EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.2.2024
COM(2024) 69 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tiivistelmä vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista, jotka koskevat vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta vuonna 2021 osarahoitettuja toimenpideohjelmia

Tiivistelmä vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista, jotka koskevat vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta vuonna 2021 osarahoitettuja toimenpideohjelmia

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD) auttaa lievittämään EU:ssa pahimpia köyhyyden muotoja, kuten ruoan puutetta, lapsiköyhyyttä ja asunnottomuutta.

Vuonna 2021 köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen lisääntyivät osittain covid-19-pandemian vuoksi. Yli 94 miljoonaa ihmistä eri puolilla EU:ta (21,9 % koko väestöstä) oli vuonna 2020 köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa.

Tätä taustaa vasten jäsenvaltiot käyttivät FEADin toimenpideohjelmien resursseja elintarvikeavun ja/tai perushyödykkeinä annettavan avun tarjoamiseen (23 maata toimenpideohjelmassa I) ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseen (Saksa, Alankomaat, Tanska ja Ruotsi toimenpideohjelmassa II). Näin täydennettiin kansallisia toimia aineellisen puutteen korjaamiseksi sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi.

Vuonna 2021 FEAD-rahastosta oli käytettävissä **4,6 miljardia euroa** (käypinä hintoina) ohjelmakaudella 2014–2020 (mukaan lukien REACT-EU-välineen määrärahat), joten rahaston kokonaisarvo oli noin 5 miljardia euroa (kansalliset määrärahat mukaan luettuina).

Keskimääräinen täytäntöönpanoaste EU:ssa vuonna 2021 oli 63 prosenttia. Korkein täytäntöönpanoaste oli Bulgariassa (91 %), Espanjassa (86 %) ja Alankomaissa (86 %). Täytäntöönpanoaste nousi vuoteen 2020 verrattuna Romaniassa, Unkarissa ja Kyproksessa.

Vuonna 2021 FEAD-rahaston kautta sai elintarvikeapua yli 15 miljoonaa ihmistä (vrt. 14,9 miljoonaa vuonna 2020) ja perushyödykkeinä annettavaa apua 2,1 miljoonaa ihmistä. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea sai noin 18 000 ihmistä neljässä maassa, jotka panivat täytäntöön tyypin II FEAD-ohjelmia (toimenpideohjelma II). FEAD-rahaston tuki jakautui tasaisesti miesten ja naisten kesken (50 %/50 %). Ikäryhmittäin tarkasteltuna FEAD-tuesta ohjattiin lapsille 26 prosenttia ja ikääntyneille 11 prosenttia.

Vuonna 2021 covid-19 vaikutti edelleen voimakkaasti elintarvikeavun ja perushyödykkeinä annettavan avun tarjontaan. Tuen kysyntä kasvoi, ja mukaan oli otettava lisää haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä. Muutoksia oli myös tuen antamistavoissa ja tyypeissä (esimerkiksi Romaniassa otettiin käyttöön arvosetelit). Paikalliset edunsaajaorganisaatiot löysivät tapoja toimia voimassa olevien rajoitusten puitteissa ja onnistuivat edelleen jakamaan tukea yhtä suurelle vastaanottajamäärälle kuin vuonna 2020. Elintarvikkeiden jakeluun ja perushyödykeapuun liittyi logistisia haasteita, jotka saatiin kuitenkin lopulta ratkaistua, jolloin pystyttiin vastaamaan jatkuvaan tuentarpeeseen ja säilyttämään pandemiaa edeltäneen vuoden toimitustaso.

Elintarvikeapua saaneiden absoluuttinen määrä oli suurin Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Puolassa ja Romaniassa. Tämä on linjassa näiden maiden käytettävissä olevien suurten määrärahojen ja REACT-EU-välineen lisävarojen kanssa. Vuonna 2021 jaettiin lähes 450 000 tonnia elintarvikkeita. Mukana oli perustuotteita, kuten maitotuotteita, pastaa, riisiä, vihanneksia ja hedelmiä, öljyä ja lihaa, jotka toimitettiin pakkauksina tai aterioina.

Maissa, jotka toimittavat **perushyödykkeinä annettavaa apua** FEAD-rahaston kautta, apua sai yli kaksi miljoonaa ihmistä. Yli puolet heistä oli Romaniassa, jossa jaettiin hygieniapaketteja ja koulutarvikkeita. Lapset olivat tavara-avun pääkohde Kyproksessa, Unkarissa, Irlannissa ja Itävallassa.

Elintarvikkeita ja/tai perushyödykkeitä koskevia avustusohjelmia (toimenpideohjelma I) toteuttaneet jäsenvaltiot toteuttivat myös **liitännäistoimenpiteitä**. Useimmat jäsenvaltiot toteuttivat edelleen liitännäistoimenpiteiden yhdistelmää. Näihin toimenpiteisiin kuuluivat muun muassa ruoan valmistusta ja säilytystä koskeva neuvonta, terveelliseen ruokavalioon kannustava valistus, ruoanlaittotyöpajat, ohjaaminen asianmukaisten palvelujen piiriin, työpajat koulutukseen tai työmarkkinoille integroitumisen parantamiseksi, kotitalouden raha-asioiden hoitoa koskeva neuvonta sekä lastenhoidon tarjoaminen.

FEADin sosiaalisen osallisuuden ohjelmia (toimenpideohjelma II) toteuttaneet neljä maata olivat Saksa, Alankomaat, Tanska ja Ruotsi. Niissä keskityttiin **sosiaalisen osallisuuden toimenpiteisiin** tietyille kohderyhmille: ikääntyneet naiset, maahantulijat, vähemmistöt ja asunnottomat. Toimenpiteet tavoittivat vuonna 2021 yhteensä 18 000 henkilöä.

Covid-19-pandemian seuraukset vaikuttivat vuonna 2021 edelleen voimakkaasti FEAD-rahastoon. Jäsenvaltioiden oli tarkasteltava uudelleen FEAD-rahaston painopisteitä, kohdennettuja ryhmiä, toimia ja tuen tyyppejä sekä varmistettava samalla haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien jatkuva tuki. REACT-EU-välineen kautta saataville tuoduilla lisäresursseilla tuettiin edelleen aloitteita, joiden tarkoituksena oli puuttua yhä suurempaan epävarmuuteen kaikkialla EU:ssa. Nykyisillä FEAD-ohjelmilla voitiin näin tarjota enemmän elintarvikeapua ja perushyödykkeinä annettavaa apua kohderyhmille sekä tarjota ratkaisevaa tukea epävarmassa tilanteessa oleville ihmisille. FEAD onkin osoittautunut tärkeäksi välineeksi, jolla tuetaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman tavoitteita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrän vähentämiseksi. Se on myös ollut joustava tapa käyttää REACT-EU-välineen tarjoamat lisämäärärahat.

FEAD-rahaston kahtena viimeisenä täytäntöönpanovuonna edessä on lisähaasteita. Painetta hankkeiden loppuunsaattamiseen ja jäljellä olevien menojen ilmoittamiseen, Venäjän sotilaallista hyökkäystä pakenevien ukrainalaisten auttamiseen ja elinkustannuskriisin lieventämiseen on enemmän, mikä saattaa lisätä tavara-avun kysyntää EU:ssa.

Tiivistelmä vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista, jotka koskevat vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta vuonna 2021 osarahoitettuja toimenpideohjelmia

1. JOHDANTO

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD)[1] **auttaa lievittämään EU:ssa pahimpia köyhyyden muotoja, kuten ruoan puutetta, lapsiköyhyyttä ja asunnottomuutta.** FEAD-rahastosta oli käytettävissä yhteensä 4,6 miljardia euroa (käypinä hintoina) vuosina 2014–2020 (mukaan lukien REACT-EU-välineen määrärahat), joten rahaston kokonaisarvo oli noin 5 miljardia euroa (kansalliset määrärahat mukaan luettuina).

Jäsenvaltiot voivat käyttää rahastoa kahdella tavalla:

- elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavan avun toimenpideohjelman (toimenpideohjelma I) kautta
- sosiaalista osallisuutta edistävän toimenpideohjelman (toimenpideohjelma II) kautta.

Elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavaa apua on täydennettävä liitännäistoimenpiteillä. Tällaisia ovat esimerkiksi terveelliseen ruokavalioon kannustava valistus, ruoan valmistusta ja säilytystä koskeva neuvonta, terveydenhuollon saatavuuden helpottaminen, psykologinen ja terapeuttinen tuki, osaamisohjelmat, kotitalouden raha-asioiden hoitoa koskeva neuvonta, sosiaalinen ja vapaa-ajan toiminta sekä oikeudellisten palvelujen tarjoaminen.

FEAD-rahaston oikeusperustan[2] **mukaisesti tämä tiivistelmä perustuu vuoden 2021 vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin**, jotka komissio on saanut jäsenvaltioilta.

Covid-19-pandemia pahensi jo ennestään suuria haasteita, jotka liittyvät (aineellisen) puutteen vakavimpien muotojen korjaamiseen. FEAD-rahasto perustettiin auttamaan köyhyyden pahimpien muotojen lieventämisessä EU:ssa tarjoamalla elintarvikeapua ja/tai perushyödykkeinä annettavaa apua (toimenpideohjelma I) tai tukemalla sosiaalista osallisuutta (toimenpideohjelma II). Vuoden 2021 vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa korostuvat toimet, joilla pyritään torjumaan vähävaraisimpiin kohdistuvia covid-19-pandemian kielteisiä vaikutuksia sekä lieventämään köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen pahimpia muotoja. Koheesiopoliittisella tukitoimella Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE) FEAD-ohjelmille luotiin lisäjoustomahdollisuuksia, joiden ansiosta FEAD-rahoituksella on myös voitu merkittävästi tukea Venäjän sotilaallista hyökkäystä pakenevia ukrainalaisia antamalla heille kipeästi kaivattua elintarvike- ja perushyödykeapua.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 223/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (EUVL L 72, 12.3.2014, s. 1). Asetusta muutettiin elokuussa 2018 varainhoitoasetuksen tarkistuksen yhteydessä (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0223-20180802). Asetuksella (EU) 2020/559 muutetaan asetusta (EU) N:o 223/2014 niin, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa covid-19-pandemian puhkeamisen johdosta toimia, joilla varmistetaan, että vähävaraisimmat voivat edelleen saada FEAD-ohjelmasta apua turvallisessa ympäristössä. Muutosasetuksen (EU) 2021/177 nojalla jäsenvaltiot voivat käyttää REACT-EU-aloitteen puitteissa vuosina 2021 ja 2022 covid-19-pandemian jälkeiseen elpymiseen käytettävissä olevia lisävaroja.

[2] Asetuksen (EU) N:o 223/2014 13 artiklan 9 kohta. Heinäkuun 17 päivänä 2014 annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 1255/2014 vahvistetaan vuotuisten ja lopullisten täytäntöönpanokertomusten sisältö, mukaan lukien yhteisten indikaattoreiden luettelo.

FEAD-rahasto täydentää kansallisia toimia aineellisen puutteen korjaamiseksi sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Siinä keskitytään elintarvikeapuun, perushyödykkeinä annettavaan apuun ja sosiaaliseen osallisuuteen, ja sillä pyritään ratkaisemaan muun muassa ruoan puutteen, lapsiköyhyyden ja asunnottomuuden kaltaisia haasteita. Rahaston työ on linjassa Eurooppa 2020 -strategian sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman ja vuodelle 2030 asetetun uuden kunnianhimoisen tavoitteen kanssa. FEAD-asetuksessa säädetään, että elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavaa apua on täydennettävä liitännäistoimenpiteillä. Kyse on toimista, joilla edistetään sosiaalista osallisuutta ja puututaan sosiaaliseen ahdinkoon voimaannuttavalla ja kestävällä tavalla.

Vuonna 2021 FEADin yhteiskunnallista toimintaympäristöä leimasivat köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen uudet haasteet, jotka johtuivat osittain covid-19-pandemiasta. Vuonna 2020 EU:ssa yli 94 miljoonaa ihmistä oli köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa[3], mikä on 21,9 prosenttia koko väestöstä. Luvut sisältävät huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä: Vaihtelua oli Tšekin 11,9 prosentista, Slovakian 14,8 prosentista ja Tanskan 15,9 prosentista Bulgarian 32,1 prosenttiin, Romanian 30,4 prosenttiin ja Kreikan 28,8 prosenttiin. Vuonna 2020 tapahtunut kasvu liittyy suoraan sosioekonomisiin haasteista, jotka olivat seurausta covid-19-pandemian johdosta käyttöön otetuista terveyttä koskevista toimenpiteistä. Vuonna 2021 pandemialla oli todennäköisesti myös muita kielteisiä vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen, mikä vaikutti köyhyyden ja tuloerojen kasvuun lyhyellä aikavälillä.

Vuosina 2012–2019 saavutetusta kehityksestä huolimatta Eurooppa 2020 -strategian tavoite, jonka mukaan köyhyysvaarassa olevia ihmisiä olisi 20 miljoonaa vähemmän kuin vuonna 2008, jäi viime vuosikymmenen aikana saavuttamatta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toimintasuunnitelmassa asetetaan vuodelle 2030 uusi tavoite, jolla pyritään vuoteen 2030 mennessä pienentämään köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrää 15 miljoonalla eli noin 76 miljoonaan, kun määrä vuonna 2019 oli 91 miljoonaa.[4] Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen lapsiin kohdistuvien erityisvaikutusten vuoksi toimintasuunnitelmassa asetetaan myös erityinen ja täydentävä tavoite köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien (0–17-vuotiaiden) lasten määrän vähentämiseksi 5 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä.

1.1 Tuleva kehitys

Nykyisessä EU:n pitkän aikavälin talousarviossa 2021–2027 (tunnetaan myös monivuotisena rahoituskehyksenä) FEAD on sisällytetty Euroopan sosiaalirahasto plussaan (ESR+) rahoituksen yksinkertaistamiseksi ja rahastojen välisten synergioiden parantamiseksi. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitetun tuen vahvistamiseksi ESR+-asetuksessa[5] edellytetään, että vähintään 25 prosenttia ESR+:n yhteistyössä hallinnoitavan toimintalohkon määrärahoista kohdennetaan sosiaalisen osallisuuden tavoitteisiin (vuosien 2014–2020 ESR:ssä vastaava osuus oli 20 %). Lisäksi edellytetään, että

[3] Nämä arvot koskevat EU27-maita kaikkina vuosina, ja ne ovat luettavissa Eurostatin verkkosivustolla (ILC_PEP S01). Puuttuvat tiedot Kroatiasta vuosina 2008 ja 2009 ekstrapoloitiin vuonna 2010 ilmoitetun arvon perusteella.

[4] Euroopan komissio (2021), ”Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The European Pillar of Social Rights Action Plan” (SWD(2021) 46 final).

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1057, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta.

jokainen jäsenvaltio kohdentaa vähintään 3 prosenttia määrärahoista aineellisen puutteen korjaamiseen, joka on FEADin nykyinen päätavoite. Jäsenvaltiot ovat suunnitelleet 5 miljardin euron ESR+:n määrärahoja (4,5 miljardin euron EU:n rahoitusosuus) vähävaraisimpien tukemiseen. Tämä on 4 prosenttia ESR+:n yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin kokonaismäärärahoista, mikä ylittää lakisääteisen kolmen prosentin vaatimuksen.

