

Брюксел, 7.6.2019 г.
COM(2019) 259 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 2017 г.**

Обобщение на годишните доклади за изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица през 2017 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD)¹ е насочен към най-тежките форми на бедност в ЕС, като хранителния недоимък, детската бедност и бездомността. Чрез фонда се предлага помощ на обща стойност от 3,8 милиарда евро (по текущи цени). ЕС предоставя съфинансиране до 85 % за допълване на ресурсите, отпуснати от държавите членки, вследствие на което общата стойност на фонда възлиза на около 4,5 милиарда евро. Държавите членки изпълняват: i) оперативна програма за подпомагане с хранителни продукти и/или основно материално подпомагане (ОП I) и/или ii) оперативна програма с цел социално приобщаване (ОП II). Предоставянето на хранителни продукти 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 (Регламента относно FEAD) настоящото обобщение се основава на информацията, която се съдържа в докладите за изпълнението за 2017 г., както са били приети от Комисията. Прилагат се някои ограничения по отношение на данните. По-конкретно стойностите на редица показатели се определят въз основа на преценки, подплатени с информация, а съвкупните стойности трябва да се разглеждат с повишено внимание (вж. също приложението). Докладите на държавите членки сега са по-пълни, въпреки че все още има някои пропуски; например при докладването въз основа на хоризонтални принципи често не се включва информация за мерките, предприети за спазването на тези принципи. Що се отнася до съпътстващите мерки, въпреки че при докладването се отбелязва подобрене, техният принос за постигане на целта за социално приобщаване все още често е трудно да бъде оценен на базата на предоставените сведения, а пречките и предизвикателствата при тяхното изпълнение продължават да не се докладват систематично. Всички държави членки с изключение на Обединеното кралство представиха доклад за изпълнението. С оглед на изтеклото време между изпълнението и докладването в този обобщаващ доклад се съдържа също така информация за по-нататъшното развитие, когато тази информация е налична.

2. ПОСЛЕДНИ РАЗВИТИЯ НА РАВНИЩЕ ЕС

Въпреки че делът на хората в риск от бедност или социално изключване намаля от 23,5 % на 22,4 % през 2017 г., рискът от социално изключване, особено при децата, бездомните, хората с увреждания и хората с мигрантски произход, остава предизвикателство. Общият брой на хората в риск от бедност и социално изключване възлиза на 113 милиона души, което е под нивото преди кризата, но все още е далеч от постигането на целите на „Европа 2020“. Броят на изпитващите тежки материални лишения достигна ново ниско равнище, но остава високо в няколко държави членки. В последно време бездомността е нараснала в почти всички държави членки. Нивото на риска от бедност при децата остава доста над стойностите за населението като цяло. В

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

този контекст подкрепата на FEAD за групите в най-неравностойно положение в обществото — посредством предоставяне на хранителни продукти и основни потребителски стоки като училищни пособия и артикули за хигиенни цели или посредством организиране на дейности за социално приобщаване — продължава да бъде крайно необходима.

През 2018 г. Комисията прие амбициозно предложение за създаване на Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+) за следващия програмен период, обединяващ FEAD с ЕСФ и с три други инструмента за финансиране². В момента предложението е предмет на преговори между съзакондателите. Регламентът за ЕСФ+³, подкрепен от оценка на въздействието⁴, има за цел да гарантира, че ресурсите в рамките на споделеното управление ще бъдат насочени към основните предизвикателства, по-специално към спазване на принципите на Европейския стълб на социалните права и прилагане на препоръките на Европейския семестър. С оглед на продължаващите предизвикателства, споменати по-горе, с него се предвижда да се насърчи социалното приобщаване, като се използва значителен дял от националните средства, предназначени за ЕСФ+ (най-малко 25 %), и да се облекчи проблемът с материалните лишения чрез определяне на цел на равнището на ЕС от 4 % и минимален принос от 2 % на държава членка. По този начин ще се гарантира, че определена минимална сума от средствата ще бъде насочена към най-нуждаещите се; Комисията предвижда, че подкрепата ще остане на същото равнище като за сегашния FEAD. Освен това в Регламента за ЕСФ+ се отчита искането на заинтересованите страни за запазване на по-леки изисквания за този вид помощ и на опростени изисквания по отношение на събирането на данни и на мониторинга и докладването.

Експертната група по FEAD, която се състои от членове на управляващите органи, проведе две срещи през 2017 г. и 2018 г., за да обсъди прилагането на програмата FEAD, включително разработването на мерки за основно материално подпомагане (специфична цел XI) и социалното приобщаване на най-нуждаещите се (специфична цел X) в ЕСФ+. На проведена кръгла маса беше предоставена информация относно актуалното състояние по отношение на взаимното допълване между FEAD и ЕСФ. Комисията беше домакин на **срещи на мрежата на FEAD**, на които беше обсъдено и бъдещето на FEAD през новия програмен период. До края на 2018 г. бяха проведени 13 събития за обмен на опит и добри практики. Участниците, и по-специално приемащите държави членки, представиха проучвания на отделни случаи и споделиха предизвикателства и решения по въпроси от общ интерес във връзка с изпълнението на програмата FEAD. По време на срещите бяха обсъдени основно съпътстващите мерки и намаляването на бездомността и изключването от достъп до жилище. За пръв път среща на мрежата беше съчетана с церемонията по връчването на наградите „Ending Homelessness“ („Премахване на бездомността“) на FEANTSA (Европейската федерация на националните организации, работещи с бездомните) за 2018 г. През втората половина на 2017 г. и 2018 г. бяха проведени годишни срещи с **представители на партньорските организации на равнището на ЕС** с акцент върху

² Инициативата за младежка заетост, Програмата за заетост и социални иновации и Програмата за здравеопазване.

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a39e5630-640f-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf

предизвикателствата при прилагането и идеи за новия програмен период и за комуникационни дейности.

