



Brüssel, 7.6.2019
COM(2019) 259 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**Enim puudust kannatavate isikute Euroopa abifondist kaasrahastatavate
rakenduskavade elluviimise 2017. aasta aruannete kokkuvõte**

Enim puudust kannatavate isikute Euroopa abifondist kaasrahastatavate rakenduskavade elluviimise 2017. aasta aruannete kokkuvõte

1. SISSEJUHATUS

Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks¹ (edaspidi „FEAD“ või „abifond“) aitab leevendada ELis vaesuse kõige äärmuslikumaid vorme, nagu **toidupuudus, laste vaesus ja kodutus**. Fondi vahendid ulatuvad kokku 3,8 miljardi euron (jooksevhindades). EL annab kuni 85 % vajalikest rahalisest vahenditest, et täiendada liikmesriikide eraldatavaid vahendeid, millega abifondi koguväärtus kasvab ligikaudu 4,5 miljardi euron. Liikmesriigid rakendavad i) toidu- ja/või esmase materiaalse abi rakenduskava (I rakenduskava) ja/või ii) sotsiaalse kaasamise rakenduskava (II rakenduskava). Toidu- ja/või esmast materiaalselt abi peavad täiendama kaasnevad meetmed, näiteks suunamine sotsiaalteenuste juurde. Kooskõlas määruse (EL) nr 223/2014 (edaspidi „abifondi käsitlev määrus“) artikli 13 lõikega 9 põhineb käesolev kokkuvõte komisjoni poolt heaks kiidetud 2017. aasta aruannetes sisalduval teabel. Kohaldatakse teatavaid andmete piiranguid. Mitme näitaja väärtused on määratud kindlaks hinnangute põhjal ning kumulatiivseid väärtusi tuleb käsitleda ettevaatusega (vt ka lisa). Liikmesriikide aruanded on nüüd täielikumad, kuid jätkuvalt on mõningaid lünki. Horisontaalseid põhimõtteid käsitlev aruandlus ei sisalda sageli näiteks teavet nende põhimõtete järgimiseks võetud meetmete kohta. Seoses kaasnevate meetmetega on aruandlus paranenud, kuid nende panust sotsiaalse kaasatuse eesmärgi saavutamisse on esitatud tõendite alusel sageli ikka veel raske hinnata ning meetmetega seotud takistustest ja probleemidest ei anta veel süstemaatiliselt aru. Aruande esitasid kõik liikmesriigid peale Ühendkuningriigi. Võttes arvesse rakenduskavade elluviimise ja sellest aru andmise vahele jäänud aega, vaadeldakse käesolevas aruandes ka hilisemat arengut, kui teave selle kohta on olemas.

2. HILJUTISED ARENGUD ELi TASANDIL

Kuigi vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste osakaal langes 2017. aastal 23,5 %-lt 22,4 %-le, on sotsiaalse tõrjutuse oht endiselt probleemiks, eelkõige laste, kodutute, puudega inimeste ja sisserändaja taustaga inimeste puhul. Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste koguarv oli 113 miljonit, mis jääb kriisieelsest tasemest allapoole, kuid on siiski kaugel strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisest. Suure materiaalse puuduse näitajad jõudsid uuele madalaimale tasemele, kuid mitmes liikmesriigis on need endiselt kõrged. Kodutus on viimasel ajal suurenenud peaaegu kõigis liikmesriikides. Vaesuse oht on laste puhul endiselt palju suurem kui kogu elanikkonna puhul. **Seetõttu on jätkuvalt väga oluline, et abifondist toetatakse kõige ebasoodsamas olukorras olevaid ühiskonnarühmi, varustades neid toidu ja esmatarbekaupadega (nt koolitarbed ja hügieenitooted) või korraldades sotsiaalse kaasamise tegevusi.**

2018. aastal võttis komisjon vastu ambitsioonika ettepaneku luua järgmisel programmitöö perioodil Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+), ühendades abifondi ESFi ja kolme muu rahastamisvahendiga². Ettepanekut arutavad praegu kaasseadusandjad. ESF+

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 223/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks (ELT L 72, 12.3.2014, lk 1). Määrust muudeti augustis finantsmääruse läbivaatamise käigus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>

² Noorte tööhõive algatus, tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm ning terviseprogramm.

majandusliku tausta, praeguse ja varasema olukorra ning nende FEADi abiga rahulolu kohta, samuti koguda partnerorganisatsioonidelt andmeid materiaalse abi jaotamise ja kaasnevate meetmete liigi kohta.