Aineellisen puutteen korjaamisen tukemiseen sovelletaan erityisiä sääntöjä, jotta se pysyisi mahdollisimman virtaviivaisena. Vaikka tavara-apua koskeviin painopisteisiin tai ohjelmiin sisältyvien toimien hallinnointi (johtamista ja seurantaa koskevat yksinkertaistetut vaatimukset) on osa ESR+:aa, se on suunniteltu yksinkertaisemmaksi, jotta vältetään asianomaisille organisaatioille aiheutuva hallinnollinen rasite.

1.2 FEADin koordinointi EU:n tasolla

FEADin asiantuntijaryhmä oli aiempien vuosien tapaan hallintoviranomaisten tärkein foorumi rahaston täytäntöönpanoa koskevalle tietojenvaihdolle. Asiantuntijaryhmä kokoontui kahdesti vuonna 2021 (yhdessä ESR:n teknisen työryhmän kanssa) keskustellakseen FEAD-ohjelmien täytäntöönpanosta. Merkittäviä näkökohtia, joista keskusteltiin, olivat liitännäistoimenpiteet, tarkastukset, koordinointi muiden EU:n rahastojen kanssa, yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ja sähköiset arvosetelit sekä REACT-EU:n muutokset.

Sidosryhmäsuhteiden vahvistamiseksi aiemmin pidetyt FEAD-verkoston kokoukset korvattiin vuosina 2020 ja 2021 FEAD-yhteisön vastavuoroisilla oppimistehtävillä. Tänä aikana järjestettiin kolme teemaseminaaria verkossa, kolme vertaisvaihtoa ja kaksi konferenssia, joissa keskusteltiin täytäntöönpanohaasteista ja ESR+:n tarjoamista mahdollisuuksista.

Seminaareissa ja vertaisvaihdoissa käsiteltiin erityisesti seuraavia aiheita:

- FEAD-rahastosta rahoitettujen toimenpiteiden uusien loppukäyttäjien ja covid-19-pandemian aikana käyttöön otettujen uusien käytäntöjen ominaispiirteet
- mahdolliset yhtenäistetyt lähestymistavat loppukäyttäjien sosiaalisen osallisuuden tukemiseksi
- seuranta ja kohderyhmien tavoittaminen
- sosiaalista osallisuutta pandemian aikana ja sen jälkeen koskevat liitännäistoimenpiteet
- (sähköisten) arvosetelijärjestelmien täytäntöönpano
- sidosryhmien ja loppukäyttäjien osallistuminen ja asema.

2. EDISTYMINEN TOIMENPIDEOHJELMIEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA[6]

2.1. Rahoituksen toteutuminen

Vuonna 2021 FEAD-rahaston tukeen sidottujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä oli 694 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 lopussa FEAD-rahaston investointeihin oli käytettävissä yhteensä 5,0 miljardia euroa. Kokonaismäärärahoihin sisältyy 0,5 miljardin euron lisäys REACT-EU-paketista, joka perustettiin covid-19-epidemian vuoksi. Niihin sisältyvät sekä kohdennetut EU:n varat että kansallinen osarahoitus täytäntöönpanoa varten. Vuoden 2021 loppuun mennessä kaikkia REACT-EU:hun liittyviä muutoksia ei ollut hyväksytty. Vuoden 2021 lopussa vielä käynnissä olleiden ohjelmamuutosten tarkastelun perusteella oli odotettavissa, että kokonaismäärärahoja korotettaisiin entisestään vuonna 2022.

Vuoden 2021 loppuun mennessä 5,0 miljardin euron kokonaismäärästä hyväksyttyjä menoja oli 4,68 miljardia euroa (94 % kokonaistalousarviosta).[7] Vuonna 2021 tuensaajille aiheutuneiden ja toimien toteuttamisesta maksettujen menojen ilmoitetut vuotuiset määrät kasvoivat huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna, 768,3 miljoonaan euroon, ja ne olivat vuoden 2021 loppuun mennessä yhteensä 3 614,5 miljoonaa euroa (eli 65 % kokonaistalousarviosta). **Myös ilmoitettujen menojen osalta voidaan aiempiin vuosiin verrattuna havaita kiihtymistä. Ilmoitettujen menojen vuotuinen määrä oli 703,9 miljoonaa euroa eli yhteensä 3 115,3 miljoonaa euroa (eli 63 % kokonaistalousarviosta).**

Kun REACT-EU-lisämaksut sisällytetään FEAD-rahaston vuoden 2021 talousarvioihin, **mikään FEAD-ohjelma ei ollut toteuttanut käytettävissä olevia määrärahoja täysimääräisesti vuoden 2021 loppuun mennessä**. **Keskimääräinen täytäntöönpanoaste EU:ssa oli 63 prosenttia.** Täytäntöönpanoasteet määräytyvät sen perusteella, mikä osuus myönnetystä kokonaistalousarviosta on tällä hetkellä ilmoitettu komissiolle Tällä hetkellä Bulgaria (91 %), Espanja (86 %), Alankomaat (86 %), Suomi (83 %), Puola (82 %), Irlanti (80 %), Itävalta (78 %), Latvia (77 %), Kypros (73 %) ja Unkari (72 %) edistyvät suhteellisen hyvin. Tämänhetkisen täytäntöönpanon perusteella niiden ennustetaan ilmoittavan koko talousarvionsa menot vuoden 2023 loppuun mennessä.

Suurin lisäys talousarvion täytäntöönpanossa on Romaniassa (26 prosenttiyksikköä enemmän vuoden 2020 loppuun verrattuna), Unkarissa (25 prosenttiyksikköä enemmän), Kyproksessa (21 prosenttiyksikköä enemmän) ja Alankomaissa (20 prosenttiyksikköä enemmän). Lisätoimia tarvitaan täytäntöönpanon nopeuttamiseksi, jotta vältetään FEAD-rahaston talousarvioiden vapauttaminen vuoden 2023 lopussa, erityisesti Italiassa (nykyinen täytäntöönpanoaste 40 %), Kroatiassa (46 %), Liettuassa (64 %) ja Sloveniassa (56 %).

FEAD on osoittautunut joustavaksi välineeksi vastata uusiin tarpeisiin, kuten covid-19-kriisin aiheuttamiin tarpeisiin. FEAD-asetusta muutettiin huhtikuussa 2020[8] osana koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevaa toista investointialoitetta (CRII+). Tämä mahdollisti arvosetelien ja korttien kaltaiset epäsuorat tavat toimittaa apua perille

[6] Luvut edustavat ohjelmakauden 2014–2020 tilannetta 31.12.2021 asti ja perustuvat 12.11.2022 mennessä toimitettuihin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin Kaikki kertomukset ja tiedot kerätään EU:n rahastojen yhteishallinnointijärjestelmään SFC2014 (https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/FEAD). SFC2014-järjestelmää säännellään 5 päivänä toukokuuta 2014 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 463/2014.

[7] ’Hyväksytyillä menoilla’ tarkoitetaan sitä, mitä vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa kutsutaan ’toimenpiteiden tukiedellytyksiä koskevassa asiakirjassa hyväksyttyjen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismääräksi’ (yhteinen panosindikaattori 1 komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 1255/2014 (EUVL L 337, 25.11.2014, s. 46) liitteessä).

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

(infektioriskin vähentämiseksi) sekä henkilönsuojainten ostamisen FEAD-tukea jakaville organisaatioille. Lisäksi muutokset antoivat jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää 100 prosentin EU:n osarahoitusosuutta yhden tilivuoden ajan. Vuoden 2021 loppuun mennessä oli muutettu kahtatoista FEAD-ohjelmaa: kahdeksaa 100 prosentin osarahoituksen hyödyntämiseksi ja neljää hätätoimiin ryhtymiseksi covid-19-pandemian vastatoimena.

FEAD-asetukseen hyväksyttiin uusi muutos helmikuussa 2021 osana REACT-EU:n mukaista komission elpymissuunnitelmaa[9]**.** Tämän muutoksen myötä jäsenvaltiot voivat myöntää lisärahoitusta ESR:n, FEADin ja Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmille. Näillä lisävaroilla voidaan täydentää olemassa olevaa tukea, kuten elintarvike- ja/tai perushyödykeapuhankkeita tai sosiaalista osallisuutta koskevia hankkeita. Lisävarojen olisi oltava kunkin jäsenvaltion erityistarpeiden mukaisia, ja niitä myönnettäessä olisi otettava huomioon vähävaraisimpien määrän kasvu covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen. Muutoksia tehtiin yhteensä kolmeentoista toimenpideohjelmaan (Belgia, Bulgaria, Viro, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Latvia, Luxemburg, Itävalta, Romania, Slovenia ja Slovakia), joihin lisättiin REACT-EU-välineen vuoden 2021 erästä yhteensä 506 miljoonaa euroa.

FEAD-asetusta tarkistettiin taas [10] **6. huhtikuuta 2022 siltä osin kuin on kyse koheesiopoliittisesta tukitoimesta Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE).** CARE-tukitoimen ansiosta jäsenvaltiot ja alueet voivat nyt käyttää FEAD-rahastoa joustavammin hätäavun tarjoamiseen Venäjän täysimittaisen hyökkäyksen vuoksi Ukrainasta pakeneville ihmisille. Siinä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus muuttaa tarvittaessa ohjelmansa tiettyjä osia kriisin edellyttämällä tavalla. Tällaisessa tapauksessa riittää, että jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle muutoksesta. Komission erillistä hyväksyntää ei tarvita. Lisäksi tarkistetussa asetuksessa säädetään näiden aloitteiden tukikelpoisuuden aikaisemmasta alkamispäivästä, joka on 24. helmikuuta 2022 Tarkistetussa asetuksessa myös laajennetaan mahdollisuutta EU:n 100 prosentin osarahoitukseen tilivuonna, joka alkaa 1. heinäkuuta 2021 ja päättyy 30. kesäkuuta 2022. Lisäksi 12. huhtikuuta 2022 annettiin asetus[11] CARE-tukitoimen täydentämiseksi. Tällä tarkistuksella lisätään maksuvalmiutta ja nopeutetaan edunsaajien mahdollisuuksia saada varoja. Tämä tapahtuu lisäämällä 3,5 miljardin euroa ennakkomaksuina REACT-EU-välineen vuoden 2021 maksuerään FEAD-rahastoa ja koheesiopolitiikan ohjelmaa varten.

2.2 Täytäntöönpano käytännössä

FEAD-rahaston toiminta ja loppukäyttäjien profiili

Vuonna 2021 FEAD-rahaston kautta elintarvikeapua sai 15,0 miljoonaa ihmistä ja perushyödykkeinä annettavaa apua 2,1 miljoonaa ihmistä. Hieman alle 18 000 ihmistä sai sosiaalista osallisuutta edistävää tukea. Tästä 17,1 miljoonasta 50 prosenttia oli naisia, 26 prosenttia lapsia ja 11 prosenttia yli 65-vuotiaita. Maahantulijoiden, ulkomaalaistaustaisten tai vähemmistöihin kuuluvien osuus oli 18 prosenttia, vammaisten henkilöiden 6 prosenttia ja asunnottomien 5 prosenttia.

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0177

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.109.01.0001.01.FIN

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.115.01.0038.01.FIN

FEAD antoi vuonna 2021 menestyksekkäästi apua 27 jäsenvaltiossa ja edistyi hyvin tavoitteidensa saavuttamisessa. Useimmat jäsenvaltiot (23 jäsenvaltiota 27:stä) jakoivat elintarvikkeita ja/tai perushyödykkeitä ja toteuttivat liitännäistoimenpiteitä (taulukko 1 – toimenpideohjelma I). Neljä jäsenvaltiota jatkoi sosiaalisen osallisuuden ohjelmien täytäntöönpanoa (taulukko 1 – toimenpideohjelma II).

Table 1. Avun tyyppi – FEAD

Toiminta ohjelma	Avun tyyppi	Jäsenvaltio(t)
Toimen pideohje lma I	Elintarvikeapu	**10 jäsenvaltiota:** BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT ja SI
	Perushyödykkein ä annettava apu	**1 jäsenvaltio:** AT
	Molemmat	**12 jäsenvaltiota:** CY*, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, RO SK^
Toimen pide-ohjelma II	Sosiaalista osallisuutta edistävä apu	**4 jäsenvaltiota:** DE, DK, NL, SE
* Kypros saattoi elintarvikejakeluhankkeensa päätökseen vuonna 2019 ja on sen jälkeen keskittynyt perushyödykkeisiin. ^ Slovakia antoi perushyödykeapua vuosina 2016–2020 ja on raportoinut elintarvikeavusta vasta sen jälkeen.		

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset.

Vuonna 2021 lasten osuus elintarvikkeita, perushyödykkeitä tai sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea saaneista oli noin 26 prosenttia. Tämä osuus on pienentynyt hieman verrattuna vuoteen 2020, jolloin se oli 28 prosenttia. Useissa jäsenvaltioissa lasten osuus elintarviketukea saavista oli suuri, erityisesti Belgiassa, Kroatiassa, Unkarissa, Ranskassa ja Maltassa. Lisäksi Kypros, Unkari, Irlanti ja Itävalta jakoivat tavara-apua vain lapsille (eli kaikki perushyödykkeinä annettava tuki kohdennettiin lapsille).

Loppukäyttäjistä noin 18 prosenttia oli maahantulijoita, ulkomaalaistaustaisia tai vähemmistöihin (myös syrjäytyneisiin yhteisöihin, kuten romaneihin) kuuluvia henkilöitä. Osuus voi kuitenkin olla todellisuudessa tätä suurempi, sillä tukea saaneita maahanmuuttajia koskevia tietoja ei tietosuojasyistä aina raportoida (Kreikka, Ranska ja Slovakia). Suurin ryhmä ovat maahanmuuttajat ylipäänsä, ja seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat pakolaiset ja turvapaikanhakijat.

Arviolta viisi prosenttia FEAD-rahaston loppukäyttäjistä oli asunnottomia. Tämä osuus pysyi pitkälti samana. Asunnottomien lukumäärää on erityisen vaikea arvioida, koska heitä ei ole rekisteröity eivätkä he yleensä ole halukkaita antamaan henkilötietojaan. Irlannissa, Tšekissä ja Ranskassa yli 10 prosenttia elintarvikeavun loppukäyttäjistä oli asunnottomia. Italiassa elintarvikeapua saaneiden asunnottomien osuus oli suhteellisen pieni (3,7 %), mutta he olivat suurin perushyödykkeinä annettavaa apua saanut ryhmä (94 % kaikista loppukäyttäjistä). Myös Tšekissä asunnottomien osuus perushyödykeavun loppukäyttäjistä oli suhteellisen suuri (21 %).

Loppukäyttäjistä noin 6 prosenttia oli vammaisia henkilöitä. Elintarvikeapua saaneiden joukossa oli eniten vammaisia henkilöitä Bulgariassa ja Unkarissa (31 % molemmissa maissa). Perushyödykkeinä annettavaa apua saavien vammaisten henkilöiden osuus oli suhteellisen suuri Romaniassa (19 %), Latviassa (17 %) ja Liettuassa (12 %).

