KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.2.2024 r.
COM(2024) 69 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Podsumowanie rocznych sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w 2021 r.

Podsumowanie rocznych sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w 2021 r.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Fundusz) przyczynia się do złagodzenia najcięższych form ubóstwa w UE, takich jak niedostatek żywności, ubóstwo dzieci i bezdomność.

W 2021 r. sytuacja społeczna charakteryzowała się wyższymi wskaźnikami ubóstwa i wykluczenia społecznego, częściowo ze względu na pandemię COVID-19. W 2020 r. ponad 94 mln osób w całej UE (21,9 % całej populacji) było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

W tym kontekście państwa członkowskie wykorzystały dostępne zasoby w ramach programów operacyjnych (PO) FEAD, aby zapewnić żywność lub podstawową pomoc materialną (23 państwa w ramach PO I) oraz promować włączenie społeczne (Niemcy, Niderlandy, Dania i Szwecja w ramach PO II). Działania te stanowiły uzupełnienie krajowych działań na rzecz zmniejszenia deprywacji materialnej oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

W 2021 r. kwota środków dostępnych w ramach FEAD na okres programowania 2014–2020 (w tym alokacja z REACT-EU) wynosiła **4,6 mld EUR** (w cenach bieżących), co oznacza, że łączna wartość Funduszu wyniosła około 5 mld EUR (w tym alokacje krajowe).

W 2021 r. średni wskaźnik wykorzystania środków w UE wyniósł 63 %. Najwyższe wskaźniki odnotowano w Bułgarii (91 %), Hiszpanii (86 %) i Niderlandach (86 %). W Rumunii, na Węgrzech i na Cyprze odnotowano wzrost wskaźników wykorzystania środków w porównaniu z 2020 r.

W 2021 r. ponad 15 mln osób otrzymało wsparcie żywnościowe w ramach FEAD (nieznaczny wzrost z 14,9 mln w 2020 r.), a 2,1 mln osób otrzymało podstawową pomoc materialną. Około 18 000 osób otrzymało wsparcie w zakresie włączenia społecznego w 4 państwach wdrażających drugi rodzaj programów FEAD (PO II). Wsparcie w ramach Funduszu było rozdzielane równomiernie między mężczyzn i kobiety (50 % / 50 %). Jeśli chodzi o grupy wiekowe, 26 % wsparcia w ramach FEAD przeznaczono na pomoc dzieciom, a 11 % na pomoc osobom starszym.

W 2021 r. pandemia COVID-19 nadal miała znaczny wpływ na dostarczanie wsparcia żywnościowego i podstawowej pomocy materialnej. Zapotrzebowanie na wsparcie było większe, w związku z czym konieczne było uwzględnienie dodatkowych grup osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Nastąpiły również zmiany w sposobie dostarczania wsparcia i rodzaju udzielanego wsparcia (na przykład w Rumunii wprowadzono bony). Lokalne organizacje będące beneficjentami znalazły sposoby radzenia sobie z obowiązującymi ograniczeniami i nadal mogły wspierać podobną liczbę odbiorców co w 2020 r. Pojawiły się wyzwania logistyczne związane z dystrybucją żywności lub pomocą materialną. Zostały one jednak ostatecznie rozwiązane, aby umożliwić reagowanie na ciągłe zapotrzebowanie na wsparcie oraz utrzymać poziom dostaw zbliżony do poprzedniego roku pandemii.

Jeżeli chodzi o **wsparcie żywnościowe**, największą bezwzględną liczbę osób, które otrzymały ten rodzaj wsparcia, odnotowano w Hiszpanii, Francji, we Włoszech, w Polsce i Rumunii. Jest to związane z dużym budżetem dostępnym dla tych krajów i dodatkowymi środkami z REACT-EU. W 2021 r. rozdystrybuowano prawie 450 000 ton żywności.

Obejmowało to podstawowe produkty, takie jak produkty mleczne, makaron, ryż, warzywa i owoce, olej i mięso, dostarczane w formie paczek lub posiłków.

W państwach dostarczających **podstawową pomoc materialną** w ramach FEAD z tego rodzaju wsparcia skorzystało ponad 2 mln osób. Ponad połowa z nich to mieszkańcy Rumunii, którzy otrzymali środki higieny i przybory szkolne. Z kolei na Cyprze, Węgrzech, w Irlandii i Austrii pomoc materialna skierowana była głównie do dzieci.

Państwa członkowskie, które prowadziły programy wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej (OP I), wdrażały również **środki towarzyszące**. Większość państw członkowskich w dalszym ciągu wdrażała zestaw środków towarzyszących. Obejmowały one doradztwo w zakresie przygotowywania i przechowywania żywności, informacje promujące zdrowe odżywianie, warsztaty kulinarne, kierowanie do odpowiednich służb, warsztaty mające na celu poprawę integracji w zakresie edukacji lub rynku pracy, poradnictwo w zakresie zarządzania gospodarstwem domowym oraz dostęp do opieki nad dziećmi.

Do czterech państw wdrażających programy włączenia społecznego FEAD (PO II) należały Niemcy, Niderlandy, Dania i Szwecja. Programy te były ukierunkowane na **działania na rzecz włączenia społecznego** skierowane do konkretnych grup docelowych: starszych kobiet, migrantów, mniejszości i osób bezdomnych. W 2021 r. objęto nimi łącznie 18 000 osób.

W 2021 r. Fundusz wciąż pozostawał pod silnym wpływem pandemii COVID-19. Państwa członkowskie musiały zweryfikować priorytety FEAD, grupy docelowe, działania i rodzaje wsparcia, przy jednoczesnym zapewnianiu ciągłego wsparcia dla wrażliwych grup społecznych. Dodatkowe środki udostępnione w ramach REACT-EU zapewniły dalsze wsparcie dla inicjatyw mających na celu zaradzenie wyższemu poziomowi niepewności w całej UE. Dzięki temu istniejące programy FEAD mogły zapewnić większe wsparcie żywnościowe i podstawową pomoc materialną w grupach docelowych, co pozwoliło zapewnić kluczowe wsparcie osobom już znajdującym się w niepewnej sytuacji. W związku z tym FEAD okazał się ważnym instrumentem wspierania realizacji ambitnych celów Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych dotyczących zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zapewnia on również elastyczny sposób wydatkowania dodatkowych środków budżetowych udostępnionych w ramach REACT-EU.

Ostatnie dwa lata wdrażania FEAD będą wiązały się z dodatkowymi wyzwaniami. Wzrośnie presja na zakończenie realizacji projektów i zadeklarowanie pozostałych wydatków, zapewnienie pomocy Ukraińcom uciekającym przed rosyjską agresją wojskową oraz złagodzenie kryzysu związanego z kosztami utrzymania, co może przyczynić się do zwiększenia zapotrzebowania na wsparcie materialne w UE.

Podsumowanie rocznych sprawozdań z wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w 2021 r.

1. WPROWADZENIE

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)[1] przyczynia się do zaradzenia najcięższym formom ubóstwa w UE, takim jak niedostatek żywności, ubóstwo dzieci i bezdomność. Łączna kwota środków dostępnych w ramach FEAD na lata 2014–2020 wynosiła 4,6 mld EUR (w cenach bieżących) (w tym alokacja z REACT-EU), co oznacza, że łączna wartość Funduszu wyniosła około 5 mld EUR (w tym alokacje krajowe).

Państwa członkowskie mogą dwojako wykorzystywać środki z Funduszu. Mogą wykorzystać:

- program operacyjny oferujący żywność lub podstawową pomoc materialną (PO I); lub
- program operacyjny na rzecz włączenia społecznego (PO II).

Żywność lub podstawowa pomoc materialna muszą być uzupełnione środkami towarzyszącymi. Środki te mogą obejmować działania edukacyjne promujące zdrowe odżywianie oraz porady dotyczące przygotowywania i przechowywania żywności, środki ułatwiające dostęp do opieki zdrowotnej, wsparcia psychologicznego i terapeutycznego, programy podnoszenia kwalifikacji, doradztwo w zakresie zarządzania budżetem domowym, działania o charakterze społecznym i rekreacyjnym oraz świadczenie usług prawnych.

Zgodnie z podstawą prawną FEAD[2] niniejsze podsumowanie opiera się na rocznych sprawozdaniach z wdrażania z 2021 r., które Komisja otrzymała od każdego państwa członkowskiego.

Pandemia COVID-19 spotęgowała i tak już poważne wyzwania związane ze zwalczaniem najpoważniejszych form deprywacji (materialnej). FEAD ustanowiono, aby pomóc w reagowaniu na najcięższe formy ubóstwa w UE przez zapewnianie wsparcia żywnościowego lub podstawowej pomocy materialnej (OP I) lub wsparcia w zakresie włączenia społecznego (OP II). W rocznych sprawozdaniach z wdrażania za 2021 r. zwrócono uwagę na działania mające na celu przeciwdziałanie wpływowi pandemii COVID-19 na osoby najbardziej potrzebujące oraz łagodzenie najcięższych form ubóstwa i wykluczenia społecznego. Dzięki dodatkowej elastyczności dla programów FEAD, przewidzianej w ramach działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), finansowanie ze środków FEAD miało również zasadnicze znaczenie dla zapewniania pilnie

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

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

potrzebnych wsparcia żywnościowego i podstawowej pomocy materialnej Ukraińcom uciekającym przed rosyjską agresją wojskową.

FEAD stanowi uzupełnienie krajowych działań na rzecz zmniejszenia deprywacji materialnej oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Fundusz jest ukierunkowany na wsparcie żywnościowe, podstawową pomoc materialną i włączenie społeczne, co pozwala stawiać czoła wyzwaniom takim jak niedobór żywności, ubóstwo dzieci i bezdomność. Działania te są zgodne ze strategią „Europa 2020" i Planem działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych oraz jego nowym ambitnym celem na rok 2030. Zgodnie z rozporządzeniem żywność lub podstawowa pomoc materialna muszą być uzupełnione środkami towarzyszącymi. Są to działania mające na celu promowanie włączenia społecznego i przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym w sposób zdecydowany i zrównoważony.

Sytuacja społeczna, w której FEAD działał w 2021 r., charakteryzowała się dalszymi wyzwaniami w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego, częściowo ze względu na pandemię COVID-19. W 2020 r. ponad 94 mln osób w całej UE było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym[3], co stanowi 21,9 % całej populacji. Za tymi danymi liczbowymi kryją się znaczne różnice między państwami członkowskimi: poziom ten wahał się od 11,9 %, 14,8 % i 15,9 % odpowiednio w Czechach, Słowacji i Danii do 32,1 %, 30,4 % i 28,8 % odpowiednio w Bułgarii, Rumunii i Grecji. Wzrost w 2020 r. można bezpośrednio powiązać z wyzwaniami społeczno-gospodarczymi wynikającymi ze środków sanitarnych wprowadzonych w odpowiedzi na pandemię COVID-19. W 2021 r. pandemia prawdopodobnie w dalszym ciągu wywierała również negatywny wpływ na sytuację finansową gospodarstw domowych, co w perspektywie krótkoterminowej przyczyniło się do wzrostu ubóstwa i nierówności dochodowych.

Pomimo poprawy sytuacji w latach 2012–2019 cel strategii „Europa 2020" dotyczący zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln w porównaniu z 2008 r. nie został osiągnięty w ciągu ostatniego dziesięciolecia. W Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych wyznaczono nowy cel na 2030 r., polegający na zmniejszeniu liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o dodatkowe 15 mln – do około 76 mln do 2030 r., w porównaniu z 91 mln w 2019 r.[4] Ze względu na szczególny wpływ ubóstwa i wykluczenia społecznego na dzieci w planie działania określono również szczególny i dodatkowy cel, jakim jest zmniejszenie liczby dzieci (w wieku 17 lat i młodszych) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 5 mln do 2030 r.

1.1 Dalsze działania

Aby uprościć finansowanie i poprawić synergię między funduszami, w ramach obecnego długoterminowego budżetu UE na lata 2021–2027 (znanego również jako wieloletnie ramy finansowe) FEAD połączono z Europejskim Funduszem Społecznym Plus (EFS+). W celu zwiększenia wsparcia na rzecz włączenia społecznego rozporządzenie w sprawie

[3] Wartości te odnoszą się do UE-27 dla wszystkich lat i są dostępne na stronie internetowej Eurostatu (ILC_PEP S01). Brakujące dane dla Chorwacji w latach 2008 i 2009 zostały ekstrapolowane na podstawie wartości zgłoszonej za 2010 r.

[4] Komisja Europejska (2021), dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych (SWD(2021) 46 final).

EFS+[5] wymaga, aby co najmniej 25 % środków w ramach komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym przydzielono na cele dotyczące włączenia społecznego (w porównaniu z 20 % w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na lata 2014–2020), z dalszym minimalnym przydziałem 3 % na państwo członkowskie na walkę z deprywacją materialną, co jest obecnie kluczowym celem FEAD. Państwa członkowskie przewidziały 5 mld EUR ze środków EFS+ (4,5 mld EUR wkładu UE) na wsparcie osób najbardziej potrzebujących. Stanowi to 4 % całkowitej alokacji EFS+ objętej zarządzaniem dzielonym, co wykracza poza wymóg prawny wynoszący 3 %.

Jeżeli chodzi o wsparcie na rzecz zaradzenia deprywacji materialnej, obowiązują przepisy szczególne mające na celu utrzymanie możliwie największej sprawności. Chociaż zarządzanie działaniami objętymi priorytetami lub programami wsparcia materialnego (przy uproszczonych wymogach w zakresie zarządzania i monitorowania) jest częścią EFS+, ma ono być prostsze, aby uniknąć nakładania na zaangażowane organizacje obciążenia administracyjnego.

1.2 Koordynacja FEAD na poziomie UE

Podobnie jak w poprzednich latach grupa ekspertów FEAD pozostała głównym forum, na którym instytucje zarządzające dzielą się informacjami o wdrażaniu Funduszu. Grupa ekspertów spotkała się dwukrotnie w 2021 r. (wraz z Techniczną Grupą Roboczą EFS), aby omówić wdrażanie programów FEAD. Najważniejsze omówione aspekty obejmowały środki towarzyszące, audyty, koordynację z innymi funduszami UE, uproszczone metody rozliczania kosztów i bony elektroniczne oraz zmiany w programie REACT-EU.