3. RAKENDUSKAVADE ELLUVIIMISEL TEHTUD EDUSAMMUD

3.1. Rahaliste vahendite kasutamine

Abifondi programmide rahaline rakendamine 2017. aastal üldiselt suurenes. Rahastamiskõlblike avaliku sektori kulutuste kogusumma (riiklik ja EL), mis kiideti heaks abifondi tegevuse toetamiseks, oli 637,3 miljonit eurot (see on rohkem kui 569,5 miljonit eurot 2016. aastal ja oluliselt rohkem kui 444,2 miljonit eurot 2015. aastal). Selle tulemusel olid aastate 2014–2017 kulukohustused kokku 1 973,5 miljonit eurot, mis moodustas 44 % rakenduskavade koguvahenditest (ELi panus ja riiklik kaasrahastamine). Abisaajatele tehtud maksed olid 2017. aastal väiksemad kui eelmisel aastal (2017. aastal 405,2 miljonit eurot võrreldes 434,9 miljoni euroga 2016. aastal), kuid need olid veidi suuremad kui 2015. aastal (395,2 miljonit eurot). Üksikasjalik finantsjaotus, sealhulgas liikmesriikide lõikes, on esitatud lisas I tabelis⁸.

Oluline areng toimus komisjonile esitatud maksetaotluste osas. 2017. aastal deklareerisid liikmesriigid avaliku sektori rahastamiskõlblikke kulusid kokku 475 miljoni euro ulatuses, mida on rohkem kui 2016. aastal (353,4 miljonit eurot) ja 2015. aastal (46,3 miljonit eurot).

31. detsembri 2018. aasta seisuga oli komisjon maksnud vahemaksetena kokku 955 miljonit eurot. Selleks kuupäevaks oli komisjoni tehtud vahemaksete tasemena väljendatud rahaline rakendamine ületanud 25 % aastate 2014–2020 kogueraldisest.

3.2. Tegevuste elluviimine

2017. aastal andis abifondi raames abi 26 liikmesriiki, mis on märkimisväärne edusamm võrreldes eelmise aastaga. CY, HU ja HR alustasid 2017. aastal abi jagamist ning PT jätkas toiduabi jaotamist, mis 2016. aastal oli peatatud. 22 liikmesriiki 26st jagas toidu- ja/või esmast materiaalet abi ja võttis kaasnevaid meetmeid (I rakenduskava, vt joonis 1) ning 4 liikmesriiki viis ellu sotsiaalse kaasamise rakenduskava (II rakenduskava, vt joonis 1). Lisaks Ühendkuningriigile oli 2017. aastal ainus abi mitte andnud liikmesriik Rumeenia, kes pidi muutma oma rakenduskava pärast institutsioonilisi muutusi.

2017. ja 2018. aastal muudeti mitut rakenduskava, mis näitas, et sekkumise või konkreetse rakenduskorra ülesehitust saab muuta tõhusamaks. Muutused olid kõige sagedamini seotud abi lõppsaajateni jõudmise, nende abikõlblikkuse kriteeriumide ja/või pakutava toidu- ja materiaalse abi koostisega. Mõned rakenduskavade muudatused olid seotud kindlate määrade kasutamisega, mis lihtsustas fondi haldamist. Sageli tehti ka muid muutusi, mis ei vajanud ametlikku muudatust, näiteks kaasnevate meetmete laiendamine või nende kohandamine esilekerkivate vajadustega.

⁸ Mitu liikmesriiki on ajakohastanud abifondi 2015. ja 2016. aasta ühiste sisendandmete väärtusi. Seepärast võivad käesolevas jaos esitatud väärtused erineda varasematel aastatel avaldatud väärtustest.