FEAD-rahaston täytäntöönpano covid-19-pandemian vuoksi

Vuonna 2021 covid-19-rajoitukset ja lisääntynyt avun kysyntä vaikuttivat edelleen voimakkaasti elintarviketuen ja perushyödykkeinä annettavan avun tarjoamiseen. Vuonna 2021 jatkettiin myös vuonna 2020 tästä syystä tehtyjä muutoksia. Vuonna 2021 eri ohjelmissa mainittiin muun muassa muutokset loppukäyttäjien tyyppeihin ja määrään, tuen toimittamistapoihin ja tuen tyyppeihin.

Useiden ohjelmien osalta mainittiin, että niihin sisällytettiin sellaisia sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja perheitä, joita ei ollut tuettu ennen covid-19-pandemiaa, jotta he voisivat selviytyä pandemian aiheuttamista vaikeuksista. Tätä analysoidaan tarkemmin tämän luvun eri osioissa. Tässä luvussa tuodaan esiin myös uusien ryhmien valintaa vuonna 2020 (nykyisen tuen jatkamisen lisäksi) elintarviketukea ja erityisesti perushyödykkeinä annettavaa apua silmällä pitäen. Tukea tarjottiin koko pandemian ajan enemmän, ja tämä jatkui vuonna 2021, kuten jäljempänä olevista osioista käy ilmi. Esimerkiksi Latvia ilmoitti pidentäneensä tukikelpoisuutta hädässä olevien ja pienituloisten kotitalouksien osalta poikkeusolojen aikana vuonna 2021 ja varmistaneensa, että loppukäyttäjät saavat tukea pidempään. Bulgariassa tuen piiriin tuli uusia ryhmiä, kuten sosioekonomisen aseman perusteella valittuja ryhmiä sekä henkilöt, joilla oli suuri covid-19-tartunnan riski (heille tukea tarjottiin kotiinkuljetusten kautta). Vaikka loppukäyttäjien kokonaismäärä kasvoi pandemian aikana, joissakin ohjelmissa tukea saaneiden määrä oli pienempi. Esimerkiksi Irlannissa loppukäyttäjien määrä väheni kansallisten pandemiaan liittyvien toimeentulotukiohjelmien vuoksi. Tämän ansiosta FEAD pystyi keskittymään hyväntekeväisyysjärjestöjen tukemiseen parantamalla elintarvikkeiden laatua ja monipuolisuutta sekä tekemällä yhteistyötä vaikeammin tavoitettavien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kanssa.

Pandemia vaikutti merkittävästi myös tuen toimittamistapoihin. Jotta tartunnalle altistumisen riskiä voitiin vähentää, ohjelmissa laajennettiin ruokatarvikkeiden ja perushyödykkeiden kotiinkuljetuksia keskitettyjen noutopisteiden sijasta. Muutos mainitaan yhdeksi näkyvimmistä eri ohjelmissa, esimerkiksi Virossa, Kreikassa ja Latviassa. Viro ilmoitti, että koteihin toimitettiin huomattavasti enemmän ruokapaketteja kuin ennen vuotta 2020. Ruokapaketteja toimitettiin myös suoraan asunnottomien suojapaikkoihin. Latviassa valmiita aterioita, joita aiemmin tarjoiltiin soppakeittiöissä, oli tarjolla vain noutoruokana. Useimpien ohjelmien yhteydessä raportoitiin, että covid-19-kriisi aiheutti merkittäviä logistisia haasteita jakelulle. Joissakin maissa kotiinkuljetuksia tekivät loppukäyttäjiä edustavat organisaatiot ja niiden vapaaehtoiset/henkilöstö, kun taas toisissa käytettiin myös pakettien jakelupalveluja. Pandemia vaikutti vapaaehtoisten ja muun henkilöstön saatavuuteen jakelukeskuksissa tehtävää työtä varten. Ranskassa nämä mainitaan merkittävinä tekijöinä, jotka vaikuttivat FEAD-rahaston täytäntöönpanoon. Samaan aikaan Ranska ilmoitti, että FEAD-rahaston elintarviketuen rooli kasvoi, koska supermarketit ja maatalousalan yhteistyökumppanit antoivat vähemmän lahjoituksia.

Myös tuen tyyppi muuttui joissakin tapauksissa. Vaikka elintarviketuki ja toimitetut elintarviketyypit pysyivät yleensä suhteellisen samoina (paitsi Irlannissa, kuten edellä todettiin), perushyödykkeinä annettavaa apua mukautettiin nopeasti vastaamaan pandemiasta vuodesta 2020 alkaen aiheutuneisiin erityistarpeisiin. Apuun sisältyi henkilönsuojaimia, desinfiointiaineita ja muita hygieniatuotteita, joilla tuettiin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien erityistarpeista huolehtimista pandemian aikana. Yleisesti ottaen nämä muutokset eivät tarkoittaneet aiemmin tarjottujen perushyödykkeiden korvaamista toisilla. Vastasyntyneille tarkoitettujen tuotteiden jakelu jatkui Kyproksessa koko pandemian ajan. Ranska ja Romania ilmoittivat muista muutoksista tuen järjestämisessä. Vuonna 2021 molemmat maat ottivat käyttöön arvosetelit, jotka mahdollistivat elintarvikkeiden ja perushyödykkeiden suoran ostamisen. Romania ilmoitti, että arvosetelien avulla se saavutti tuensaajat tehokkaasti.

Toimenpideohjelma I – Elintarvikkeina annettava apu

Elintarvikeapua saaneiden absoluuttinen määrä oli suurin Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Puolassa ja Romaniassa (ks. taulukko 2). Italian määrärahat kasvoivat REACT-EU-välineen ansiosta huomattavasti, hiukan alle 200 miljoonalla eurolla, mikä lisäsi elintarviketukea saaneiden ihmisten määrää. Myös Romaniassa tuettujen määrä kasvoi huomattavasti (1,2 miljoonasta 1,5 miljoonaan) vuoteen 2020 verrattuna. Tämä liittyi REACT-EU-välineen talousarvion (56 miljoonaa euroa) kasvuun ja talousarvion nopeampaan toteuttamiseen. Muissa jäsenvaltioissa tavoitettujen henkilöiden määrä pysyi kuitenkin suhteellisen vakaana aiempiin vuosiin verrattuna. Ranska ilmoitti loppukäyttäjien määrän vähentyneen vuosina 2020–2021 (5,1 miljoonaa vuonna 2021 verrattuna 5,5 miljoonaan vuonna 2020), mutta tämä on edelleen paljon enemmän kuin ennen covid-19-pandemiaa. Ranskan vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa ei selitetä tätä määrän vähenemistä. Siinä kuitenkin korostetaan, että FEADin antamaa elintarvikeapua tarvitaan jatkuvasti tilanteessa, johon covid-19-pandemia edelleen vaikuttaa voimakkaasti ja jossa lahjoituksia yksityiseltä sektorilta on vähemmän. Covid-19-pandemian johdosta hyväksytyt joustavammat kansalliset täytäntöönpanosäännöt olivat voimassa koko vuoden 2021. Näin ollen tämä joustavuus ei vaikuttanut loppukäyttäjien määrän vähenemiseen.

Table 2. Elintarviketukea saavien määrä – vuosittain (tuhansina)

Jäsenvaltio	2018	2019	2020	2021	% EU:sta
BE	394	359	382	449	3 %
BG	540	466	494	553	4 %
CY	2	2	–	–	0 %
CZ	101	57	78	62	0 %
EE	23	21	26	24	0 %
ES	1 288	1 229	1 496	1 468	10 %
FI	281	316	317	295	2 %
FR	4 340	4 790	5 504	5 120	34 %
EL	353	290	294	319	2 %
HR	42	108	23	62	0 %
HU	184	141	182	177	1 %
IE	152	195	277	157	1 %
IT	2 678	2 079	2 657	2 984	20 %
LT	197	192	183	195	1 %
LU	13	13	13	13	0 %
LV	70	76	75	88	1 %
MT	13	11	12	10	0 %
PL	1 385	1 356	1 337	1 254	8 %
PT	79	93	149	170	1 %
RO**	–	–	1 186	1 486	10 %
SI	158	153	157	151	1 %
SK	192	185	137	7	0 %
EU	12 486	12 128	14 980	15 044	100 %

** Romaniaa koskevat luvut eivät perustu vuotuiseen täytäntöönpanokertomukseen vaan hallintoviranomaisen komissiolle toimittamiin lisäselvityksiin johtuen epäjohdonmukaisuudesta, joka korjataan vuodesta 2022 alkaen.[12]

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

FEAD-ohjelmissa eri puolilla EU:ta on painotettu ensisijaisina eri kohderyhmiä, mikä näkyy suoraan tukea saaneiden ryhmissä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että FEAD-ohjelmat täydentävät erilaisia kansallisia toimintapolitiikkoja. Taulukosta 3 käy ilmi, että Unkarissa suhteellisen suuri osuus elintarviketuesta meni lapsille (60 %), kun taas muut jäsenvaltiot päättivät käyttää FEAD-rahastoa useammin suoraan elintarviketukeen yli 65-vuotiaille (Bulgaria: 35 %, Suomi: 36 %, Latvia: 31 %, Romania: 29 %). Naisten osuus elintarviketuen saajien kokonaismäärästä oli 50 prosenttia. Tässäkin on suurta vaihtelua jäsenvaltioiden välillä: Bulgariassa naisten osuus loppukäyttäjistä oli 59 prosenttia ja Maltassa 57 prosenttia, mutta Unkarissa vain 24 prosenttia ja Irlannissa 31 prosenttia (selvästi alle EU:n keskiarvon). Belgian, Tšekin, Luxemburgin, Unkarin ja Espanjan elintarviketuella saavutettiin suuri osuus maahantulijoista. Elintarviketukea EU:ssa saavien vammaisten henkilöiden keskimääräinen osuus oli suhteellisen pieni, keskimäärin 5 prosenttia. Unkari (33 %), Bulgaria (29 %), Romania (17 %), Latvia (17 %), Puola (16 %) ja Liettua (12 %) tavoittivat kuitenkin huomattavasti enemmän vammaisia henkilöitä. Asunnottomia ei usein laskettu elintarviketuen saajiksi lukuun ottamatta Tšekkiä (17 %), Irlantia (17 %) ja erityisesti Slovakiaa (100 %). Slovakian elintarviketukiohjelma kohdistui yksinomaan valmiiden lämpimien aterioiden tarjoamiseen asunnottomille viidessä kaupungissa.

[12] Romania ei ottanut vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa toimittamissaan virallisissa luvuissa huomioon loppukäyttäjiä, jotka olivat saaneet elintarviketukea jo aiempina vuosina, mikä poikkeaa muiden maiden raportointitavasta. Hallintoviranomainen toimitti tarkistetut luvut, kun tämä epäjohdonmukaisuus havaittiin.

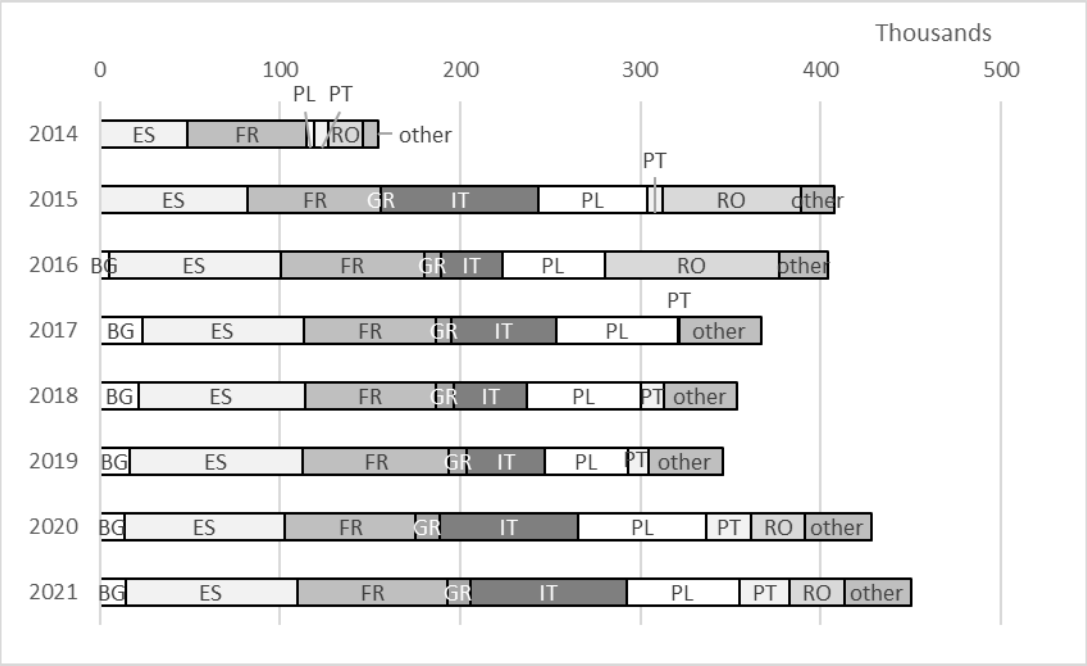
Table 3. Elintarviketukea saaneiden ryhmät vuonna 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
BE	29%	9%	39%	29%	3%	5%
BG	22%	35%	59%	8%	29%	0%
CY						
CZ	48%	9%	40%	26%	7%	17%
EE	22%	18%	53%	22%	19%	4%
ES	29%	7%	53%	27%	2%	2%
FI	14%	36%	45%	12%	2%	1%
FR	31%	7%	52%	0%	0%	11%
GR	20%	10%	52%	7%	3%	3%
HR	46%	18%	53%	4%	2%	0%
HU	60%	12%	24%	32%	33%	6%
IE	36%	8%	31%	15%	4%	17%
IT	20%	11%	52%	23%	1%	4%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	13%	31%	56%	2%	17%	1%
MT	51%	7%	57%	8%	1%	0%
PL	26%	13%	51%	1%	16%	3%
PT	27%	7%	54%	8%	1%	0%
RO	24%	29%	40%	5%	17%	0%
SI	20%	18%	53%	9%	4%	1%
SK	0%	6%	23%	0%	4%	100%
EU	27%	12%	50%	10%	5%	6%

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

FEAD-rahastosta pandemian aikana rahoitetuilla elintarviketukitoimenpiteillä saavutettujen kohderyhmien muutosta arvioitiin vertaamalla pandemiavuosien (2020–2021) loppukäyttäjien henkilökohtaisia ominaisuuksia kaikkien elintarviketukea vuosina 2014–2019 saaneiden ominaisuuksiin. EU:n tasolla elintarviketuki covid-19-pandemian aikana saavutti hieman pienemmän osuuden lapsista (2 prosenttiyksikköä vähemmän) kuin ennen pandemiaa. Ikääntyneiden, naisten, vammaisten henkilöiden ja asunnottomien osuus kasvoi yhdellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2020 verrattuna. Vain harvat jäsenvaltiot ilmoittivat huomattavista muutoksista yksittäisten kohderyhmien osuuksissa. Bulgariassa ja Unkarissa vammaisten henkilöiden osuus elintarviketuen saajista on kasvanut (10 prosenttiyksikköä ja 11 prosenttiyksikköä enemmän kuin ennen vuotta 2020). Molemmissa maissa elintarviketuki kohdennettiin erityisesti sosiaalisesti syrjäytyneille vammaisille henkilöille, mikä oli ollut suuntana jo ennen covid-19-pandemiaa. Covid-19-sulkutoimet pahensivat tilannetta, johon maiden FEAD-ohjelmilla pyrittiin vastaamaan.

