



Брюксел, 14.11.2018 г.
COM(2018) 742 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Обобщение на годишните доклади за изпълнението на оперативните програми,
съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица
през 2016 г.**

Обобщение на годишните доклади за изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица през 2016 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD)¹ допринася за облекчаването на най-тежките форми на бедност в ЕС като хранителния недоимък, детска бедност и бездомничеството. Въпреки че през 2016 г. ситуацията се подобри, делът на хората, които са изложени на риск от бедност и социално изключване (23,5 %) и на засегнатите от тежки материални лишения (7,5 %) продължава да е висок. FEAD подпомага групите в най-неравностойно положение в обществото чрез предоставяне на храни и основни потребителски стоки като училищни пособия и продукти за хигиенни цели или чрез организиране на дейности за социално приобщаване.

Общата сума, която е на разположение по FEAD, възлиза на 3,8 милиарда евро по текущи цени. ЕС предоставя съфинансиране в максимален размер на 85 % за допълване на ресурсите, отпуснати от държавите членки, вследствие на което общата стойност на фонда възлиза на около 4,5 милиарда евро.

Неговата добавена стойност се изразява в това, че по него се осигурява специално насочена подкрепа за група от хора, които може да не са в състояние да имат пряк достъп и да се възползват от други инструменти за отпускане на средства на ЕС, като например европейските структурни и инвестиционни фондове². На програмно ниво държавите членки може да избират да разработят: i) оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане (ОП I); и/или ii) оперативна програма за социално приобщаване (ОП II). Те могат да определят целевите групи, специфичните видове подкрепа, която се предоставя, и географското покритие на техните програми. Осигуряването на храни и/или основно материално подпомагане трябва да бъде допълнено от съпътстващи мерки, например насочване към социални служби.

В съответствие с член 13, параграф 9 от Регламент (ЕС) № 223/2014 (Регламентът относно FEAD) настоящото обобщение се основава на информацията, която се съдържа в докладите за изпълнението за 2016 г., както са били приети от Комисията. Всички държави членки представиха доклад за изпълнението, с изключение на Обединеното кралство, тъй като изпълнението на фонда все още не беше започнало там.

С оглед на изтеклото време между изпълнението и докладването в доклада се съдържа също така информация за последните тенденции, когато тази информация е налична.

¹ Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ОВ L 72, 12.3.2014 г., стр. 1).

² Стратегически доклад за 2017 г. относно изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове, COM(2017) 755 final.

2. НАПРЕДЪК В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ

2.1. Общи тенденции и тенденции на ниво ЕС

До края на 2016 г. Комисията прие **правната рамка** и публикува всички актове за изпълнение и делегирани актове. Стартирано беше също така преразглеждане на Финансовия регламент³, включително изменения на Регламента относно FEAD, за да се разшири използването на опростени варианти за разходите и да се осигури повече гъвкавост. Изменението включва и защита за безвъзмездните средства, предназначени за партньорските организации. С тази защита се гарантира, че финансовата корекция, която се прилага към разходите за закупуване на даден публичен орган поради неспазване на приложимото право, няма да доведе до намаляване на допустимите разходи на партньорските организации, при условие че те са различни органи.

До март 2015 г. Комисията прие всички **оперативни програми (ОП)**, като всички те вече са във фазата на изпълнението, с изключение на Обединеното кралство, където изпълнението все още не е започнало. Освен това до 2016 г. по-голямата част от държавите членки бяха завършили процеса на определяне на органите. През 2016 г. бяха изменени редица оперативни програми, за да се подобри механизмът за идентифициране на най-нуждаещите се лица, за подбор на партньорски организации (BG, HU) или за добавяне на допълнителни мерки като училищни обеда (CZ).

Експертната група по FEAD, която включва членове на управляващите органи, проведе две срещи през 2016 г., за да обсъжда въпроси, свързани с изпълнението, които засягат програмите в рамките на FEAD. По време на тези срещи държавите членки представиха обзор на широк кръг от въпроси, в това число как на национално ниво са установени насоки за балансирано хранене, както и обзор на разпределянето на пресни храни. Обсъдено беше също така потенциалното прилагане на използването на интервенционни запаси⁴ в съответствие с Регламента относно FEAD. Освен това до юли 2017 г. Комисията беше домакин на **11 срещи на мрежата на FEAD**. Мрежата е съставена от заинтересовани страни по FEAD, като нейната задача е да опосредства обмяната на опит и добри практики. През 2016 г. срещите бяха с акцент върху различните аспекти на FEAD, с които се цели подпомагане на социалното приобщаване на най-нуждаещите се лица. Участниците представиха проучвания на отделни случаи и споделиха предизвикателства и решения по въпроси от общ интерес във връзка с изпълнението на програмите в рамките на FEAD.

На срещата с **представители на партньорските организации на равнището на ЕС**, проведена на 5 декември 2016 г., Комисията представи състоянието на FEAD въз основа на предходния годишен доклад за изпълнението, като направи също така кратък преглед на предложените промени в Регламента относно FEAD. В рамките на направената презентация беше разгледано как гражданското общество е спомогнало за

³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за изменение на регламент (ЕС) № 2012/2002, регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и на Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, COM(2016) 605 final.

⁴ Запаси, поддържани от национални интервенционни агенции в Европейския съюз в резултат на интервенционно закупуване на стоки, които са предмет на подкрепа на пазарните цени.