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

Podczas seminariów i partnerskich wymian omówiono w szczególności:

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

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

2. POSTĘPY WE WDRAŻANIU PROGRAMÓW OPERACYJNYCH[6]

2.1. Realizacja finansowa

W 2021 r. łączna kwota kwalifikowalnych wydatków publicznych przyznanych na wsparcie w ramach FEAD wyniosła 694 mln EUR. Na koniec 2021 r. na inwestycje w ramach Funduszu udostępniono całkowity budżet w wysokości 5,0 mld EUR. Ten całkowity budżet obejmuje zwiększenie środków o 0,5 mld EUR w związku z pakietem REACT-EU, który utworzono w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Uwzględnia on zarówno fundusze UE przeznaczone na ten cel, jak i współfinansowanie krajowe na wdrażanie. Nie wszystkie zmiany w programie REACT-EU zostały zatwierdzone do końca 2021 r. Na podstawie przeglądu zmian w programie, które były nadal w toku pod koniec 2021 r., spodziewano się dodatkowego zwiększenia całkowitego budżetu na 2022 r.

Z kwoty 5,0 mld EUR łączna kwota zatwierdzonych wydatków wyniosła 4,68 mld EUR do końca 2021 r. (94 % całkowitego budżetu)[7]. W 2021 r. zgłoszone roczne kwoty wydatków poniesionych przez beneficjentów i wypłaconych na wdrażanie działań znacznie wzrosły w porównaniu z poprzednimi latami, do 768,3 mln EUR, przy czym do końca 2021 r. osiągnęły one łączną kwotę 3 614,5 mln EUR (tj. 65 % całkowitego budżetu). **Pod względem deklarowanych wydatków również można zaobserwować wzrost w porównaniu z poprzednimi latami. Roczna kwota zadeklarowanych wydatków wyniosła 703,9 mln EUR, co daje łączną kwotę 3 115,3 mln EUR (lub 63 % całkowitego budżetu).**

Po uwzględnieniu dopłat uzupełniających z REACT-EU w budżetach FEAD na 2021 r. **żaden z programów FEAD nie wykonał w pełni dostępnych budżetów do końca 2021 r.; średni wskaźnik wykorzystania środków w UE wyniósł 63 %.** Wskaźniki wykorzystania środków określa się na podstawie udziału w całkowitym przydzielonym budżecie, który jest obecnie deklarowany Komisji. Obecnie stosunkowo dobre wyniki odnotowują Bułgaria (91 %), Hiszpania (86 %), Niderlandy (86 %), Finlandia (83 %), Polska (82 %), Irlandia (80 %), Austria (78 %), Łotwa (77 %), Cypr (73 %) i Węgry (72 %). Przewiduje się, że w oparciu o obecny stan wykorzystania środków państwa te zadeklarują wydatki w ramach całych swoich budżetów do końca 2023 r.

Największy wzrost w zakresie wykonania budżetu można zaobserwować w Rumunii (wzrost o 26 punktów procentowych w porównaniu z końcem 2020 r.), na Węgrzech (25 punktów procentowych), na Cyprze (21 punktów procentowych) i w Niderlandach (20 punktów procentowych). Konieczne będą dodatkowe działania w celu przyspieszenia wykonania, aby uniknąć umorzenia budżetów FEAD na koniec 2023 r., w szczególności we Włoszech (obecny wskaźnik wykonania na poziomie 40 %), Chorwacji (46 %), na Litwie (64 %) i w Słowenii (56 %).

FEAD potwierdził swoją elastyczność i zdolność reagowania na pojawiające się potrzeby, takie jak te wynikające z kryzysu związanego z COVID-19. Rozporządzenie w sprawie FEAD zostało zmienione w kwietniu 2020 r.[8] w ramach inicjatywy inwestycyjnej „plus" w odpowiedzi na koronawirusa (CRII+). Zmiany te umożliwiły stosowanie pośrednich

[6] Dane liczbowe przedstawiają sytuację realizacji programów operacyjnych w okresie programowania 2014–2020 do dnia 31 grudnia 2021 r., zgłoszoną do dnia 12 listopada 2022 r. w rocznych sprawozdaniach z wdrażania. Wszystkie sprawozdania i dane są gromadzone w systemie zarządzania funduszami w Unii Europejskiej – SFC2014 (https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead). SFC2014 jest regulowany przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 463/2014 z dnia 5 maja 2014 r.

[7] „Zatwierdzone wydatki" odnoszą się do tego, co w rocznych sprawozdaniach z wdrażania określono jako „Łączna kwota kwalifikowalnych wydatków publicznych zaakceptowanych w dokumentach przedstawiających warunki wsparcia działań" (wspólny wskaźnik wkładu 1 określony w załączniku do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1255/2014 (Dz.U. L 337 z 25.11.2014, s. 46)).

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

sposobów dostarczania, np. bonów lub kart (aby zmniejszyć ryzyko zakażenia) oraz zakup środków ochrony indywidualnej dla organizacji udzielających wsparcia w ramach FEAD. Ponadto zmiany te umożliwiły państwom członkowskim zastosowanie stopy współfinansowania UE w wysokości 100 % w odniesieniu do jednego roku obrachunkowego. Do końca 2021 r. wprowadzono zmiany do 12 programów FEAD: zmiany w 8 z nich miały na celu skorzystanie z wynoszącej 100 % stopy współfinansowania, a w 4 – wprowadzenie środków nadzwyczajnych w odpowiedzi na pandemię.

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

6 kwietnia 2022 r. rozporządzenie w sprawie FEAD[10] zostało ponownie zmienione w odniesieniu do działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE). CARE zapewnia państwom członkowskim i regionom większą elastyczność w korzystaniu z FEAD w celu udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych osobom uciekającym z Ukrainy po inwazji na pełną skalę dokonanej na ten kraj przez Rosję. W szczególności umożliwia ono państwom członkowskim zmianę w razie potrzeby pewnych elementów ich programów z myślą o zaradzeniu kryzysowi i zwyczajne powiadomienie Komisji o tym fakcie, zamiast występowania o zatwierdzenie przez nią zmian. Ponadto przewiduje ono wcześniejszą datę rozpoczęcia kwalifikowalności tych działań, tj. 24 lutego 2022 r. Przedłużono w nim także możliwość uzyskania współfinansowania przez UE w wysokości 100 % za rok obrachunkowy rozpoczynający się 1 lipca 2021 r. i kończący się 30 czerwca 2022 r. Ponadto 12 kwietnia 2022 r. przyjęto rozporządzenie[11], aby uzupełnić działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie. Zmiana ta zapewnia płynność i przyspiesza dostęp do funduszy dla beneficjentów. Jest to możliwe dzięki dodaniu 3,5 mld EUR w ramach płatności zaliczkowych do transzy REACT-EU na 2021 r. na rzecz FEAD i programów polityki spójności.

2.2 Realizacja w praktyce

Zasięg FEAD i profil odbiorców końcowych

W 2021 r. 15,0 mln osób otrzymało wsparcie żywnościowe w ramach FEAD, a kolejne 2,1 mln osób otrzymało podstawową pomoc materialną. Wsparcie w zakresie włączenia społecznego otrzymało prawie 18 000 osób. Spośród 17,1 mln osób 50 % stanowiły

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

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

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

kobiety, 26 % dzieci, a 11 % osoby powyżej 65 roku życia. Migranci, osoby obcego pochodzenia lub osoby należące do mniejszości stanowiły 18 %, osoby z niepełnosprawnościami – 6 %, a osoby doświadczające bezdomności – 5 %.

W 2021 r. w ramach FEAD z powodzeniem udzielono pomocy w 27 państwach członkowskich, osiągając znaczne postępy w realizacji jego celów. Większość państw członkowskich (23 spośród 27) przekazywała żywność lub podstawową pomoc materialną i wdrażała środki towarzyszące (PO I – zob. tabela 1). Cztery państwa członkowskie kontynuowały programy włączenia społecznego (PO II – zob. tabela 1).

Table 1. Rodzaj pomocy – FEAD

Program operacyjny	Rodzaj pomocy	Państwo członkowskie
PO I	Żywność	**10 państw członkowskich**: BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, SI
	Podstawowa pomoc materialna	**1 państwo członkowskie**: AT
	Oba rodzaje	**12 państw członkowskich**: CY*, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, RO SK^
PO II	Włączenie społeczne	**4 państwa członkowskie**: DE, DK, NL, SE
* Cypr zakończył swój projekt dostaw żywności w 2019 r. i od tego czasu koncentruje się wyłącznie na zapewnieniu podstawowej pomocy materialnej. ^ W latach 2016–2020 Słowacja zapewniała podstawową pomoc materialną, a po tym okresie zgłaszała jedynie udzielanie wsparcia żywnościowego.		

Źródło: Roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r.

Dzieci stanowiły około 26 % osób, które w 2021 r. otrzymały wsparcie żywnościowe, podstawową pomoc materialną lub wsparcie w zakresie włączenia społecznego. Odsetek ten nieco spadł w porównaniu z 2020 r., w którym wynosił 28 %. W kilku państwach członkowskich dzieci stanowiły znaczną część osób otrzymujących wsparcie żywnościowe, zwłaszcza w Belgii, Chorwacji, na Węgrzech, we Francji i na Malcie. Ponadto na Cyprze, Węgrzech, w Irlandii i Austrii wsparcie materialne przyznawano wyłącznie dzieciom (w związku z czym stanowią one odbiorców końcowych całej podstawowej pomocy materialnej).

Około 18 % odbiorców końcowych stanowili migranci, osoby obcego pochodzenia lub osoby należące do mniejszości (w tym społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie). Odsetek ten może być jednak niedoszacowany ze względu na fakt, że informacje o migrantach otrzymujących wsparcie nie zawsze są podawane ze względu na ochronę danych (Grecja, Francja i Słowacja). Największą grupę stanowią migranci w ogóle, a następnie uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl.

Zgodnie z szacunkami osoby bezdomne stanowiły 5 % odbiorców końcowych pomocy z FEAD, przy czym odsetek ten utrzymał się zasadniczo na tym samym poziomie. Liczbę osób bezdomnych jest jednak szczególnie trudno oszacować, ponieważ nie są one zarejestrowane i często niechętnie podają jakiekolwiek informacje osobowe. W Irlandii,

Czechach i we Francji osoby bezdomne stanowiły ponad 10 % odbiorców końcowych, którzy otrzymali wsparcie żywnościowe. We Włoszech odsetek osób bezdomnych otrzymujących wsparcie żywnościowe był stosunkowo niski (3,7 %), ale była to największa grupa otrzymująca podstawową pomoc materialną (94 % wszystkich odbiorców końcowych). W Czechach również stosunkowo wysoki odsetek odbiorców końcowych podstawowej pomocy materialnej stanowiły osoby bezdomne (21 %).

Około 6 % odbiorców końcowych stanowiły osoby z niepełnosprawnościami. Największy odsetek osób z niepełnosprawnościami, które otrzymywały wsparcie żywnościowe, występował w Bułgarii i na Węgrzech (31 % w obu krajach). Udział osób z niepełnosprawnościami otrzymujących pomoc materialną był stosunkowo wysoki w Rumunii, na Łotwie i Litwie (odpowiednio 19 %, 17 % i 12 %).

Wdrażanie FEAD w kontekście pandemii COVID-19

W 2021 r. ograniczenia związane z pandemią COVID-19 i większe zapotrzebowanie na pomoc nadal miały duży wpływ na dostarczanie wsparcia żywnościowego i podstawowej pomocy materialnej. Zmiany wprowadzone w tym zakresie w 2020 r. były kontynuowane również w 2021 r. Przykłady wymienione w programach w 2021 r. obejmują zmiany rodzajów i liczby odbiorców końcowych, sposobów udzielania wsparcia oraz rodzaju wsparcia.

W przypadku kilku programów poinformowano, że uwzględniono więcej osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej, które nie otrzymały wsparcia przed pandemią COVID-19, aby pomóc im w radzeniu sobie z trudnościami spowodowanymi pandemią. Kwestia ta została szczegółowo przeanalizowana w odpowiednich sekcjach niniejszego rozdziału. W rozdziale tym zwrócono również uwagę na wybór nowych grup w 2020 r. (oprócz kontynuacji istniejącego wsparcia) do otrzymania wsparcia żywnościowego, a zwłaszcza podstawowej pomocy materialnej. Zwiększone wsparcie udzielane przez cały okres pandemii było kontynuowane w 2021 r., jak opisano szczegółowo w odpowiednich sekcjach poniżej. Przykładowo Łotwa zgłosiła, że rozszerzyła kwalifikowalność w przypadku będących w potrzebie gospodarstwach domowych o niskich dochodach podczas stanów nadzwyczajnych w 2021 r., dzięki czemu beneficjenci programu byli objęci pomocą przez dłuższy czas. W Bułgarii wsparciem objęto dodatkowe grupy, w tym te, które zostały włączone na podstawie ich statusu społeczno-ekonomicznego, oraz osoby narażone na wysokie ryzyko zakażenia COVID-19 (które otrzymały wsparcie przez dostawy do domu). Chociaż ogólna liczba ostatecznych odbiorców wzrosła podczas pandemii, w przypadku niektórych programów odnotowano niższą liczbę odbiorców. Przykładowo w Irlandii odnotowano spadek liczby odbiorców końcowych ze względu na krajowe programy wsparcia dochodu w czasie pandemii. To pozwoliło na ukierunkowanie FEAD na wspieranie organizacji charytatywnych przez poprawę jakości i różnorodności żywności, a także na zapewnienie pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, do których trudniej jest dotrzeć.