Figure 1. Elintarvikeapu vuosina 2014–2021 (tuhatta tonnia) jäsenvaltioittain

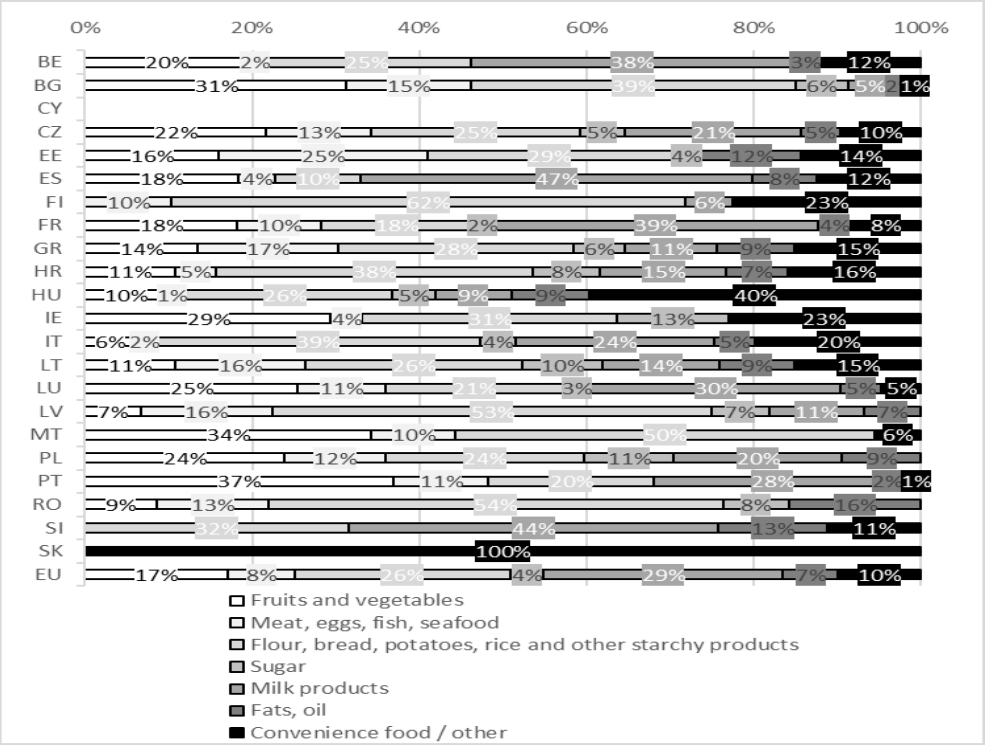


Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Elintarvikkeiden määrä tonneina kasvoi tasaisesti vuodesta 2019 ja oli lähes 450 000 tonnia vuonna 2021. Jäsenvaltioiden useimmiten antama selitys liittyi covid-19-sulkutoimien aikana lisääntyneeseen epävarmuuteen ja siihen vastaamiseen. Yksittäisten jäsenvaltioiden osuudessa tästä kokonaismäärästä ei ole ajan myötä tapahtunut merkittäviä muutoksia. Joukosta erottuu Romania, joka ei antanut elintarviketukea vuosina 2017–2019 mutta käynnisti elintarviketukiohjelmansa uudelleen vuodesta 2020 alkaen.

Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat jollakin tavalla noudattavansa monialaisuuden periaatetta, jonka mukaan elintarviketuella on merkittävä osa vähävaraisimpien tasapainoisen ruokavalion varmistamisessa. Täytäntöönpanotavoissa on kuitenkin huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Kaaviossa 2 on esitetty tarkemmin elintarvikevalikoimaan liittyviä valintoja. Bulgariassa, Irlannissa, Maltassa ja Portugalissa hedelmiä ja vihanneksia oli keskimääräistä enemmän. Suomen, Latvian, Maltan ja Romanian elintarvikkeista yli puolet oli tärkkelystuotteita, kuten jauhoja, leipää, perunoita ja riisiä. Belgiassa, Ranskassa, Espanjassa ja Sloveniassa maitotuotteiden osuus elintarvikkeista oli EU:n keskiarvoa suurempi. Valmisruokia tai elintarvikkeita, joita ei voitu luokitella, oli keskimäärin noin 10 prosenttia, mutta Slovakiassa koko elintarvikekori muodostui niistä. Unkarissa niiden osuus oli 40 prosenttia elintarvikkeista. Slovakia toimitti lämmintä keittoa, leivonnaisia ja lämpimiä alkoholittomia juomia, joiden se ilmoitti olevan peräisin jäännöseristä. Kyproksesta ei ole lukuja saatavilla, koska se ei toimittanut elintarviketukea vuonna 2021. Elintarviketuen viimeisimpään toimitukseen vuonna 2018 sisältyi pääasiassa tärkkelystuotteita (45 %), hedelmiä ja vihanneksia (27 %) ja vähemmän eläinperäisiä tuotteita (14 %) ja maitotuotteita (14 %).

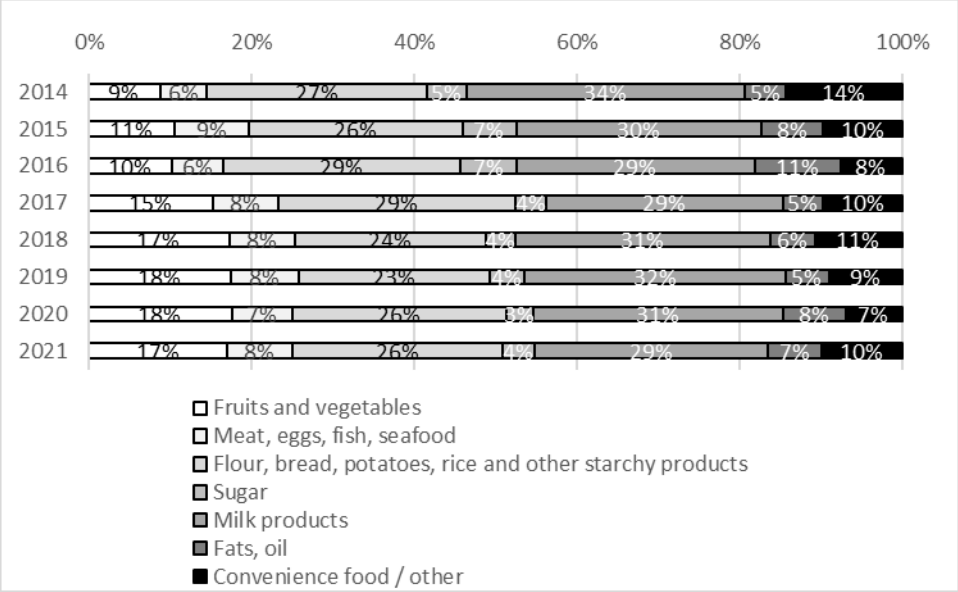
Figure 2. Elintarviketuen koostumus vuonna 2021 jäsenvaltioittain



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Elintarviketuen koostumus ei ole ajan mittaan merkittävästi muuttunut. Ainoastaan **vuosina 2014–2016 tarjottujen elintarviketuen tyyppien sisällössä oli pieniä eroja**, mikä voi johtua siitä, että tuolloin tukea tarjosivat osittain eri valtiot kuin muulloin.

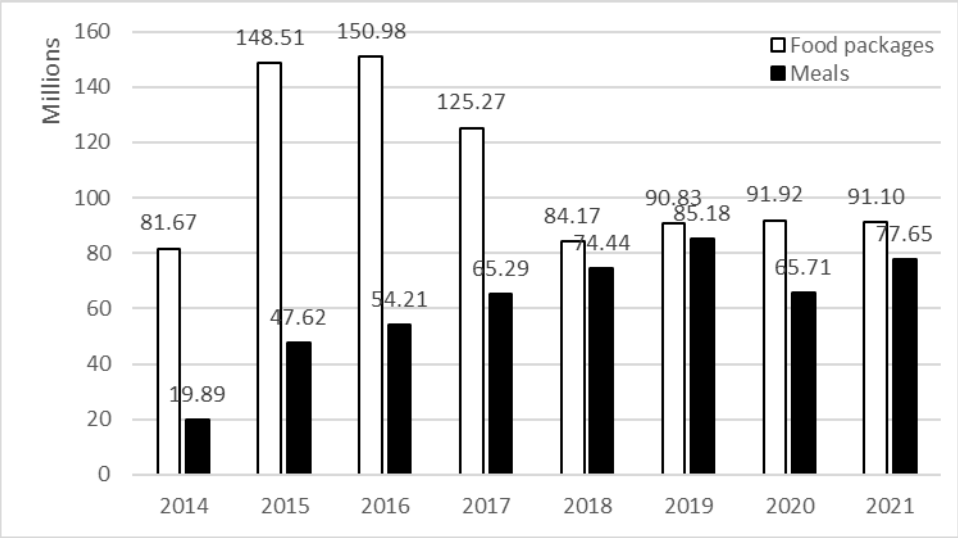
Figure 3. Elintarviketuen koostumus (osuuksina kokonaistuesta)



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Elintarvikkeet jaettiin paketteina tai valmiina aterioina. Slovakia jakoi vuonna 2021 ainoastaan aterioita, Ranska, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali ja Slovenia taas jakoivat ainoastaan elintarvikepaketteja. Muut jäsenvaltiot jakoivat molempia. Kaavio 4 osoittaa, että kehityssuunta elintarvikepakettien toimituksissa on tasoittunut vuodesta 2019. Vuonna 2021 elintarvikepaketteja jaettiin 91,1 miljoonaa ja aterioita 77,7 miljoonaa.

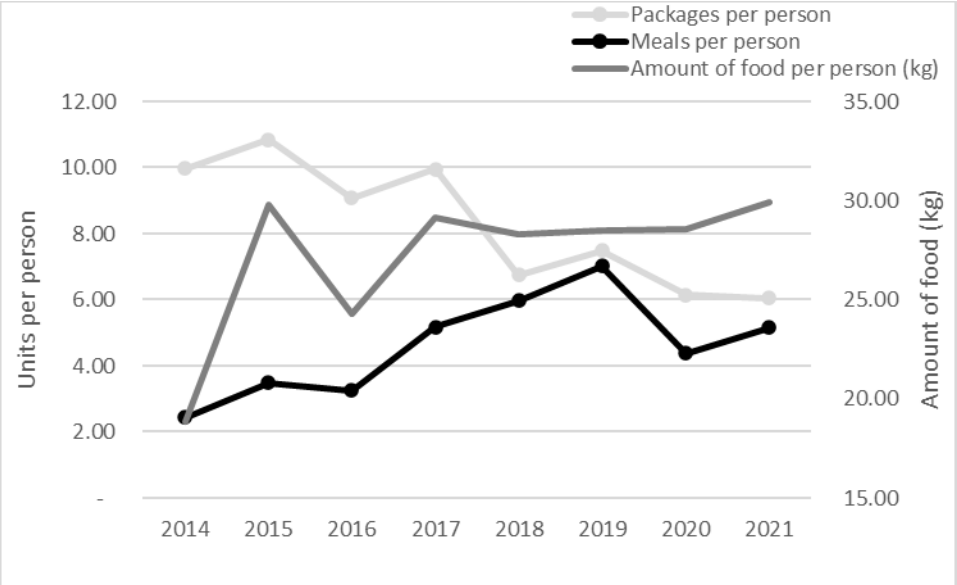
Figure 4. Jaettujen elintarvikepakettien ja aterioiden määrän kehitys ajan myötä



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Katselmuksessa arvioitiin myös jaettujen pakettien ja aterioiden määrän kehitystä henkeä kohti. Pakettien määrä henkeä kohti on vähentynyt tasaisesti vuodesta 2015 alkaen, keskimäärin noin kymmenestä hieman yli kuuteen vuonna 2021. Jaettujen aterioiden määrä henkeä kohti taas kasvoi vuoden 2014 keskimäärin hieman yli kahdesta ateriasta henkilöä kohti hieman alle kuuteen ateriaan henkeä kohti vuonna 2021. Jaettujen elintarvikkeiden määrä painona henkilöä kohti kasvoi merkittävästi 18,9 kilosta vuonna 2014 30,0 kiloon vuonna 2021.

Figure 5. Jaettujen elintarvikkeiden määrän kehitys henkilöä kohti vuosina 2014–2021, eri mittareita



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Toimenpideohjelma I – Perushyödykkeinä annettava apu

Jäsenvaltiot ilmoittivat perushyödykkeinä annettavan avun saajien määrän olleen suhteellisen vakaa vuosina 2018–2021 (ks. taulukko 4). Romanian osuus kaikista EU:ssa perushyödykkeitä saavista loppukäyttäjistä oli yli puolet, ja se tarjosi loppukäyttäjille neljä hygieniapakkaustoimitusta vuosina 2020–2021. Vuonna 2021 FEAD-rahasto tuki myös koulutarvikkeiden ostamista tarjoamalla haavoittuvassa asemassa olevien lasten vanhemmille sähköisiä arvoseteleitä. Arvoseteleillä voitiin hankkia välttämättömiä koulutarvikkeita ja vaatteita lapsille.

Table 4. Perushyödykkeinä annettavaa apua saavien määrä (tuhansina)

Jäsenvaltio	2018	2019	2020	2021	% EU:sta
AT	45	44	44	42	2 %
CY	1	1	1	1	0 %
CZ	72	34	58	51	2 %
EL	239	189	266	275	13 %
HR	24	83	0	15	1 %
HU	26	57	128	150	7 %
IE	41	40	51	45	2 %
IT	–	5	25	29	1 %
LT	197	192	183	195	9 %
LU	13	13	13	13	1 %
LV	17	70	69	81	4 %
RO**	–	–	1 122	1 188	57 %
SK	110	97	–	–	0 %
EU	785	824	1 960	2 084	100 %

** Romaniaa koskevat luvut eivät perustu vuotuiseen täytäntöönpanokertomukseen vaan hallintoviranomaisen komissiolle toimittamiin lisäselvityksiin johtuen epäjohdonmukaisuudesta, joka korjataan vuodesta 2022 alkaen.

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Perushyödykkeinä annettavaa apua annettiin vain lapsille Kyproksessa, Unkarissa ja Irlannissa, ja lasten osuus oli suuri myös Itävallassa (84 %). Yleisellä tasolla perushyödykkeinä annettavaa apua ei kohdennettu yli 65-vuotiaille, mutta Latviassa (31 %) ja Kroatiassa (19 %) tätä ryhmää tuettiin enemmän kuin EU:ssa keskimäärin (10 %).

Naisten osuus perushyödykkeinä annettavan avun saajista oli keskimääräistä suurempi Latviassa (57 %), Irlannissa (58 %) ja Itävallassa (63 %). Kyproksessa perushyödykkeinä annettavaa apua saivat ainoastaan naiset (alle 15-vuotiaat tytöt).

Itävallassa, Kyproksessa, Tšekissä, Italiassa ja Luxemburgissa maahanmuuttajataustaisten loppukäyttäjien määrä oli EU:n keskiarvoa suurempi. Perushyödykkeinä annettava apu

saavutti Liettuassa, Latviassa ja Romaniassa suhteellisesti enemmän vammaisia henkilöitä kuin muissa jäsenvaltioissa.