С междинната оценка на FEAD⁵ се потвърди, че фондът предоставя много необходима помощ на най-нуждаещите се. Между 2014 г. и 2017 г. той е подкрепил средно 12,7 милиона души годишно. Фондът е съгласуван с националните мерки за борба с бедността и с фондовете на ЕС, не на последно място с ЕСФ, като ги допълва. FEAD има значителен положителен ефект в почти всички държави членки, особено по отношение на нови целеви групи, нови дейности и по-голямо териториално покритие. Като пример за положителното му въздействие може да се посочи увеличаването на капацитета и професионализацията на партньорските организации. Съществуват обаче систематични доказателства за свръхрегулиране (gold plating)⁶, което води до прекомерни изисквания, като например изискването да се регистрират крайните получатели, наложено от повечето държави членки. Сред извлечените поуки може да се спомене необходимостта акцентът да остане върху най-нуждаещите се, да се засилят по-нататъшните взаимодействия с ЕСФ и да се запази гъвкавото прилагане. Тези теми бяха отразени в предложението на Комисията за ЕСФ+.

През 2017 г. всички държави членки, изпълняващи ОП I, проведоха структурирани проучвания на крайните получатели в съответствие с Регламента относно FEAD⁷. Тези проучвания се разглеждат и в настоящия доклад. Целта беше да се вникне в социално-икономическия контекст на крайните получатели, тяхното настоящо и предишно положение и нивото им на удовлетвореност от подпомагането по линия на FEAD, както и да се съберат данни от партньорски организации относно разпределянето на материалното подпомагане и вида на предлаганите съпътстващи мерки.

3. НАПРЕДЪК В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ

3.1. Финансово изпълнение

Като цяло финансовото изпълнение на програмите в рамките на FEAD продължи да се ускорява през 2017 г. На практика общите допустими публични разходи (на национално равнище и на равнището на ЕС), одобрени за подпомагане на дейностите на FEAD, възлизат на 637,3 милиона евро, което представлява увеличение спрямо отпуснатите 569,5 милиона евро през 2016 г. и е значително повече от 2015 г. (444,2 милиона евро). Така съвкупните поети задължения за разходи за периода 2014—2017 г. достигнаха 1 973,5 милиона евро, което представлява 44 % от общите ресурси на програмите (ЕС и национално съфинансиране). Плащанията към бенефициерите през 2017 г. намаляха в сравнение с предходната година (405,2 милиона евро през 2017 г. спрямо 434,9 милиона евро през 2016 г.), но отбелязаха леко повишение в

⁵ Работен документ на службите на Комисията: Средносрочна оценка на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, SWD (2019) 148, и неговото резюме, SWD (2019) 149.

⁶ Свръхрегулирането (gold plating) е израз, обозначаващ ситуации, в които държавите членки надхвърлят стриктния минимум, изискван от законодателството на ЕС, когато го транспонират на национално равнище. Това може да увеличи ползите, но може и да добави излишни разходи за предприятията и публичните органи, които погрешно да се свързват със законодателството на ЕС.

⁷ Член 17, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

сравнение с 2015 г. (395,2 милиона евро). Подробната финансова разбивка, в това число и по държави членки, е представена в таблица I от приложението⁸.

Голям напредък беше отчетен по отношение на заявленията за плащане, подадени към Комисията. През 2017 г. държавите членки декларираха допустими публични разходи от общо 475 милиона евро спрямо 353,4 милиона евро през 2016 г. и 46,3 милиона евро през 2015 г.

Що се отнася до финансовото изпълнение, към 31 декември 2018 г. Комисията е направила междинни плащания от общо 955 милиона евро. До този момент финансовото изпълнение, изразено като процент на междинните плащания, направени от Комисията, е надхвърлило 25 % от общия размер на разпределените средства за периода 2014—2020 г.

3.2. Физическо изпълнение

През 2017 г. 26 държави членки предоставиха подпомагане по линия на FEAD, което представлява значителен напредък спрямо предходната година. През 2017 г. Кипър, Унгария и Хърватия започнаха да предоставят подпомагане, а Португалия възобнови подпомагането с хранителни продукти, което беше спряно през 2016 г. Общо 22 от 26-те държави членки предоставяха подпомагане с хранителни продукти и/или основно материално подпомагане, като предлагаха и съпътстващи мерки (ОП I; вж. фигура 1), а 4 изпълниха програми за социално приобщаване (ОП II; вж. фигура 1). Освен Обединеното кралство единствената държава членка, която не предостави подпомагане през 2017 г., беше Румъния, тъй като институционални промени доведоха до преработване на оперативната ѝ програма.

През 2017 г. и 2018 г. бяха изменени няколко оперативни програми, което показва, че разработването на интервенции или на специфична уредба за изпълнение може да бъде по-ефективно. Повечето промени засягаха начина, по който програмите достигат до крайните получатели, критериите за допустимост на крайните получатели и/или състава на предоставените хранителни продукти и материално подпомагане. Някои изменения на ОП бяха свързани с използването на фиксирани ставки, като по този начин се опрости управлението на фонда. Бяха направени и други промени, за които често не беше необходимо официално изменение, като например разширяването на обхвата на съпътстващите мерки или адаптирането им към възникващите потребности.

Фигура 1: Вид на подпомагането, предоставено през 2017 г.

ОП	Вид подпомагане	Държава членка
ОП I	Хранителни продукти	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Основно материално подпомагане	AT (1)
	И двете	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
ОП II	Социално приобщаване	DE, DK, NL, SE (4)

⁸ Няколко държави членки са актуализирали някои стойности за общите показатели за вложените ресурси във FEAD за 2015 г. и 2016 г. Поради това е възможно стойностите, докладвани в този раздел, да се различават от публикуваните през предходните години.

