанията към бенефициерите също се увеличиха значително през 2018 г. (497,9 милиона евро) в сравнение с предходни години (409,9 милиона евро през 2017 г. и 436 милиона евро през 2016 г.). Вж. таблица I от приложението[4] за подробна финансова разбивка по показатели и по държави членки.

В заявленията за плащане, подадени от държавите членки към Комисията през 2018 г., допустимите публични разходи бяха в размер на 345,3 милиона евро. Това представлява спад спрямо предходните години (478,2 милиона евро през 2017 г. и

[4] Няколко държави членки са актуализирали някои стойности за общите показатели за вложените ресурси във FEAD за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. Поради това е възможно стойностите, докладвани в този раздел, да се различават от публикуваните през предходните години.

353,4 милиона евро през 2016 г.), дължащ се отчасти на гъвкавостта, с която държавите членки разполагат при подаването на исканията си за плащане. Общо допустимите публични разходи, декларирани пред Комисията за периода 2014—2018 г., възлизат на 1 223 300 000 EUR.

Към 31 декември 2019 г. Комисията е извършила междинни плащания в общ размер от 1,5 милиарда евро (955 милиона евро в края на 2018 г.) — представляващи повече от 38 % от общия размер на разпределените средства за периода 2014—2020 г.

Финансовото изпълнение на FEAD като цяло е според предвиденото и съответства на напредъка на програмата на място (вж. следващия раздел). От показателите е видно, че изпълнението като цяло се е ускорило въпреки застоя по отношение на обобщените заявления за плащане. Освен това досега са направени много малко автоматични отменяния (само по програмата на Обединеното кралство — която не беше изпълнена).

4.2 Изпълнение на място

Обхват на FEAD и профил на крайните получатели

Подпомагането по линия на FEAD продължи през 2018 г. в 26 държави членки, като беше надграден постигнатият през предходните години напредък. Повечето държави членки (22 от 26) предоставиха подпомагане с хранителни продукти и/или основно материално подпомагане и предложиха съпътстващи мерки (ОП I — вж. таблица 1), като Кипър, Унгария и Литва разпределиха основно материално подпомагане за първи път през 2018 г.[5]. Четири държави членки продължиха да изпълняват програми за социално приобщаване (ОП II — вж. таблица 1). Румъния не предостави подпомагане през 2018 г. поради забавяния при преоформянето на оперативната си програма вследствие на институционални промени, като към тях се добавят проблеми във връзка с възлагането на обществени поръчки.

Table 1. Вид на подпомагането, предоставено през 2018 г.

ОП	Вид подпомагане	Държава членка
ОП I	Хранителни продукти	Белгия, България, Естония, Испания, Италия, Малта, Полша, Португалия, Словения, Финландия, Франция (11)
	Основно материално подпомагане	Австрия (1)
	И двете	Гърция, Ирландия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Словакия, Унгария, Хърватия, Чехия (10)
ОП II	Социално приобщаване	Германия, Дания, Нидерландия, Швеция (4)

Източник: SFC2014

През 2018 г. приблизително 12,6 милиона души са се възползвали от подпомагане с хранителни продукти по линия на FEAD, 1 милион са получили материално подпомагане, а 39 000 са се възползвали от подпомагане за социално приобщаване. Според консервативна оценка, основаваща се на годишната средна стойност, докладвана в междинната оценка на FEAD за периода 2014—2017 г., почти

[5] Италия започна да разпределя основно материално подпомагане през 2018 г. съгласно мярка 4, но не вписа нищо в системата за мониторинг

13 милиона души са се възползвали от подпомагане по линия на FEAD[6]. Най-значителните увеличения по отношение на достигането до повече хора бяха установени в Унгария (със 185 000 души повече, отколкото през 2017 г.), Ирландия (с 92 011 повече), Белгия (с 82 619 повече) и Португалия (с 41 276 повече, въпреки че броят им все още е малък). Обратно, 17 държави членки предоставиха подпомагане на по-малко хора, по-специално Хърватия (с 214 068 по-малко души в сравнение с 2017 г.), България[7], Испания, Франция (въпреки че броят продължава да бъде голям) и Чехия. Румъния продължава да е изправена пред проблеми, свързани с изпълнението (повече информация се съдържа по-долу).

Figure 1. Брой лица, получаващи подпомагане с хранителни продукти и/или основно материално подпомагане

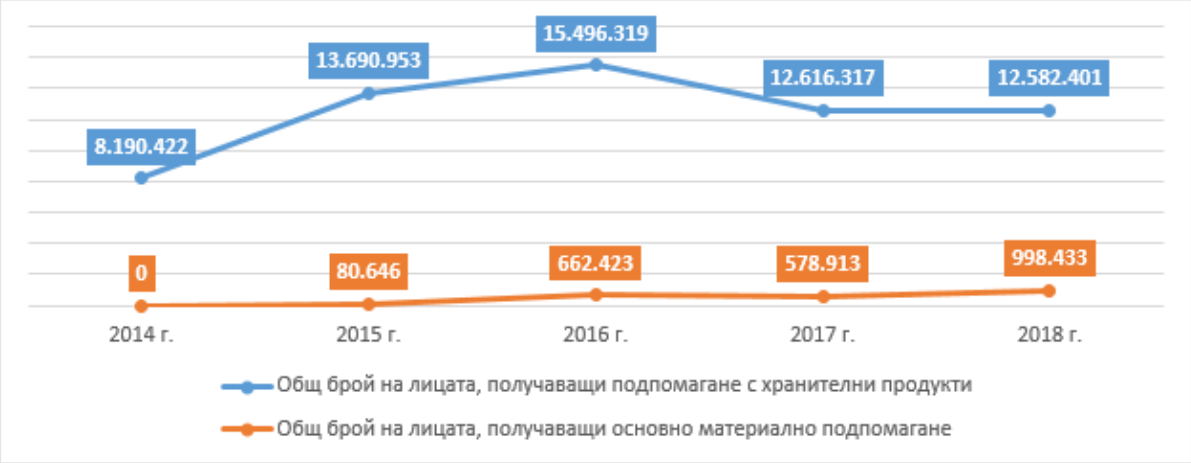
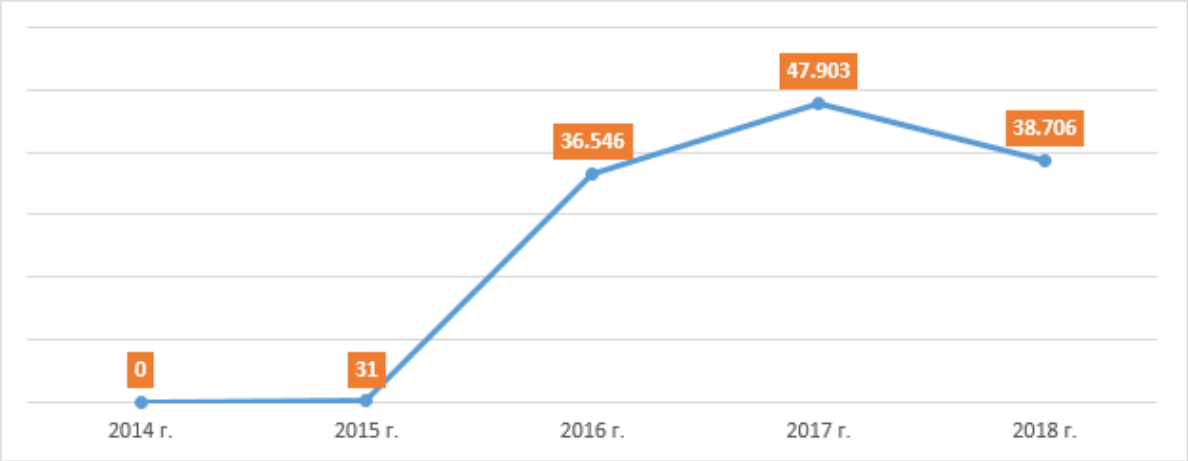