Joonis 1. 2017. aastal antud abi liigid

Rakenduskava	Abi liik	Liikmesriik
I rakenduskava	Toit	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Esmane materiaalne abi	AT (1)
	Mõlemad	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
II rakenduskava	Sotsiaalne kaasamine	DE, DK, NL, SE (4)

Hinnanguliselt sai 2017. aastal abifondist toetust 12,9 miljonit inimest, mis on rohkem kui keskmiselt 12,7 miljonit inimest aastas ajavahemikul 2014–2017. 2017. aastal abisaanutest anti toiduabi üle 12 miljonile inimesele (95 %) ja ligikaudu 580 000 inimest (4,5 %) sai esmast materiaalselt abi⁹. Umbes 36 600 inimest (0,3 %) osales sotsiaalse kaasatuse programmides (II rakenduskava)¹⁰.

Neli liikmesriiki, kes rakendasid sotsiaalse kaasamise programme, jõudsid inimesteni 25 % rohkem kui 2016. aastal. Madalmaad ja Rootsi näitasid aastast kasvu vastavalt 333 % ja 117 %, võttes vastu eri strateegiad lõplike abisaajate kaasamiseks kavandatud sotsiaalse kaasamise meetmetesse (selgitatakse allpool). Kõik neli liikmesriiki saavutasid enamiku oma iga-aastastest eesmärkidest või ületasid neid.

Pooled liikmesriikidest jõudsid rohkemate inimesteni kui 2016. aastal, kuid abi lõppsaajate koguarv vähenes (16 miljonilt 2016. aastal 12,9 miljonini 2017. aastal) peamiselt seetõttu, et Rumeenia ei andnud 2017. aastal abi. 2016. aastal toetas Rumeenia 3,3 miljonit inimest, kuid 2017. aastal abi andmine lõpetati, nagu on selgitatud eespool. Langust tasakaalustas osaliselt 13 liikmesriiki (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL ja SE), kes kokku jõudsid ligikaudu 362 000 abisaajani rohkem kui 2016. aastal. Lisaks sellele alustasid CY, HU, HR ja PT 2017. aastal abi andmist, lisades abisaajate koguarvule veel 340 000 inimest. Iirimaa, kes 2016. aastani oli andnud üksnes toiduabi, andis 2017. aastal esmast materiaalselt abi ligikaudu 5 000 inimesele.

2017. aastal moodustasid toiduabi, esmast materiaalselt abi või sotsiaalse kaasamise abi saanud 12,9 miljonist inimesest 30 % lapsed. See tähendab, et abi sai 4 miljonit last. Nagu eelmistelgi aastatel, olid pooled abistatutest naised (6 miljonit). 10 % olid sissevõetud, teise riigi taustaga inimesed või vähemused (1,1 miljonit inimest). Lisaks olid 8 % abi lõppsaajatest 65-aastased või vanemad (1 miljon), 3 % puuetega inimesed (433 000) ja 3 % kodutud (370 000).

Abifondist abi saanud kodutute hinnanguline arv kasvas 2017. aastal 71% võrra, 370 000 inimeseni. Umbes kaks kolmandikku abi saanud kodututest lisandus Itaaliast, kes laiendas oma valmistoidu jagamise programmi, et jõuda suurema arvu inimesteni. Belgia ja Tšehhi suurendasid samuti märkimisväärselt abi saanud kodutute arvu, Belgia toiduabiga ja Tšehhi Vabariik nii toidu- kui ka esmase materiaalse abiga. BG, IE, LV, SE ja SK teatasid samuti selle sihtrühma suurenenud abistamisest ning HR, HU ja PT andsid kodututele 2017. aastal esmakordselt abi abifondi vahenditest¹¹.

⁹ Rakenduskavades, millega antakse mõlemat liiki abi võib esineda teatavat kattuvust, kuna inimesi võidi arvesse võtta rohkem kui üks kord.