По оценки 12,9 милиона души са се възползвали от подпомагане по линия на FEAD през 2017 г., което е над средногодишния брой от 12,7 милиона души за периода между 2014 г. и 2017 г. От подпомогнатите през 2017 г. над 12 милиона души (95 %) са получили хранителни продукти и около 580 000 (4,5 %) — основно материално подпомагане⁹, а други 36 600 (0,3 %) са участвали в програми за социално приобщаване (ОП II)¹⁰.

Четири държави членки, които са изпълнили програми за социално приобщаване, са обхванали 25 % повече лица отколкото през 2016 г. В Нидерландия и в Швеция бе отбелязан изключителен ръст съответно от 333 % и 117 % спрямо предходната година благодарение на прилагането на различни стратегии за ангажиране на крайните получатели в предложените дейности за социално приобщаване (описани по-подробно по-долу). И четирите държави са постигнали или надхвърлили повечето от своите годишни цели.

Половината от държавите членки обхванаха повече лица, отколкото през 2016 г., въпреки че общият брой на крайните получатели намаля от 16 милиона през 2016 г. до 12,9 милиона през 2017 г. основно поради факта, че в Румъния не бе предоставено подпомагане през 2017 г. През 2016 г. в Румъния бяха подпомогнати 3,3 милиона души, но през 2017 г. се наложи подпомагането да бъде преустановено, както бе посочено по-горе. Спадът беше частично компенсиран от 13 държави членки (Австрия, Белгия, България, Германия, Дания, Ирландия, Латвия, Литва, Нидерландия, Полша, Франция, Чехия и Швеция), които обхванаха общо 362 000 крайни получатели повече отколкото през 2016 г. Освен това през 2017 г. Кипър, Унгария, Хърватия и Португалия започнаха да предоставят подпомагане, като по този начин бяха добавени още 340 000 души към общия брой на подпомогнатите. Също така Ирландия, която до 2016 г. предоставяше само подпомагане с хранителни продукти, отпусна основно материално подпомагане на около 5 000 души през 2017 г.

Общо 30 % от 12,9-те милиона души, които получиха подпомагане с хранителни продукти, основно материално подпомагане или подпомагане за социално приобщаване през 2017 г., бяха деца. Това означава, че бяха подпомогнати общо 4 милиона деца. Както и през предходните години около половината от всички подпомогнати бяха жени (6 милиона). Общо 10 % бяха мигранти, лица с произход от друга държава или лица от малцинствени общности (1,1 милиона души). Освен това 8 % от крайните получатели бяха лица на възраст 65 години или по-възрастни (1 милион), 3 % — лица с увреждания (433 000), а 3 % — бездомни лица (370 000).

Според оценките броят на бездомните лица, които са получили подпомагане по линия на FEAD, нарасна със 71 % през 2017 г. до над 370 000. Около две трети от увеличението в броя на подпомогнатите бездомни лица се дължи на Италия, която продължи действието на програмата си за предоставяне на готови храни с цел да достигне до повече хора. Белгия и Чехия също отбелязаха значителен ръст в броя на подпомогнатите бездомни лица, като в Белгия това стана чрез предоставяне на хранителни продукти, а в Чехия — на хранителни продукти и на основно материално подпомагане. В България, Ирландия, Латвия, Словакия и Швеция също бе отчетено

⁹ В оперативни програми, по които се предлагат и двата вида подпомагане, може да има известно припокриване, тъй като е възможно едни и същи лица да бъдат отчетени повече от веднъж.

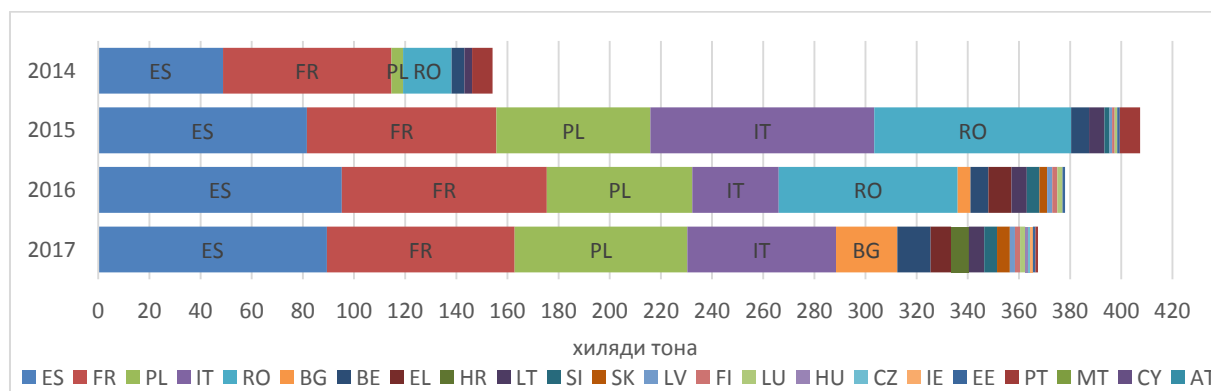
¹⁰ Представените стойности се основават на оценки на партньорските организации. Възможно е крайните получатели да са били отчетени повече от веднъж.

увеличение в тази целева група, а Португалия, Унгария и Хърватия започнаха да я подпомагат със средства от FEAD за пръв път през 2017 г.¹¹.