Figure 2. Общ брой на лицата, получаващи подпомагане за социално приобщаване



Източник: SFC2014

Цялостният профил на крайните получатели на подпомагане по линия на FEAD се е запазил до голяма степен непроменен. Както и през предходните години, най-голямата група — малко под половината (48 %) от всички подпомогнати — бяха жени.

[6] При оперативните програми, по които както подпомагането с хранителни продукти, така и основното материално подпомагане се предоставят на едни и същи лица, явното припокриване на данните от годишния доклад за изпълнение е изведено при отчитането на обобщени числа

[7] В своя доклад за изпълнението за 2018 г. българските органи преразгледаха показателите за крайните продукти за настоящата и за предходните години. Поради това е възможно стойностите, публикувани в този раздел, да се различават от докладваните през предходните години.

Почти 30 % от наличното подпомагане беше за деца, следвани от мигранти, лица с произход от друга държава или лица от малцинствени общности (10 %) и бездомни лица (7 %). През 2018 г. 8 % от крайните получатели на подпомагане по линия на FEAD бяха лица на възраст от 65 и повече години, а 5 % бяха хора с увреждания. Тези данни представляват приблизителни оценки от партньорските организации и към тях следва да се подхожда с повишено внимание.

29 % от получилите подпомагане с хранителни продукти, основно материално подпомагане или подпомагане за социално приобщаване през 2018 г. бяха деца. Този дял се запази стабилен в сравнение с предходните години. В няколко държави членки децата получиха най-голям дял от подпомагането с хранителни продукти — по-специално в Кипър, Малта, Унгария, Хърватия и Чехия — където той варираще между 44 % и 92 % от общия брой на крайните получатели. По подобен начин в Кипър, Ирландия, Унгария и Австрия делът на децата като крайни получатели на основно материално подпомагане беше голям и варираще между 93 и 100 %. В програмите в тези държави е включено специфично подпомагане за децата. Децата в други държави членки (например Белгия, Испания и Франция) представляват голям дял от получателите на подпомагане с хранителни продукти, тъй като програмите на тези държави достигат до семейства с деца в уязвимо положение.

Box 1. Национални примери за достигане до децата

Чехия: В Чехия се предоставя субсидирано хранене в училище за деца в неравностойно положение. Счита се, че висококачественото приготвяне и доставяне на храна за ученическите столове и бюфети за деца в предучилищна и начална училищна възраст насърчава по-голямото присъствие на учениците в класните стаи. Броят на училищата, които участват в подобни схеми, непрекъснато се увеличава. Що се отнася до материалното подпомагане, стоките, разпространявани в Чехия, включват пет вида храна за кърмачета и преходни млека за различни възрастови групи, както и детски храни.

Кипър: Децата представляват голяма част от крайните получатели както на хранителни продукти (92 %), така и на материално подпомагане (100 %). Учениците получават безплатни ястия, приготвени в училищните столове.

Хърватия: По линия на училищна програма се предоставя подпомагане на деца, които живеят в бедност или които са изложени на риск от бедност. Тези деца получават ястия в училище, както и ученически раници и други учебни материали.

Малта: През 2018 г. стартира схема (като съпътстваща мярка) за разпределяне на плодове, зеленчуци и мляко на учениците с оглед да се спомогне за създаването на култура на консумация на качествена и устойчива храна сред тях. Деца от уязвими семейства и семейства с много ниски доходи също получават подпомагане за своите училищни нужди, като например предоставяне на униформи, канцеларски материали, извънкласни дейности, както и във връзка с други основни нужди.

Унгария: Децата представляват голяма част от крайните получатели. Децата от бедни семейства получават подпомагане под формата на пакети с храна и основно материално подпомагане.

Ирландия: Децата от семейства, които използват хранителни банки, също се възползват от тези схеми. Комплектите със стоки от първа необходимост за дома (в които са включени комплекти със стоки от първа необходимост за бебета), които се

предоставят на бежански семейства, преместващи се в нови домове, също са от полза и за децата. През 2018 г. 40 000 ученици и 1000 деца на кандидати за международна закрила, живеещи в жилища, осигурени от държавата, получиха училищни комплекти.

Австрия: Подкрепата под формата на ученически раници и други учебни материали е насочена пряко към децата в училищна възраст, чиито семейства имат минимални доходи.

Испания: За да се отговори на специфичните нужди на децата и да се насърчат тяхното здраве, растеж и развитие, на семействата в неравностойно положение се предоставят специфични хранителни продукти (например детски храни в бурканчета, храни на зърнена основа за кърмачета и преходно мляко на прах).