изготвянето на Регламента относно FEAD. След това беше представен преглед на първата година от функционирането на мрежата на FEAD, за да се улесни обменът на добри практики между всички заинтересовани страни, които участват в прилагането на FEAD.

Комисията продължи да отбелязва напредък по **средносрочната оценка на FEAD**. Приключена беше откритата обществена консултация със заинтересованите страни по FEAD и с обществеността, а резултатите от нея, заедно с проведените структурирани проучвания, бяха използвани при изготвянето на проекта на доклада за оценка. Проектът на доклада беше представен на експертната група по FEAD. Окончателната версия на средносрочната оценка ще бъде представена на Европейския парламент и на Съвета до 31 декември 2018 г.

2.2. Финансово изпълнение

Погледнато цялостно финансовото изпълнение на програмите в рамките на FEAD беше ускорено още през 2015 г., като възходящата тенденция продължи и през 2016 г. През 2016 г. за подкрепа на операциите по FEAD в 27 държави членки бяха предоставени 508,6 милиона евро в сравнение с 470,0 милиона евро през 2015 г. Това означава общо поети задължения за периода 2014—2016 г. в размер на 1 315,9 милиона евро, представляващи 30 % от общите ресурси на програмите (ЕС и национално съфинансиране). Аналогично плащанията към бенефициерите продължиха да се увеличават, като през 2016 г. бяха платени 429,4 милиона евро спрямо 385,9 милиона евро през 2015 г. Подробната финансова разбивка, също и по държави членки, е представена в таблица I от приложението.

Най-голям напредък беше отчетен по отношение на заявленията за плащане, подадени към Комисията. През 2016 г. 24 държави членки декларираха общо 353,8 милиона евро допустими публични разходи, които представляваха повече от седемкратно увеличение спрямо 2015 г. (46,3 милиона евро). Наред с това общата сума на плащанията възлезе на 1,022 милиарда евро към 31 декември 2017 г., от които 603 милиона евро бяха междинни плащания.

2.3. Физическо изпълнение

През 2016 г. общо 23 държави членки предоставиха храна и материално подпомагане и подкрепиха социалното приобщаване на най-нуждаещите се лица в ЕС. 19 държави членки разпределяха храна и/или основно материално подпомагане, както и съпътстващи мерки (ОП I), а 4 държави стартираха програми за социално приобщаване чрез ОП II (вж. фигура 1). В 5 държави членки имаше пречки, които не позволиха изпълнението.

По оценки почти 16 милиона души са се възползвали от помощ по линия на FEAD през 2016 г., като е реализиран значителен напредък в сравнение с 2015 г. Тази цифра може да се разбие на 15,2 милиона души (96 %), които са получили подпомагане с хранителни продукти, над 662 000 (4 %), които са получили основно материално

подпомагане, и около 23 000, които са участвали в програми за социално приобщаване (ОП II)⁵.

Между 2014 г. и 2016 г. по линия на FEAD беше предоставено подпомагане на около 38 милиона души. През 2016 г. продължи изпълнението на ОП I и ОП II, като в сравнение с данните за 2015 г. допълнителни 2,2 милиона души получиха подпомагане по линия на FEAD. Четирите държави членки (GR, IE, MT, SK), които започнаха предоставянето на подпомагане през 2016 г., предоставиха подпомагане с хранителни продукти допълнително на 657 000 души, а други 4 (BG, FI, FR, RO) достигнаха 1,5 милиона повече хора, отколкото през 2015 г. Шестте държави членки, които предоставиха основно материално подпомагане (AT, CZ, GR, LU, LV, SK), отчетоха почти деветкратно увеличение на броя на хората, получаващи такъв вид подпомагане спрямо 2015 г.

Фигура 1: Вид на подпомагането, предоставено през 2016 г.

ОП	Вид подпомагане	Държава членка
ОП I	Храни	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, MT, PL, RO, SI (13)
	Основно материално подпомагане	AT (1)
	И двете	CZ, GR, LU, LV, SK (5)
ОП II	Социално приобщаване	DE, DK, NL, SE (4)

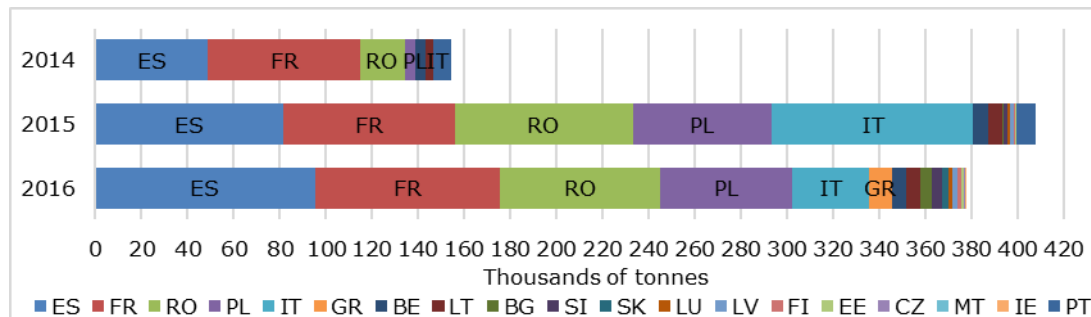
ОП I — Храни и основно материално подпомагане