Pandemia miała również duży wpływ na sposoby udzielania wsparcia. W celu zmniejszenia ryzyka narażenia odbiorców na zakażenie w ramach programów zwiększono dostawy do domu, aby zapewnić dostawy żywności i podstawową pomoc materialną oraz uniknąć korzystania z centralnych punktów odbioru. Zmiana ta jest wymieniana jako jedna z najbardziej widocznych w różnych programach, na przykład w Estonii, Grecji i na Łotwie. Estonia poinformowała, że w porównaniu z okresem sprzed 2020 r. do domów dostarczono znacznie większą liczbę paczek żywnościowych. Paczki żywnościowe dostarczano również bezpośrednio do schronisk dla bezdomnych. Na Łotwie gotowe posiłki, które wcześniej serwowano w jadłodajniach, były dostępne wyłącznie na wynos. W przypadku większości programów stwierdzono, że pandemia COVID-19 spowodowała poważne wyzwania logistyczne związane z dystrybucją. W niektórych państwach dostawy do domów były realizowane przez organizacje będące beneficjentami i ich wolontariuszy/pracowników, natomiast w innych korzystano również z usług kurierskich. Pandemia wpłynęła na dostępność wolontariuszy i innych pracowników do pracy w centrach dystrybucji. We Francji kwestie te zostały wymienione jako główne czynniki, które miały wpływ na wdrażanie FEAD. Jednocześnie Francja poinformowała, że znaczenie wsparcia żywnościowego w ramach FEAD wzrosło ze względu na mniejszą liczbę darowizn od supermarketów i partnerów rolnych.

Ponadto w niektórych przypadkach zmianie uległ również rodzaj wsparcia. Chociaż wsparcie żywnościowe i rodzaje dostarczanej żywności pozostawały stosunkowo niezmienne (z wyjątkiem Irlandii, jak wspomniano powyżej), od 2020 r. podstawowa pomoc materialna została szybko dostosowana do konkretnych potrzeb związanych z pandemią. Pomoc ta obejmowała środki ochrony indywidualnej oraz środki odkażające i dodatkowe produkty higieniczne, dzięki którym możliwe było zaspokojenie szczególnych potrzeb wrażliwych grup społecznych w czasie pandemii. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany te nie wiązały się z zastąpieniem istniejących rodzajów podstawowej pomocy materialnej. Na Cyprze produkty dla noworodków były dystrybuowane przez cały czas trwania pandemii. Francja i Rumunia poinformowały o innych zmianach w sposobach organizacji wsparcia. W 2021 r. oba państwa stosowały bony, które umożliwiały bezpośredni „zakup” żywności i podstawowej pomocy materialnej. Rumunia poinformowała, że stosowanie bonów ułatwiło

skuteczne docieranie do odbiorców wsparcia.

PO I – Wsparcie żywnościowe

Największą bezwzględną liczbę osób, które otrzymały ten rodzaj wsparcia, odnotowano w Hiszpanii, Francji, we Włoszech, w Polsce i Rumunii (zob. tabela 2). Budżet Włoch znacznie wzrósł o niespełna 200 mln EUR dzięki REACT-EU, co przyczyniło się do zwiększenia liczby osób, które otrzymały wsparcie żywnościowe. Liczba osób, które otrzymały wsparcie w Rumunii, również znacznie wzrosła (z 1,2 mln do 1,5 mln) w porównaniu z 2020 r. Miało to związek ze zwiększonym budżetem dzięki REACT-EU (56 mln EUR) oraz szybszym wykonaniem budżetu. Liczba osób, które otrzymały pomoc w innych państwach członkowskich, pozostała jednak na stosunkowo niezmienionym poziomie w porównaniu z poprzednimi latami. W latach 2020-2021 Francja odnotowała spadek liczby odbiorców końcowych (5,1 mln w 2021 r. w porównaniu z 5,5 mln w 2020 r.), przy czym liczba ta jest nadal znacznie wyższa niż przed pandemią COVID-19. W przedstawionym przez Francję rocznym sprawozdaniu z wdrażania nie wyjaśniono tego spadku. Podkreślono w nim jednak ciągłą potrzebę zapewniania w ramach FEAD wsparcia żywnościowego w kontekście silnego wpływu pandemii COVID-19 i mniejszej liczby darowizn z sektora prywatnego. Przez cały 2021 r. obowiązywały bardziej elastyczne krajowe przepisy dotyczące wdrażania przyjęte w odpowiedzi na pandemię COVID-19. W związku z tym elastyczność ta nie przyczyniła się do spadku liczby odbiorców końcowych.

Table 2. Liczba osób otrzymujących wsparcie żywnościowe – według roku (w tysiącach)

Państwo członkowskie	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	% UE
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 %
UE	12 486	12 128	14 980	15 044	100 %

** Dane liczbowe dotyczące Rumunii nie opierają się na rocznym sprawozdaniu z wdrażania, lecz na dodatkowych wyjaśnieniach przekazanych Komisji przez instytucję zarządzającą ze względu na niespójność, która od 2022 r. będzie już wyeliminowana[12].

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Programy FEAD w całej UE koncentrowały się na różnych priorytetowych grupach docelowych, co znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w poszczególnych grupach odbiorców, którzy otrzymali wsparcie. Wynika to głównie z faktu, że programy FEAD uzupełniają różne polityki krajowe. Z tabeli 3 wynika, że na Węgrzech stosunkowo duża część wsparcia żywnościowego trafiła do dzieci (60 %), podczas gdy inne państwa członkowskie częściej decydowały się na wykorzystywanie FEAD do udzielania bezpośredniego wsparcia żywnościowego osobom powyżej 65. roku życia (Bułgaria: 35 %, Finlandia: 36 %, Łotwa: 31 %, Rumunia: 29 %). Ogólny udział kobiet w całkowitej liczbie odbiorców wsparcia żywnościowego wyniósł 50 %. Odsetek ten różni się jednak znacznie w poszczególnych państwach członkowskich: kobiety stanowiły 59 % odbiorców końcowych w Bułgarii i 57 % na Malcie, ale tylko 24 % na Węgrzech i 31 % w Irlandii (znacznie poniżej średniej UE). W Belgii, Czechach, Luksemburgu, na Węgrzech i w Hiszpanii działaniami w zakresie wsparcia żywnościowego objęto wysoki odsetek migrantów. Średni odsetek osób z niepełnosprawnościami otrzymujących wsparcie żywnościowe w UE był stosunkowo niski i wynosił średnio 5 %. Odsetek osób z niepełnosprawnościami otrzymujących wsparcie żywnościowe był jednak znacznie wyższy na Węgrzech (33 %), w Bułgarii (29 %), Rumunii (17 %), na Łotwie (17 %), w Polsce (16 %) i na Litwie (12 %). Osoby bezdomne często nie były uwzględniane jako odbiorcy wsparcia żywnościowego, z wyjątkiem Czech (17 %), Irlandii (17 %), a zwłaszcza Słowacji (100 %). Słowacja przeznaczyła cały swój program wsparcia żywnościowego na zapewnianie gotowych gorących posiłków osobom bezdomnym w pięciu miastach.

[12] W oficjalnych danych przedstawionych w rocznym sprawozdaniu z wdrażania Rumunia nie uwzględniła odbiorców, którzy otrzymywali już wsparcie żywnościowe w poprzednich latach, co jest niespójne z danymi przedstawionymi przez inne państwa. Instytucja zarządzająca przedstawiła skorygowane dane po wykryciu tej niespójności.

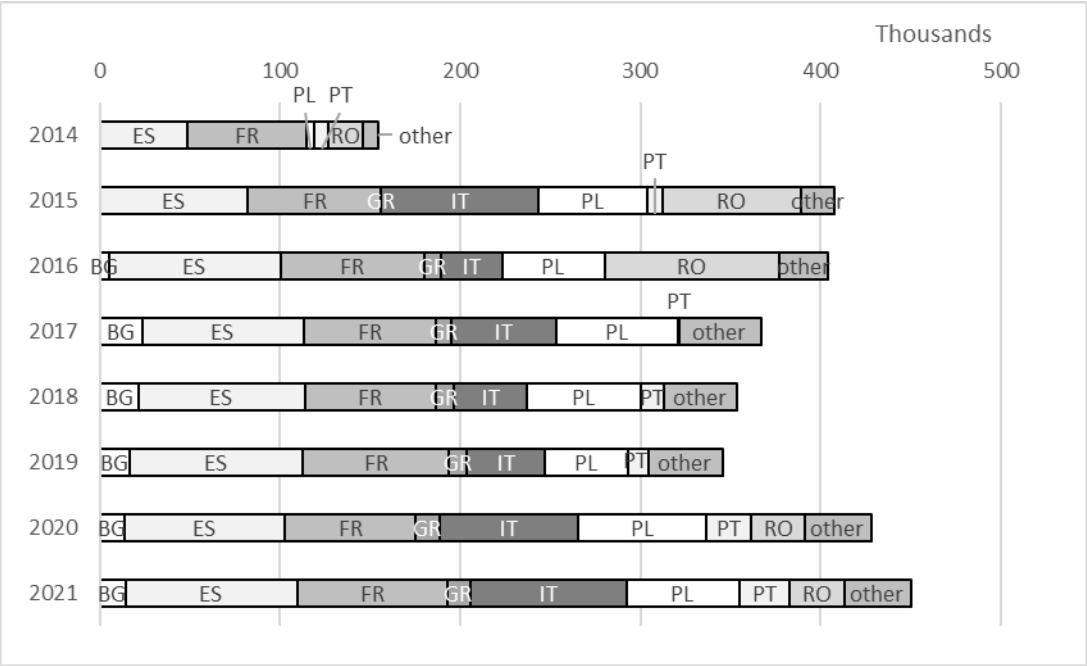
Table 3. Kategorie osób otrzymujących wsparcie żywnościowe w 2021 r.

	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%

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Aby ocenić zmiany w grupach docelowych, które objęto środkami w zakresie wsparcia żywnościowego finansowanymi w ramach FEAD w czasie pandemii, kategorie odbiorców w latach pandemii (2020–2021) porównano z zagregowaną populacją odbiorców wsparcia żywnościowego w latach 2014–2019. Na poziomie UE wsparciem żywnościowym w czasie pandemii COVID-19 objęto nieco mniejszy odsetek dzieci (-2 punkty procentowe) niż przed pandemią. W każdym przypadku odsetek osób starszych, kobiet, osób z niepełnosprawnościami i osób bezdomnych wzrósł o 1 punkt procentowy w porównaniu ze stanem sprzed 2020 r. Tylko niewielka liczba państw członkowskich zgłosiła znaczące zmiany w udziale poszczególnych grup docelowych wśród odbiorców. Bułgaria i Węgry wyróżniają się zwiększonym odsetkiem osób z niepełnosprawnościami, które uzyskały wsparcie żywnościowe (wzrost odpowiednio o 10 punktów procentowych i 11 punktów procentowych w porównaniu z 2020 r.). W obu tych państwach wsparcie żywnościowe było ukierunkowane w szczególności na osoby z niepełnosprawnościami znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej, co wprowadzono jeszcze przed pandemią COVID-19. Sytuacja tych osób pogorszyła się w wyniku obostrzeń wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19, czemu miały zaradzić krajowe programy FEAD.

Figure 1. Wsparcie żywnościowe udzielone w latach 2014–2021 (w tysiącach ton) w podziale na państwa członkowskie

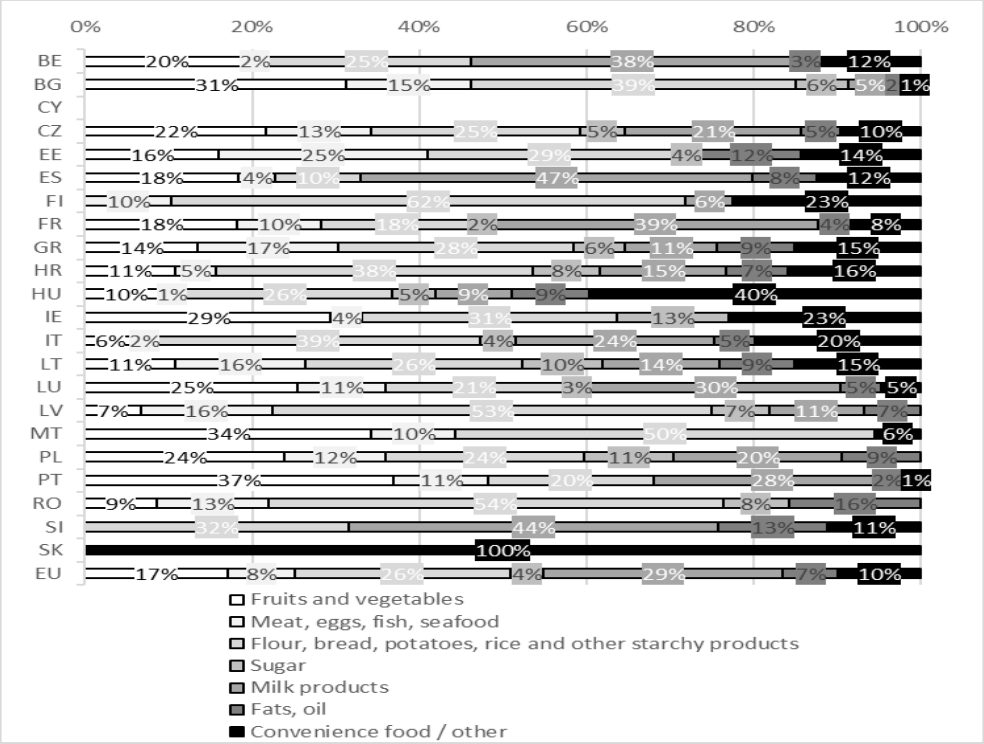


Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Od 2019 r. systematycznie rosła ilość żywności wyrażona w tonach; w 2021 r. wyniosła prawie 450 000 ton. Państwa członkowskie najczęściej uzasadniały to koniecznością podjęcia działań w odpowiedzi na wzrost niepewności w czasie obowiązywania obostrzeń związanych z pandemią COVID-19. Udział poszczególnych państw członkowskich w tej łącznej wielkości nie zmienił się znacząco w czasie. Wyjątkiem jest Rumunia, która nie zapewniała wsparcia żywnościowego w latach 2017–2019, ale przywróciła je od 2020 r.

Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły na różne sposoby, że przestrzegają zasady przekrojowej, zgodnie z którą wsparcie żywnościowe odgrywa rolę w zapewnianiu osobom doświadczającym największej deprywacji zbilansowanej diety, ale ich wybory dotyczące wdrażania znacznie się różnią. Na wykresie 2 przedstawiono więcej informacji na temat konkretnych wyborów dokonanych przy wyborze produktów spożywczych. Bułgaria, Irlandia, Malta i Portugalia uwzględniły wyższy niż średni udział owoców i warzyw. Produkty skrobiowe, w tym mąka, chleb, ziemniaki i ryż, stanowiły ponad połowę żywności w Finlandii, na Łotwie, Malcie i w Rumunii. W Belgii, Francji, Hiszpanii i Słowenii udział przetworów mlecznych wśród wszystkich kategorii żywności był powyżej średniej UE. Gotowe posiłki lub żywność, której nie można było sklasyfikować, stanowią średnio około 10 % w ogólnym zestawieniu, ale na Słowacji stanowiły całość koszyka żywnościowego, a na Węgrzech – 40 % dostarczanej żywności. Na Słowacji dostarczano gorącą zupę, ciasta i ciepłe napoje, które zaklasyfikowano do kategorii „pozostałe". Brak jest danych liczbowych dotyczących Cypru, ponieważ w 2021 r. kraj ten nie zapewnił wsparcia żywnościowego; w ramach jego ostatniego wsparcia żywnościowego w 2018 r. zapewniono głównie produkty skrobiowe (45 %), a następnie owoce i warzywa (27 %) oraz w mniejszym stopniu produkty pochodzenia zwierzęcego (14 %) i przetwory mleczne (14 %).

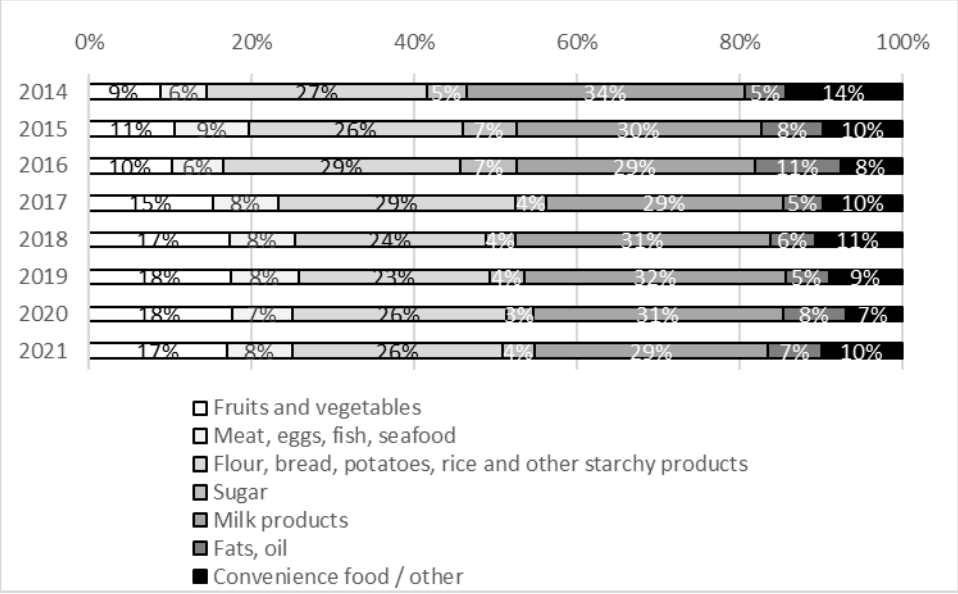
Figure 2. Kategorie żywności oferowane w ramach wsparcia żywnościowego w 2021 r. – według państw członkowskich



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Szczegółowy wykaz kategorii żywności oferowanych w ramach wsparcia żywnościowego nie wskazuje na żadne istotne zmiany w czasie. Jedynie **w latach 2014–2016 odnotowano nieco inny rozkład poszczególnych kategorii żywności w ramach oferowanego wsparcia żywnościowego**, co być może wynika z nieco innego zestawu państw członkowskich oferujących wsparcie w tym okresie.

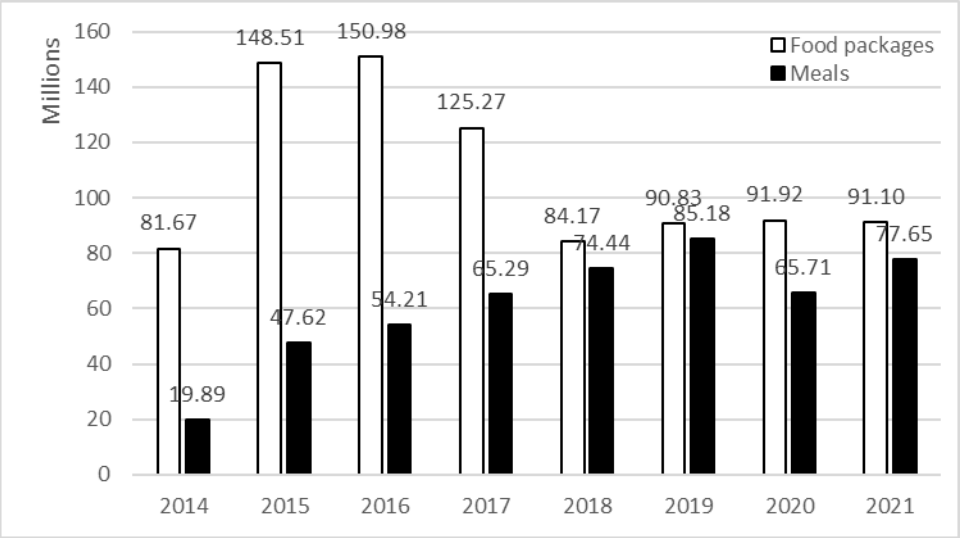
Figure 3. Kategorie żywności oferowane w ramach wsparcia żywnościowego (jako odsetek całkowitego wsparcia)



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Żywność przekazywano w formie paczek żywnościowych lub bezpośrednio jako posiłki. W 2021 r. Słowacja rozdawała jedynie posiłki, a Francja, Litwa, Luksemburg, Malta, Portugalia i Słowenia przekazywały tylko paczki żywnościowe. Pozostałe państwa członkowskie rozdawały żywności w obu tych formach. Na wykresie 4 widać, że na przestrzeni czasu od 2019 r. utrzymuje się tendencja do przekazywania paczek żywnościowych; w 2021 r. wydano łącznie 91,1 mln paczek żywnościowych i 77,7 mln posiłków.

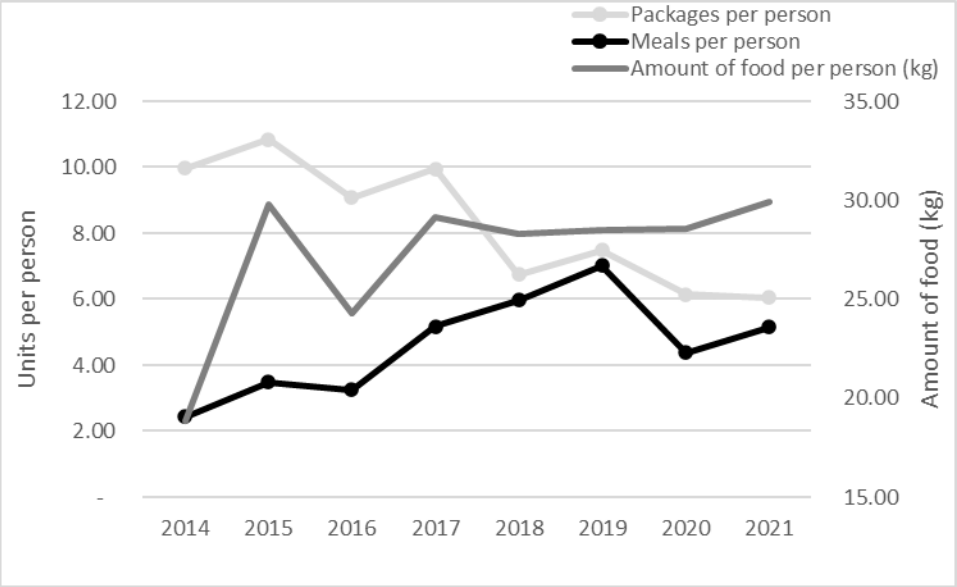
Figure 4. Tendencja w zakresie liczby rozdanych paczek żywnościowych i posiłków na przestrzeni czasu



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

W przeglądzie oceniono również tendencję w zakresie liczby paczek i posiłków wydanych na osobę na przestrzeni czasu. Od 2015 r. ogólna liczba paczek na osobę systematycznie spadała z około 10 do nieco powyżej 6 w 2021 r. Z kolei liczba rozdanych posiłków na osobę wzrosła z nieco powyżej 2 na osobę w 2014 r. do nieznacznie poniżej 6 w 2021 r. Ilość żywności dystrybuowanej na osobę wyrażona w masie znacznie wzrosła: z 18,9 kg w 2014 r. do 30,0 kg w 2021 r.

Figure 5. Zmiany w dystrybucji żywności na osobę – lata 2014–2021, różne wskaźniki



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

PO I – Podstawowa pomoc materialna

Państwa członkowskie zgłosiły stosunkowo stabilną liczbę odbiorców podstawowej pomocy materialnej w latach 2018–2021 (zob. tabela 4). Ponad połowę wszystkich odbiorców końcowych otrzymujących podstawową pomoc materialną w UE stanowiła ludność w Rumunii, gdzie w latach 2020–2021 odbiorcom końcowym zapewniono cztery dostawy paczek z zestawami higienicznymi. W 2021 r. z FEAD wsparto również zakup materiałów szkolnych przez udostępnienie rodzicom kwalifikujących się dzieci w niekorzystnej sytuacji bonów elektronicznych. Bony można było przeznaczyć na zakup podstawowych artykułów szkolnych i odzieży dla dzieci.

Table 4. Liczba osób otrzymujących podstawową pomoc materialną (w tysiącach)

Państwo członkowskie	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	% UE
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 %
UE	785	824	1 960	2 084	100 %

** Dane liczbowe dotyczące Rumunii nie opierają się na rocznym sprawozdaniu z wdrażania, lecz na dodatkowych wyjaśnieniach przekazanych Komisji przez instytucję zarządzającą ze względu na niespójność, która od 2022 r. będzie już wyeliminowana.

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Na Cyprze, Węgrzech i w Irlandii podstawową pomoc materialną oferowano wyłącznie dzieciom. Dzieci stanowiły również duży odsetek odbiorców w Austrii (84 %). Ogólnie rzecz biorąc, podstawowa pomoc materialna nie była skierowana do osób w wieku powyżej 65 lat, chociaż na Łotwie (31 %) i w Chorwacji (19 %) grupa ta otrzymała wsparcie wyższe niż średnio w UE (10 %).

Na Łotwie (57 %), w Irlandii (58 %) i Austrii (63 %) udział kobiet wśród odbiorców pomocy materialnej był wyższy od średniej; na Cyprze były one jedynymi odbiorcami podstawowej pomocy materialnej (dziewczynki w wieku poniżej 15 lat).

Liczba osób ze środowisk migracyjnych w Austrii, na Cyprze, w Czechach, we Włoszech i w Luksemburgu przekroczyła średnią UE. Na Litwie, Łotwie i w Rumunii podstawową pomoc materialną otrzymywało stosunkowo więcej osób z niepełnosprawnościami niż w innych państwach członkowskich.

Podstawowa pomoc materialna we Włoszech była skierowana w szczególności do osób bezdomnych (94 %); skoncentrowano się tam na osobach doświadczających pogłębionej deprywacji materialnej, z których większość to bezdomni mężczyźni obcego pochodzenia. Włochy poinformowały, że większość (72 %) osób, które otrzymały podstawową pomoc materialną w 2021 r., również skorzystała z pomocy żywnościowej (wzrost z 46 % w 2020 r.). Starano się nie tylko szybko odpowiedzieć na podstawowe potrzeby osób żyjących w skrajnym ubóstwie, ale także dążono do tego, by stopniowo przezwyciężyć problem poważnej deprywacji. Dowodzi to, że w ramach włoskiego programu FEAD od samego początku pandemii bardziej kompleksowo wspierano odbiorców w odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na pomoc związaną z trudniejszymi okolicznościami spowodowanymi pandemią.

Table 5. Kategorie osób otrzymujących podstawową pomoc materialną w 2021 r.

	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%

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Kategorie odbiorców podstawowej pomocy materialnej w czasie pandemii porównano również z kategoriami odbiorców sprzed 2020 r. (zob. tabela 6). **Różnice w tym względzie są większe niż w przypadku wsparcia żywnościowego, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i na poziomie zagregowanym w całej UE.** Podstawowa pomoc materialna udzielona podczas pandemii objęła mniejszy odsetek kobiet niż przed 2020 r. (spadek o 15 punktów procentowych) i więcej osób z niepełnosprawnościami (wzrost o 9 punktów procentowych). Na Łotwie w latach 2020–2021 podstawowa pomoc materialna udzielana z FEAD objęła znacznie niższy odsetek dzieci w całkowitej populacji odbiorców (spadek o 32 punkty procentowe) w porównaniu z okresem przed pandemią. W sprawozdaniu Łotwy wyjaśniono tę zmianę, wskazując na większe potrzeby osób starszych w czasie pandemii, a także na zmiany w ustawodawstwie krajowym i konkretne możliwości wsparcia krajowego skierowane głównie do rodzin. Dzięki temu zmniejszono zapotrzebowanie na pomoc w ramach FEAD. Tę prawidłowość można również zaobserwować w ogólnym niewielkim wzroście **bezwzględnej** liczby dzieci objętych podstawową pomocą materialną.

Węgry zgłosiły, że podstawową pomocą materialną objęto niższy odsetek migrantów w całkowitej populacji (-24 punkty procentowe), ale nie wyjaśniły tego zmniejszenia.

Na Cyprze odsetek kobiet otrzymujących podstawową pomoc materialną gwałtownie wzrósł w czasie pandemii: z 57 % przed pandemią do 100 % w czasie pandemii (wzrost o 43 punkty procentowe), ponieważ w tym okresie tylko kobiety otrzymywały pomoc. Zmiana ta nie jest jednak związana z pandemią, lecz wynika z usprawnienia wsparcia materialnego dla noworodków, które od 2020 r. jest skierowane bezpośrednio do matek.