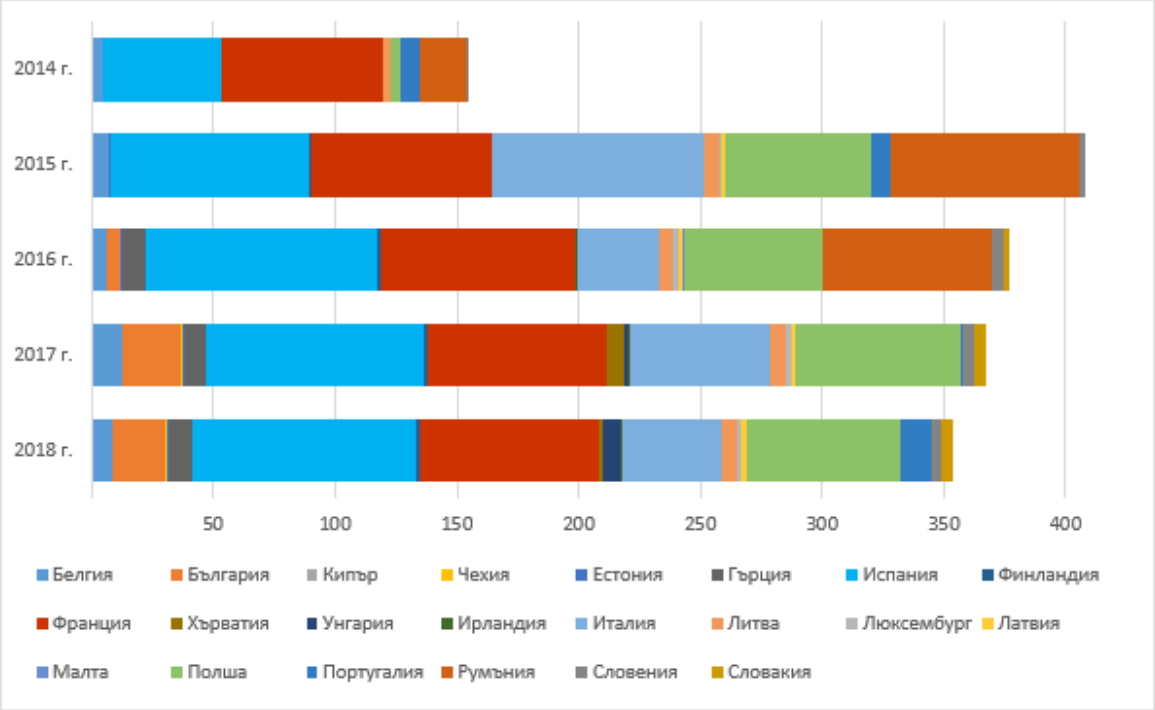
Около 10 % от крайните получатели са мигранти, лица с произход от друга държава или лица от малцинствени общности. Трябва да се имат предвид обаче, че информацията за мигрантите, които получават подпомагане, невинаги се докладва поради съображения за защита на данните (Гърция, Словакия и Франция). Сред тези групи най-целевите (посочени в 45 % от оперативните програми, насочени към мигранти) са били тези на бежанците и търсещите убежище лица.

Приблизително 7 % от крайните получатели на подпомагане по линия на FEAD са бездомни лица, като делът през 2018 г. е по-висок в сравнение с този от 2017 г. Особено трудно обаче е да се оцени броят на бездомните лица, тъй като те не са регистрирани и често не са склонни да предоставят каквато и да е лична информация. Освен това основната причина за увеличението на дела на бездомните лица е фактът, че Франция е отчела данни за 2018 г., докато не го е направила през предходната година. В Ирландия, Франция и Чехия повече от 10 % от бездомните лица получават подпомагане с хранителни продукти. С изключение на Испания, делът на бездомните лица, които получават подпомагане, намаля през 2018 г. в сравнение с 2017 г., особено в Италия.

ОП I — Подпомагане с хранителни продукти

Подпомагането с хранителни продукти като цяло се запази на стабилно равнище в сравнение с предходната година. Повечето от участващите в програмата 21 държави членки или увеличиха, или поддържаха количеството разпределени хранителни продукти. Като цяло през 2018 г. бяха разпределени малко по-малко хранителни продукти, отколкото през 2017 г., тъй като предоставянето на хранене или пакети с храни намаля в някои от по-големите държави членки. Пет държави членки (България, Испания, Италия, Полша и Франция) предоставиха 82 % от общото количество хранителни продукти, разпределени през 2018 г. Три държави членки увеличиха значително количеството разпределени хранителни продукти (Ирландия, Португалия и Унгария). Десет държави членки разпределиха по-малко хранителни продукти в сравнение с 2017 г., като Белгия, Гърция, Ирландия, Словения и Хърватия разпределиха значително по-малко.

Фигура 3: Подпомагане с хранителни продукти, предоставено през периода 2014—2018 г. (хиляди тона) по държава членка



Източник: SFC2014

Повече от половината (55 %) от подпомагането с хранителни продукти включваше млечни продукти и брашно, хляб, картофи и други съдържащи скорбяла продукти. Делът на млечните продукти е особено висок в Белгия и Франция. В Италия, Латвия, Словакия и Финландия беше висок делът на брашното, хляба, картофите и другите съдържащи скорбяла продукти. Количеството разпределени плодове и зеленчуци нарасна устойчиво от 9 % през 2014 г. до 17 % през 2018 г.[8]. Количеството на мазнините и на маслата вариraше, като средната стойност беше 6 %. Делът на готовите храни е доста висок в Ирландия и Унгария, но от друга страна сравнително нисък в рамките на ЕС — около 11 % . В Ирландия готовата храна е включена в категориите храни, поискани от партньорските организации. Това е вследствие на искания от страна на ползвателите и следователно с цел намаляване на хранителните отпадъци. Разходите за разпределена храна на човек варират значително в различните държави членки и през различните години. Това се дължи главно на количеството и вида на разпределяните хранителни продукти (например висок процент на пресни продукти), както и на степента на подпомагането.