Italiassa perushyödykkeinä annettava apu kohdennettiin erityisesti asunnottomille (94 %). Maassa keskityttiin vakavaa aineellista puutetta kohdanneisiin, joista suurin osa oli ulkomaalaistaustaisia kodittomia miehiä. Italia ilmoitti, että suurin osa (72 %) perushyödykkeitä vuonna 2021 saaneista sai myös elintarvikeapua (46 % vuonna 2020). Maa pyrki sekä vastaamaan välittömästi äärimmäisessä köyhyydessä elävien ensisijaisiin tarpeisiin että myös pääsemään vähitellen eroon vakavasta puutteesta. Tämä osoittaa, että Italian FEAD-ohjelma tuki loppukäyttäjiä kattavammin pandemian alusta lähtien ja vastasi siten pandemian aiheuttamien vaikeampien tilanteiden myötä kasvaneeseen kysyntään.

Table 5. Perushyödykkeinä annettavaa apua vuonna 2021 saaneiden henkilökohtaiset ominaisuudet

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	84%	0%	63%	67%	0%	0%
CY	100%	0%	100%	66%	0%	0%
CZ	39%	11%	40%	33%	8%	22%
GR	21%	9%	52%	8%	2%	3%
HR	35%	19%	52%	2%	2%	0%
HU	100%	0%	1%	7%	1%	0%
IE	100%	0%	58%	6%	0%	0%
IT	3%	4%	14%	77%	1%	94%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	14%	31%	57%	1%	17%	0%
RO	31%	11%	28%	6%	19%	0%
SK						
EU	36%	10%	34%	9%	13%	2%

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Myös pandemian aikana perushyödykkeinä annettavaa apua saaneiden ryhmiä verrattiin ennen vuotta 2020 apua saaneiden ryhmiin (ks. taulukko 6). **Sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla erot olivat suurempia kuin elintarviketuen osalta.** Pandemian aikana naisten osuus perushyödykkeinä annettavan avun saajista oli pienempi (15 prosenttiyksikköä vähemmän) ja vammaisten henkilöiden suurempi (9 prosenttiyksikköä enemmän) kuin ennen vuotta 2020. Latviassa FEAD-rahaston vuosina 2020–2021 tarjoaman perushyödykkeinä annettavan avun saajista huomattavasti pienempi osuus (32 prosenttiyksikköä vähemmän) oli lapsia verrattuna pandemiaa edeltäneeseen ajanjaksoon. Latvian kertomuksessa tätä selitetään viittaamalla ikääntyneiden suurempiin tarpeisiin pandemian aikana sekä kansallisiin lainsäädäntömuutoksiin ja perheisiin keskittyviin erityisiin kansallisiin tukimahdollisuuksiin. Tästä syystä FEADin tarve keskittyä näihin ryhmiin oli vähäisempi. Tämä näkyy myös siinä, että perushyödykkeinä annettavan avun tavoittamien lasten **absoluuttinen** määrä kasvoi hieman. Unkari ilmoitti, että sen perushyödykkeinä annettavasta avusta aiempaa pienempi osuus tavoitti maahantulijat (24 prosenttiyksikköä vähemmän), mutta tätä vähennystä ei selitetty.

Kyproksessa perushyödykkeinä annettavaa apua saavien naisten osuus kasvoi voimakkaasti pandemian aikana. Naisten osuus kasvoi pandemiaa edeltäneestä 57 prosentista 100 prosenttiin (43 prosenttiyksikköä), koska pandemian aikana tukea saivat ainoastaan naiset. Muutos ei kuitenkaan liity pandemiaan vaan siihen, että Kypros selkeytti vastasyntyneille suunnattua tavara-apuaan, joka on vuodesta 2020 lähtien kohdistettu erityisesti äideille.

Table 6. Tavara-avun kohderyhmien muutos vuosina 2014–2019 ja 2020–2021

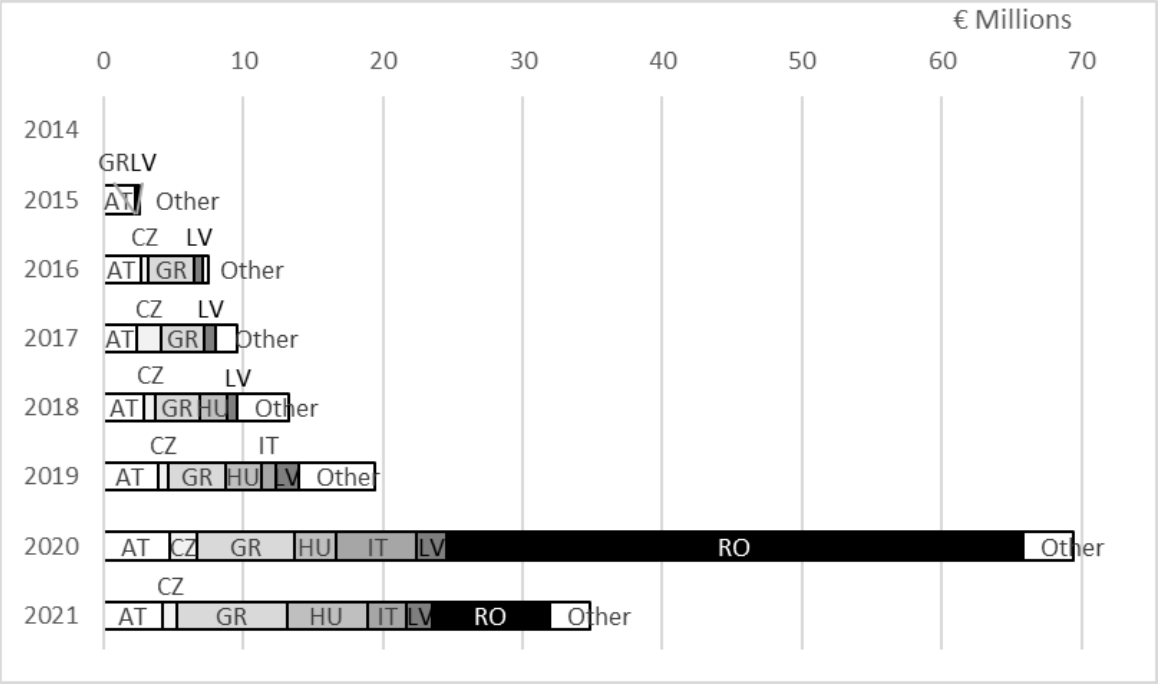
change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	-3	-	6	13	-	-
CY	-	-	43	11	-	-
CZ	-4	-4	-10	-1	-1	5
GR	-5	4	0	6	1	2
HR	8	-3	1	-7	-3	-0
HU	2	-	-2	-24	-2	-
IE	2	-	4	1	-	-
IT	5	2	7	-2	-4	5
LT	-1	2	0	-0	1	-0
LU	-2	1	-1	7	-1	2
LV	-32	15	4	-1	7	-0
RO						
SK						
EU	-4	3	-15	-2	9	-0

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.[13]

Jäsenvaltioiden vuosikertomukset osoittavat, että **FEAD-rahaston puitteissa annettavan perushyödykeavun rahallinen arvo on kasvanut vuoteen 2020 asti**. Vaikka kehityssuunta oli tämä jo ennen vuotta 2020, tavara-avun arvo on pandemian alettua noussut selvästi. Romania erottuu muista lähinnä siksi, että se käynnisti FEAD-rahaston toiminnan uudelleen samana vuonna. Vaikka Romania jätettäisiin pois laskuista, kaaviossa 6 on edelleen havaittavissa positiivinen suuntaus vuoteen 2020 asti. Toimitettujen perushyödykkeiden arvo oli tuolloin 34,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 kokonaisarvo laski hieman pääasiassa Romanian ja Italian toimista johtuen, mutta useimmissa maissa arvo pysyi ennallaan tai kasvoi. Vuonna 2021 perushyödykeavun arvo oli huomattava Itävallassa (4,2 miljoonaa euroa), Kreikassa (7,9 miljoonaa euroa), Unkarissa (5,7 miljoonaa euroa) ja Romaniassa (8,4 miljoonaa euroa). Italia ei anna kertomuksessaan selkeää selitystä sille, miksi vuonna 2021 toimitettujen tavaroiden arvo on laskenut vuoteen 2020 verrattuna. Se mainitsee kuitenkin, että tilanne oli muuttunut covid-19-pandemian jälkeen, minkä vuoksi täytäntöönpanevien elinten oli tarpeen organisoida perushyödykkeiden jakaminen osittain uudelleen.

[13]Romanian ja Slovakian osalta tietoja ei ole ilmoitettu, koska niillä ei ollut vertailtavia tuensaajia. Romania ei ilmoittanut tietoja tuensaajista ennen vuotta 2020, eikä Slovakia ole ilmoittanut tietoja perushyödykkeinä annettavan avun saajista vuoden 2020 jälkeen.

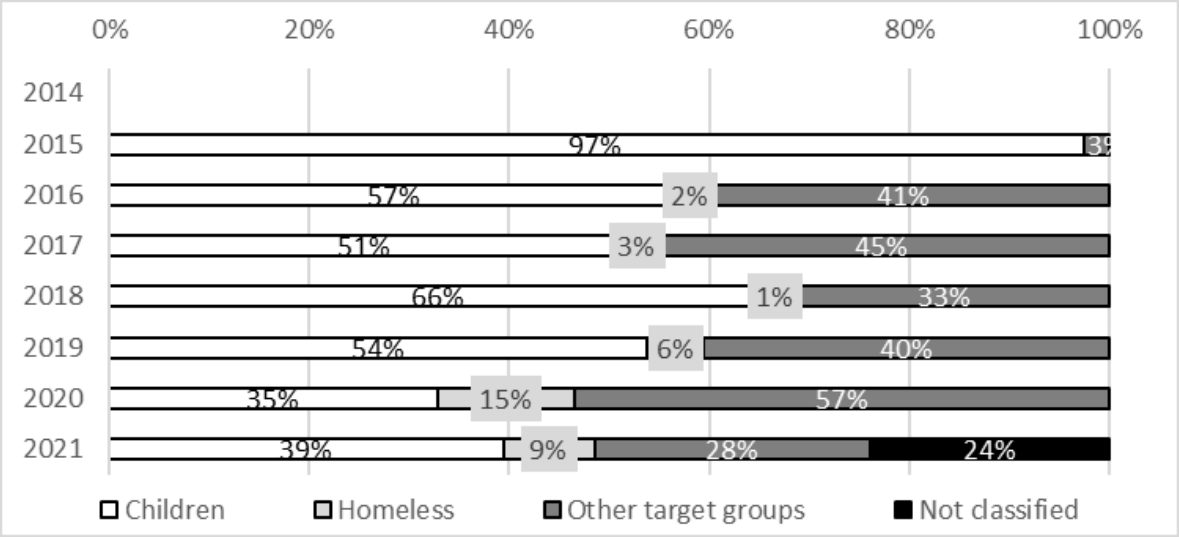
Figure 6. Perushyödykkeinä annettavan avun rahallinen kokonaisarvo (miljoonaa euroa)



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Ohjelmakauden 2014–2020 alusta lähtien toimitettujen perushyödykkeiden arvon jakautuminen eri kohderyhmille on vaihdellut. Jos vuotta 2015 ei oteta huomioon, perushyödykkeiden kokonaisarvosta lapsille kohdennettu osuus on vaihdellut kolmasosasta kahteen kolmasosaan. Asunnottomien osuus kokonaisarvosta on viime vuosina kasvanut. Kirjoitushetkellä Romania ei ole vielä ilmoittanut vuonna 2021 toimittamansa tavara-avun arvoa kohderyhmittäin. Tästä muodostuvat ne 24 prosenttia, jotka ovat kuviossa 7 ilman luokitusta.

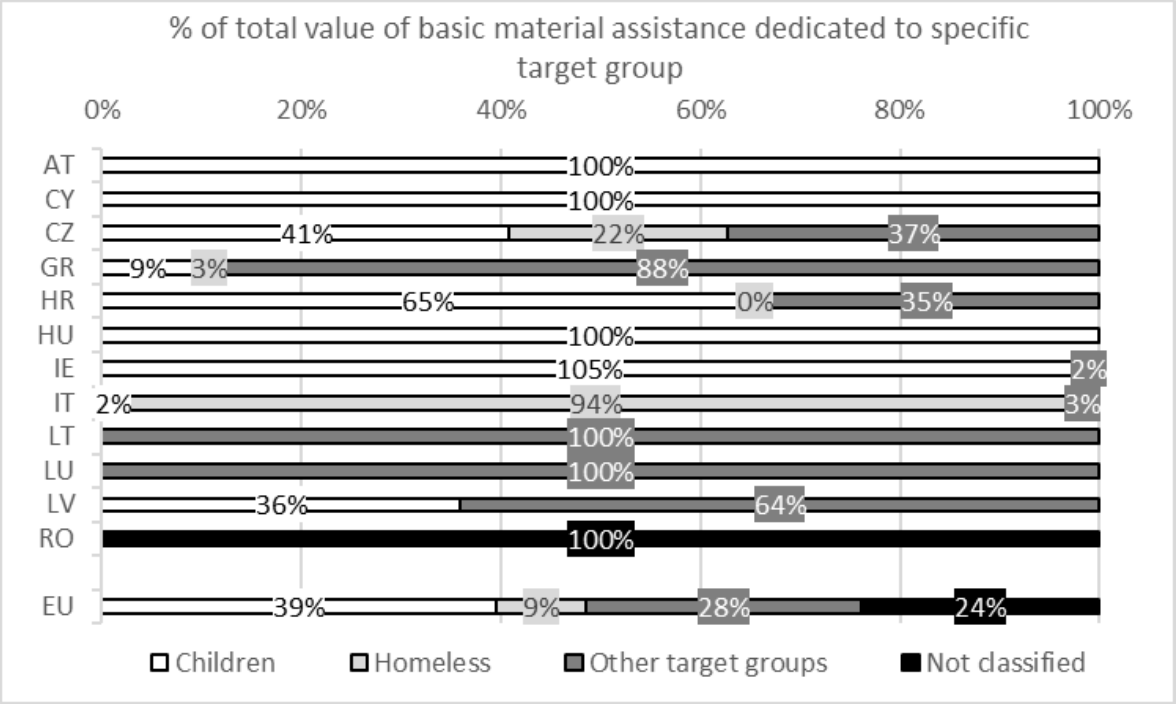
Figure 7. Osuus perushyödykkeinä annettavan avun kokonaisarvosta kohderyhmittäin



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Jäsenvaltiot ovat analysoineet tarkemmin kohderyhmille vuonna 2021 toimitetun perushyödykkeinä annettavan avun suhteellista arvoa. Näin saadaan käsitys eri tavoista, joilla maat valitsivat perushyödykkeinä annettavan avun tyypin. Perushyödykkeinä annettava apu kohdennettiin lähes kokonaan lapsille Itävallassa[14], Kyproksessa, Unkarissa ja Irlannissa[15] sekä huomattavassa määrin Kroatiassa (35 %) ja Tšekissä (41 %). Tšekissä 22 prosenttia perushyödykeavusta kohdennettiin asunnottomille, ja Italiassa tuki kohdennettiin tälle ryhmälle miltei kokonaan (94 %).