Table 6. Zmiana w grupach docelowych objętych pomocą materialną w latach 2014–2019 i 2020–2021

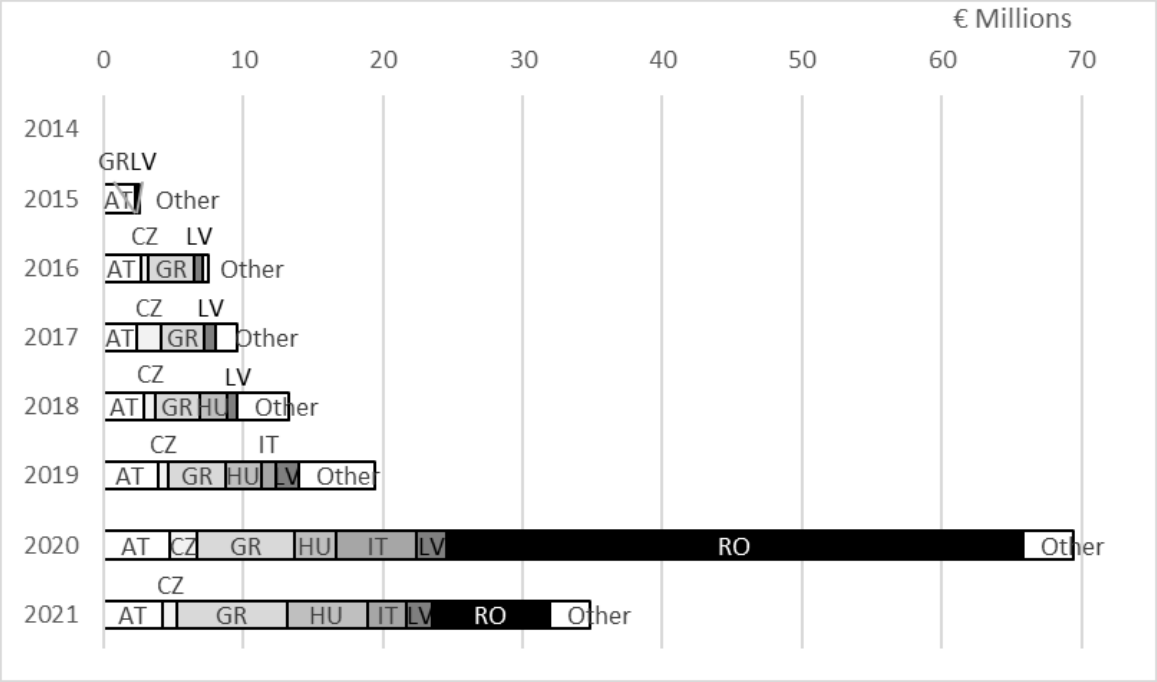
change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	-3	-	6	13	-	-
CY	-	-	43	11	-	-
CZ	-4	-4	-10	-1	-1	5
GR	-5	4	0	6	1	2
HR	8	-3	1	-7	-3	-0
HU	2	-	-2	-24	-2	-
IE	2	-	4	1	-	-
IT	5	2	7	-2	-4	5
LT	-1	2	0	-0	1	-0
LU	-2	1	-1	7	-1	2
LV	-32	15	4	-1	7	-0
RO						
SK						
EU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

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.[13]

Roczne sprawozdania państw członkowskich wskazują na **tendencję wzrostową pod względem wartości pieniężnej podstawowej pomocy materialnej udzielanej w ramach FEAD do 2020 r.** Chociaż tendencja ta rozpoczęła się już przed 2020 r., od początku pandemii w 2020 r. można zaobserwować wyraźny wzrost wartości materialnej. Na tym tle wyróżnia się Rumunia, głównie ze względu na to, że w tym roku ponownie rozpoczęła działania w ramach FEAD. Nawet bez uwzględnienia Rumunii na wykresie 6 nadal widać utrzymującą się tendencję rosnącą – do 2020 r. wartość dostarczonej podstawowej pomocy materialnej wynosiła 34,9 mln EUR. W 2021 r. odnotowano niewielki spadek łącznej wartości spowodowany głównie przez Rumunię i Włochy, ale w większości państw wartość pozostała stabilna lub wzrosła. W 2021 r. znaczną wartość pomocy materialnej zapewniono w Austrii (4,2 mln EUR), Grecji (7,9 mln EUR), na Węgrzech (5,7 mln EUR) i w Rumunii (8,4 mln EUR). Włochy nie przedstawiły jasnego wyjaśnienia spadku wartości produktów dostarczonych w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. Wspomniały jednak, że po wybuchu pandemii COVID-19 sytuacja się zmieniła, co sprawiło, że organy wykonawcze musiały częściowo przeorganizować swoją pracę w zakresie dystrybucji pomocy materialnej.

[13] Nie podano danych dla Rumunii i Słowacji, ponieważ w tych państwach nie było odbiorców, których można by porównać. Rumunia nie zgłosiła odbiorców przed 2020 r., a Słowacja nie zgłosiła odbiorców podstawowej pomocy materialnej od 2020 r.

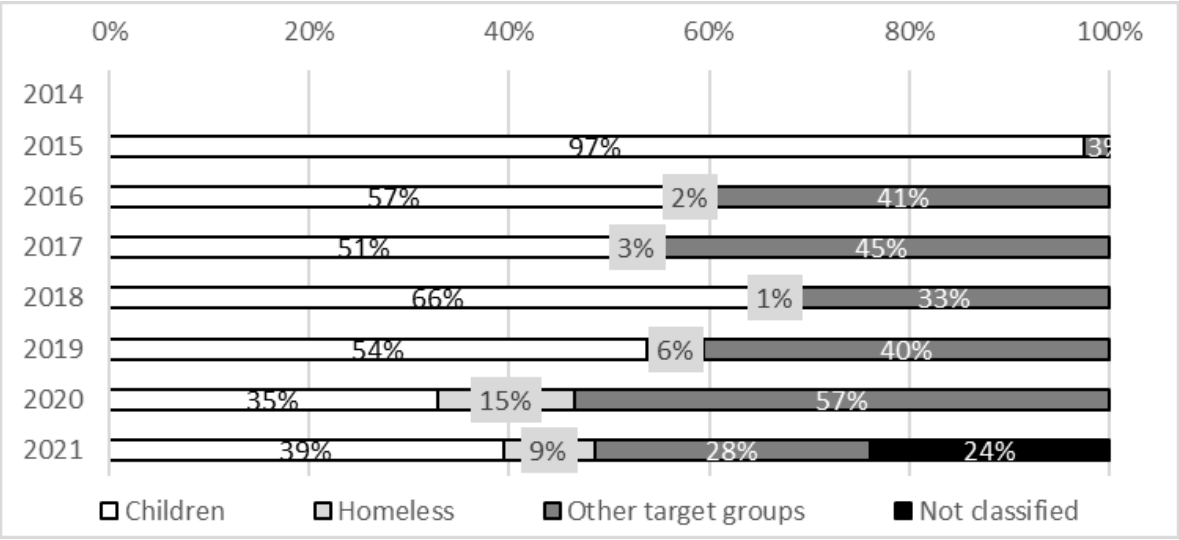
Figure 6. Całkowita wartość pieniężna udzielonej podstawowej pomocy materialnej (wartość w mln EUR)



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Od początku okresu programowania 2014-2020 rozkład wartości podstawowej pomocy materialnej dostarczonej poszczególnym grupom docelowym był nierównomierny. Jeżeli pominąć rok 2015, od jednej trzeciej do dwóch trzecich wartości podstawowych materiałów przekazano dla dzieci, przy czym w ostatnich latach coraz większy udział w ogólnej wartości przypadał na osoby bezdomne. W chwili sporządzania niniejszego dokumentu Rumunia nie zaklasyfikowała jeszcze swojej wartości materiałów dostarczonych w 2021 r. według grup docelowych; na wykresie 7 to te 24 %, które nie zostało sklasyfikowane.

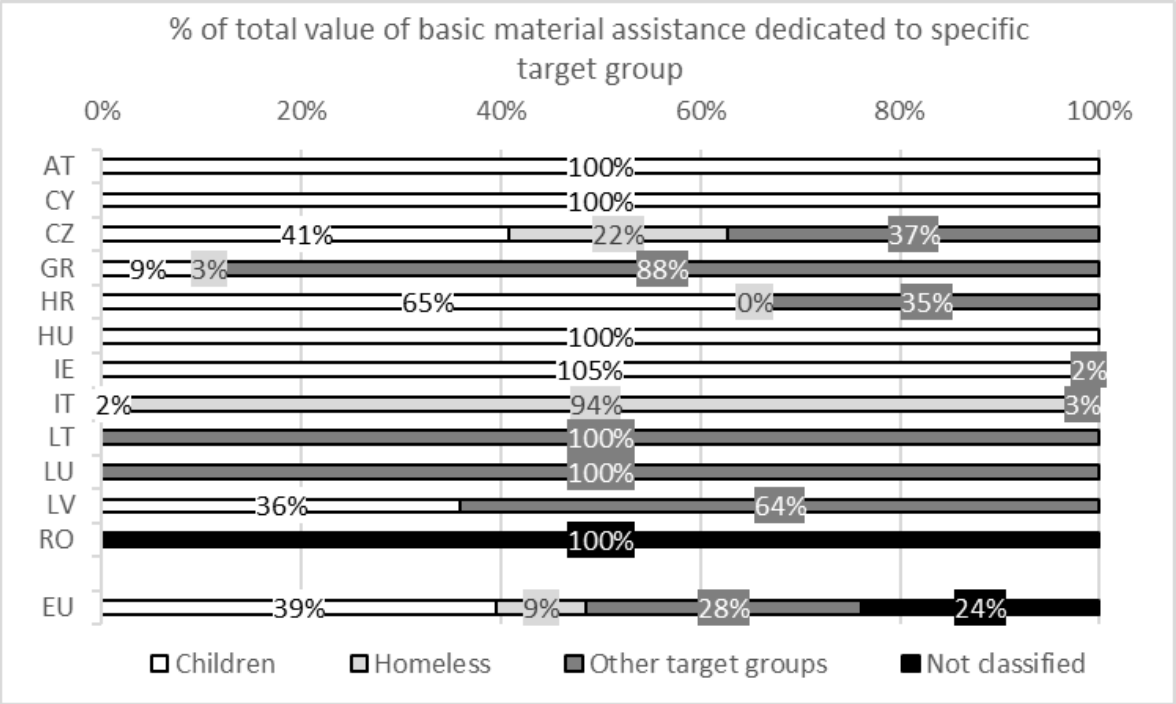
Figure 7. Udział w całkowitej wartości podstawowej pomocy materialnej według grup docelowych



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Względna wartość podstawowej pomocy materialnej przekazywanej grupom docelowym w 2021 r. jest dalej analizowana przez państwa członkowskie. Pozwala to poznać sposoby realizacji różnego rodzaju pomocy przez poszczególne państwa. W Austrii[14], na Cyprze, Węgrzech i w Irlandii[15] wartość podstawowej pomocy materialnej została niemal w całości przeznaczona na dzieci, a w Chorwacji (35 %) i Czechach (41 %) – w znacznym stopniu. W Czechach 22 % wartości podstawowej pomocy materialnej przeznaczono na osoby bezdomne, a we Włoszech na tę grupę przeznaczono prawie całość jej wartości (94 %).

Podział wartości podstawowej pomocy materialnej na poszczególne grupy docelowe (2021 r.)



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

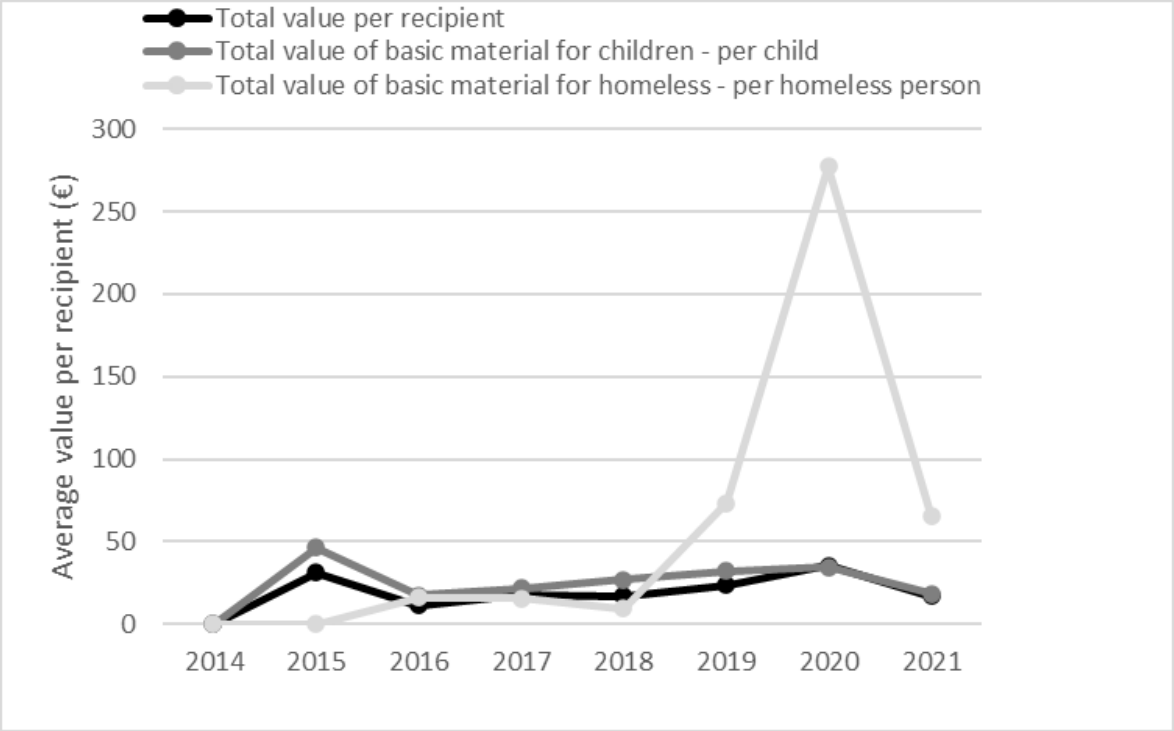
Wartość podstawowej pomocy materialnej przypadająca na odbiorcę nieznacznie rosła do 2020 r., kiedy to wynosiła 35,42 EUR. W 2021 r. średnia wartość na odbiorcę znacznie spadła do 16,73 EUR (lub 29,55 EUR, jeśli wykluczyć Rumunię). Niższa wartość w przypadku Rumunii wynika z faktu, że większość jej kosztów była częścią dwuletniego programu wsparcia zarejestrowanego w 2020 r.