ОП I — Подпомагане с хранителни продукти

Повечето държави членки увеличиха количеството на разпределените хранителни продукти за подпомагане въпреки цялостния спад в общото количество, разпределено през 2017 г., което намалю с 3 % в сравнение с 2016 г.; това се дължи основно на Румъния, която не отпусна подпомагане с хранителни продукти през 2017 г. През 2017 г. 21 държави членки предоставиха подпомагане с хранителни продукти. Пет държави членки (Испания, Франция, Полша, Италия и България) предоставиха 85 % от общото количество хранителни продукти, разпределени през 2017 г. (вж. фигура 2). Две трети от разпределените хранителни продукти включваха млечни продукти и брашно, хляб, картофи и други съдържащи скорбяла продукти. Най-голямото увеличение в тонове хранителни продукти, разпределени през 2017 г., беше отбелязано в Италия и в България, където програмата за подпомагане с хранителни продукти беше разширена. Тези две държави разпределиха съответно 24 000 и 19 000 тона хранителни продукти повече отколкото през 2016 г. Освен това благодарение на включването на допълнителни хранителни продукти и партньорски организации в програмата Ирландия увеличи количеството на разпределената храна четири пъти през 2017 г. (с 623 тона). Количеството на разпределените хранителни продукти се увеличи и в други държави членки, в това число Белгия, Кипър, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Словакия, Унгария, Хърватия и Чехия.

Фигура 2: Подпомагане с хранителни продукти, предоставено през периода 2014—2017 г. (хиляди тона)



Източник: Общ показател за крайни продукти по FEAD (показател 11), 2014—2017 г.

Повечето от държавите членки, които предоставяха хранителни продукти, избраха да разпределят набор от хранителни продукти за домашна консумация, най-често под формата на един или повече видове стандартизирани пакети. Към тази група спадат Белгия, България, Естония, Испания, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Словакия, Унгария и Чехия. В други държави членки партньорските организации съобразяваха подпомагането с потребностите на целевите групи (Ирландия, Словения, Финландия и Хърватия). Също така някои държави членки предоставяха готови ястия на ученици (Италия, Кипър, Хърватия и Чехия) или на

¹¹ Франция не предостави оценка по показател 14е (бездомни лица).

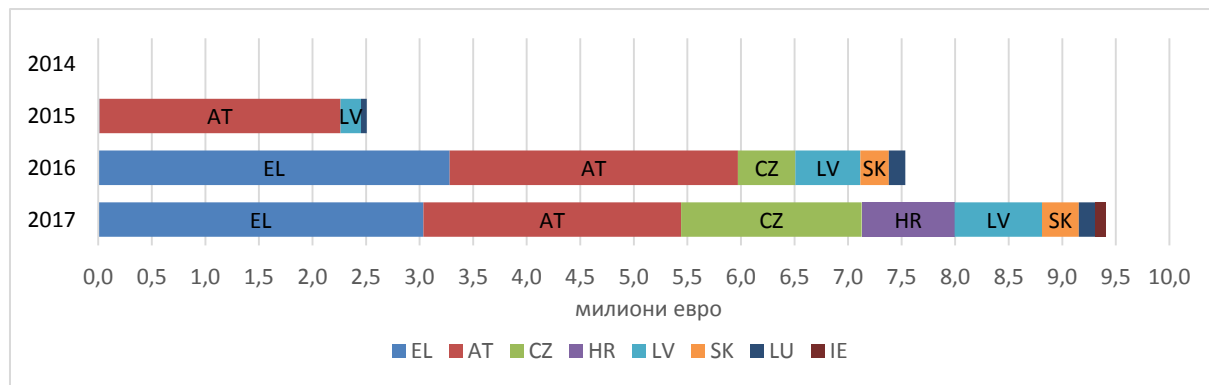
бездомни лица (Италия, Латвия, Полша, Словакия, Унгария и Финландия). Подпомагането с хранителни продукти, предоставено от партньорски организации в България, Испания, Кипър, и Унгария, беше изцяло финансирано от FEAD. В останалите държави членки партньорските организации допълваха подпомагането по линия на FEAD с хранителни продукти, финансирани или дарени от други източници.

ОП I — Основно материално подпомагане

През 2017 г. държавите членки разпределиха с 25 % повече основно материално подпомагане отколкото през 2016 г. (9,4 милиона евро). Държавите членки, които разпределиха основно материално подпомагане, бяха: Австрия, Гърция, Ирландия, Латвия, Люксембург, Словакия, Хърватия и Чехия. По-голямата част от основните стоки бяха разпределени в три държави членки: Австрия, Гърция и Чехия (вж. фигура 3). С изключение на Австрия всички тези държави членки предоставяха основно материално подпомагане като допълнение към подпомагането с хранителни продукти. Значителното увеличение при основното материално подпомагане се дължи основно на факта, че Чехия увеличи сумата за посрещане на нуждите на най-нуждаещите се лица в страната с 1,1 милиона евро. Освен това благодарение на Ирландия и Хърватия, които през 2017 г. предоставиха основно материално подпомагане за пръв път, общата стойност на стоките нарасна с 1 милион евро. Стойността на разпределените стоки нарасна също в Латвия и в Словакия. От друга страна, Австрия и Гърция разпределиха 530 000 евро по-малко в сравнение с 2016 г.

Държавите членки предоставяха основно училищни пособия и продукти за хигиенни цели на семейства с деца. Словакия, Хърватия и Чехия подпомагаха и бездомни лица, като им отпускаха продукти за хигиенни цели и други консумативи. Стоките, предоставени на семейства с деца, включваха канцеларски и училищни материали (Австрия, Ирландия, Латвия и Хърватия) и училищни чанти (Австрия, Латвия и Хърватия). Латвия и Словакия също включиха продукти за лична хигиена, а Хърватия включи бебешки дрехи и консумативи, спортна екипировка и облекло. Бездомните лица получаваха основно продукти за лична хигиена. В Чехия те получаваха също така и кухненски пособия, дрехи и домашен текстил, а в Хърватия — спални чували/одеяла и домашен текстил.

Фигура 3: Обща парична стойност на основното материално подпомагане през периода 2014—2017 г. (млн. евро)



Източник: Общ показател за крайни продукти по FEAD (показател 15), 2014—2017 г. NB: през 2014 г. не беше разпределено основно материално подпомагане.