Perushyödykkeinä annettavan avun arvon jakautuminen kohderyhmille (2021)



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

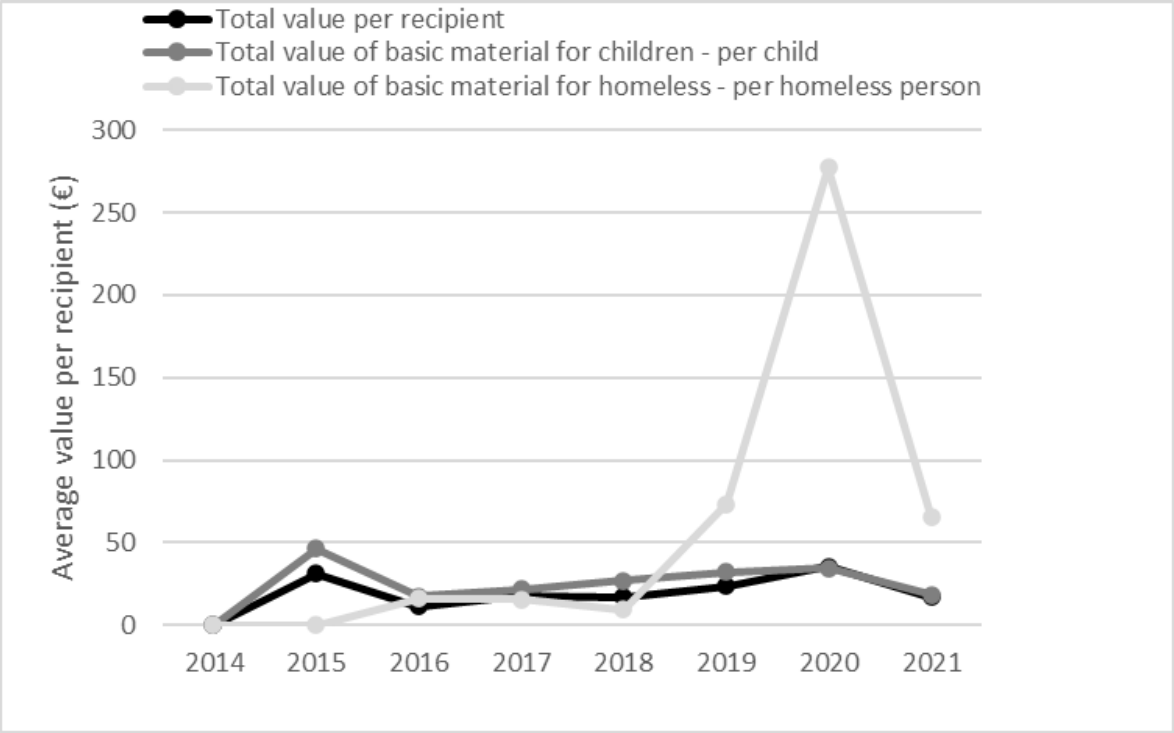
Perushyödykkeinä annettavan avun arvo tuensaajaa kohti kasvoi hieman vuoteen 2020 asti ja oli tuolloin 35,42 euroa. Vuonna 2021 keskimääräinen arvo tuensaajaa kohti laski merkittävästi, 16,73 euroon (tai 29,55 euroon, jos Romaniaa ei oteta huomioon). Romanian alhaisempaa arvoa selittää se, että suurin osa sen kustannuksista sisältyi vuonna 2020 kirjattuun kaksivuotiseen tukiohjelmaan.

Perushyödykkeinä annettavan avun arvo asunnotonta kohden on vaihdellut voimakkaasti vuosien varrella pääasiassa siksi, että tukea saaneiden asunnottomien määrä on vähentynyt, erityisesti vuonna 2020. Vuonna 2020 keskimääräinen arvo oli yli 277 euroa asunnotonta kohden, mikä johtui Italian ilmoittamasta suhteellisen korkeasta arvosta ja rajallisesta asunnottomien määrästä (323 euroa asunnotonta kohden vuonna 2020 ja 98 euroa vuonna 2021). Italian vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa ei selitetä tätä eroa.

[14] Itävallan FEAD-rahaston tuki suunnattiin yksinomaan oppilaitoksissa opiskeleville. Osa heistä oli jo iältään yli lasten ikärajan.

[15] Irlanti ilmoitti, että lapsille toimitetun perushyödykkeinä annettavan avun arvo oli suurempi kuin toimitettujen perushyödykkeiden kokonaisarvo. Tämä näkyy kaaviossa 105 prosenttina. Tätä ei selitetä Irlannin vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa.

Figure 8. Perushyödykkeinä annettavan avun arvon kehitys tuensaajaa kohti



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Toimenpideohjelma I – Liitännäistoimenpiteet

FEAD-asetuksen mukaisesti jäsenvaltiot, joilla oli meneillään toimenpideohjelman I ohjelmia vuonna 2021, toteuttivat myös liitännäistoimenpiteitä. Covid-19-kriisi on kuitenkin aiheuttanut merkittäviä haasteita liitännäistoimenpiteiden toteuttamiselle, ja niiden täytäntöönpano on yleisesti ottaen ollut epätasaista eri jäsenvaltioiden välillä.

Useimmat jäsenvaltiot jatkoivat liitännäistoimenpiteiden toteuttamista, ja vain muutama keskittyi vain yhteen tai kahteen toimenpiteeseen.

Vuonna 2021 täytäntöön pantuja liitännäistoimenpiteitä olivat muun muassa seuraavat:

- ruoan valmistusta ja säilytystä koskeva neuvonta (BE, BG, CZ, ES, FI, FR, HR, LT, LV, MT, PL, PT ja SK)
- terveelliseen ruokavalioon ja elämäntapaan kannustava valistus, esimerkiksi ruoanvalmistustyöpajat (BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, PT, PL, RO, SI ja SK)
- ruokahävikin vähentämistä koskeva neuvonta (BG, CZ, ES, FI, LU, LV, PL ja PT)
- henkilökohtaista hygieniaa koskeva neuvonta (BE, BG, EL, HR, HU, LV, RO ja SK)
- ohjaaminen asianmukaisten palvelujen (esimerkiksi sosiaali-/hallintopalvelujen) piiriin (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, IE, IT, LU, LV, PT ja SK)
- henkilökohtainen neuvonta ja työpajat erityisesti koulutukseen tai työmarkkinoille integroitumisen edistämiseksi (BG, CY, CZ, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, RO ja SI)
- koulutustoiminta ja osaamisharjoittelu/-ohjelmat (EL, FR, MT, PL, RO ja SI)
- terveydenhuollon saatavuuden helpottamiseen liittyvät toimet (BG, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV ja RO)

- psykologinen ja terapeuttinen tuki (CZ, EL, FI, FR, HU, IT, LT, LV, PL, RO ja SI)
- kotitalouden raha-asioiden hoitoa koskeva neuvonta (BG, CZ, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT ja SK)
- perhe- ja yhteisösuhteiden ylläpitämistä tai palauttamista koskeva erityisneuvonta, mukaan lukien ristiriitojen ratkaiseminen, vanhempien tukeminen ja kotihoidon tukeminen (BG, CY, FR, IE, LT, LV ja PL)
- sosiaalinen ja vapaa-ajan toiminta (CZ, FI, FR, LV, LU, MT, PL ja SI)
- oikeudellisten palvelujen tarjoaminen (CZ, FR, IT, LT, PL ja RO)
- muut liitännäistoimenpiteet (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, EL, IT, LU, MT, PL, PT, RO ja SI), mukaan lukien henkilökohtaiset tukipalvelut, aikuisten sosiaalihuolto, sosiaaliset kuljetuspalvelut, asunnon tai majoituksen saannin helpottamiseen liittyvät toimet, omien oikeuksien käyttämisessä tarvittava tuki ja koulunkäynnin tukeminen.

Toimenpideohjelma II – Sosiaalinen osallisuus

Neljä jäsenvaltiota (DE, DK, NL ja SE) käyttivät FEAD-rahastoa sosiaalisen osallisuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kullakin näistä jäsenvaltioista on erityisiä, tietyille kohderyhmille räätälöityjä toimia. Tämä poikkeaa elintarvikeapua tai perushyödykkeinä annettavaa apua koskevien toimien standardoidusta lähestymistavasta, mikä näkyy selkeimmin asetetuissa indikaattoreissa ja toteutetuissa toimissa. **Tämä osio osoittaa, että kaikilla neljällä sosiaalisen osallisuuden ohjelmalla oli vuonna 2021 haasteita tiettyjen kohderyhmien saavuttamisessa** covid-19-pandemiaan liittyvien jatkuvien rajoitusten vuoksi. Koska ohjelmat ovat luonteeltaan erityisiä ja räätälöityjä, niiden toimintalinjaa ja kohderyhmiä ei merkittävästi muutettu. Tämän seurauksena tuensaajia oli vuonna 2021 vähemmän kuin aiempina vuosina.

Tuensaajien määrä on selvästi pienempi kuin muissa FEAD-rahaston ohjelmissa, mikä on suunnitelmien mukaista. Taulukosta 7 käy ilmi, että tuensaajien määrä väheni vuonna 2021 huomattavasti vuoteen 2020 verrattuna, erityisesti Saksassa. Tämä johtuu siitä, että vuosina 2021 ja 2022 jatkuvia hankkeita oli selvästi vähemmän. Talousarviorajoitusten vuoksi vain osaa hankkeista voitiin jatkaa vuoden 2020 jälkeen. Vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessaan Saksa toteaa myös, että covid-19-rajoituksilla on edelleen osansa vähenemiskehityksessä. Lukuja tulkittaessa huomioon otetaan ainoastaan ne, jotka vuonna 2021 käyttivät hankkeen neuvontapalvelua, mutta tukea saivat edelleen monet muutkin.

Saksassa, Ruotsissa ja Alankomaissa pienempi tuensaajien määrä liittyi myös covid-19-rajoituksiin, koska fyysiset tapaamiset eivät juurikaan olleet mahdollisia. Alankomaissa tukea tarjottiin usein kirjastoissa, jotka suljettiin vuoden 2021 ensimmäisten viiden kuukauden ajaksi.

Table 7. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea saavien määrä

Jäsenvaltio	2018	2019	2020	2021	% EU:sta
DE	37 062	27 742	28 168	16 787	94 %
DK	454	757	277	570	3 %
NL	769	579	366	93	1 %
SE	414	658	1 175	441	2 %
EU	38 699	29 736	29 986	17 891	100 %

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Taulukossa 8 esitetään eri kohderyhmät, jotka saivat sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea neljässä jäsenvaltiossa. Sarakkeiden kokonaismäärät voivat olla yli 100 prosenttia, koska yksi henkilö on voitu laskea useampaan ryhmään. Alankomaat keskittyi edelleen vain yli 65-vuotiaisiin ja tavoitti pääasiassa naisia (85 %). Kolmessa muussa maassa sosiaalisen osallisuuden tukemisen tärkeimpiin henkilöryhmiin kuuluivat maahantulijat, ulkomaalaistaustaiset henkilöt tai vähemmistöt. Tanska ja Ruotsi keskittyivät lähes yksinomaan asunnottomiin.

Table 8. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea saaneiden henkilökohtaiset ominaisuudet vuonna 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	16%	1%	50%	82%	2%	38%
DK	0%	1%	18%	92%	25%	100%
NL	0%	100%	85%	31%	18%	0%
SE	0%	3%	52%	83%	0%	97%
EU	15%	2%	50%	82%	3%	41%

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitetun tuen saajien osuuksia verrattiin osuuksiin ennen vuotta 2020 (ks. taulukko 9). Elintarvikeavun tavoin **muutokset kohderyhmissä ovat suhteellisen vähäisiä kokonaistasolla tarkasteltuna**. Asunnottomien osuus on pandemia-aikana suurempi (14 prosenttiyksikköä enemmän), mikä johtuu pääasiassa kohderyhmän absoluuttisten lukujen kasvusta Ruotsissa ja Tanskassa. Näissä kahdessa maassa ohjelmissa keskityttiin vain tähän kohderyhmään. Tämä ei vaikuta vastaanottajien osuuteen kansallisella tasolla (100 % ja 97 %) vaan EU:n tasolla, jossa absoluuttisten lukujen kasvu heijastuu myös suhteelliseen osuuteen kokonaisväestöstä. Ruotsissa myös maahantulijoiden osuus kaikista tuensaajista kasvoi. Ruotsi ilmoitti, että erityisesti vuonna 2021 maahan palasi maahanmuuttajataustaisia henkilöitä, jotka pandemian vuoksi päätyivät usein aiempaa epävarmempaan tilanteeseen.

Table 9. Toimenpideohjelman II kohderyhmien muutos vuosina 2014–2019 (ennen pandemiaa) ja 2020–2021 (prosenttiyksikköinä)

change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	-0	0	0	-3	0	-6
DK	-	-0	-1	1	4	-
NL	-	-	-6	2	-3	-
SE	0	-1	2	12	-	-1
EU	3	-1	1	-3	-0	14

Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

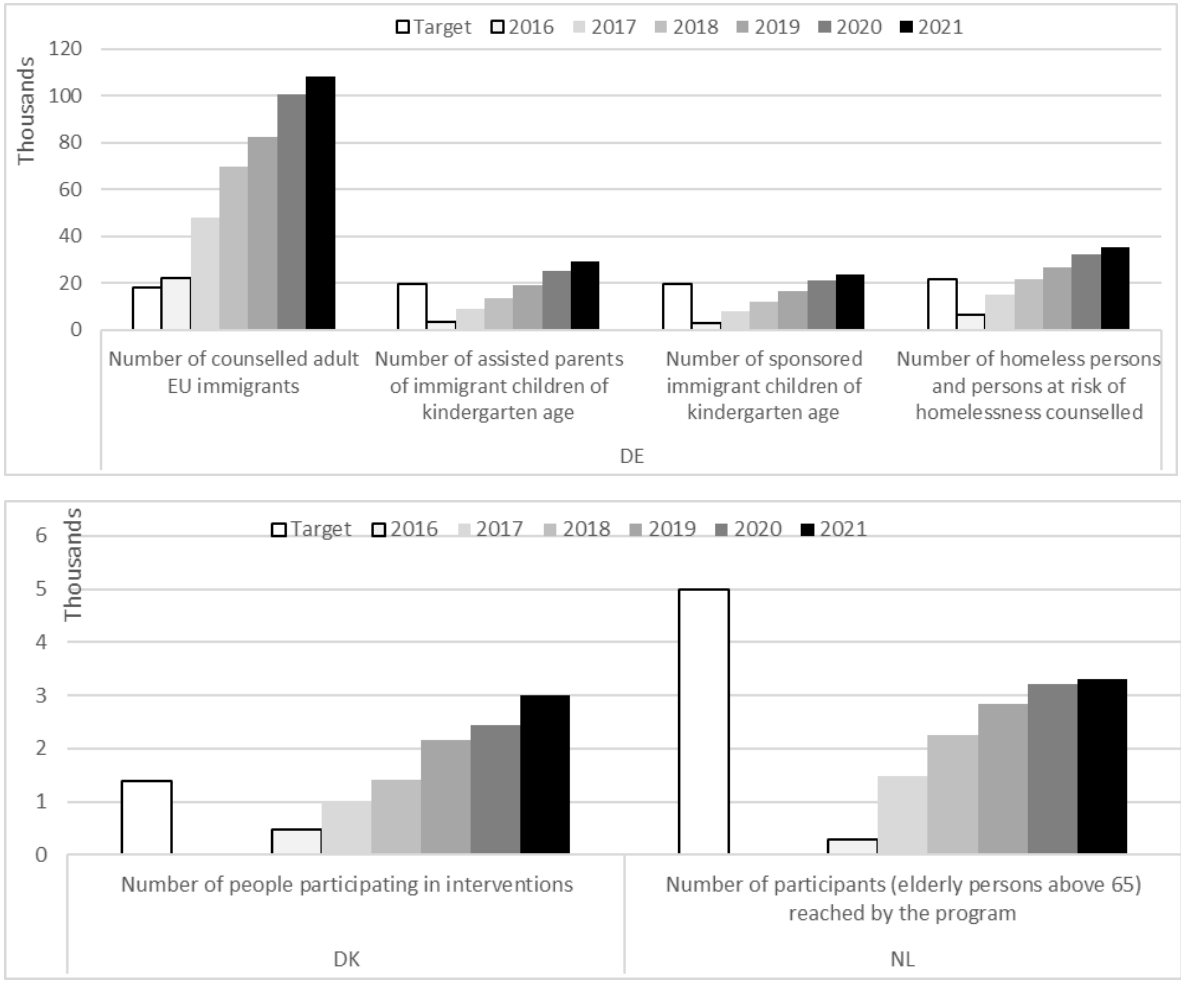
Saksassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Ruotsissa omaksutun sosiaalista osallisuutta koskevan lähestymistavan tarkastelu auttaa selventämään maiden ohjelmiin liittyviä valintoja. Toisin

kuin elintarvikeapu ja perushyödykkeinä annettava apu, FEAD-rahaston sosiaalisen osallisuuden ohjelmissa täytäntöönpanoa ei seurata yhteisin indikaattorein. Sen sijaan maat voivat itse asettaa indikaattoreita, jotka voidaan kohdentaa suunniteltuihin erityistoimiin. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin eri ohjelmiin liittyviä valintoja.