Wartość podstawowego wsparcia materialnego na osobę bezdomną ulegała na przestrzeni lat znacznym wahaniom, głównie ze względu na mniejszą liczbę osób bezdomnych, zwłaszcza w 2020 r. W tym właśnie roku średnia zgłoszona wartość wynosiła ponad 277 EUR na osobę bezdomną ze względu na stosunkowo wysoką wartość i ograniczoną liczbę osób zgłoszonych przez Włochy (323 EUR na osobę bezdomną w 2020 r. w porównaniu z 98 EUR w 2021 r.). Włochy nie wyjaśniły tej różnicy w rocznym sprawozdaniu z wdrażania.

[14] W Austrii wsparcie z FEAD było skierowane wyłącznie do uczniów w szkołach. Niektórzy z nich przekroczyli już granicę wieku dzieci.

[15] Irlandia zgłosiła wyższą wartość podstawowej pomocy materialnej przeznaczonej dla dzieci niż całkowita wartość dostarczonej pomocy, stanowiącą na wykresie 105 % całkowitej wartości. W rocznym sprawozdaniu z wdrażania nie podano żadnego wyjaśnienia tej sytuacji.

Figure 8. Tendencje w zakresie wartości podstawowej pomocy materialnej przypadającej na odbiorcę na przestrzeni czasu



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

PO I – Środki towarzyszące

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie FEAD państwa członkowskie, które w 2021 r. wdrażały programy w ramach PO I, zapewniły również środki towarzyszące. Kryzys związany z COVID-19 przyniósł jednak poważne wyzwania pod względem realizacji tych środków towarzyszących, a ich wdrażanie zasadniczo przebiegało nierównomiernie w poszczególnych państwach członkowskich.

Większość państw członkowskich w dalszym ciągu wdrażała zestaw środków towarzyszących, zaś jedynie kilka państw skupiło się tylko na jednym lub dwóch działaniach.

Środki towarzyszące wdrożone w 2021 r. obejmowały:

- doradztwo w zakresie przygotowywania i przechowywania żywności (BE, BG, CZ, ES, FI, FR, HR, LT, LV, MT, PL, PT i SK);
- działania lub informacje edukacyjne mające na celu promowanie zdrowego żywienia i stylu życia, np. warsztaty gotowania (BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, PT, PL, RO, SI i SK);
- doradztwo w zakresie sposobów ograniczania marnotrawienia żywności (BG, CZ, ES, FI, LU, LV, PL i PT);
- doradztwo w zakresie higieny osobistej (BE, BG, EL, HR, HU, LV, RO i SK);
- kierowanie do właściwych służb (np. socjalnych/administracyjnych) (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, IE, IT, LU, LV, PT i SK);
- coaching i warsztaty, w szczególności ukierunkowane na zwiększenie integracji w edukacji lub na rynku pracy (BG, CY, CZ, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, RO i SI);

- działania edukacyjne i szkolenia/programy służące zdobywaniu umiejętności (EL, FR, LV, MT, PL, RO i SI);
- środki ułatwiające dostęp do opieki zdrowotnej (BG, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV i RO);
- wsparcie psychologiczne i terapeutyczne (CZ, EL, FI, FR, HU, IT, LT, LV, PL, RO i SI);
- doradztwo w zakresie zarządzania budżetem domowym (BG, CZ, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT i SK);
- konkretne doradztwo dotyczące utrzymania lub odbudowy więzi rodzinnych/społecznych, w tym rozwiązywania konfliktów, pomocy rodzicielskiej, pomocy w opiece domowej (BG, CY, FR, IE, LT, LV i PL);
- działania o charakterze społecznym i rekreacyjnym (CZ, FI, FR, LV, LU, MT, PL i SI);
- świadczenie usług prawnych (CZ, FR, IT, LT, PL i RO); oraz
- inne działania towarzyszące (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, EL, IT, LU, MT, PL, PT, RO i SI), głównie usługi wsparcia osobistego, opieka nad dorosłymi, transport socjalny, środki ułatwiające dostęp do zakwaterowania lub schronienia, wsparcie w dostępie do praw i wsparcie szkolne.

PO II – Włączenie społeczne

Cztery państwa członkowskie (DE, DK, NL i SE) wykorzystały FEAD do osiągnięcia celów w zakresie włączenia społecznego. Każde z tych państw członkowskich zgłosiło szczególne rodzaje działań, dostosowane do potrzeb konkretnych grup docelowych. Odbiega to od bardziej znormalizowanego podejścia przyjętego w odniesieniu do działań związanych ze wsparciem żywnościowym lub podstawową pomocą materialną i jest najbardziej widoczne w ustalonych wskaźnikach i przeprowadzonych działaniach. **W tej sekcji pokazano, że przy realizacji programów włączenia społecznego w 2021 r. wszystkie cztery państwa napotkały problemy z dotarciem do konkretnych grup docelowych** ze względu na utrzymujące się ograniczenia związane z COVID-19. Ze względu na bardziej specyficzny i dostosowany do potrzeb charakter programy te nie spowodowały znacznej zmiany podejścia tych państw ani ich grup docelowych. W rezultacie w 2021 r. liczba odbiorców była mniejsza niż w poprzednich latach.

Liczba odbiorców jest znacznie niższa niż w przypadku pozostałych programów FEAD, co jest świadomym założeniem projektu. W tabeli 7 przedstawiono znaczny spadek liczby odbiorców w 2021 r. w porównaniu z 2020 r., zwłaszcza w Niemczech. Wynika to ze znacznie mniejszej liczby projektów, które miały być kontynuowane w latach 2021 i 2022. Z uwagi na ograniczenia budżetowe tylko niektóre projekty można było przedłużyć po 2020 r. W swoim rocznym sprawozdaniu z wdrażania Niemcy także wskazują, że jednym z powodów tego spadku były utrzymujące się ograniczenia związane z COVID-19. Z interpretacji danych liczbowych wynika, że w 2021 r. uwzględniono tylko osoby korzystające po raz pierwszy z usług doradczych w ramach projektu, tymczasem wsparcie otrzymało wiele innych osób.

W Niemczech, Szwecji i Niderlandach mniejsza liczba odbiorców wynikała również z ograniczeń związanych z COVID-19, ponieważ spotkania fizyczne często nie były możliwe; w Niderlandach wsparcie często oferowano w bibliotekach, które przez pierwsze 5 miesięcy 2021 r. były zamknięte.

Table 7. Liczba osób otrzymujących wsparcie w zakresie włączenia społecznego

państwo członkowskie	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	% UE
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 %
UE	38 699	29 736	29 986	17 891	100 %

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

W tabeli 8 przedstawiono poszczególne grupy docelowe, które otrzymały wsparcie w zakresie włączenia społecznego w czterech wspomnianych państwach członkowskich. Sumy wartości w kolumnach mogą przekraczać 100 %, ponieważ jedna osoba mogła zostać przydzielona do kilku kategorii. Niderlandy nadal koncentrowały się wyłącznie na osobach w wieku powyżej 65 lat, a wsparcie oferowano głównie kobietom (85 %). Wśród głównych grup osób, które otrzymały wsparcie w zakresie włączenia społecznego w pozostałych trzech krajach, znaleźli się migranci, osoby obcego pochodzenia lub osoby należące do mniejszości. Dania i Szwecja skupiały się niemal wyłącznie na osobach bezdomnych.

Table 8. Kategorie osób otrzymujących wsparcie w zakresie włączenia społecznego w 2021 r.

	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%

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Odsetek odbiorców wsparcia w zakresie włączenia społecznego porównano z odsetkiem sprzed 2020 r. (zob. tabela 9). Podobnie jak w przypadku wsparcia żywnościowego **zmiany w poszczególnych grupach docelowych są stosunkowo ograniczone na poziomie zagregowanym**. W okresie pandemii można zaobserwować wyższy odsetek osób bezdomnych (o 14 punktów procentowych), wynikający głównie z wyższych liczb bezwzględnych w tej grupie docelowej w Szwecji i Danii. Programy w tych dwóch krajach były ukierunkowane wyłącznie na tę grupę docelową. W efekcie nie ma to wpływu na odsetek odbiorców na szczeblu krajowym (odpowiednio 100 % i 97 %), ale na poziomie UE, gdzie wzrost w liczbach bezwzględnych znajduje również odzwierciedlenie we względnym odsetku ogółu ludności. W ogólnej liczbie odbiorców w Szwecji wzrósł ponadto odsetek migrantów; państwo to poinformowało, że szczególnie w 2021 r. osoby ze środowisk migracyjnych powróciły do Szwecji, ale często znajdowały się w bardziej niepewnej sytuacji niż wcześniej z powodu pandemii.

Table 9. Zmiana w grupach docelowych objętych PO II w latach 2014–2019 (przed pandemią) i 2020–2021 (w punktach procentowych)

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

Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

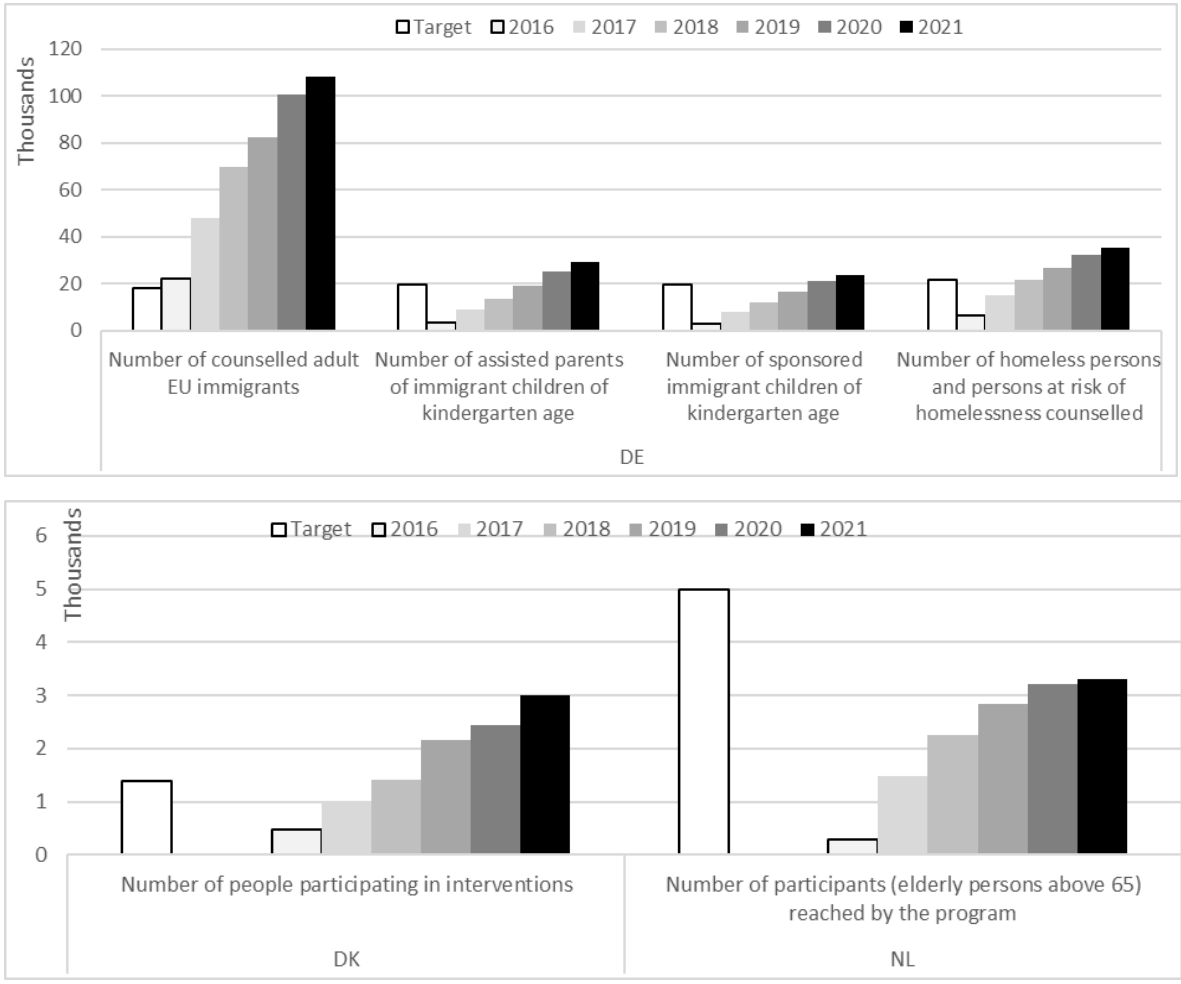
Przegląd przyjętego przez Niemcy, Danię, Niderlandy i Szwecję podejścia do włączenia społecznego pomaga wyjaśnić ich wybory dotyczące programowania. W przeciwieństwie do wsparcia żywnościowego i podstawowej pomocy materialnej programy włączenia społecznego w ramach FEAD nie obejmują monitorowania wdrażania na podstawie wspólnych wskaźników. Zamiast tego państwa mogą same ustalać wskaźniki, tak aby można je było ukierunkować na konkretne rodzaje planowanych działań. Wybory dotyczące poszczególnych programów opisano bardziej szczegółowo poniżej.