Държавите членки идентифицираха допустими крайни получатели с помощта или на управляващите органи, които използваха данни за социално осигуряване, или на партньорски организации, които използваха своите знания и разбиране на социално-икономическото положение и потребностите на целевите групи. Това съответства на правното основание на програмата в рамките на FEAD, тъй като всяка държава членка решава самостоятелно как ще бъдат идентифицирани най-нуждаещите се лица въз основа на обективни критерии и в консултация със заинтересованите страни. В някои държави членки (Италия, Латвия, Литва и Словения) управляващият орган изискваше от крайните получатели да попълнят формуляр за кандидатстване като критерий за допустимост. Други държави членки използваха различни методи. В Люксембург всеки отделен случай беше оценяван от професионалист, докато във Финландия партньорските организации провеждаха предимно „открити мероприятия за предоставяне“ и предлагаха хранителни продукти на всеки, който поиска. Готови ястия за бездомни лица обикновено бяха предоставяни на всеки, който ги поиска или отиде в разпределителните пунктове (Италия, Латвия, Полша, Словакия, Унгария и Финландия).

ОП I — Съпътстващи мерки

Държавите членки докладваха, че съпътстващите мерки, приложени наред с предоставянето на хранителни продукти и/или на основно материално подпомагане, допринесоха за засилване на социалното приобщаване на най-нуждаещите се. Структурираното проучване на крайните получатели показва, че в Италия например подпомагането с хранителни продукти и съпътстващите мерки имаха съществено значение за маргинализираните лица и за техните семейства. Полученото подпомагане беше насочено не само към посрещане на техните най-основни потребности, но също така допринесе за тяхното социално приобщаване. В България от проучването стана ясно, че съпътстващите мерки са довели до подобряване на информацията, предоставяна на крайните получатели относно социални и здравни услуги. Съпътстващите мерки също така са допринесли за подобряване на уменията им за управление на семейния бюджет, а някои крайни получатели са намерили работа след участието си в програмата. Освен това по време на 12-ата среща на мрежата на FEAD през октомври 2018 г. се осъществи важен обмен на добри практики, при който публични органи или партньорски организации от седем държави членки представиха и споделиха своите подходи.

Повечето държави членки предоставяха повече от три вида съпътстващи мерки, докато някои избраха да се съсредоточат върху една или две дейности. Съпътстващите мерки, изпълнени през 2017 г., включват¹²:

- **социално консултиране/психо-социални услуги** (Белгия, България, Естония, Кипър, Латвия, Словакия, Словения, Унгария, Франция, Хърватия и Чехия), като например безплатна психологическа подкрепа за деца в държавните училища (при поискване от страна на родителите/настойниците) или консултации относно трудни житейски ситуации;
- **консултиране в областта на храненето/съвети за здравословен хранителен режим** (Белгия, България, Естония, Латвия, Люксембург, Малта, Полша,

¹² В Белгия, Естония, Кипър, Литва, Малта, Румъния, Финландия и Франция съпътстващите мерки не бяха финансирани от FEAD.

Португалия, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Хърватия и Чехия), в това число съвети относно приготвянето, съхранението и рециклирането на храни и организиране на готварски семинари и учебни занимания с цел насърчаване на здравословното хранене;

- **финансово консултиране/подкрепа за управление на бюджета** (Белгия, България, Естония, Латвия, Малта, Полша, Словакия, Словения, Хърватия и Чехия) — например с цел да се спомогне за намаляване на дълговете на крайните получатели;
- **насочване към** други държавни институции или НПО, които предлагат социални и медицински услуги (Австрия, Белгия, България, Естония, Испания, Италия, Латвия, Люксембург, Финландия, Франция, Хърватия и Чехия).
- **социални дейности и дейности за свободното време** (Естония, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Словения, Финландия и Франция), като например социални трапезарии и културни дейности, както и организирани почивки, летни лагери за деца, чествания на карнавали/коледни празници и спортни занимания;
- **образователни дейности и обучения/програми за придобиване на умения** (Естония, Испания, Латвия, Словения и Франция), включително интеграция на пазара на труда, изучаване на езици или семинари за насърчаване на ученето сред децата;
- **различни домакински умения** (Белгия, Латвия, Люксембург, Малта, Полша, Словения, Франция и Хърватия), най-вече готвене, но също така чистене, шиене, рециклиране и др.; както и
- **други услуги/дейности**, в това число предоставяне на съвети как да се действа при извънредни ситуации/бедствия (България), организиране на дейности, свързани с възобновяема енергия, (Люксембург и Малта) и предоставяне на правни консултации (Словения).

Според някои държави членки съпътстващите мерки бяха особено важни за определени групи сред най-нуждаещите се. Например за децата на възраст 15 години или по-малки (Австрия), децата в държавни училища (Кипър), самотните родители или големите семейства (Литва), социално слабите хора в напреднала възраст (Чехия), както и тези, които са изолирани поради проблеми с мобилността или здравето и/или ниско ниво на доверие в официалните институции (Словакия). При тези групи целта на дейностите беше лицата да бъдат насочени към специфични социални или здравни услуги, които могат да им бъдат полезни в бъдеще. Освен това в някои държави членки благодарение на прилагането на съпътстващи мерки партньорските организации успяха да съберат информация относно потребностите на крайните получатели и да подобрят предоставяното подпомагане (Малта и Словакия).

ОП II — Социално приобщаване

През 2017 г. 4 държави членки предлагаха подпомагане за социално приобщаване: Германия, Дания, Нидерландия и Швеция. След трудно начало през 2016 г. проектът „Възрастни хора в квартала“ в Нидерландия отчете много добри резултати през 2017 г. Целта на проекта беше да се намали социално изключване сред възрастните хора в неравностойно положение. След засилване на контакта с целевата група Нидерландия успя да включи в програмата три пъти повече лица, отколкото през 2016 г. Най-важният резултат беше, че след 1 година участие в програмата около 52 % от възрастните хора продължаваха да участват, 39 % заявиха, че са разширили своята социална мрежа, а 43 % подобриха своите цифрови и финансови умения.