- **Saksa keskittyy ohjelmassaan tavoittamaan hiljattain maahan saapuneita EU:n kansalaisia ja heidän lapsiaan** ja auttamaan heitä pääsemään varhaiskasvatuksen piiriin. Toinen painopiste on neuvonnan ja tuen tarjoaminen asunnottomille. Saksa oli jo ohjelman ensimmäisenä vuonna ylittänyt tavoitteensa ja tavoittanut neuvontapalveluillaan 18 044 maahantulijaa. Seuraavina vuosina määrä jatkoi kasvuaan yhteensä yli 108 000 maahantulijaan. Aikuisten maahantulijoiden neuvontapalveluille asetettu tavoite ylittyi merkittävästi. Muut tavoitteensa Saksa saavutti hieman myöhemmin. Esimerkiksi maahantulijoita, joilla on päiväkoti-ikäisiä lapsia, koskeva tavoite saavutettiin vuonna 2020. Asunnottomien neuvonnalle asetettu tavoite saavutettiin vuonna 2018, ja ohjelman tavoittamien asunnottomien määrä on noussut edelleen yli 35 000:een.
- Tanskassa **FEAD-rahaston tuki on kohdennettu asunnottomille**. Asunnottomille on kohdennettu tiedotuspalvelua, joka tarjoaa tilapäistä majoitusta, varastotilaa sekä sosiaalista toimintaa ja työllistyvyyttä edistäviä ohjelmia. Tanska saavutti tavoitteensa 1 400 henkilön tukemisesta vuonna 2018, ja vuoteen 2021 mennessä tukea oli saanut yhteensä 3 016 henkilöä.
- Alankomaat käyttää FEAD-rahaston sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea **pienituloisten ikääntyneiden sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseen ja torjumiseen**. Tämä toteutetaan tiedotusohjelmilla pääasiassa neljän suurimman kaupungin kirjastoissa, joissa järjestetään sosiaalista toimintaa ja ohjelmia. Ohjelman tavoitteena on tarjota tukea 5 000 henkilölle. Vuoden 2021 loppuun mennessä se oli tavoittanut 3 299 henkilöä. Alankomaiden vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa täsmennetään, että ohjelmassa painotetaan määrän sijasta laatua. Vuosina 2020 ja 2021 tuettiin suunniteltua vähemmän tuensaajia covid-19-rajoitusten vuoksi. Rajoituksilla oli merkittävä vaikutus Alankomaiden tukeen, koska siinä keskityttiin yksinomaan ikääntyneisiin. Tämä ryhmä oli erityisen altis covid-19-infektiolle ja siksi huomattavasti vaikeammin tavoitettavissa pandemian aikana.
- **Ruotsissa FEAD-rahastosta tuetaan sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä (asunnottomia tai asunnottomuuden vaarassa olevia henkilöitä, maahantulijoita, ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, vähemmistöjä ja naisia), jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia ja jotka ovat oleskelleet Ruotsissa alle kolme kuukautta.** Oleskeluaikaan liittyvällä kriteerillä varmistetaan, että FEAD-rahastolla tavoitetaan kohderyhmä, joka ei kuulu sosiaalipalvelulain soveltamisalaan. Ohjelman tavoitteena on tarjota kohderyhmän tiedontarpeen mukaista perustietoa yhteiskunnasta Ruotsissa sekä kohdennettua tietoa terveysasioista. Yhteisten indikaattorien lisäksi edistymisen arvioimiseksi ei ole asetettu tuotosindikaattoreita.

Kaaviossa 9 esitetään yhteenveto edistymisestä tuotosindikaattoreiden tavoitteiden saavuttamisessa. Kaikki Saksan, Tanskan ja Alankomaiden tavoitteet saavutettiin vuoden 2021 loppuun mennessä.

Figure 9. Tuotosindikaattorien tavoitteiden saavuttaminen – Toimenpideohjelma II: Sosiaalinen osallisuus



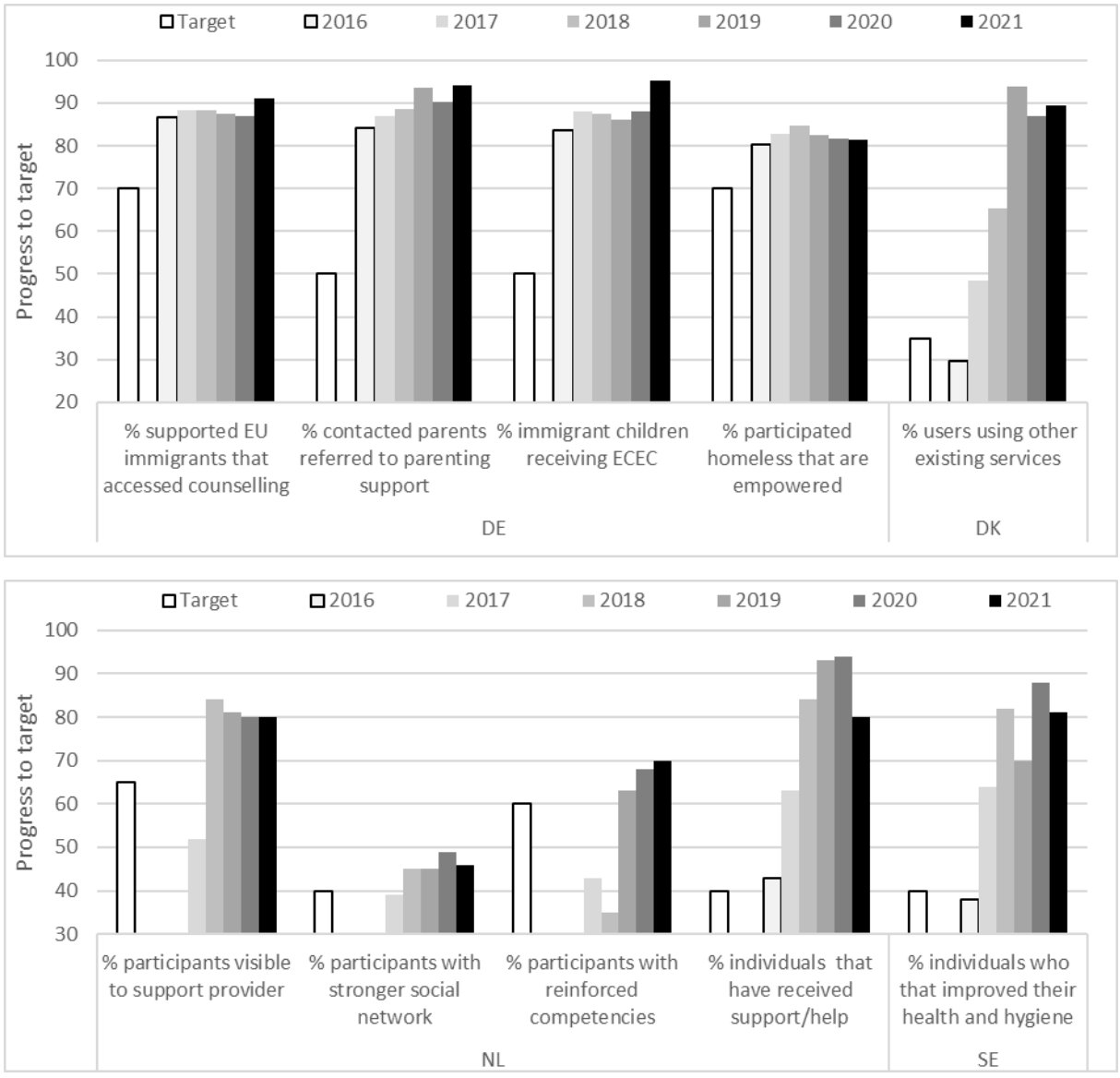
Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Kaikissa neljässä ohjelmassa asetetaan erityistavoitteisiin perustuvia tulostavoitteita, jotka on esitetty kaaviossa 9. **Kaikki tulostavoitteet saavutettiin, usein jo ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna.** Tämä herättää kysymyksiä eri tavoitteiden kunnianhimoisuudesta.

- Saksassa **saavutetaan johdonmukaisesti kaikkien neljän tulosindikaattorin tavoitteet**. Neuvonnan piiriin päätyneiden tuettujen maahanmuuttajien osuus on ollut noin 90 prosenttia, ja vuonna 2021 määrä on jopa lisääntynyt. Kolmen muun indikaattorin osalta tulokset ovat pysyneet vakaina tai parantuneet huomattavasti asetettuja tavoitteita paremmin.
- **Tanskassa myös muita palveluja käyttävien käyttäjien osuus kasvoi merkittävästi** ohjelman alkuvuosista nykyiseen 89 prosenttiin kohderyhmästä. Vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa tämä on annettu esimerkkinä käynnissä olevien hankkeiden onnistuneesta tiedotustoiminnasta, mutta onnistumisen syitä ei ole eritelty.
- Alankomaissa **kaikki tulostavoitteet saavutettiin**, mutta osallistujamäärä ei ole kasvanut aikataulussa. Niiden osallistujien osuus, jotka ovat edelleen yhteydessä tuen tarjoajiin, joilla on vahvemmat sosiaaliset verkostot ja paremmat taidot ja jotka ovat saaneet myös muunlaista tukea, on selvästi tavoitetta suurempi lähes jokaisena täytäntöönpanovuonna.

- Ruotsissa **terveys- ja hygieniatasoaan parantaneiden osallistujien määrälle asetettu tavoite saavutettiin jo vuonna 2017**, joka oli ohjelman toinen raportointivuosi.

Figure 10. Tulosindikaattorien tavoitteiden saavuttaminen – Toimenpideohjelma II: Sosiaalinen osallisuus

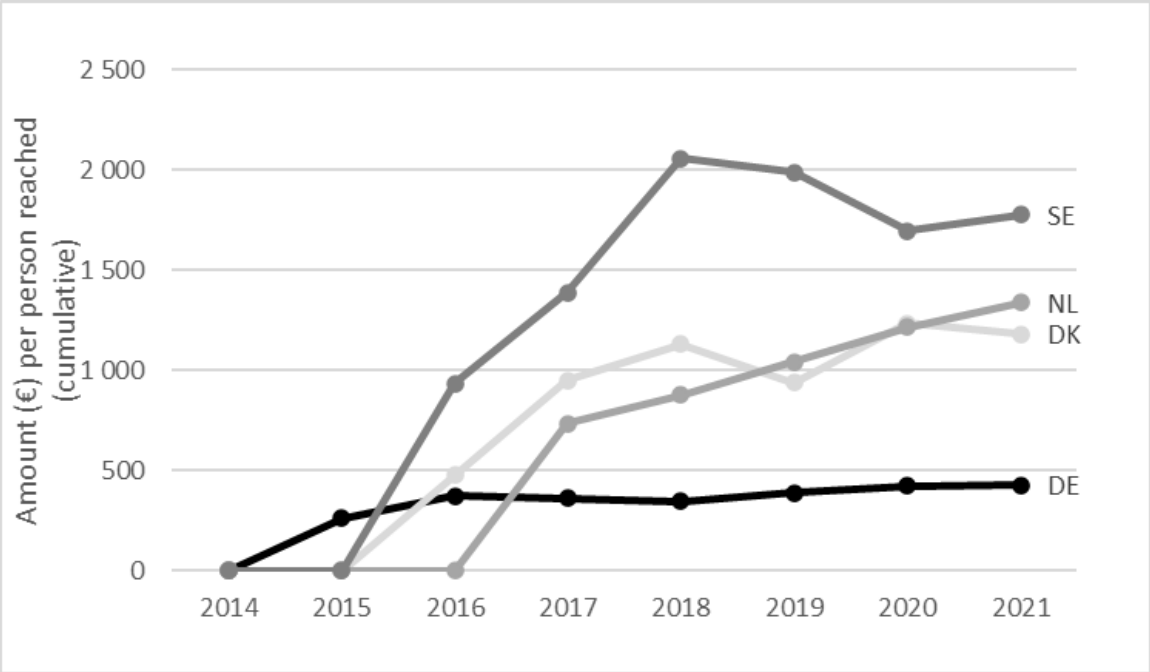


Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

Lisäksi arvioitiin kokonaiskustannusten kehittymistä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitetun tuen kautta tavoitettua yksilöä kohti (ks. kaavio 10). Koska yksittäisinä vuosina raportoidut arvot voivat vaihdella huomattavasti ja tietyt kustannukset saattavat liittyä osallistumiseen eri vuosina, analyysi rajoittuu kumulatiivisiin yksikkökustannuksiin. Ohjelmien edetessä henkilömäärien tai ilmoitettujen kustannusten eroista johtuvia huippuja (tai notkahduksia) esiintyy epätodennäköisemmin, koska ne sulautuvat kokonaissummiin. **Tässä tarkastelussa esitetään vertailukelpoiset yksikkökustannukset kolmessa neljästä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitetusta ohjelmasta. Saksa ilmoitti yksikkökustannusten olleen huomattavasti alhaisemmat (360 euroa) kuin Ruotsissa (1 776 euroa), Alankomaissa (1 336 euroa) ja Tanskassa (1 182 euroa).** Nämä erot selittyvät

parhaiten tuen eri tasoilla. Luvut osoittavat myös, että Ruotsin, Alankomaiden ja Tanskan yksilökohtaiset kustannukset kasvoivat. Vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa ei selitetä johdonmukaisesti tätä suuntausta.