Всички 21 държави членки, които разпределят хранителни продукти — с изключение на Кипър — ги предоставиха под формата на стандартизирани пакети с храна. Четиринадесет държави членки също така предоставиха ястия: Белгия, България, Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Полша, Словакия, Унгария, Финландия, Хърватия и Чехия. Някои държави членки предоставиха и готови ястия на ученици (Италия, Кипър, Хърватия и Чехия) или на бездомни лица (Италия, Латвия, Полша, Словакия, Унгария и Финландия). Хранителната банка в Естония работеше в тясно сътрудничество с местните органи и

[8] Също и поради увеличаване на разпределянето на хранителни продукти в Португалия, сред които голям дял имат плодовете и зеленчуците.

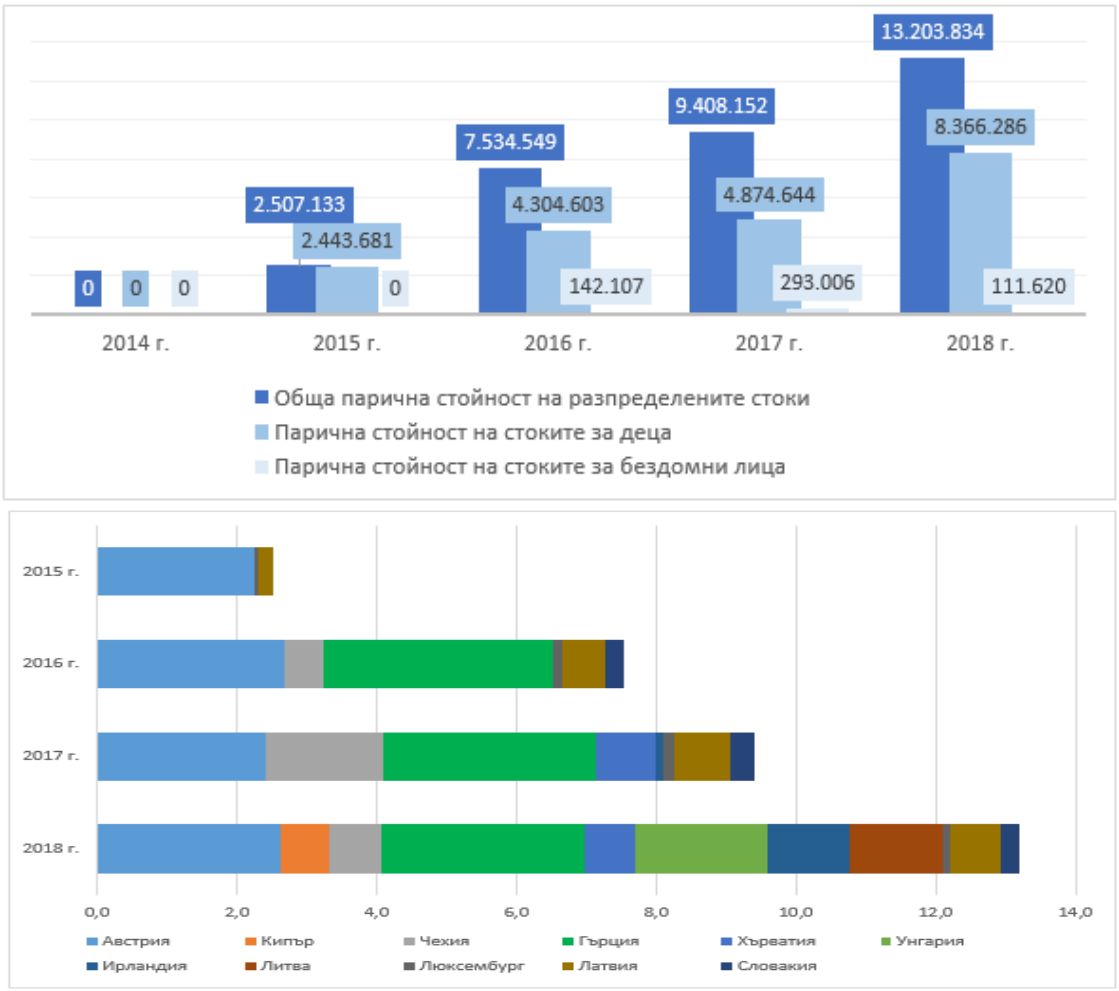
си сътрудничеше с общините, за да може да е възможно по-близо до домовете на хората. Благодарение на добрата комуникация между партньорите през целевия период бяха разпределени 95 % от всички пакети, представляващи подпомагане с хранителни продукти. Както и в предходни години, разпределението на хранителни продукти от страна на партньорски организации в България, Испания, Кипър и Унгария беше изцяло финансирано от FEAD, докато в останалите държави членки партньорските организации допълваха подпомагането с хранителни продукти по линия на FEAD, дарени или финансирани чрез други източници.

ОП I — Основно материално подпомагане

Броят на получателите на основно материално подпомагане също нарасна значително. През 2018 г. държавите членки разпределиха 13,2 милиона евро за основно материално подпомагане — с 29 % повече в сравнение с 2017 г., когато средствата вече се бяха увеличили с 25 % в сравнение с 2016 г. Това значително увеличение до голяма степен се дължи на факта, че три държави членки за първи път разпределиха основно материално подпомагане през 2018 г. — Кипър, Литва и Унгария. Както и през предходната година, осем държави членки продължиха да разпределят основно материално подпомагане (Австрия, Гърция, Ирландия, Латвия, Люксембург, Словакия, Хърватия и Чехия). По-голямата част от стоките бяха разпределени в три държави членки: Австрия, Гърция и Чехия (вж. фигура 4). Бездомните лица бяха целева група в Гърция, Словакия, Хърватия и Чехия и за тях бяха осигурени продукти за хигиенни цели и други консумативи. В Хърватия те също така получиха кухненски пособия и облекло и обувки, а в Гърция и Хърватия получиха спални чували/одеяла.

Училищните пособия и продуктите за лична грижа за семейства с деца продължават да бъдат най-важните артикули от основното материално подпомагане. През 2018 г. разпределените артикули сред семейства с деца включваха канцеларски и училищни материали (Австрия, Гърция, Ирландия, Латвия и Хърватия), ученически раници (Австрия, Гърция, Латвия и Хърватия), пакети за грижа за бебета (Ирландия, Унгария и Хърватия), пелени и бебешки кърпички (Гърция), както и спортна екипировка и облекло (Хърватия). В Гърция, Ирландия, Латвия, Люксембург, Словакия и Унгария също така бяха разпределени артикули като препарати за пране, перилни прахове (за цветен текстил), почистващи препарати за ръчно миене на съдове, пелени, кремове и сапуни за бебета и малки деца, влажни кърпички и пелени.