Германия постигна особено добри резултати в предоставянето на подпомагане на новопристигнали пълнолетни лица (предимно от ромската общност) и на бездомни хора, както и в подобряването на достъпа им до мерки за консултиране и подкрепа. Над 80 % от обхванатите новопристигнали пълнолетни лица и бездомни хора имаха възможност да ползват социални услуги след участие в дейностите по социално приобщаване през 2017 г. Добър напредък беше отбелязан и по отношение на целевата група на новопристигналите деца в ранна възраст и техните родители, въпреки че ще са необходими допълнителни дейности, за да се постигне целта от 19 700 обхванати деца и родители до 2020 г.

Дания подобри условията на бездомните хора чрез предлагане на достъп до приюти и социални работници. Към 2017 г. в държавата бяха обхванати 958 лица, което представлява 68 % от поставената цел за програмния период 2014—2020 г. (1 400). Бездомните лица, които се възползваха социалните услуги, предлагани по програмата, бяха 15 % повече от очакваното.

През 2017 г. Швеция удвои броя на обхванатите приходящи мобилни граждани на ЕС/ЕИП (от 505 през 2016 г. до 1 097). Държавата съсредоточи вниманието си върху дейности за насърчаване на приобщаването в общността, като например предоставяне на информация за местоположението на приютите и за законните права и задължения на мигрантите, както и предлагане на преводачески услуги и здравни съвети. По отношение на мигрантите 64 % от обхванатите лица заявиха, че са по-способни да се грижат за здравето и за хигиената си благодарение на полученото подпомагане.

Пречки пред изпълнението

Внимателното наблюдение на програмата, както и установеното тясно сътрудничество между публичните органи и партньорските организации спомогнаха за преодоляването на много от възникналите пречки. Оценка и проучванията, извършени през 2017 г., също допринесоха за открояването на някои проблеми и осигуриха на държавите членки полезна информация за справянето с тях.

Пречките, пред които бяха изправени някои държави членки, включват основно:

- (i) трудности при включването на крайните получатели и/или при събирането на информация от тях поради законови ограничения, културни различия и риск от стигматизация (Германия, Дания, Италия, Нидерландия, Словакия и Швеция);
- (ii) сложни процедури за възлагане на обществени поръчки и/или системи за контрол, причиняващи закъснения в разпределянето на подпомагане и/или утежнени процедури (Испания, Италия, Люксембург, Португалия и Франция);
- (iii) недостатъчен капацитет на партньорските организации, който не им позволи да разпределят подпомагане с по-голяма честота/обхват или да участват в програмата (Естония, Испания и Португалия);
- (iv) лошо качество или недостиг на определени стоки (Естония, Испания и Франция);
- (v) проблеми при планирането и логистиката на разпределянето на подпомагането, които в някои случаи водеха до закъснения в разпределянето или до неразпределени стоки (Латвия, Малта, Полша и Словакия);
- (vi) оплаквания от страна на крайните получатели относно теглото на опаковките на храните, ограниченото разнообразие, липсата на определени стоки и липсата на

- информация за времето/мястото на разпределянето им (Белгия, Испания, Малта и Финландия); както и
- (vii) проблеми, свързани със събирането на данни от мониторинга от страна на управляващите органи или на партньорските организации; в резултат на това се наложи държавите членки да актуализират стойностите за някои показатели, докладвани през 2015 г. и 2016 г. (Германия, Дания, Испания, Унгария, Хърватия и Швеция).

Две държави членки срещнаха други пречки, които оказаха влияние върху общото количество разпределени хранителни продукти и общия брой крайни получатели, обхванати през 2017 г. В Румъния разпределянето на хранителни продукти беше прекъснато през 2017 г. поради институционални промени и последващо преработване на оперативната програма. В Португалия през 2017 г. разпределянето на хранителни продукти беше възобновено, но едва през ноември и само в континенталната част на страната, но не и в автономните региони.

Няколко държави отчетоха намаляване на броя на крайните получатели в резултат на понижаване на нивата на бедност; това е положителна новина, но в същото време представлява предизвикателство — в някои случаи държавата промени параметрите, използвани за определяне на понятието „бедност“ и/или на допустимостта по линия на FEAD (Естония, Латвия, Словакия и Словения).

Хоризонтални принципи

Държавите членки считат, че Европейският социален фонд (ЕСФ) и FEAD взаимно се подсилват и/или допълват. България отчете, че програмите в рамките на FEAD и ЕСФ са допринесли за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ за намаляване на бедността и социалното изключване в ЕС. В Чехия много партньорски организации по FEAD са работили и по проекти, финансирани от ЕСФ, и са на мнение, че дейности им се допълват взаимно. Освен това в много случаи допълването с финансираните от ЕСФ инициативи е в резултат от съпътстващи мерки (например когато крайните получатели биват насочени към дейностите на ЕСФ). Австрия, Естония, Италия, Кипър, Люксембург, Малта, Словения, Унгария, Хърватия и Чехия сформираха координиращи/работни групи с цел да се гарантира взаимното допълване на програмата с ЕСФ. Германия, Дания, Латвия, Финландия и Франция използват други механизми за координация. С тези механизми се осигури солидна основа за координация и се избегна възможно двойно финансиране. Например в Германия един проект по FEAD беше преустановен през 2017 г., след като нов проект по ЕСФ беше насочен към същата група лица.

Някои държави членки възприеха глобални подходи към постигането на равенство между половете и недопускане на дискриминация, като включиха този хоризонтален принцип на различни етапи от проектния цикъл¹³. Например всички държави членки гарантираха, че подпомагането се основава единствено на нуждите на бенефициерите и че няма дискриминация въз основа на техния пол, етнически произход и др. Освен това някои държави членки разработиха насоки за спазване на принципа на равенство между половете и недопускане на дискриминация или семинари за партньорските организации (Германия и Латвия), прилагаха подход на отчитане на аспектите на пола при избора на партньорски организации или служители (Дания,

¹³ Член 5, параграф 11 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

Словакия и Хърватия) и/или взимаха предвид специфичните нужди на целевите групи, като например самотните родители или хората с увреждания (Испания, Малта, Полша, Словакия, Унгария, Чехия и Швеция).