Figure 11. Toteutuneet/maksetut vuotuiset kustannukset tuen tavoittamaa henkilöä kohti – Vertailu jäsenvaltioittain – Toimenpideohjelma II: Sosiaalinen osallisuus



Lähde: Vuoden 2021 vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, päivitetty 15. joulukuuta 2022 asti.

2.3 Yleiset periaatteet

FEAD-asetuksen 5 artiklassa määritellään monialaiset periaatteet, joita kaikkien FEAD-ohjelmien on noudatettava. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava, miten nämä periaatteet otetaan huomioon. Keskeisimpiä periaatteita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Jäsenvaltioilla on käytössä kaksi pääasiallista tapaa ilmoittaa, miten toimet täydentävät nykyisiä EU:n koheesiovälineitä ja kansallisia toimia, joilla korjataan aineellista puutetta sekä torjutaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja vältetään samalla päällekkäistä rahoitusta. Eräiden jäsenvaltioiden osalta raportointi päällekkäisyyksien ehkäisemisestä oli hyvin niukkaa. Esimerkiksi Latvia ilmoitti, että edunsaajaorganisaatioiden on allekirjoitettava lausunto, jonka mukaan ne eivät hae eri EU:n rahastoista tukea samaan toimintaan. Toiset, kuten Portugali, käyttävät yhtenäisiä tieto- ja seurantajärjestelmiä päällekkäisen rahoituksen estämiseksi.

Toinen jäsenvaltiot taas ilmoittivat yksityiskohtaisesti, miten niiden ohjelmat hyötyvät rahastojen välisistä mahdollisista synergioista. ESR:n ja FEADin välinen koordinointi toimii toimivaltaisten hallintoviranomaisten välisten institutionaalisten yhteyksien, esimerkiksi jommankumman rahaston seurantakomitean, kautta. Virallisten järjestelyjen lisäksi hallintoviranomaiset raportoivat aktiivisista viestintäaloitteista sen varmistamiseksi, että

tuensaajat, loppukäyttäjät ja hallinnon yhteistyökumppanit ovat tietoisia toteutetuista toimista.

Rahastojen välisiä mahdollisia synergioita pyrittiin hyödyntämään useilla erityishankkeilla. Sekä Suomi että Liettua mainitsivat useita ESR:n hankkeita, jotka on suunniteltu oheistoimenpiteiksi, joilla vahvistetaan myös FEAD-tukea saavien sosiaalista osallisuutta ja tuetaan vastaavia kumppaniorganisaatioita jatkotoimien järjestämisessä. Puolassa hallintoviranomaisen ohjeissa edellytetään, että tuensaajaorganisaatiot antavat elintarvikeavun saajille tietoa siitä, miten he voivat hyötyä myös ESR:n tuesta ja auttavat heitä pääsemään osallisiksi näihin toimenpiteisiin.

Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden FEAD-ohjelmissa on otettu huomioon naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun periaatteet sekä yleisesti syrjinnän ehkäiseminen (5 artiklan 11 kohta). Tämä näkyy esimerkiksi kumppaniorganisaatioiden ja hankkeiden valintakriteereissä. Kumppaniorganisaatioiden hankkeiden täytäntöönpanoa varten hyväksymät tiedotusstrategiat perustuvat näihin periaatteisiin. Seurantajärjestelmissä kerätyt tiedot mahdollistavat käynnissä olevien käytäntöjen tarkastelun. Irlanti ilmoitti, miten demografisia tietoja, myös sukupuolijakaumaa, tarkastellaan paikallisten kumppaniorganisaatioiden neljännesvuosittaisessa raportoinnissa sekä jakelupaikoilla tehtävillä tarkastuskäynneillä.

Elintarvikkeiden valintaperusteiden osalta jäsenvaltiot korostivat noudattavansa objektiivisia perusteita, joissa otetaan huomioon eri tuotteiden merkitys tasapainoisen ruokavalion varmistamisessa.[16] Belgia viittasi asiantuntijoiden panokseen elintarvikkeiden valinnassa, jossa otetaan huomioon tuensaajien erityistarpeet sekä elintarvikkeiden ravitsemuksellinen laatu, säilyvyys ja glykeeminen indeksi. Bulgaria ilmoitti noudattavansa terveysministeriön suosituksia tasapainoisesta ruokavaliosta. Espanja totesi, että elintarvikkeiden valinnassa ensisijaisena tavoitteena on tyydyttää haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ravitsemustarpeet mahdollisimman hyvin tarjoamalla perusravinteita (proteiinit, hiilihydraatit, rasvat, kuitu, vitamiinit ja kivennäisaineet) mahdollisimman monipuolisesti sekä vähentää ravitsemuksellisia puutteita. Suomi noudattaa vastaavia periaatteita Ruokaviraston ohjeiden mukaisesti. Kroatiassa jaettujen elintarvikkeiden on noudatettava tiukkoja laatuvaatimuksia, jotka on vahvistettu maataloutta ja elintarvikkeita koskevassa kansallisessa lainsäädännössä, ja ne on tuotettava ja jalostettava kestävästi. Malta käytti osan FEAD-rahaston elintarvikeapuohjelmasta käynnistääkseen kampanjan hedelmien, vihannesten ja maidon jakamiseksi koululaisille. Kampanjan tavoitteena oli luoda terveellisten ja kestävien ruokailutottumusten kulttuuri pienille lapsille. Sloveniassa elintarvikkeet valittiin valittujen kumppaniorganisaatioiden ehdotusten perusteella, mukaan lukien peruselintarvikkeet (kuten maito, pasta ja riisi). Tätä täydennettiin kumppaniorganisaatioiden lahjoittamilla tai ostamilla elintarvikkeilla tasapainoisen ja terveellisen elintarvikepaketin luomiseksi. Edellä mainittujen maiden tavoin myös Slovakia vastaa kumppaniorganisaatioiden pyyntöihin ja ottaa huomioon kansanterveysviraston vaatimukset Slovakian lainsäädännössä vahvistettujen ravintoainesuositusten noudattamisesta.

Useat jäsenvaltiot nostavat ohjaavana periaatteena esiin myös elintarvikejätteen vähentämisen. Tällaiset toimet liittyvät YK:n kestävän kehityksen tavoitteeseen 12.3, jossa

[16] Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta 11 maaliskuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 223/2014 (EUVL L 72, 12.3.2014, s. 1) 5 artiklan 13 kohta.

pyritään puolittamaan elintarvikejäte henkeä kohti vuoteen 2030 mennessä, sekä EU:n aloitteisiin elintarvikejätteen vähentämiseksi, kuten Pellolta pöytään -strategiaan[17]. Kaikki edellä mainitut jäsenvaltiot ottavat jo huomioon kumppaniorganisaatioiden kokemukset, joiden ansiosta ne voivat tarjota vastaanottajien tarpeita vastaavia elintarvikkeita. Valittuja elintarvikkeita vaihdetaan säännöllisesti vastaamaan kehittyviä tarpeita tai käytännön **kokemuksia**, mikä auttaa vähentämään elintarvikejätteen syntymistä. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet myös lisätoimenpiteitä. Suomessa elintarviketurvallisuus on keskeinen näkökohta, ja maassa huomioidaan valittujen elintarvikkeiden kuljetus, kumppaniorganisaatioiden rajallinen varastointikapasiteetti ja tuotteiden säilyvyys. Tästä syystä Suomi ei tarjoa tuoretuotteita tai kylmäkuljetusta ja -varastointia vaativia tuotteita. Myös Slovakia valitsee tuotteita, jotka on helppo varastoida, jotka eivät edellytä erityisiä varastointiolosuhteita ja joiden säilyvyysaika on riittävän pitkä. Irlannilla on elintarvikejätteeseen kiinnostava lähestymistapa, jossa sen kumppanina toimii FoodCloud, voittoa tavoittelematon sosiaalinen yritys, joka on perustettu torjumaan elintarvikejätettä. FoodCloud rakentaa yhteyksiä suuria määriä ylijäämäruokaa tuottavien yritysten ja eri puolilla maata toimivien hyväntekeväisyysjärjestöjen välille. Näin loppukäyttäjät saavat laadukkaita ylijäämäruokatuotteita. Elintarvikkeita lahjoittavat yritykset hyötyvät alhaisemmista jätteenkäsittelykustannuksista, ja samalla ne antavat tärkeän ja konkreettisen panoksensa yhteiskunnalle.

Ilmaston ja ympäristön huomioon ottaminen on toinen tärkeä monialainen näkökohta, josta jäsenvaltiot ilmoittivat perushyödykkeinä annettavaan apuun liittyvissä valinnoissaan. Itävalta ilmoitti huolehtivansa siitä, että ohjelmaan valitaan kestäviä, laadukkaita tuotteita ja yhä enemmän kierrätettyjä tuotteita. Vuodesta 2020 alkaen esimerkiksi kaikki reput ja koululaukut on tehty kierrätetyistä PET-muovipulloista valmistetuista kankaista. Tšekki täsmensi myös noudattavansa tuotteiden valinnassa periaatetta siitä, että tuotteet eivät saa ympäristölle haitallisia, ja totesi, että ohjelma edistää kierrätystä. Esimerkiksi käytettävä wc-paperi on valmistettu 100-prosenttisesta kierrätysmateriaalista. Vastaavasti Romania korosti kiinnittävänsä perushyödykkeitä koskevissa hankkeissaan huomiota jaettavien hygieniatuotteiden pakkausvaatimuksiin. Tuotteiden pakkausmerkinnöissä on oltava tietoa ympäristönsuojelusta ja pakkausten kierrätyksestä. Romania kiinnittää myös erityistä huomiota luonnonvarojen suojeluun käyttämällä uudelleen elintarvikepakkausten toimittamisessa käytettäviä puulavoja ja vähentämällä paperinkulutusta ilmoittamalla hankkeista sähköpostitse.

[17] Euroopan komissio 2020, ”Pellolta pöytään -strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten” (COM(2020) 381 final).

3. PÄÄTELMÄT

Covid-19-pandemian seuraukset vaikuttivat vuonna 2021 edelleen voimakkaasti FEAD-rahastoon. Jäsenvaltioiden oli tarkasteltava uudelleen FEAD-ohjelmien painopisteitä, kohderyhmiä, toimia ja tuen tyyppejä sekä varmistettava samalla haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien jatkuva tuki. REACT-EU-välineen kautta saataville tuoduilla lisämäärärahoilla tuettiin edelleen aloitteita, joiden tarkoituksena oli puuttua covid-19-pandemian aiheuttamaan yhä suurempaan epävarmuuteen kaikkialla EU:ssa. Nykyisillä FEAD-ohjelmilla voitiin näin **tarjota enemmän elintarvikeapua ja perushyödykkeinä annettavaa apua kohderyhmille sekä tarjota ratkaisevaa tukea epävarmassa tilanteessa oleville ihmisille**. FEAD onkin osoittautunut tärkeäksi välineeksi, jolla tuetaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman tavoitteita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrän vähentämiseksi. Se on myös ollut joustava tapa käyttää REACT-EU-välineen tarjoamat lisämäärärahat.

Vuonna 2021 ilmoitetut vuotuiset menot olivat huomattavasti edellisvuosia suuremmat, mikä kasvatti yleistä täytäntöönpanoastetta. Vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa ilmoitettujen menojen määrä nousi vuonna 2020 ilmoitetuista 525,2 miljoonasta eurosta yhteensä 703,9 miljoonaan euroon vuonna 2021. Täytäntöönpanoa olikin parannettava, koska täytäntöönpanoaste oli vuoden 2021 lopussa 63 prosenttia (3,1 miljardia euroa). Koska täytäntöönpanokautta on jäljellä kaksi vuotta, täytäntöönpanoa on tulevana vuonna lisättävä sitoumusten vapauttamisen välttämiseksi. Vuoden 2021 loppuun mennessä hyväksytyiksi talousarvioiksi oli ilmoitettu yhteensä 4,7 miljardia euroa (94 % määrärahoista) ja tuensaajat olivat maksaneet yhteensä 3,6 miljardia euroa (72 % määrärahoista).

Elintarvikeavun (15 miljoonaa) ja perushyödykkeinä annettavan avun (2,1 miljoonaa) saajien arvioitu määrä pysyi suhteellisen vakaana edelliseen vuoteen verrattuna. Elintarvikkeiden määrä tonneina kasvoi tasaisesti vuodesta 2019 ja oli lähes 450 000 tonnia vuonna 2021. Myös perushyödykkeinä annettavan avun rahallinen kokonaisarvo kasvoi kaikkiaan 34,9 miljoonaan euroon. Merkittäviä muutoksia tuensaajien tyypeissä ennen pandemiaa ja sen aikana havaittiin vain muutamissa maissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ohjelmat toimisivat samalla tavalla kuin ennen covid-19-pandemiaa. Ohjelmista nimenomaan raportoitiin, että niiden kohderyhmiä mukautettiin vastaamaan erityistarpeita pandemian aikana. Tämä ei aina näy vertailuissa, koska joissakin tapauksissa **tuen uudelleenmääritelty kohderyhmä kuului samaan eturyhmään kuin aikaisemmin**. Tukea voitiin esimerkiksi laajentaa kattamaan jo olemassa olevia kohderyhmiä, kuten lapsia, ikääntyneitä ja maahantulijoita.

Jäsenvaltiot raportoivat vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan, että kumppaniorganisaatioiden valmiuksiin liittyvät ongelmat ja logistiset haasteet (kotiinkuljetus, vapaaehtoisten mobilisointi, tuensaajien tunnistaminen), jotka liittyivät pääasiassa covid-19-pandemiaan, vaikuttivat edelleen FEAD-rahaston mahdollisuuksiin tavoittaa kohderyhmiä. Tämä tuotiin esiin jo vuonna 2020. Paikalliset edunsaajaorganisaatiot löysivät tapoja toimia voimassa olevien rajoitusten puitteissa ja onnistuivat edelleen jakamaan tukea yhtä suurelle vastaanottajamäärälle kuin vuonna 2020. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitetuissa aloitteissa (Saksan, Tanskan, Alankomaiden ja Ruotsin toimenpideohjelman II ohjelmissa) covid-19-rajoitusten vaikutus oli akuutti erityisesti siksi, että ohjelmien toimipaikat (kirjastot, yhteisökeskukset jne.) joutuivat usein pakollisten sulkemisten kohteeksi sulkutoimien aikana. Elintarvikkeiden

jakeluun ja aineelliseen apuun kohdistui myös logistisia haasteita, mutta ne saatiin lopulta ratkaistua siten, että tuen jatkuvaan kysyntään voitiin vastata ja pandemiaa edeltäneen vuoden toimitustasoja voitiin ylläpitää. Koska tuensaajien määrä oli vakaa vuoden 2021 covid-19-sulkutoimien aikana, voidaan päätellä, että pandemian aiheuttama suurempi kysyntä on kompensoinut näitä haasteita.

FEAD-rahaston toimintaan sen viimeisenä kahtena vuotena liittyy myös omanlaisiaan haasteita. Koska hankkeiden loppuunsaattamiseen ja kaikkien asiaankuuluvien menojen ilmoittamiseen kohdistuu enemmän paineita, FEAD-rahaston täytäntöönpanoon vaikuttavat todennäköisesti mahdollisiin terveysrajoituksiin liittyvät epävarmuustekijät, Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aiheuttamat muuttovirrat ja muut ulkoiset haasteet.