18 държави членки предоставиха подпомагане с хранителни продукти през 2016 г. Повече от 90 % от подпомагането с храни, изразено в тегло, беше предоставено от 5 държави: ES, FR, RO, PL и IT. През 2016 г. бяха разпределени общо 377 500 тона хранителни продукти, като за периода 2014—2016 г. възлизат на 939 600 тона. Въпреки че избраните видове хранителни продукти останаха доста сходни с предходната година, общото количество на разпределените за подпомагане хранителни продукти намаля със 7 % в сравнение с предходната година. Това се дължи главно на факта, че отчетените от IT тонове хранителни продукти бяха по-малко, отколкото през 2015 г., отчасти поради забавянния на тръжните процедури. Освен това разпределянето на хранителни продукти в PT беше прекъснато през 2016 г., тъй като програмата беше предмет на преразглеждане. В LT, BE, PL и RO обемът на подпомагането с хранителни продукти леко е намалял. В останалите 13 държави обемът на подпомагането с хранителни продукти е увеличен, но намаляването в другите държави членки не беше компенсирано: в абсолютно изражение увеличени бяха отчетени главно в ES и FR (съответно 17 % и 8 %). През 2016 г. GR, SK, MT и IE стартираха подпомагането с хранителни продукти, а в BG и CZ бяха предоставени значително по-големи количества (вж. също така фигура 2). Даренията на храни бяха част от подпомагането с хранителни продукти в 4 държави, макар че тази форма остана ограничена.

⁵

Що се отнася до ОП I, представените данни се базират на изчисленията на партньорските организации въз основа на подходи за формиране на извадки (напр. преброяване на получателите в определени дни или в определени седмици от годината и екстраполиране) или други методи. Както за ОП I, така и за ОП II е възможно крайните получатели да са преброени повече от веднъж; в резултат на това общият брой на крайните получатели по целеви групи е по-висок от общия брой крайни получатели, отчетени от държавите членки.

Фигура 2: Подпомагане с хранителни продукти, предоставени през периода 2014—2016 г. (хиляди тона)

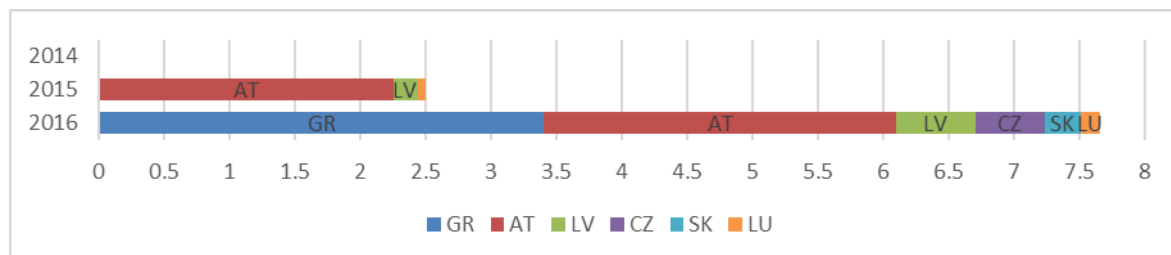


Източник: Общ показател за крайни продукти по FEAD (ID 11), 2014—2016 г.

17 държави членки предоставяха пакети с храни, а 10 от тях предоставяха също така готови ястия. Общото количество на пакетите с храни беше сходно с това за 2015 г. Отчетено беше 14 % увеличение на предоставените ястия спрямо предходната година. Подпомагането с хранителни продукти в BG, ES и MT беше финансирано изцяло от FEAD. В останалите държави подпомагането с хранителни продукти беше допълнено с хранителни продукти, които са финансирани или дарени от други източници. В LU 44 % от разпределените храни бяха дарени, за което FEAD покриваше разходите за транспорт, съхранение и разпределение.

6 държави членки предоставяха основно материално подпомагане като училищни пособия и продукти за хигиенни цели. Всички, с изключение на AT, го предоставяха в допълнение към подпомагането с хранителни продукти. AT и GR отчетоха около 80 % от общата парична стойност на разпределените стоки (7,6 милиона евро). Общата парична стойност на разпределените стоки през 2016 г. отбеляза сериозно увеличение спрямо 2015 г. Това се дължи на факта, че през 2016 г. AT, LV и LU увеличиха предоставянето на материално подпомагане спрямо 2015 г., а GR, CZ и SK започнаха да разпределят основно материално подпомагане през 2016 г. AT и LV предоставяха ученически чанти и други училищни пособия (сред които канцеларски материали, упражнителни тетрадки, химикалки и материали за творчески дейности). LV и SK разпределяха хигиенни пакети, съдържащи основни продукти за хигиенни цели. CZ, GR, LU и SK разпределяха продукти за хигиенни цели както за деца, така и за бездомни хора (комплекти за първа помощ, сапун, четки за зъби, самобръсначки за еднократна употреба и т.н.).

Фигура 3: Обща парична стойност на основното материално подпомагане през периода 2014—2016 г. (млн. евро)



Източник: Общ показател за крайни продукти по FEAD (показател 15), 2014—2016 г.