В Словакия принципът на равенство между половете беше неразделна част от проектите на всичките им етапи. Приетите мерки включват: (i) подбор на служители (без дискриминация въз основа на пол, възраст, етническа принадлежност, религия или физически увреждания); (ii) задължения на партньорските организации (от тях се изисква да спазват принципа на равенство между половете през целия период на изпълнение); и (iii) избор на хранителни продукти и основно материално подпомагане, като се вземат предвид специфичните потребности на крайните получатели в зависимост от техния пол, възраст и семейно положение.

С цел да се намали разхищението на храни някои държави членки (основно България, Естония, Испания, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша и Словения) предоставяха храни с дълъг срок на годност и преразпределяха излишните хранителни продукти към други (благотворителни) организации или допълнителни крайни получатели¹⁴. Други държави членки се съсредоточиха върху свеждането до минимум на предоставянето на нежелани продукти, като гарантираха, че подборът на храните отговаря на нуждите и вкусовете на целевите групи (Ирландия, Кипър, Португалия и Словакия). Освен това в Люксембург и в Хърватия съответно 34 % и 4 % от разпределените хранителни продукти бяха дарени. Делът на дарените храни в рамките на програмата все още е нисък, но могат да се очакват подобрения в резултат на допълнителните опростявания, които влязоха в сила през август 2018 г.

Някои държави членки взеха предвид аспекти, по-широко свързани с климата и околната среда. Те избираха устойчиви материали (Австрия, Люксембург, Полша и Чехия), стремяха се да намалят до минимум транспорта и въглеродните емисии (Латвия, Люксембург, Унгария и Финландия), поставяха екологични изисквания за доставчиците (Франция и Хърватия) и/или организираха образователни семинари по екологични въпроси за крайните получатели (Белгия, Латвия и Полша).

В повечето държави членки видовете хранителни продукти, разпределени към крайните получатели, бяха подбрани след консултации с експерти по хранене и/или с партньорски организации¹⁵. Потребностите и хранителните навици на крайните получатели също бяха отчитани при вземането на решения. За да помогнат на крайните получатели в постигането на балансирана диета, много държави членки предлагаха храни с ниско съдържание на въглехидрати, сол, захар и мазнини и с високо съдържание на протеини, фибри, витамини и минерали (България, Испания, Литва, Португалия, Словакия, Словения, Хърватия и Чехия). Освен това в Литва имаше изискване храните, подбрани за разпределяне под формата на подпомагане, да отговарят на националните разпоредби относно хранителната стойност и пригодността им за тази цел. Също така посредством съпътстващи мерки много държави членки предлагаха на крайните получатели курсове/семинари по готварство (Белгия, Латвия, Люксембург, Малта, Полша, Словения, Франция и Хърватия) и/или съвети за здравословно и балансирано хранене (Белгия, България, Естония, Латвия, Люксембург, Малта, Полша, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Хърватия и Чехия).

¹⁴ Член 5, параграф 13 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

¹⁵ Член 5, параграф 13 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

Испания извърши задълбочена оценка на предоставеното подпомагане с хранителни продукти с цел да гарантира, че разпределените стоки помагат на крайните получатели да постигнат здравословна и балансирана диета. Необходимо беше храната да отговаря на няколко изисквания, като например: i) да задоволява хранителните нужди на крайните получатели; ii) да допринася за разнообразна диета; iii) да отговаря на енергийните нужди на организма и да спомага за поддържането на здравословен баланс; iv) да допринася за намаляването на хранителните дефицити сред обслужваното население; и v) да покрива потребностите на специфични групи (деца), които са най-уязвими. Също така имаше изискване предоставената за подпомагане храна да отговаря на различни физични, химични и микробиологични критерии, както и на изискванията по отношение на замърсителите и етикетирането. Освен това тя беше подбрана в консултация с експерти по храненето.

Структурирани проучвания на крайните получатели

Проучванията на крайните получатели, проведени през 2017 г. от държавите членки, изпълняващи ОП I, показваха, че подпомагането от FEAD е имало положителен ефект върху домакинствата на крайните получатели. Като цяло крайните получатели считат, че полученото подпомагане е имало положителен ефект върху тях или върху други членове на домакинството. Така мислят например 75 % от крайните получатели в Белгия, 93 % в Естония, 87 % в Ирландия, 73 % в Словакия, 93 % във Финландия и 76 % в Хърватия. Освен това повечето от тях заявиха, че година по-рано те или техните домакинства не са могли да закупят стоките, предоставени от FEAD. Това са казали например 64 % от крайните получатели в Естония, 52 % в Люксембург, 80 % в Словакия и 60 % във Финландия.

Проучванията сочат, че в повечето държави членки съпътстващите мерки се считат за полезни или много полезни; също така съществува положителна връзка между предоставянето на съпътстващи мерки и нивото на цялостна удовлетвореност от FEAD. Проучванията показват също, че повечето от крайните получатели на програмата са граждани на държавите членки, в които е разпределена помощта (70 % в Италия, 87 % в Словения, 90 % във Финландия, 67 % във Франция), с изключение на Люксембург, където повечето са чужденци. Няколко държави членки също докладваха, че по-голямата част от подпомогнатите лица през 2017 г. са получили подпомагане по линия на FEAD и през предходните години (85 % в Естония, 96 % в Испания, 76 % във Финландия и 81 % във Франция).