Фигура 4. Обща парична стойност на стоките за периода 2014—2018 г. и по държава членка



Източник: SFC2014

ОП I — Съпътстващи мерки

Всички държави членки, които изпълниха програми по ОП I през 2018 г., също така въведоха съпътстващи мерки. Успешните мерки включват: i) комуникационни дейности относно „съвети във връзка с управлението на бюджета на домакинството“, „предотвратяване на хранителни отпадъци“ и „подбор на доставките на храни“ (Португалия); ii) списание на естонски и руски език, озаглавено „Помощ“[9], разпространявано сред получателите на подпомагане с хранителни продукти (Естония); iii) разпространение на брошури с рецепти, които включват съставки от пакетите с храна, предоставени по линия на FEAD, и от често даряваната храна (Финландия); iv) проекта „Ние сме заедно“ на Червения кръст, в рамките на който за деца в неравностойно социално положение се осигуряват културни преживявания, помощ за домашните задания, наставничество и друга помощ (Словения); v) проекта „Преодоляване на икономическата уязвимост чрез възможности за доброволчество“, ръководен от Zadar Archdiocese Caritas (Хърватия), който излиза извън рамките на материалното подпомагане и мотивира участниците да предприемат действия за справяне с причините за бедността; както и vi) разпространение на брошура с

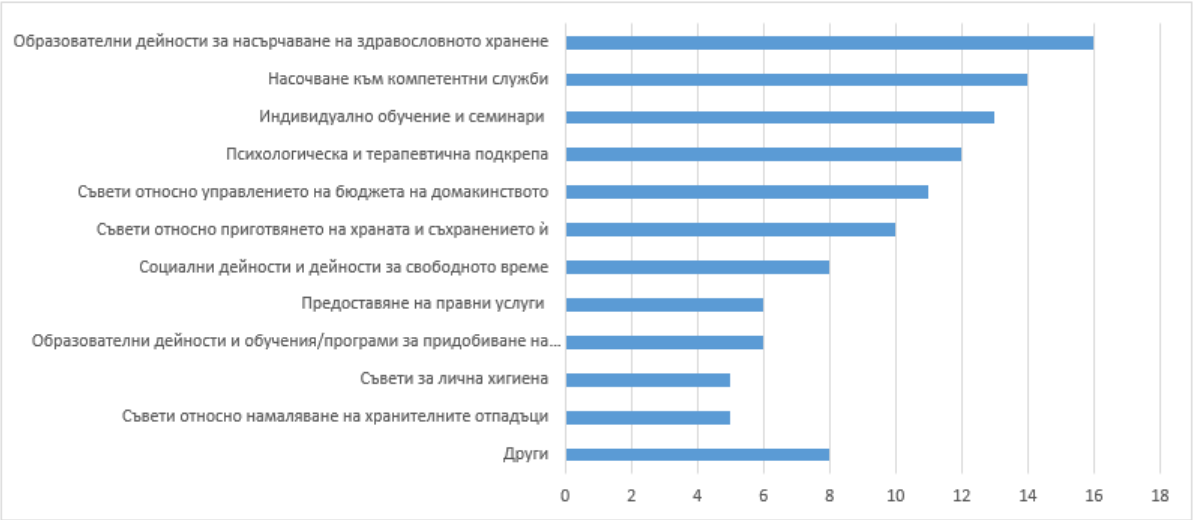
[9] Броят на списанието от 2018 г. беше посветен на здравословното хранене, като в него имаше съвети от диетолог, който препоръча здравословни рецепти във връзка с храната, предоставена в пакетите. Списанието също така включва и данните за контакт на 38 организации, които могат да осигурят допълнителна подкрепа.

ученическите раници, в която на учениците се предоставят съвети по различни теми — от училище и работа до психологически проблеми (Австрия).

Повечето държави членки изпълниха комбинация от съпътстващи мерки и само някои избраха да се съсредоточат само върху една или две дейности. Съпътстващите мерки, изпълнени през 2018 г. (вж. фигура 5,) включваха:

- съвети относно приготвянето на храната и съхранението ѝ (Белгия, България, Естония, Литва, Люксембург, Полша, Португалия, Словакия, Финландия, Франция);
- образователни дейности за насърчаване на здравословно хранене/готварски семинари (Белгия, България, Естония, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Словения, Финландия, Франция, Хърватия, Чехия);
- съвети относно намаляване на хранителните отпадъци (Белгия, България, Литва, Полша, Португалия);
- съвети за лична хигиена (България, Латвия, Литва, Словакия, Унгария);
- насочване към компетентните служби (например социални/административни) (Австрия, Белгия, България, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Словакия, Финландия, Франция);
- индивидуално обучение и семинари (Белгия, България, Гърция, Естония, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Словакия, Словения, Франция, Чехия);
- психологическа и терапевтична подкрепа (Белгия, България, Гърция, Естония, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Словакия, Словения, Унгария, Чехия);
- съвети относно управлението на бюджета на домакинството (Белгия, България, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Словакия, Финландия, Чехия);
- социални дейности и дейности за свободното време (Гърция, Литва, Люксембург, Полша, Словения, Финландия, Франция, Чехия);
- образователни дейности и обучения/програми за придобиване на умения (Естония, Италия, Литва, Малта, Словения, Хърватия);
- предоставяне на правни услуги (Белгия, Естония, Италия, Литва, Словакия, Франция);
- други (Белгия, Естония, Ирландия, Италия, Латвия, Малта, Словения, Финландия).

Фигура 5: Видове изпълнени съпътстващи мерки през 2018 г. (n=22)



ОП II — Социално приобщаване

Както и в предходните години, Германия, Дания, Нидерландия и Швеция изпълниха действия за социално приобщаване.

В Германия основната дейност бе да се достигне до новопристигналите възрастни и бездомни лица и да се подобри достъпът им до мерки за консултиране и подкрепа. Германия вече е надхвърлила различни цели в тази област. Близо 90 % от новопристигналите възрастни и бездомни лица, които участваха в дейностите за социално приобщаване през 2018 г., продължиха да използват социални услуги (спрямо цел от 50 %). Общият брой на бездомните лица и лицата, изложени на риск от бездомничество, които са получили съвети до 2018 г., възлиза на 21 564 — което вече е над специфичната цел на програмата. Добър напредък беше отбелязан и по отношение достигането до новопристигналите деца в ранна възраст (12 237) и техните родители (13 734). Следователно целта за достигане до 19 700 деца и родители до 2020 г. следва да бъде постижима.