В отделните държави членки подпомагането с хранителни продукти и/или основното материално подпомагане се предоставяха по различни начини. Една от основните разлики беше степента на ангажираност на държавните институции (управляващи органи, междинни органи и/или други) в процеса (напр. идентифициране на допустимите бенефициери, разпространение на информация, организиране на логистиката и разпределението и т.н.). Това съответства на правното основание на програмата в рамките на FEAD, тъй като всяка държава членка решава самостоятелно какъв ще бъде механизмът за предоставяне. В SK правителството определяше допустимите бенефициери въз основа на административни данни за социалното осигуряване и планираше предоставянето на подпомагането в тясно сътрудничество с общините по места. Други държави избраха да делегират повече правомощия на партньорски организации. В IE една национална неправителствена организация отговаряше за осигуряването на храната (както чрез дарения, така и чрез покупки) и насочването ѝ към по-малки местни благотворителни организации; след това въпросните организации отговаряха за идентифицирането на бенефициерите, сред които да бъде разпределена храната. Във FI партньорските организации провеждаха предимно „открити мероприятия за предоставяне“ и предлагаха подпомагане на всеки, който поиска такова. Организацията, отговаряща за предоставянето на подпомагане на крайните получатели най-често бяха неправителствени организации на всички нива (местно, регионално, национално и международно). В някои държави крайните получатели получаваха пакет с предварително подбрани хранителни продукти или други стоки (BE, BG, LT, LU, LV, MT, PL, ES, SI, SK, RO), докато в други разпределящите организации съобразяваха подпомагането с потребностите (FR, IE, CZ). В AT крайните получатели можеха да избират между няколко вида пакети с подпомагане.

Подпомагане с хранителни продукти получиха 7,5 милиона жени, а основно материално подпомагане получиха 346 000 жени. Данните за отделните целеви групи се базират на изчисления и отчасти се припокриват. 4,4 милиона деца на възраст 15 години или по-малко получиха подпомагане с хранителни продукти и над 246 000 — основно материално подпомагане. Подпомогнати бяха около 1,7 милиона възрастни хора и над 940 000 лица с увреждания, които са съответно с 32 % и 21 % повече спрямо 2015 г. Възрастните хора бяха също така една от групите, които се увеличиха най-много през 2016 г. в сравнение с 2015 г. и от гледна точка на основно материално подпомагане (135 през 2015 г. спрямо 21 500 през 2016 г.).

През 2016 г. имаше и съществено увеличаване на помощта, предоставена на бездомни хора. През 2015 г. 42 бездомни лица получиха основно материално подпомагане (основни стоки) само в 1 държава членка (LU), докато през 2016 г. техният брой достигна 8 700 в 4 държави членки (CZ, GR, LU и SK). Въпреки това някои показатели сочат, че броят на бездомните лица, получили подпомагане с хранителни продукти, като цяло през 2016 г. е значително по-нисък, отколкото през 2015 г. (1,2 милиона през 2015 г. спрямо 200 000 през 2016 г.). Главно това се дължи на FR, която не предостави данни относно броя на бездомните лица, получили подпомагане с хранителни продукти през 2016 г.⁶ CZ, FI и SI отчетоха значително увеличение на броя на бездомните лица, получили подпомагане, а GR, IE и SK

⁶ Според доклада за изпълнението на FR показателят 14e (бездомни хора) е „особено сложен и тази година данни по него не са събрани“. През 2015 г. FR отчете, че е предоставила подпомагане с хранителни продукти на над 1 милиона бездомни лица.

започнаха да предоставят подпомагане с хранителни продукти на тази група през 2016 г.

Мигрантите (или лица с чуждестранен произход, малцинства) формираха третата по големина целева група при разпределянето на основно материално подпомагане и четвъртата при подпомагането с хранителни продукти през 2016 г. Общият брой на мигрантите, получили основно материално подпомагане, беше над два пъти по-голям, отколкото през 2015 г. (17 800 през 2015 г. спрямо 40 000 през 2016 г.). Въпреки това общият брой на лицата в тази група, получили подпомагане с хранителни продукти, беше по-нисък в сравнение с 2015 г. (около 2 милиона през 2015 г. спрямо 1,6 милиона през 2016 г.). BE, ES, IT, LV, PL и SI отчетоха по-малък брой на мигрантите, получили подпомагане, спрямо 2015 г. BG, CZ и FI, от друга страна, отбелязаха голямо увеличение.

През 2016 г. държавите членки приложиха различни съпътстващи мерки. Тези инициативи включват:

- консултиране/психологическа подкрепа (напр. в EE, GR, FI, FR, LV, LT, SI, SK);
- съвети/информация относно социални и здравни услуги (ES, FI, IE, IT, RO);
- управление на семейния бюджет (BE, EE, GR, HR, LV, SK);
- спорт и отдих (SI, LV);
- хигиена/здраве (HR, LV, RO, SK);
- семинари/информация относно приготвянето на храна/здравословното и балансирано хранене (BE, BG, GR, FI, FR, HR, LV, PL, RO, SI);
- действия в извънредни ситуации/бедствия (BG);
- обучение за социални умения (LV, SI);
- избягване на телефонни измами (BG);
- предотвратяване на разхищението на храни (PL);
- подслон за бездомни хора (BG); както и
- насърчаване на организирането на социални трапезарии, доброволна работа (FI) и ограмотяване/езикови курсове (FR, SI).

EE предлагаше също така специални програми за обучение за бивши затворници и алкохолици.