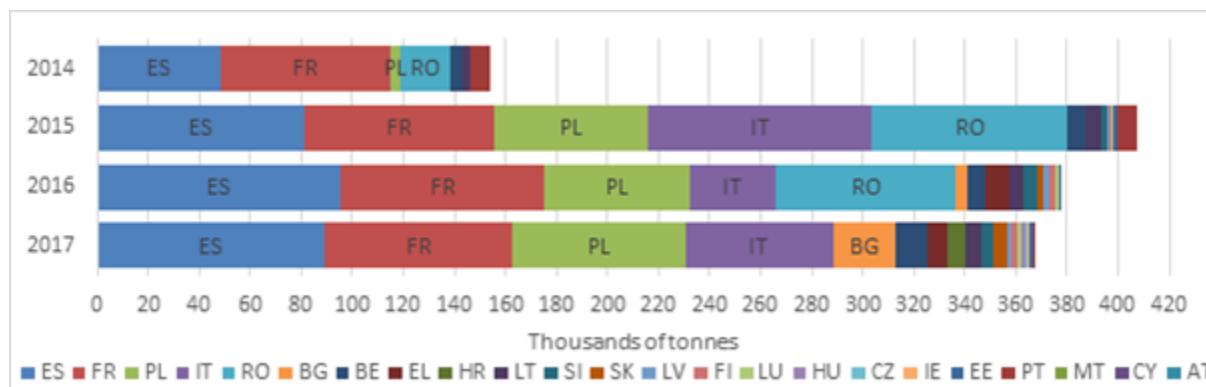
¹⁰ Esitatud arvud põhinevad partnerorganisatsioonide hinnangutel. On võimalik, et abisaajaid on arvesse võetud mitu korda.

¹¹ Prantsusmaa ei esitanud hinnangut näitaja 14f (kodutud) kohta.

I rakenduskava: toiduabi

Enamik liikmesriike suurendas tarnitud toidu kogust vaatamata sellele, et 2017. aastal vähenes jagatava toidu koguhulk võrreldes 2016. aastaga 3 %. Selle põhjuseks oli peamiselt Rumeenia, kes 2017. aastal toiduabi ei andnud. 2017. aastal andis toiduabi 21 liikmesriiki. Viis liikmesriiki (ES, FR, PL, IT ja BG) andsid 2017. aastal tarnitud toiduabi üldkogusest 85 % (vt joonis 2). Kaks kolmandikku toiduabist moodustasid piimatooted ning jahu, leib, kartul ja muud tärkliiserikkad tooted. 2017. aastal jagatud toiduainete tonnide arvu suurim kasv toimus Itaalias ja Bulgaarias, kus toiduabi programmi laiendati. Need kaks liikmesriiki jaotasid vastavalt 24 000 ja 19 000 tonni rohkem toitu kui 2016. aastal. Iirimaa suurendas tänu täiendavate toidukaupade lisamisele ja partnerorganisatsioonide programmi kaasamisele 2017. aastal jaotatud toiduainete neljakordse kasvu (täiendavalt 623 tonni). Teised liikmesriigid, sealhulgas BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT ja SK, suurendasid samuti tarnitud toidu kogust.

Joonis 2. Aastatel 2014–2017 antud toiduabi (tuhandetes tonnides)



Allikas: abifondi ühine väljundnäitaja (ID 11), 2014–2017

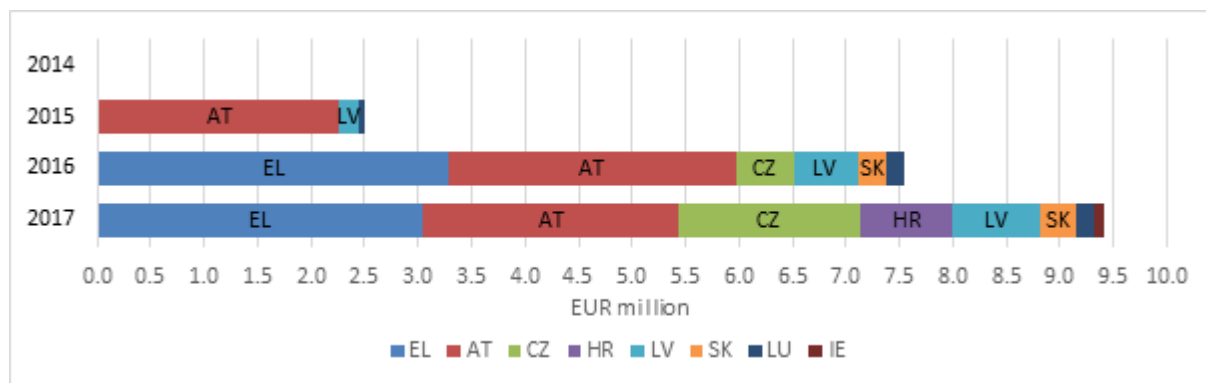
Enamik toiduabi andnud liikmesriikidest otsustas toidukaupu jagada kodutarbeks mõeldud toiduainete komplektidena, enamasti ühe või mitme standardse toidupaki vormis. Need liikmesriigid olid BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT ja SK. Teistes liikmesriikides andsid abi partnerorganisatsioonid sihtrühma vajadustest lähtuvalt (FI, HR, IE ja SI). Mõned liikmesriigid pakkusid valmistoitu koolilastele (CY, CZ, HR ja IT) või kodututele (FI, HU, IT, LV, PL ja SK). Toiduabi, mida andsid BG, CY, HU ja ES partnerorganisatsioonid, rahastati täielikult abifondist. Teistes liikmesriikides lisandusid abifondi toiduabile toiduained, mida rahastati või mis annetati muudest allikatest.