В Дания благодарение на достъпа до приюти и до социални работници бяха подобрени условията за бездомните лица, както и за бездомните лица от други държави от ЕС с разрешение за пребиваване в Дания. Посредством дейностите за достигане на тези лица беше осигурено временно настаняване, те имаха възможност да участват в социални събития и събития за изграждане на връзки, както и успяха да придобият професионален опит в частно предприятие. Дейностите бяха адаптирани с оглед особено уязвимото положение на бездомните мигранти, които са изправени пред езикови бариери и други предизвикателства. Общо 1412 лица са се възползвали от тези дейности за периода 2014—2018 г., което вече надхвърля поставената цел (1400) за програмния период 2014—2020 г.

В Нидерландия проектът „Възрастни хора в квартала“ продължи през 2018 г. и включваше 776 участници. Участниците бяха по-малко в сравнение с 2017 г., но доста над равнището от 2016 г. Целта на проекта е да се намали социалното изключване сред възрастните хора в неравностойно положение. Всички обхванати лица бяха на възраст над 65 години. Общият брой на участниците за периода 2014—2018 г. е 2274 — което представлява 45 % от целта (5000). Един от важните резултати беше, че след 2 години участие в програмата около 84 % от възрастните хора все още продължаваха да са част от нея, 45 % заявиха, че са разширили своята социална мрежа,

а 35 % — че са подобрили своите цифрови и финансови умения. През 2018 г. значително внимание беше отделено на достигането до хората в напреднала възраст с мигрантски произход, например от турски или мароканski произход, до които е трудно да се достигне и поради това е вероятно те да бъдат изолирани. 29 % от участниците в проекта не са родени в Нидерландия.

Мерките за социално приобщаване в Швеция са с акцент върху насърчаване на здравето и предоставяне на основна информация относно шведското общество, насочена към хората в неравностойно положение, идващи от други държави от ЕС или ЕИП. Основните целеви групи са бездомни лица (или лица, изложени на риск от бездомничество), мигранти, лица с произход от друга държава, малцинствени общности, както и жени. Досега програмата е обхванала 2016 души, включително 414 през 2018 г. Процентът на лицата, които заявяват, че са получили подкрепа или подпомагане, се е повишил устойчиво от 2016 г. насам — от 43% до 84 % през 2018 г. Делът на лицата, които заявяват, че разполагат с подобрени условия за управление на здравето и хигиената, също се е повишил — от 38 % през 2016 г. до 82 % през 2018 г. Целта от 40 % за двата показателя е била надхвърлена в значителна степен.

Пречки пред изпълнението

19 държави членки докладваха за пречки пред изпълнението. Те включваха: i) оставащи логистични предизвикателства, като например разпределяне и съхранение (Гърция, Португалия, Унгария, Финландия); ii) правни въпроси, като например възлагане на обществени поръчки или защита на личните данни (Белгия, България, Гърция, Естония, Италия, Малта, Португалия, Румъния, Унгария); iii) липса на капацитет на партньорските организации (Дания, Полша, Унгария); iv) предизвикателства, свързани с достигането до целевите групи (Естония, Латвия, Полша, Унгария и Швеция); v) предизвикателства, свързани с мониторинга и събирането на данни относно крайните получатели (Италия, Румъния, Унгария); както и vi) проблеми с разпределените стоки, като например тяхното качество, разнообразие и тегло[10] (Унгария, Франция). В Румъния бяха налице и общи предизвикателства, свързани с изпълнението, по-специално проблеми с възлагането на обществени поръчки и капацитета. Въпреки редовното наблюдение и подкрепа от страна на Комисията, както и активното използване на наличната техническа помощ за подобряване на капацитета на управляващия орган на FEAD, през отчетната година не бе възможно проблемите да бъдат разрешени.

Гъвкавостта на FEAD и тясното сътрудничество между управляващите органи и партньорските организации помогнаха на държавите да преодолеят редица от тези пречки. В Италия управляващият орган организира среща с бенефициери на материално подпомагане с цел да предложи допълнителна подкрепа при проблеми с изпълнението. През 2018 г. Франция измени системата си за управление и прие нови процедури, по-специално за вътрешен контрол, логистика и техническа помощ с оглед завършване на одитната среда на програмата.

[10] Бяха докладвани също така други по-изолирани проблеми, като например: неразпределена храна (Гърция), унищожени или повредени стоки (Гърция), грешно изчисляване от страна на управляващия орган на един показател, който трябва да бъде коригиран (Кипър), неосигуряване на достатъчно храна за целевата група (Хърватия), административна тежест и ограничени финансови ресурси (Естония), слаб интерес от страна на партньорските организации (Словакия), мерки, които към момента не се считат за подходящи и водят до забавяне на изпълнението (Румъния), социални нагласи към целевата група (Швеция).

Хоризонтални принципи

В член 5 от Регламента за FEAD се определят хоризонтални принципи, които следва да се прилагат еднакво при проектирането и изпълнението на Фонда. Те включват допълване на финансирането, равенство между половете, борба с дискриминацията, избягване на хранителни отпадъци, балансирано хранене и екологични и климатични аспекти. Държавите членки следва да спазват тези принципи и да докладват за тях в своите годишни доклади за изпълнението.

Държавите членки вземат предвид тези общи принципи. Те изпълняват принципа на допълняемост, като използват други инструменти за финансиране. В Естония Министерството на социалните въпроси също така е междинният орган за ЕСФ, който осигурява единно становище и поток от информация относно услугите, предоставяни от двата фонда. Финландия докладва за полезни взаимодействия между проектите за социално приобщаване, съфинансирани от ЕСФ, които изпълняват ролята на съпътстващи мерки във връзка с разпределението на хранителни продукти по линия на FEAD.