Държавите членки докладваха, че съпътстващите мерки са спомогнали за постигането на целта на FEAD за социално приобщаване. В EE 72 % от бенефициерите бяха включени в обучение/образование и/или участваха в предлаганите услуги, а почти всички получатели на подпомагане с хранителни продукти под 16 години посещаваха училище/детска градина. В IT съпътстващите мерки са изцяло интегрирани в операциите по линия на FEAD, като на социалното приобщаване е обръщано голямо внимание от страна на националните и местните действащи лица. В CZ бездомните хора успешно бяха насочвани, за да могат да използват услугите на дневни центрове. В SK след всяко разпределяне бенефициерите са били заинтересовани от допълнителни услуги за подпомагане като консултантски и други психологически услуги. LV отбеляза, че участниците във въведените съпътстващи мерки (консултиране, съвети за управлението на бюджета, хигиена/здраве, обучение за социални умения и т.н.) смятат, че са получили полезна информация и/или че са подобрили своите социални умения. Държавите членки са се сблъскали и с предизвикателства. В EE в дейностите за социално приобщаване, насочени към

възрастни хора с ниска степен на образование, не са се включили никакви бенефициери. IT посочи, че ефективността на мерките за насърчаване на социалното приобщаване може да се повиши чрез увеличаване на подпомагането за доброволците и засилване на ролята на местните служби. Все пак докладването по съпътстващите мерки като цяло остана ограничено, отчасти поради забавянията при изпълнението.

ОП II — Социално приобщаване

През 2016 г. 4 държави използваха ОП II, за да стартират дейности за социално приобщаване: DE, DK, NL и SE. DE беше единствената държава, която започна да въвежда дейности за социално приобщаване още през 2015 г., а DK, NL и SE стартираха такива дейности през 2016 г. Общо 4-те държави подпомогнаха около 23 000 лица през 2016 г. Що се отнася до целевите групи (които се припокриват), мигрантите (или лица с чуждестранен произход, малцинства), жените и бездомните хора, в този ред, са били най-честите ползватели в рамките на програмите за социално приобщаване (ОП II).

Като цяло целевите групи са добре обхванати. В DE особено ефективно е предоставяно подпомагане на новопристигнали възрастни лица и деца от ЕС (главно роми), както и на бездомни хора. През първата година на изпълнение DK също се справя добре, като вече са обхванати 34 % от общо 1 400 бездомни лица, които е планирано да бъдат обхванати между 2016 г. и 2019 г., като им е предложен подслон и срещи със социални работници. Около 30 % от тях след участието си в програмата за социално подпомагане са използвали други съществуващи социални услуги. В NL са подпомогнати само 6 % от лицата на възраст 65 години и повече, което се дължи на късното изпълнение на FEAD, започнало през 2016 г. В SE ориентацията е към мигрантите от ЕС/ЕИП, като са подпомогнати 581 лица, благодарение на дейности, включващи интегриране в общността, като например насочване към центрове за подслон, информиране относно правата и задълженията в SE, преводачески услуги и насърчаване на здравето.

В DE през 2016 г. са стартирани 84 проекта, които са съсредоточени върху подобряването на достъпа на: 1) новопристигнали лица от ЕС в неравностойно положение — към редовни консултации и мерки за подпомагане; 2) новопристигнали деца — към образование в ранна възраст и мерки за социално приобщаване (напр. езикови курсове, развлекателни дейности, детски заведения); както и 3) бездомни хора и хора в риск от бездомничество — към редовни консултации и мерки за подпомагане.

Пречки пред изпълнението

Няколко държави членки не успяха да разпределят никакво подпомагане през 2016 г. или започнаха предоставянето късно. Повечето забавяния все още могат да бъдат отдадени на късното определяне на управляващите органи. Предоставянето на подпомагане в CY беше планирано да започне през 2016 г., но различни фактори доведоха до реорганизиране и изменение на програмата. В HR имаше забавяния на стартирането, макар че през 2016 г. бяха сключени договори по проекти за разпределяне на подпомагане с хранителни продукти в училища, на самотни хора и семейства, които живеят в бедност. В PT през 2016 г. е започнало предоставянето на подпомагане с хранителни продукти, финансирано само от националния бюджет, тъй

като имаше нужда от изменения, за да се гарантира безпроблемният преход от предишната програма за най-нуждаещите се лица. Подпомагането в НУ беше преразгледано, вследствие на което операциите започнаха едва през декември 2016 г. Във всички тези държави членки понастоящем се предоставя подпомагане и съответно общият брой е 27 държави членки. UK е единствената държава, която все още не е започнала изпълнението на оперативна програма по линия на FEAD.

В останалите държави членки не бяха отчетени сериозни пречки. Наблюдавани бяха известни проблеми с: i) транспортните нужди (FI, GR, LV); ii) регионалната координация на количествата храни (PL); iii) недостатъчния капацитет на разпределящите организации (GR, PL); iv) сложните процедури за възлагане на обществени поръчки (HU); както и v) други забавяния (BE, MT). Държавите членки, изпълняващи ОП II, не отчетоха каквито и да било сериозни пречки. В SE само по време на етапа на първоначално изпълнение през 2016 г. функционирането на програмата е било засегнато от бавното набиране на работниците и доброволците и от необходимостта планираните дейности да бъдат адаптирани към конкретните общности. Повечето държави членки обаче посочиха редица по-обща пречки пред изпълнението. Най-голямата група посочи проблеми, свързани с набавянето на стоките (особено IT и GR), както и бюджетното/финансовото управление и капацитета на партньорските организации, които са предизвиквали забавяния в изпълнението. По-малка група от държавите членки посочи различни проблеми, главно с административен характер. Като цяло повечето от тези пречки са били преодоляни, което предполага по-бързи темпове на изпълнение след 2016 г.