- **Niemcy w swoim programie koncentrują się na dotarciu do nowo przybyłych obywateli UE i ich dzieci**, którym pomagają w dostępie do wczesnej edukacji, a także do osób bezdomnych, którym ułatwiają dostęp do doradztwa i środków wsparcia. Już w pierwszym roku realizacji programu Niemcy przekroczyły swój cel w zakresie doradztwa – wsparciem tym objęto 18 044 imigrantów. W kolejnych latach liczba ta wzrosła łącznie do ponad 108 000 imigrantów. Stanowi to znaczne przekroczenie celu dotyczącego liczby dorosłych imigrantów, którym udzielono doradztwa. W ostatnim czasie osiągnięto też inne cele w tym zakresie. Na przykład cel w zakresie doradztwa w odniesieniu do imigrantów z dziećmi w wieku przedszkolnym osiągnięto w 2020 r., a cel w odniesieniu do osób bezdomnych osiągnięto w 2018 r., przy czym od tego czasu liczba ta wzrosła łącznie do ponad 35 000.
- W Danii **wsparcie z FEAD jest skoncentrowane na osobach bezdomnych**. Do takich osób kierowane jest wsparcie środowiskowe, w ramach którego zapewnia się tymczasowe zakwaterowanie, pomieszczenia do przechowywania, a także działania i programy społeczne zwiększające szanse na zatrudnienie. Dania osiągnęła cel polegający na objęciu tym wsparciem 1 400 osób w 2018 r., a do 2021 r. wsparcie otrzymało łącznie 3 016 osób.
- Niderlandy wykorzystują wsparcie w zakresie włączenia społecznego z FEAD, aby **wspomagać osoby starsze o niskim dochodzie do dyspozycji z myślą o zapobieganiu wykluczeniu społecznemu i wyeliminowaniu go**. Działania te realizuje się za pośrednictwem programów środowiskowych, prowadzonych głównie w lokalnych bibliotekach w czterech największych miastach, gdzie organizowane są działania i programy społeczne. W ramach programu nie osiągnięto jeszcze celu, jakim jest zapewnienie wsparcia 5 000 osób; do końca 2021 r. taką pomoc otrzymało 3 299 osób. W rocznym sprawozdaniu z wdrażania stwierdzono, że w programie przedkłada się jakość nad ilość; w latach 2020 i 2021 wsparcie otrzymało mniej odbiorców, niż oczekiwano, ze względu na ograniczenia związane z COVID-19. Miały one ogromny wpływ na wsparcie w Niderlandach, ponieważ jest ono skierowane wyłącznie do osób starszych. Grupa ta była szczególnie narażona na COVID-19, a zatem znacznie trudniej było dotrzeć do niej w czasie pandemii.
- **W Szwecji z FEAD wspiera się osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej (osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością, migrantów, osoby obcego**

pochodzenia, mniejszości i kobiety), które nie są aktywne zawodowo i mieszkają w Szwecji krócej niż 3 miesiące. Kryterium miejsca zamieszkania gwarantuje, że pomoc w ramach FEAD będzie skierowana do grupy docelowej, która nie jest objęta ustawą o usługach społecznych. Celem programu jest dostarczenie podstawowych informacji na temat społeczeństwa szwedzkiego, których potrzebuje grupa docelowa, a także ukierunkowanych informacji na temat kwestii zdrowotnych. Poza wspólnymi wskaźnikami nie ustalono żadnych celów w zakresie wyników, które umożliwiałyby dokonanie przeglądu postępów.

Na wykresie 9 podsumowano postępy w osiąganiu celów dotyczących wskaźników wyniku. W Niemczech, Danii i Niderlandach wszystkie cele osiągnięto do końca 2021 r.

Figure 9. Postępy w osiąganiu celów w zakresie wyników – PO II – Włączenie społeczne



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

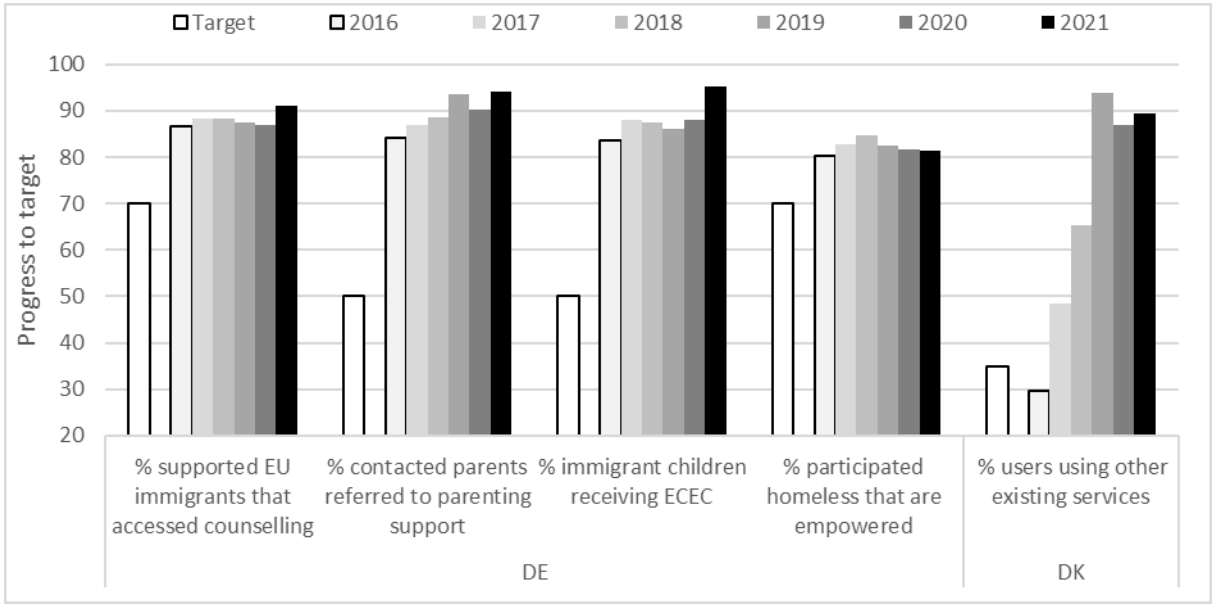
We wszystkich czterech programach określono cele w zakresie rezultatów oparte na celach szczegółowych, przedstawione na wykresie 9. **Wszystkie cele w zakresie rezultatów osiągnięto z łatwością, często już w pierwszym roku wdrażania**. Rodzi to pewne wątpliwości co do poziomu ambicji poszczególnych celów.

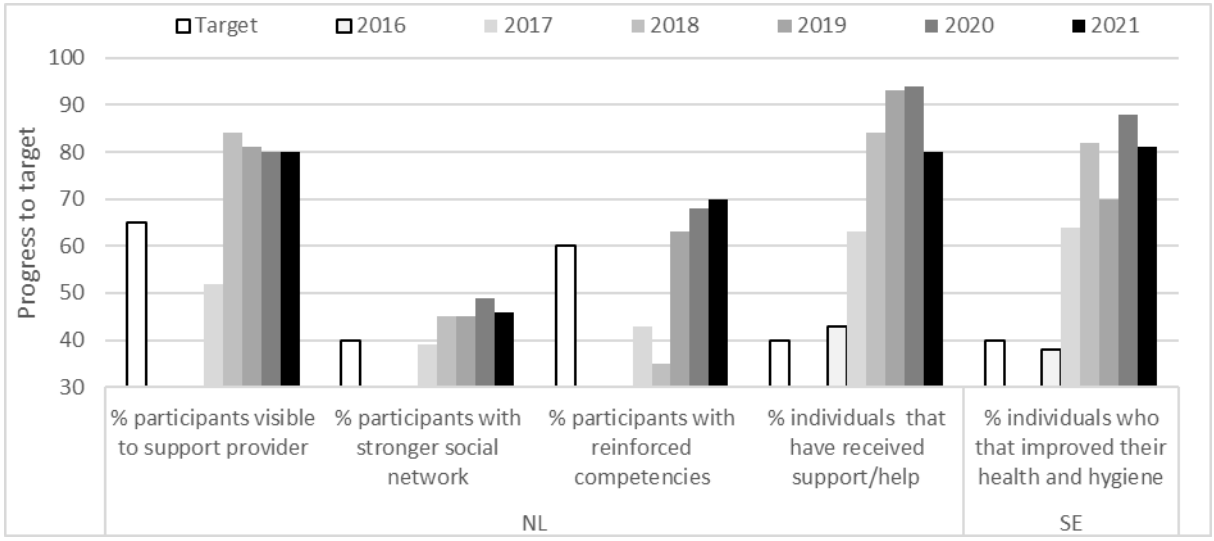
- W Niemczech **w przypadku wszystkich czterech wskaźników rezultatu osiągnięto założone cele**. Odsetek objętych wsparciem imigrantów, którzy uzyskali dostęp do doradztwa, wyniósł około 90 %, a w 2021 r. był jeszcze wyższy. W przypadku

pozostałych trzech wskaźników uzyskano stabilne lub coraz lepsze wyniki, znacznie wykraczające ponad ustalony poziom.

- W Danii **odsetek osób korzystających z programu, a jednocześnie również z innych usług znacznie wzrósł** od początkowych lat realizacji do obecnego poziomu 89 % odbiorców docelowych. W rocznym sprawozdaniu z wdrażania przytoczono ten fakt jako przykład udanych działań środowiskowych realizowanych w ramach trwających projektów, nie opisano jednak przy tym konkretnych czynników sukcesu.
- W Niderlandach **z łatwością osiągnięto wszystkie cele w zakresie rezultatów**, chociaż utrzymują się zaległości pod względem liczby uczestników (wyniki). Uczestnicy, którzy pozostają w kontakcie z podmiotem udzielającym wsparcia, mają silniejsze sieci społecznościowe, rozwinęli umiejętności i otrzymali inne rodzaje wsparcia, a ich odsetek jest znacznie wyższy od założonego celu w praktycznie każdym roku wdrażania.
- Ponadto w Szwecji **cel wyznaczony w odniesieniu do liczby uczestników, których stan zdrowia i higieny poprawił się, osiągnięto już w 2017 r.**, czyli w drugim roku składania sprawozdań z wdrażania.

Figure 10. Postępy w osiąganiu celów w zakresie rezultatów – PO II – Włączenie społeczne

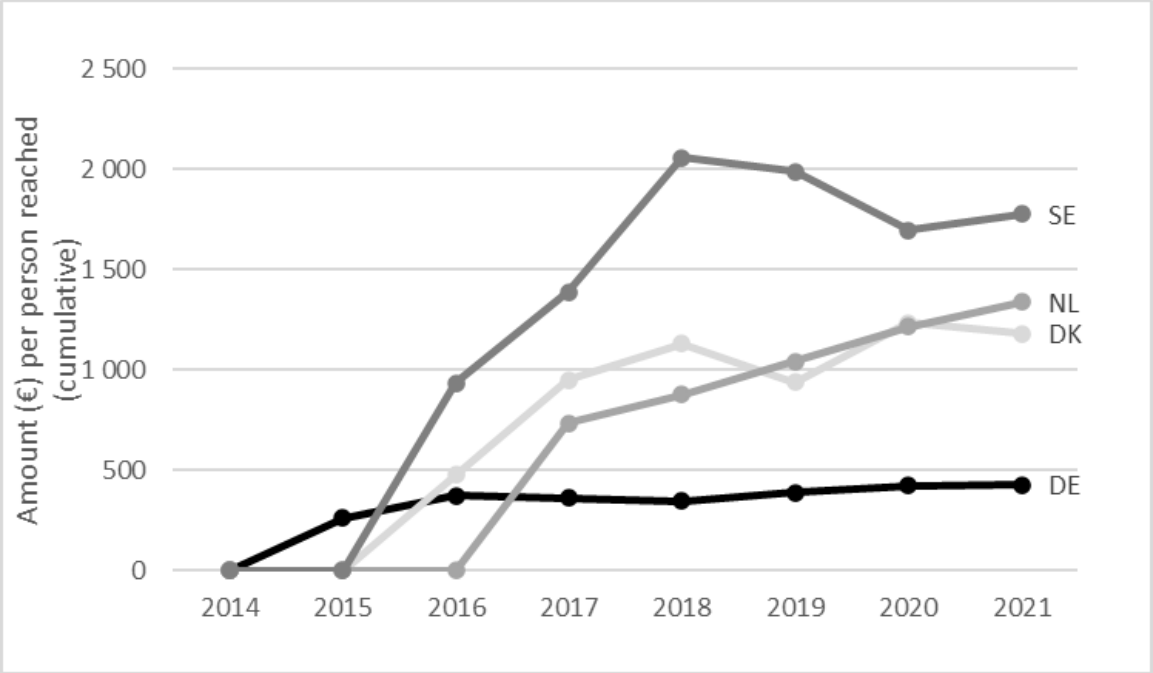




Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

Oceniono również zmiany całkowitego kosztu na osobę objętą wsparciem w zakresie włączenia społecznego (zob. wykres 10). Ponieważ wartości zgłaszane w poszczególnych latach mogą się znacznie różnić, a czasami niektóre koszty są związane z uczestnictwem w różnych latach, w analizie ograniczono się do skumulowanych kosztów jednostkowych. Wraz z realizacją programów wartości szczytowe (lub minimalne) wywołane różnicami w liczbie zgłaszanych osób lub poziomie zgłaszanych kosztów stają się mniej prawdopodobne, ponieważ są one wchłaniane przez łączne sumy. **W tym przeglądzie przedstawiono porównywalne koszty jednostkowe w trzech z czterech programów włączenia społecznego. Niemcy zgłosiły znacznie niższe koszty jednostkowe (360 EUR) w porównaniu z kosztami w Szwecji (1 776 EUR), Niderlandach (1 336 EUR) i Danii (1 182 EUR).** Różnice te można najlepiej wytłumaczyć różnymi poziomami intensywności wsparcia. Dane liczbowe ukazują również ogólną tendencję wzrostową kosztów na osobę w tych trzech ostatnich krajach. Roczne sprawozdania z wdrażania nie zawierają spójnych wyjaśnień dotyczących tej tendencji.

Figure 11. Roczny koszt poniesiony/wypłacony na osobę, do której dotarła pomoc – porównanie w podziale na państwa członkowskie – PO II Włączenie społeczne



Źródło: roczne sprawozdania z wdrażania za 2021 r., zaktualizowane do 15 grudnia 2022 r.

2.3. Zasady ogólne

W art. 5 rozporządzenia w sprawie FEAD określono szereg zasad przekrojowych, których należy przestrzegać we wszystkich programach FEAD. Państwa członkowskie są zobowiązane do składania sprawozdań na temat tego, w jaki sposób zasady te są uwzględniane. Poniżej bardziej szczegółowo omówiono najistotniejsze z nich.