Няколко държави членки обясниха как прилагат принципа за равенство между половете. В Чехия се обхващат самотни майки, които се считат за особено уязвима група. Германия поставя акцент върху консултирането на жени по въпроси, свързани с грижа за децата и здравето, както и върху изготвянето на информационни справки за половете, които да бъдат използвани от партньорските организации. В Швеция два проекта са посветени специално на здравето на жените, а други проекти бяха адаптирани с цел по-добро насочване към жените. В Швеция и Нидерландия 80 % от получателите на подпомагане за социално приобщаване бяха жени.

Повечето държави членки изрично посочиха действия за борба с дискриминацията. Германия и Латвия осигуряват насоки и семинари относно недопускане на дискриминация. В Унгария се вземат предвид специалните потребности на хората с увреждания, например разпределението на храна се извършва на места с безпрепятствен достъп и също така се предоставя помощ за вземането на пакетите с храна. В Люксембург се осигурява достъпност за хората с увреждания. България твърди, че FEAD допринася за равните възможности посредством осигуряването на специфични ястия, които се основават на етническата принадлежност и религията.

В повечето национални програми по линия на FEAD се отдава приоритет на мерките за справяне с хранителните отпадъци. В Ирландия хранителните отпадъци се намаляват, като събрана от супермаркети храна се комбинира с разпределената храна по линия на FEAD. В Малта и Испания пакетите с храни са адаптирани спрямо нуждите на лицата, които ги получават, с цел да се избегнат отпадъците. В Словения се отдава приоритет на ефективността на системата за разпределение на храните, за да се гарантира, че хората получават храна бързо и доста преди датата на изтичане на срока на годност. В Белгия като част от мерките по FEAD се разпределя прясна супа, приготвена с непродадени храни. Белгия също така насърчава даренията на храна чрез освобождаване от ДДС и посредством Харта между сектора на подпомагането с хранителни продукти и веригите за търговия на дребно. Във Франция законът за „борба с отпадъците“ от 2016 г. се прилага широко от партньорските организации, което доведе до значително намаляване на хранителните отпадъци. През 2016 г. в техните тръжни процедури за избор на доставчици беше добавен критерият за отчитане на въглеродния отпечатък при транспортирането на хранителни продукти. В Хърватия в документацията по поканата, свързана с хранителния недоимък, основните

материални лишения и техническата помощ, се уточнява как да се предотвратяват хранителните отпадъци, как да се гарантира безопасността на продуктите и как да се защитават общественото здраве и околната среда. В Литва всички нераздадени пакети с храна се предоставят на столове, които приготвят и предоставят храна на бездомни лица.

Редица държави членки посочиха, че разпределят разнообразна и балансирана храна. Във Франция ястията се адаптират спрямо възрастта и условията на живот на лицата, които ги получават. Пакетите с храна в Португалия имат за цел да се задоволят поне 50 % от енергийните и хранителни нужди на дадено лице, а ежедневните порции включват всяка от седемте групи храни. В Словакия Органът за общественото здраве е извършил оценка на състава на пакетите с храни с оглед да се гарантира правилният хранителен баланс. В Естония беше проведена консултация с Националния институт за здравно развитие относно пакетите с храни и той препоръча да бъдат изключени най-често срещаните алергени (например ядки и храни, съдържащи ядки). В България бяха взети предвид инструкциите на Министерството на здравеопазването, както и обратната информация от получателите. В Латвия бяха организирани дейности за насърчаване на здравето, например относно здравословно хранене и здравословен начин на живот, въпроси във връзка с грижите за децата, предотвратяване на зависимости, умения за оказване на първа помощ, ответни действия при извънредни ситуации и профилактика за заболяванията.

Редица държави членки вземат предвид климатичните и екологичните аспекти. Австрия докладва, че по екологични причини са избрани висококачествени трайни продукти. В Чехия в рамките на FEAD се поръчват само екологично чисти продукти, които насърчават рециклирането. Партньорските организации избират продукти от кошница със стоки според нуждите на своите ползватели. Това свежда до минимум риска от предоставяне на нежелани продукти и се избягва генерирането на отпадъци.

Оценки

Според задълбочени оценки въздействието на дейностите по линия на FEAD в отделните държави членки като цяло е положително. Например в доклада на Люксембург се стига до заключението, че подкрепата от FEAD позволява на държавата да задели ресурси от бюджета си за други обществени нужди. В Португалия от национално проучване стана ясно, че подпомагането с хранителни продукти е позволило на 72 % от лицата, обхванати от ОП, да управляват по-добре бюджета на домакинството си. В оценката на Франция бяха изразени съмнения относно връзката между програмата по линия на FEAD и намаляването на бедността предвид сложния и многоизмерен характер на бедността. Въпреки това, тъй като подпомагането с хранителни продукти представлява първият контакт с лица, изправени пред трудности, и предоставя възможност за персонализирана подкрепа, положителното му въздействие следва да може се наблюдава с течение на времето.

Някои държави членки използваха специфични критерии за оценка и/или оцениха специфични въпроси. Белгия проведе пазарно проучване, за да провери кои здравословни продукти могат да се купуват и разпределят с минимално въздействие върху околната среда. Гърция проучи приноса на програмата за борбата с продоволствената несигурност, т.е. дали с нея е постигнат хранителен прием в съответствие с научните препоръки и дали качеството на живот на получателите се е подобрило.

Box 2. Дейности по оценка в Ирландия и Испания

В Ирландия управляващият орган на FEAD редовно провежда проучвания сред заинтересованите страни. Основните констатации са, че подпомагането оказва положително въздействие върху лицата в неравностойно положение — помага им да продължат живота си и увеличава социалните им контакти, както и че освобождава парични средства за други действия от основно значение. Високото качество на училищните комплекти беше похвалено, а децата, които се възползваха от тях, бяха много доволни, че имат материали, които са с подобно качество като тези на техните приятели. Друго ключово предимство е, че хранителните банки са успели да увеличат доставките си и да осигурят редовността им. Освен това „FoodCloud Hubs“ — основната партньорска организация — успя да съчетае храни, събрани от супермаркети, с финансирани по линия на FEAD храни. Това оказва положително въздействие върху околната среда, тъй като колкото по-малко хранителни отпадъци се изпращат за депониране, толкова по-ниски са въглеродните емисии.