Хоризонтални принципи

Повечето държави членки разполагат с механизми за координация⁷, за да се гарантира допълването с Европейския социален фонд (ЕСФ) и други политики на ЕС и да се избегне двойното финансиране. Държавите членки имат органи за медиация или координиращи/работни групи, за да се гарантира, че проектите и партньорските организации не получават финансиране и от ЕСФ, и по линия на FEAD, както и че дейностите са координирани. Няколко държави членки са посочили, че включването на FEAD и ЕСФ в отговорностите на един и същ управляващ орган може да осигури стабилна основа за координиране и избягване на възможно двойно финансиране. Държавите членки отбелязват, че ЕСФ и FEAD взаимно се подкрепят и че нито FEAD, нито ЕСФ биха могли самостоятелно да се справят с проблемите на социалното изключване и бедността; необходимо е по-нататъшното им интегриране и синергии. Тази важна констатация накарва Комисията да предложи сливането на фондовете за периода на финансиране след 2020 г.

Например в MT центровете LEAP! предоставят социално подпомагане на общности в неравностойно положение и бяха финансирани от ЕСФ. Оперативното изпълнение на проекта беше променено, за да се гарантира, че с него се допуска не само разпределяне на пакети с хранителни продукти (подпомагано по FEAD), но също така се помага на семействата и техните членове да подобрят качеството на своя живот и да се освободят от социалните помощи. Също така в Литва програмата по линия на ЕСФ е срещнала трудности да достигне до своите целеви групи и поради това е направен опит да се

7 Член 5, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

използва FEAD като възможност за достигане на целевите групи и за насърчаването им да вземат участие в мерките, финансирани от ЕСФ.

Повечето държави членки докладваха за спазване на принципите на равенство между половете⁸ и недопускане на дискриминация. Държавите членки насърчават равенството между половете и интегрират аспекта на пола на различни етапи от проектния цикъл. CZ отбеляза, че при определяне на предоставената помощ са взети предвид специфичните нужди на целевите групи, например чрез включването на конкретни продукти, използвани от самотни майки или от майки в подслони за пренощуване. DE, LV, SE и SK обясниха, че подходът на отчитане на аспектите на пола е използван при подбора на служителите и партньорските организации, както и при определянето на вида на подпомагането, което ще се предоставя на целевите групи. HU, MT и PL изрично посочиха, че нуждите на хората с увреждания са взети предвид при разпределянето на хранителните продукти и местата за провеждане на семинарите. SE докладва за известни трудности по прилагането на този хоризонтален принцип, особено в случаи на браковете на деца и други проблеми, свързани с насилие срещу жени и момичета; в опит за преодоляването им в бъдеще са организирани семинари и срещи със заинтересовани страни.

Във връзка с равенството между половете LV е осигурила работното време за предоставяне на пакетите с хранителни продукти да остане гъвкаво и е включила възможността за доставка по домовете и след работа. Съпътстващите мерки за детски грижи също са приспособени по такъв начин, че да достигнат до хората. В пунктовете за разпределяне също е имало осигурена услуга за гледане на деца.

По-голямата част от държавите членки посочват различни възможности за намаляване на разхищението на храни⁹. Повечето подходи включват разпределяне на хранителни продукти с дълъг срок на годност и съобразяване на хранителните продукти с нуждите/вкусовете на целевите групи, за да се сведе до минимум предоставянето на нежелани продукти. Например MT гарантира съхранението на недоставената храна и нейното последващо използване. В LV са определени специални места, където да се оставят излишните продукти, за да се избегне изхвърлянето им. В PL са получавани хранителни продукти от млекопроизводители, които имат нереализирана продукция. През лятото и при горещини млекопроизводителите също са дарявали продукти, които да бъдат разпределени сред нуждаещите се. Що се отнася до климатичните и екологичните аспекти, държавите членки са използвали устойчиви материали, които може да бъдат рециклирани и/или са биоразградими, както и са намалили емисиите от транспорт по веригата на разпределение. Например в BE са предоставяни устойчиви храни и зърнени продукти без ГМО, избягвано е палмовото олио и са осигурявани продукти на справедливата търговия и биологични продукти.

Във връзка с ОП I почти всички държави членки подчертаха как са помогнали на бенефициерите да постигнат балансирано хранене¹⁰. По принцип държавите са предлагали кошници с хранителни продукти с ниско съдържание на въглехидрати, сол, захар и мазнини и богати на протеини, фибри, витамини и минерали. Две държави (ES и FI) са предлагали също така храна за намаляване на недохранването като храни за

8 Член 5, параграф 11 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

9 Член 5, параграф 13 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

10 Член 5, параграф 13 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

бебета и мляко на прах, съдържащо витамин D. В BE е въведена съвместна процедура за избиране на съдържанието на пакетите с хранителни продукти и осигуряване на балансирано хранене. Тази процедура за избиране на продуктите беше представена като „добра практика“ в каталога на FEAD с проучвания на отделни случаи, публикуван от мрежата на FEAD през 2017 г.