I rakenduskava – Esmane materiaalne abi

2017. aastal andsid liikmesriigid 25 % rohkem esmast materiaalist abi kui 2016. aastal (9,4 miljonit eurot). Liikmesriigid, kes jagasid esmast materiaalist abi, olid: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV ja SK. Enamik esmatarbekaupu jagati kolmes liikmesriigis: AT, CZ ja EL (vt joonis 3). Peale Austria andsid kõik need liikmesriigid esmast materiaalist abi lisaks toiduabile. Esmase materiaalse abi olulise suurenemise põhjustas peamiselt Tšehhi Vabariik, kes suurendas abi summat 1,1 miljoni euron, et rahuldada riigis enim puudust kannatavate inimeste vajadusi. Horvaatia ja Iirimaa, kes andsid 2017. aastal esmast materiaalist abi esimest korda, lisasid kogusummale ligikaudu 1 miljoni euro väärtuses kaupu. Jaotatud kaupade väärtus suurenes ka Lätis ja Slovakkias. Austria ja Kreeka jaotatud kaupade väärtus oli siiski 530 000 eurot väiksem kui 2016. aastal.

Peamiselt jagasid liikmesriigid koolitarbeid ja hügieenitooteid lastega peredele. CZ, HR ja SK suunasid abi ka kodututele, jagades neile hügieenitarbeid ja muid kaupu. Lastega peredele tarnitud kaubad hõlmasid kirja- ja koolitarbeid (AT, HR, IE ja LV) ning koolikotte (AT, HR ja LV). Läti ja Slovakkia lisasid ka hügieenitarbeid ning Horvaatia jagas ka beebiriideid ja -tooteid, spordivarustust ja rõivaid. Kodutud said peamiselt hügieenitarbeid. Tšehhi Vabariigis jagati neile ka köögitarbeid, rõivaid ja kodutekstiili ning Horvaatias magamiskotte/tekke ja kodutekstiili.

Joonis 3. Esmase materiaalse abi rahaline koguväärtus aastatel 2014–2017 (miljonites eurodes)



Allikas: abifondi ühine väljundnäitaja (ID 15), 2014–2017 NB: 2014. aastal esmast materiaalselt abi ei jagatud.

Liikmesriigid tegid kindlaks abikõlblikud lõppsaajad sotsiaalkindlustusandmeid kasutavate korraldusasutuste kaudu või partnerorganisatsioonide kaudu, kes kasutavad oma teadmisi sihtrühmade sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja vajadustest. See on kooskõlas abifondi rakenduskavade õigusliku alusega, kuna iga liikmesriik otsustab objektiivsete kriteeriumide alusel ja sidusrühmadega konsulteerides, kuidas enim puudust kannatavaid isikuid kindlaks teha. Mõnes liikmesriigis (IT, LT, LV ja SI) nõudis korraldusasutus, et abi lõppsaajad täidaksid taotlusvormi. Teised liikmesriigid kasutasid erinevaid meetodeid. Luksemburgis hinnati abi lõppsaajaid iga juhtumi puhul eraldi ja Soomes korraldasid partnerorganisatsioone enamasti avatud jagamisüritusi, kus pakuti toitu kõigile, kes seda soovisid. Kodututele pakutava valmistoidu puhul jagati seda enamasti kõigile soovijatele või neile kes tulid jaotuspunktidesse (FI, HU, IT, LV, PL ja SK).