Istnieją dwa główne sposoby zgłaszania przez państwa członkowskie, w jaki sposób ich działania uzupełniają istniejące unijne instrumenty spójności i działania krajowe mające na celu przeciwdziałanie deprywacji materialnej oraz zwalczanie ubóstwa i

wykluczenia społecznego, przy jednoczesnym unikaniu podwójnego finansowania. Niektóre państwa członkowskie przedstawiły krótkie sprawozdania na temat zapobiegania powielaniu działań. Na przykład Łotwa zgłosiła, że organizacje będące beneficjentami muszą podpisać oświadczenie, że nie będą ubiegać się o wsparcie z różnych funduszy UE na to samo działanie. Inne, jak Portugalia, opierają się na ujednoliconych systemach informacji i monitorowania, aby zapobiegać podwójnemu finansowaniu.

Druga grupa państw członkowskich przedstawiła szczegółowe informacje na temat tego, w jaki sposób ich programy czerpią korzyści z ewentualnych synergii między funduszami. Koordynacja między EFS a FEAD jest zorganizowana w oparciu o powiązania instytucjonalne między właściwymi instytucjami zarządzającymi, np. zasiadanie w komitecie monitorującym każdego z funduszy. Poza formalnymi ustaleniami instytucje zarządzające zgłaszają również inicjatywy w zakresie aktywnej komunikacji w celu zapewnienia, aby beneficjenci, odbiorcy i partnerzy rządowi wiedzieli o prowadzonych działaniach.

Szereg konkretnych projektów miało na celu wykorzystanie możliwych synergii między funduszami. Zarówno Finlandia, jak i Litwa wskazały wiele projektów EFS opracowanych jako środki pomocnicze mające na celu zwiększenie włączenia społecznego osób, które otrzymują również pomoc w ramach FEAD, polegające na wspieraniu podobnych organizacji partnerskich w organizowaniu działań następczych. W Polsce wytyczne instytucji zarządzającej zawierają wymóg przekazywania przez organizacje będące beneficjentami odbiorcom pomocy żywnościowej informacji o tym, w jaki sposób mogą korzystać z odpowiedniego wsparcia z EFS, oraz udzielania im pomocy w zgłaszaniu się do skorzystania z tych środków.

Wszystkie państwa członkowskie poinformowały, że w ich programach FEAD uwzględnia się zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz zapobiegania wszelkiej dyskryminacji w szerszym ujęciu (art. 5 ust. 11). Jest to widoczne na przykład w kryteriach wyboru organizacji i projektów partnerskich. Strategie informacyjne przyjęte przez organizacje partnerskie w celu realizacji projektów opierają się na tych zasadach. Dane gromadzone w systemach monitorowania umożliwiają przegląd bieżących praktyk. Irlandia przedstawiła, w jaki sposób dane demograficzne, w tym podział ze względu na płeć, są analizowane w sprawozdaniach kwartalnych przez lokalne organizacje partnerskie oraz podczas wizyt na miejscu w miejscach dystrybucji.

Jeśli chodzi o kryteria wyboru produktów spożywczych, państwa członkowskie podkreślają, że stosują się do obiektywnych kryteriów uwzględniających rolę produktów w zapewnianiu zbilansowanej diety[16]. Belgia wskazała na wkład ekspertów w wybór produktów spożywczych, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb odbiorców, a także wartości odżywczej, okresu przechowywania i indeksu glikemicznego. Bułgaria powołała się na zalecenia Ministerstwa Zdrowia dotyczące sposobu zagwarantowania zbilansowanej diety. Hiszpania poinformowała, że przy wyborze podstawowych produktów żywnościowych koncentruje się głównie na jak największym zaspokojeniu potrzeb żywieniowych osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji przez dostarczanie podstawowych składników odżywczych (białka, węglowodany, tłuszcze, błonnik, witaminy i minerały), z zachowaniem jak największej różnorodności, a także na zmniejszeniu niedoborów żywieniowych. Finlandia

[16] Art. 5 ust. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz.U. L 72 z 12.3.2014, s. 1).

przyjmuje podobne zasady, zgodnie z wytycznymi Państwowego Komitetu Doradczego ds. Żywienia. W Chorwacji dystrybuowana żywność musi spełniać surowe normy jakości określone w przepisach krajowych dotyczących rolnictwa i żywności oraz być produkowana i przetwarzana w sposób zrównoważony. Malta wykorzystała część programu FEAD dotyczącego wsparcia żywnościowego na rozpoczęcie kampanii rozdawania dzieciom w wieku szkolnym owoców, warzyw i mleka. Kampania miała pomóc w tworzeniu kultury zdrowych i zrównoważonych nawyków żywieniowych u małych dzieci. W Słowenii żywność wybrano na podstawie propozycji części organizacji partnerskich, z uwzględnieniem podstawowych produktów spożywczych (takich jak mleko, makarony i ryż). Uzupełniono je o żywność oddawaną w ramach darowizn lub zakupioną przez organizacje partnerskie w celu stworzenia zbilansowanej i zdrowej paczki żywnościowej. Podobnie jak państwa wymienione powyżej Słowacja również uwzględnia wnioski organizacji partnerskich i bierze pod uwagę opinie Urzędu Zdrowia Publicznego dotyczące konieczności przestrzegania zalecanego dziennego spożycia określonego w ustawodawstwie słowackim.

Szereg państw członkowskich podnosi również kwestię ograniczenia marnotrawienia żywności jako zasady przewodniej. Takie działanie jest związane z celem zrównoważonego rozwoju ONZ nr 12.3, który zakłada do 2030 r. zmniejszenie o połowę ilości marnotrawionej żywności na osobę, oraz z inicjatywami UE na rzecz ograniczenia marnotrawienia żywności, takimi jak strategia „Od pola do stołu”[17]. Wszystkie wyżej wymienione państwa członkowskie uwzględniają już doświadczenie organizacji partnerskich, co pozwala im dostarczać produkty spożywcze odpowiadające potrzebom odbiorców. Wybierane produkty spożywcze są regularnie zmieniane w celu odzwierciedlenia zmieniających się potrzeb lub praktycznych **doświadczeń**, które pomagają ograniczyć ewentualne marnotrawienie żywności. Szereg państw członkowskich wprowadziło dodatkowe środki. W Finlandii bezpieczeństwo żywności stanowi poważny problem, a kraj ten bierze pod uwagę kwestię transportu wybranych środków spożywczych, ograniczone możliwości organizacji partnerskich, jeśli chodzi o przechowywanie, oraz okres przechowywania produktów. Z tego powodu Finlandia nie oferuje produktów świeżych ani produktów, które wymagają transportu chłodniczego i przechowywania w chłodniach. Słowacja celowo wybiera również produkty, które są łatwe do przechowywania, nie wymagają ku temu szczególnych warunków i mają wystarczająco długi okres trwałości. Irlandia stosuje bardzo interesujące podejście do marnotrawienia żywności, oparte na partnerstwie z FoodCloud, nienastawionym na zysk przedsiębiorstwem społecznym utworzonym w celu zwalczania problemu marnotrawienia żywności. FoodCloud działa jako łącznik między przedsiębiorstwami z dużymi nadwyżkami żywności a organizacjami charytatywnymi działającymi w społecznościach w całym kraju. Dzięki temu zapewnia odbiorcom końcowym szeroki wachlarz dobrej jakości produktów spożywczych z nadwyżek. Przedsiębiorstwa przekazujące żywność odnoszą korzyści w postaci niższych kosztów utylizacji odpadów i wnoszą znaczący i praktyczny wkład w społeczeństwo.

Kolejnym ważnym aspektem przekrojowym, o którym państwa członkowskie informowały w kontekście wyboru podstawowej pomocy materialnej, jest zwracanie uwagi na klimat i środowisko. Austria zgłosiła, że starano się wybierać trwałe produkty wysokiej jakości, a przy tym zwiększyć wykorzystanie produktów pochodzących z recyklingu; na przykład od 2020 r. wszystkie dostarczane plecaki i torby szkolne są produkowane z tkanin wykonanych z butelek PET poddanych recyklingowi. Czechy również

[17] Komisja Europejska (2020), *Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego* (COM(2020) 381 final).

wskazały, że w ich przypadku wybór produktów opiera się na założeniu, że nie mogą one szkodzić środowisku naturalnemu, a w ramach programu promuje się recykling. Na przykład wybiera się papier toaletowy wykonany w 100 % z materiału pochodzącego z recyklingu. Podobnie Rumunia zwraca uwagę na wymogi dotyczące pakowania produktów higienicznych dystrybuowanych w ramach projektów dotyczących podstawowej pomocy materialnej. Etykiety tych produktów muszą zawierać informacje dotyczące ochrony środowiska i recyklingu opakowań. Rumunia zwraca też szczególną uwagę na ochronę zasobów naturalnych przez ponowne wykorzystywanie drewnianych palet, na których dostarczane są paczki żywnościowe, oraz ograniczenie zużycia papieru przez informowanie o projektach za pośrednictwem poczty elektronicznej.

3. PODSUMOWANIE

W 2021 r. pandemia COVID-19 nadal miała ogromny wpływ na FEAD. Państwa członkowskie musiały zweryfikować priorytety programów FEAD, grupy docelowe, działania i rodzaje wsparcia, a jednocześnie zapewniać ciągłe wsparcie dla wrażliwych grup społecznych. Dodatkowy budżet udostępniony w ramach REACT-EU zapewnił dalsze wsparcie dla inicjatyw mających na celu zaradzenie wyższemu poziomowi niepewności w całej UE wywołanej pandemią. Dzięki temu w ramach istniejących programów FEAD można było **oferować większe wsparcie żywnościowe i podstawową pomoc materialną w grupach docelowych, co pozwoliło zapewnić kluczowe wsparcie osobom już znajdującym się w niepewnej sytuacji.** W związku z tym FEAD okazał się ważnym instrumentem wspierania realizacji ambitnych celów Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych dotyczących zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zapewnia on również elastyczny sposób wydatkowania dodatkowych środków budżetowych udostępnionych w ramach REACT-EU.

W 2021 r. roczne zadeklarowane wydatki były znacznie wyższe niż w poprzednich latach, co spowodowało zwiększenie ogólnego wskaźnika wykorzystania środków. W porównaniu z kwotą 525,2 mln EUR zadeklarowaną w 2020 r. w rocznych sprawozdaniach z wdrażania za 2021 r. zadeklarowano wyższą kwotę – łącznie 703,9 mln EUR. Ta poprawa we wdrażaniu była konieczna, biorąc pod uwagę łączny wskaźnik wykorzystania środków wynoszący na koniec 2021 r. 63 % (3,1 mld EUR). W związku z tym, że pozostały jeszcze dwa lata wdrażania, w nadchodzącym roku konieczne będzie zwiększenie tempa wdrażania, aby uniknąć anulowania zobowiązań. Do końca 2021 r. w ramach zatwierdzonych budżetów zgłoszono łączną kwotę 4,7 mld EUR (94 % przydzielonego budżetu), a beneficjenci ponieśli lub uregulowali wydatki w wysokości 3,6 mld EUR (czyli 72 % przydzielonego budżetu).

Szacowana liczba odbiorców wsparcia żywnościowego (15 mln) i podstawowej pomocy materialnej (2,1 mln) utrzymała się na względnie stabilnym poziomie w porównaniu z rokiem poprzednim. Od 2019 r. systematycznie rosła ilość żywności wyrażona w tonach, aż w 2021 r. wyniosła prawie 450 000 ton. Tendencję wzrostową odnotowano również w przypadku ogólnej wartości pieniężnej podstawowej pomocy materialnej, która wyniosła 34,9 mln EUR. Przed pandemią i w jej trakcie nie zaobserwowano żadnych istotnych zmian pod względem rodzajów odbiorców, z wyjątkiem niewielkiej liczby państw. Nie oznacza to jednak, że programy nadal funkcjonowały w taki sam sposób jak przed pandemią COVID-19; informowano bowiem o dostosowaniu odbiorców docelowych w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb w czasie pandemii. Fakt ten nie zawsze jest widoczny w porównaniach, ponieważ w niektórych przypadkach **zakres został ponownie określony *w ramach* tego samego rodzaju kategorii**. Na przykład rozszerzono wsparcie na istniejących już odbiorców, takich jak dzieci, osoby starsze i migranci.

W rocznych sprawozdaniach z wdrażania państwa członkowskie informowały, że na potencjalny zasięg FEAD w dalszym ciągu wpływ miały problemy w zakresie zdolności organizacji partnerskich i wyzwania logistyczne (dostawy do domów, mobilizowanie wolontariuszy, identyfikacja odbiorców) związane głównie z pandemią COVID-19, o których wspomniano już w 2020 r. Lokalne organizacje będące beneficjentami znalazły sposoby radzenia sobie z obowiązującymi ograniczeniami i nadal mogły wspierać podobną liczbę odbiorców co w 2020 r. Skutki ograniczeń związanych z COVID-19 były bardziej odczuwalne w przypadku inicjatyw na rzecz włączenia społecznego (w programach PO II w

Niemczech, Danii, Niderlandach i Szwecji), głównie dlatego, że obiekty wykorzystywane do oferowania wsparcia środowiskowego (biblioteki, ośrodki społecznościowe itp.) często podlegały obowiązkowemu zamknięciu podczas lockdownu. Przy dystrybucji żywności i pomocy materialnej także napotkano problemy logistyczne, ale udało się je ostatecznie rozwiązać, co pozwoliło odpowiedzieć na ciągłe zapotrzebowanie na wsparcie oraz utrzymać poziom dostaw zbliżony do poprzedniego roku pandemii. Biorąc pod uwagę utrzymującą się na stałym poziomie liczbę odbiorców podczas lockdownów związanych z COVID-19 w 2021 r., można stwierdzić, że wyzwania te zostały zrekompensowane przez większy popyt spowodowany pandemią.

Ostatnie dwa lata wdrażania FEAD będą wiązały się z innymi wyzwaniami. Przy większej presji na ukończenie projektów i zgłoszenie wszystkich istotnych wydatków na wdrażanie FEAD prawdopodobnie wpłynie niepewność co do potencjalnych ograniczeń zdrowotnych, przepływów migracyjnych spowodowanych rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie oraz innych wyzwań zewnętrznych.