Извършени оценки

През 2016 г. в няколко държави членки (AT, IT, LV, MT и SE) са проведени изследвания, оценки и/или проучвания, за да се оцени ефективността на техните операции, както и удовлетвореността на крайните получатели от полученото подпомагане. През 2016 г. AT е изпратила въпросник за обратна информация до 10 000 нуждаещи се домакинства. Резултатите от проучването са благоприятни, тъй като 86 % от домакинствата са счели, че ученическата чанта представлява „много добро“ подпомагане, а 13 % са я определили като „добро“ подпомагане. В SE е извършено оценяване на управлението на FEAD и първите етапи на изпълнението на проектите от външен изпълнител. С оглед на решаването на някои от установените проблеми в доклада за оценка са включени няколко препоръки, като по-ясни програмни цели във връзка с целите на националната социална политика и проследяване на резултатите при участниците. В IT е проведено пилотно проучване на предоставянето на хранителни продукти към края на 2015 г., а резултатите бяха отчетени през 2016 г. Проучването е установило, че 71 % от партньорските организации, разпределящи подпомагането с хранителни продукти, са въвели така също съпътстващи мерки, което може да се счита за добра отправна точка.

Принос към общите и специфичните цели на FEAD

Държавите членки вярват, че FEAD помага за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ за намаляване на бедността и социално приобщаване посредством взаимодействие с други политики и програми на ЕС и национални политики и програми. Това е свързано с общата цел на FEAD за насърчаване на социалното сближаване, засилване на социалното приобщаване и спомагане за изкореняването на бедността, за да може да се постигне целта на стратегията „Европа 2020“ за „преодоляване на риска от бедност и социално изключване за най-малко 20 милиона души“. ЕЕ докладва, че подпомагането с хранителни продукти по линия на FEAD заедно с държавните политики за трудовия пазар, образованието и социалното подпомагане, реформата в заетостта, финансирана от ЕСФ, увеличаването на социалните помощи и цялостния растеж на икономиката са фактори, оказали голямо въздействие върху бедността, която от 2012 г. насам намалява. В DE по линия на FEAD са подпомогани хора, изложени на риск от изпадане в бедност, за да преодолеят социалното изключване. Чрез улесняване на участието им в проект по ЕСФ те също така се приближават до придобиването на квалификации, необходими за пазара на труда. Общата оценка е, че с FEAD бедността намалява и социалното приобщаване се повишава.

По специфична цел 1 (подпомагане да бъдат облекчени най-тежките форми на бедност, като предоставя нефинансова помощ на най-нуждаещите се лица) държавите членки докладваха, че:

1) FEAD е помогнал за намаляването на тежките материални лишения: тъй като FEAD е спомогнал за създаването на синергии с други национални програми за

социално подпомагане, PL докладва, че 13 000 души вече не отговарят на изискванията за получаване на подпомагане с хранителни продукти по линия на FEAD, тъй като тяхното положение се е подобрило. GR отбеляза, че FEAD е оказал положително въздействие върху намаляването на най-тежките форми на бедност в държавата, въпреки че мащабът и сериозността на бедността са се влошили по време на икономическата криза. В SK предоставянето на храни и/или продукти за хигиенни цели е помогнало за обезпечаване на базови условия на живот за бенефициерите, например като се разнообрази храненето и се повиши неговата хранителна стойност, както и като се подобрят техните хигиенни практики.

2) FEAD предоставя помощ на най-нуждаещите се лица: в LV и BG предоставянето на хранителни продукти е помогнало за облекчаването на бюджетите на домакинствата, за да посрещнат други базови нужди. В LV например 82 % от бенефициерите, които са били включени в проучването през 2016 г., са считали, че FEAD им е помогнал да спестят и да подобрят семейното благосъстояние; 78 % са казали също така, че допълнителните икономии са били използвани за закупуването на повече храна. Някои домакинства са изразходвали повече пари за извънучилищни дейности на децата, което е помогнало за намаляването на риска от социално изключване. Въпреки това FR отново посочи, че макар пакетите с хранителни продукти да позволяват на хората да харчат по-голяма част от доходите и за други неща, подпомагането с хранителни продукти само по себе си не покрива дневните потребности и не може да се използва като единствено средство за борба с бедността.

3) FEAD е улеснил хората по пътя им за излизане от бедността: партньорските организации в CZ докладваха за значителното въздействие на предоставянето на ястия в (пред-)училище, а по-специално — повишаване на посещаемостта на училище, подобряване на физическото и психическото здраве, способност за справяне с училищните дейности и концентрация. Те споменават също така подобреното положение на бенефициерите сред техните съученици и по-добрите социални умения. В DK е установено, че чрез осигуряването на по-широка достъпност за бездомните хора до съществуващите публични социални услуги, програмата повишава възможностите за предоставяне на по-трайно социално подпомагане на бездомните хора, което може да им помогне да се справят с бедността.

По специфична цел 2 (допълване на националните политики за устойчиво премахване на бедността и за социално приобщаване) държавите членки вярват, че FEAD допълва националните политики, като:

1) Подпомага групи, които в противен случай не биха получили никаква помощ: в SE по линия на FEAD са подпомагани мигранти от ЕИП/ЕС, които са били изключени от националните програми за социално подпомагане. В DE дейностите по линия на FEAD са проправили пътя на целевите групи, за да могат да се възползват от редовни социални услуги, до които не биха имали достъп в противен случай. Във FI благодарение на FEAD е било възможно да се допълни националното социално подпомагане за физически лица, които имат нужда от подпомагане с хранителни продукти и които не са могли да получат помощ от държавата, тъй като няма друга програма за предоставяне на хранителни продукти, която да се финансира от правителството.