В Испания Червеният кръст и Федерацията на хранителните банки извършиха цялостна оценка на FEAD през 2018 г.[11]. В техния доклад се стига до заключението, че подпомагането по линия на FEAD се оценява високо от бенефициерите — 96 % от тях биха го препоръчали на други, а 76 % споделят, че разпределената храна „ги спасява от много трудности“. Въпреки това в него също така се потвърждава, че въпреки че спомага за облекчаване на екстремните форми на бедност и че подпомага изхранването на семействата, програмата не е достатъчна, за да може семействата и лицата да се избавят от несигурното си положение.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Финансовите ангажименти по програмата по линия на FEAD се увеличиха значително, като през 2018 г. достигнаха 762,2 милиона евро. Съвкупните поети задължения за разходи за периода 2014—2018 г. достигнаха близо 2,732 милиарда евро, което представлява 61 % от общите ресурси на програмите (ЕС и национално съфинансиране). Това показва, че изпълнението на бюджета на FEAD върви по план. Плащанията също се увеличиха съществено, като междинните плащания на Комисията до 31 декември 2019 г. надхвърлят 38 % от общия размер на отпуснатите средства за периода 2014—2020 г. (25 % до края на 2018 г.).

Повечето държави членки затвърдиха постигнатите си резултати по отношение на разпределянето и отбелязаха добър напредък при постигане на целите си. През 2018 г. 26 държави членки успешно предоставиха подпомагане по линия на FEAD. Подпомагането с хранителни продукти като цяло се запази на стабилно равнище в сравнение с предходната година. Предоставянето на основно материално подпомагане продължи да се увеличава, като през 2018 г. разпределеното подпомагане беше с 29 % повече в сравнение с 2017 г. Кипър, Литва и Унгария през 2018 г. за първи път разпределиха основно материално подпомагане. Въпреки това продължават да съществуват някои проблеми по отношение на изпълнението, а именно забавяния, както и предизвикателства във връзка с логистиката, правните аспекти, достигането до целевите групи, наблюдението и оценката, както и липсата на капацитет на партньорските организации. Повечето държави членки успяха да преодолеят тези трудности благодарение на доверието и сътрудничеството от страна на

[11] Испански Червен кръст (2018 г.): Оценка на въздействието на FEAD в Испания.

заинтересованите страни, въпреки че понякога бяха необходими изменения на програмата. Въпреки внимателното наблюдение на Комисията обаче Румъния не предостави подпомагане през 2018 г. поради институционални промени и постоянни проблеми с възлагането на обществени поръчки.

Според оценките почти 13 милиона души са се възползвали от подкрепата по линия на FEAD през 2018 г. Подкрепата по линия на FEAD се доказа като устойчива през годините. Подпомагането с хранителни продукти продължава да бъде най-често срещаният вид подпомагане. От общия брой на крайните получатели над 12,5 милиона (92 %) са получили подпомагане с хранителни продукти, а около 998 000 (7 %) са получили основно материално подпомагане през 2018 г., докато почти 39 000 са участвали в програми за социално приобщаване (FEAD ОП II). Както и в предходните години, децата продължават да бъдат най-голямата единична група получатели (29 % от всички крайни получатели). Специфичните целеви групи включваха бездомни лица (7 %) и хора с увреждания (5 %). Приблизително 10 % от всички подпомогнати бяха мигранти, лица с произход от друга държава или лица от малцинствени общности, а 8 % бяха лица на възраст 65 години или по-възрастни.

Както и в предходните години, от докладите става ясно, че гъвкавостта на FEAD е била от основно значение за неговото ефективно и ефикасно изпълнение. Ролята на партньорските организации по отношение на познаването на целевите групи и достигането до тях беше особено важна. FEAD обаче също така помогна на партньорските организации да станат по-ефективни, включително по отношение на сроковете за доставка и институционалното сътрудничество. Освен това държавите членки и партньорските организации бяха в състояние да вземат решения относно това как и кога да достигнат до целевите групи и това се оказа от съществено значение за установяване на взаимоотношения на взаимно доверие с крайните получатели.

Съпътстващите мерки са добре установени и по-разнообразни. Според докладите на държавите всички държави членки, участващи в ОП I, които са изпълнявали FEAD през 2018 г., са въвели съпътстващи мерки. Образователните дейности за насърчаване на здравословното хранене/готварски семинари бяха най-често срещаният вид съпътстваща мярка, последвани от индивидуално обучение и семинари, както и от психологическа и терапевтична подкрепа. Насочването към компетентни служби продължи да бъде решителната първа стъпка за излизане от бедността. В по-общ план се появи разнообразен набор от добри практики.

Като цяло държавите членки докладват, че спазват хоризонталните принципи. Всички гарантираха, че достъпът до подпомагане е бил равен както за мъжете, така и за жените, и повечето подчертаха, че не е имало дискриминация въз основа на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Някои държави членки положиха усилия да гарантират, че съдържанието на хранителните пакети по линия на FEAD съответства на исканията на партньорските организации и крайните получатели с цел да се избегнат хранителните отпадъци. Държавите членки положиха усилия да осигурят основно здравословни храни и обърнаха специално внимание на съхранението и своевременната доставка, както и на използването на рециклирани материали. Тези аспекти също така допринесоха за опазване на климата и на околната среда.

Тъй като FEAD навлиза в последните си етапи на изпълнение, вниманието се насочва към успешното интегриране на подпомагането за най-нуждаещите се лица в програмата по линия на ЕСФ+. С предложението за ЕСФ+ от 2018 г. Комисията постави основата за успешно продължаване на подпомагането на най-

нуждаещите се лица. Текущите преговори между съзаконодателите показват, че намерението за създаване на полезни взаимодействия, опростяване и устойчиво интегриране на подпомагането в по-широк подход за социално приобщаване е високо ценено. Понастоящем успешното приключване на преговорите е от съществено значение, така че диалогът относно изготвянето на програми по ЕСФ+ да може да навлезе в последния си етап и програмите да могат да бъдат представени своевременно. Програмата по линия на ЕСФ+ ще бъде от основно значение за подпомагане на икономическото и социалното възстановяване след пандемията от коронавирус, както и за насърчаване на справедлив преход към неутрална по отношение на климата икономика в съответствие с амбициите на Европейския зелен пакт[12] и в комбинация с Фонда за справедлив преход[13]. Тази програма също така ще бъде от ключово значение за изпълнението на Европейския стълб на социалните права[14].

[12] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf
[13] https://ec.europa.eu/regional_policy/bg/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism
[14] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=bg&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9524