Също така благодарение на проучванията беше възможно да се открият някои потенциални подобрения при предоставянето на подпомагане, например по отношение на количеството и разнообразието на храните и начина на доставянето им до крайните получатели. В Испания крайните получатели пожелаха по-голямо разнообразие от хранителни продукти в съответствие с различните им култури. В Естония някои крайни получатели докладваха, че са срещнали трудности при получаването на предоставяните хранителни продукти поради теглото на опаковките или отдалечеността от разпределителните центрове. В Италия партньорските организации обърнаха внимание на голямата административна тежест в резултат на работата с доброволци при предоставянето на подпомагане.

Оценки

Държавите членки, изпълняващи ОП II, извършиха оценки или проучвания на програмата с цел да оценят системата за подпомагане и да вникнат в положението на различни целеви групи. Германия проучи първоначалното положение на целевите групи и по какъв начин то е било повлияно от подпомагането по линия на FEAD. Резултатите бяха използвани за разработване на втория кръг на финансиране по FEAD.

Някои държави членки, изпълняващи ОП I, допълниха структурираното проучване на крайните получатели с други оценки или проучвания. Франция проведе сравнително проучване на програмата в шест държави членки, което показва, че Франция и Чехия са държавите, които предоставят най-голямо разнообразие от хранителни продукти на крайните получатели. Литва проведе пълна оценка на програмата, която послужи за открояване на някои възможни подобрения, в това число необходимостта от засилване на взаимното допълване на програмата с националните политики в областта на труда, здравеопазването и социалните дейности и насърчаването на обмена на най-добри практики между партньорските организации.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През 2017 г. изпълнението на програмите по линия на FEAD беше в рамките на очакваното. Повечето държави членки разполагаха с добре установена и функционираща програма, обект на постоянно преразглеждане и подобряване от страна на управляващите органи. Предоставянето на основно материално подпомагане, което първоначално изоставаше, започна да се очертава като втори важен компонент на подпомагането в рамките на ОП I. В няколко конкретни целеви групи, и по-специално тази на бездомните лица, броят на обхванатите лица е нараснал спрямо предходните години. Към 2017 г. обаче някои държави членки все още бяха в ранна фаза на изпълнение и/или бяха срещнали пречки при предоставянето на подпомагането, което доведе до общ спад в стойностите, свързани с разпределените хранителни продукти.

След 4 години функциониране на програмата много от най-нуждаещите се лица в ЕС получават ефективна помощ. Въпреки ограничения си бюджет FEAD допълва националните усилия за преодоляването на материалните лишения и за борба с бедността и социалното изключване. Като цяло намаляването на риска от бедност в ЕС показва, че е постигнат значителен напредък към постигане на целите на „Европа 2020“. В някои държави членки това е повлияло на начина, по който се определя допустимостта на крайните получатели. Като цяло подпомагането по линия на FEAD достигна 12,9 милиона души през 2017 г. според данни и оценки от партньорски организации.

В много случаи благодарение на FEAD беше възможно да бъдат обхванати специфични групи сред най-нуждаещите се лица, които в противен случай не биха получили никакво подпомагане. Такъв е случаят например с лицата, които не получават държавно подпомагане, защото са малко над линията на бедността, или с тези, които е по-трудно да бъдат обхванати, защото са бездомни, инвалиди, живеят в отдалечени райони или не говорят местния език. В това отношение партньорските организации играят ключова роля, тъй като притежават необходимите знания и опит, за да достигнат до тези групи и да им предоставят съответното подпомагане. В средносрочната оценка се отбелязва, че FEAD е допринесъл за тяхната професионализация.

Съпътстващите мерки, иновативният компонент на FEAD в сравнение с предшестващия го фонд, бяха усъвършенствани и видимостта им беше подобрена. Благодарение на тях подпомагането с хранителни продукти и основното материално подпомагане се допълват със специализирани съвети и насоки, както и с дейности, насочени към социално приобщаване, което води до по-изразен подход на приобщаване. Това е така без значение дали те са финансирани по FEAD, или не. Структурираните проучвания също потвърдиха положителната роля на съпътстващите мерки.

Гъвкавостта на FEAD, благодарение на която държавите членки (и партньорските организации) могат да взимат решения как и кога да бъдат обхванати целевите групи, беше ключов фактор за установяването на взаимоотношения на взаимно доверие с крайните получатели. В различни държави членки, но най-вече в тези, които осъществяват дейности за социално приобщаване, на партньорските организации им беше необходимо време, за да достигнат до целевите групи и да установят положителни взаимоотношения с тях. Партньорските организации трябваше да приложат различни стратегии и да се адаптират към различни ситуации. Непрекъснатият обмен на добри практики в рамките на мрежата на FEAD и експертната група по FEAD, както и консултациите с партньорските организации на национално равнище и на равнище ЕС са допринесли за допълнителното повишаване на техния капацитет да достигат до целевите групи. Структурираните проучвания на крайните получатели също бяха от съществено значение, за да могат държавите членки да установят слабите и силните страни на програмата, както и да се запознаят по-добре с целевите групи.

Няколко държави членки направиха значителни промени в програмата с цел да повишат ефикасността ѝ и да гарантират по-голямо въздействие върху целевите групи, въпреки че все още има място за подобрения. Държавите членки възприеха дългосрочно програмиране, реорганизираха партньорските организации и/или процеса на разпределяне и редовно събираха обратна информация от крайните получатели. Някои също така извършиха одити и оценки на програмата. Освен това редица държави членки увеличиха финансирането на текущи проекти, които са показали добри резултати (вместо да стартират нови проекти), разшириха броя или вида на обхванатите целеви групи, подобриха или разнообразиха видовете стоки, предоставяни на крайните получатели, и приложиха нови методи за ангажиране на крайните получатели и за изграждане на доверие. Слабостите, които все още се наблюдават по отношение на пълнотата на годишното докладване, съществуващите колебания относно предоставянето на подпомагането и свързаните с тях проблеми при финансовото изпълнение, следва да бъдат разглеждани от държавите членки, включително на специални годишни срещи за преглед.