2) Подобряване на съществуващите национални инициативи за борба с бедността и социалното изключване: MT посочва, че FEAD допълва нейната „национална

стратегическа политика за намаляване на бедността и за социално приобщаване“ и допринася за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. ЕЕ изтъква, че FEAD допълва нейния План за развитие на благосъстоянието (2016—2023 г.) и мерките, финансирани по ЕСФ. IT докладва, че програмата по линия на FEAD е оказала влияние върху новите национални политики като „Подпомагане за активно приобщаване“, която вече е общонационална програма, и Националния фонд за борба с бедността и социалното изключване.

Ясно е, че FEAD функционира съвместно с други политики и програми на ЕС и на държавите членки, за да помогне за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ за намаляване на бедността и за социално приобщаване. Собственият принос на FEAD като такъв е скромнен, но съществено важен негов елемент. Освен това има аспекти от целите на FEAD, които трудно биха могли да се измерят и определят количествено, като социалното сближаване. Държавите членки обикновено бяха предпазливи при определянето на ясна причинно-следствена връзка между дейностите по линия на FEAD и намаляването на бедността и предпочитаха да се позовават на съответна взаимна зависимост. Въпреки това, те потвърдиха, че FEAD осигурява ценен принос.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки ограничения си обхват, FEAD доказва, че действително допълва националните усилия за преодоляването на материалните лишения и за борба с бедността и социалното изключване. През 2016 г. подпомагане по FEAD са получили почти 16 милиона души според данни и оценки. В много случаи благодарение на фонда стана възможно да бъдат обхванати специфични групи от най-нуждаещите се лица, които в противен случай не биха получили никакво подпомагане. Такъв е случаят например с най-нуждаещите се мигранти от ЕС/ЕИП, които не са допустими за финансово подпомагане според законите на съответната държава членка. Според оценките значителен брой бездомни хора са обхванати.

Основният фактор за успеха да бъдат обхванати целевите групи и да се предостави съответното подпомагане беше засиленото сътрудничество и съвместната работа с партньорски организации. Партньорските организации притежават опита и знанията за това кои са най-нуждаещите се лица в тяхната общност. Те познават техните потребности и как най-добре да предоставят подпомагането. Храните и материалното подпомагане са помогнали на партньорските организации в различни държави членки да създадат отношения на взаимно доверие с бенефициерите, което улеснява предоставянето на съпътстващите мерки и друго подпомагане за социално приобщаване. Гъвкавостта на фонда и способността му за адаптиране към различни ситуации в различните държави членки са ключов фактор за успеха и отличителна черта на FEAD. В много държави партньорските организации разполагат с гъвкавост по отношение на решението кой, кога и как да получи подпомагане, което им е позволило по-ефективно да отговорят на потребностите на бенефициерите. Непрекъснатият обмен на добри практики в рамките на мрежата на FEAD и експертната група по FEAD, както и консултациите с партньорските организации на равнището на ЕС, са спомогнали за допълнителното подобряване на този аспект.

Наблюдават се някои непреки последици от FEAD, свързани със създаването на синергии и ливъридж ефекти. FEAD е спомогнал за повишаването на ефекта от ресурсите и за мобилизирането на подпомагането, предоставяно от партньорските организации, например чрез разпределянето на хранителни продукти, получени от други източници (като млекопроизводители, които имат нереализирана продукция), което е от полза за околната среда в по-широк план (изпълнение на хоризонталните принципи) и свързва производителите с други вериги на доставки. FEAD е спомогнал също така да се повиши осведомеността на националните и местните действащи лица по отношение на аспекта на програмата, касаещ социалното приобщаване. По този начин са се засилили и ролята, и мрежата на партньорските организации. Фондът е насърчил също така засилени синергии между националните и местните действащи лица, които изпълняват програмата.

Областите, в които има нужда от подобрене, включват ускоряването на изпълнението в редица държави, интегрирането на даренията на храни в предоставянето на подпомагане и подобреното докладване относно съпътстващите мерки. До края на 2017 г. предоставянето на подпомагане беше започнало във всички държави членки, с изключение на УК. Комисията ще продължи да следи напредъка, и по-специално напредъка на държавите членки, в които изпълнението на програмите е било преразгледано или забавено. Ще бъде поставен акцент върху по-нататъшния напредък по изпълнението на основното материално подпомагане в рамките на програмите ОП I. Въпреки значителния напредък, постигнат през 2016 г., този аспект все още изостава спрямо изпълнението на подпомагането с хранителни продукти. Провеждат се специални годишни срещи за преглед между всяка държава членка и Комисията с оглед на преодоляването на тези проблеми. Все още е нисък делът на дарената храна, която е включена в програмата. Комисията потърси решение на този проблем чрез изменението на Регламента относно FEAD чрез Регламента „Омнибус“, приет от Европейския парламент и Съвета и влязъл в сила през август 2018 г. Така държавите членки ще могат да определят единни ставки, еднократни суми или разходи за единица продукт (опростени варианти за разходите) и да ги използват като база за плащанията към партньорските организации, които събират и разпределят дарената храна. Съпътстващите мерки са ключов елемент на фонда, тъй като тяхната цел е да се намали социалното изключване на най-нуждаещите се лица. Докладването от държавите членки обаче беше ограничено, което не позволи да се направи задълбочено проучване. Отчасти това се дължи на горепосочените забавяния в изпълнението, но все пак представлява предизвикателство от гледна точка на степента, в която можеше да бъде оценен приносът им към постигането на целта на FEAD за повишаване на социалното приобщаване.