I rakenduskava – kaasnevad meetmed

Liikmesriigid teatasid, et toidu- ja/või esmase materiaalse abiga kaasnevad meetmed aitavad suurendada enim puudust kannatavate inimeste sotsiaalset kaasatust. Struktureeritud uuring abi lõppsaajate kohta näitas, et näiteks Itaalias olid toiduabi ja sellega kaasnevad meetmed tõrjutud inimeste ja nende perede jaoks hädavajalikud. Saadud abi aitas neil rahuldada põhivajadused ja pakkus leevendust, kuid sillutas ka teed nende sotsiaalsele kaasamisele. Bulgaarias ilmnis uuringust, et kaasnevad meetmed olid suurendanud lõplike abisaajate teavet sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kohta. Samuti olid nad tugevdanud oma suutlikkust hallata pereelarvet ja mõned lõppsaajad olid leidnud pärast programmiga liitumist tööd. Lisaks toimus 2018. aasta oktoobris abifondi võrgustiku 12. kohtumisel heade tavade vahetus, kus seitse liikmesriiki ametiasutust või partnerorganisatsiooni tutvustasid oma lähenemisviisi.

Enamik liikmesriike pakkus rohkem kui kolme liiki kaasnevaid meetmeid, kuid mõned otsustasid keskenduda ühele või kahele tegevusele. 2017. aastal rakendatud kaasnevad meetmed hõlmasid järgmist¹²:

- **sotsiaalnõustamine / psühhosotsiaalsed teenused** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI ja SK), näiteks tasuta psühholoogiline tugi riigikoolides õppivatele lastele (vanemate/hooldajate soovil) või nõustamine rasketes eluolukordades;
- **toitumisalane nõustamine / tervisliku toitumise juhised** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI ja SK), sealhulgas nõuanded toidu valmistamise, ladustamise ja ringlussevõtu kohta ning toiduvalmistamiskursuste ja koolituste korraldamine, et edendada tervislikku toitumist;
- **finantsnõustamine / eelarve haldamise toetus** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI ja SK), et aidata näiteks vähendada abisaajate võlgu;
- **suunamine** teiste ametiasutuste või valitsusväliste organisatsioonide juurde, et saada nende pakutavaid sotsiaal- ja meditsiiniteenuseid (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU ja LV).
- **sotsiaal- ja vaba aja tegevused** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT ja SI), näiteks ühissöömised, kultuuriüritused ja organiseeritud pühad, laste suvelaagrid, vastla- ja jõulupidustused, sport;
- **haridusalased tegevused ja oskuste arendamise koolitused/programmid** (EE, ES, FR, LV ja SI), sealhulgas tööturuga lõimumine, keeleõpe või õpikojad laste õppimise edendamiseks;
- **mitmesugused majapidamisoskused** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL ja SI), peamiselt toiduvalmistamine, kuid ka koristamine, õmblemine, ringlussevõtt jne.; ning
- **muud teenused/tegevused** hõlmasid järgmist: nõustamine, mida teha hädaolukorra/loodusõnnetuse puhul (BG), taastuvenergia tegevuste korraldamine (LU ja MT) ning õigusabi andmine (SI).

Mõned liikmesriigid leidsid, et kaasnevad meetmed olid eriti olulised enim puudust kannatavate isikute teatavate rühmade jaoks. Näiteks 15-aastased ja nooremad (AT), riigikoolide õpilased (CY), üksikvanemad või suured pered (LT), sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevad eakad (CZ) ning isikud, kes olid rohkem isoleeritud, sest neil olid liikumis- või terviseprobleemid ja/või madal usaldus ametlike institutsioonide vastu (SK). Sellistel juhtudel üritati tegevustega neid siduda konkreetsete sotsiaal- või tervisteenustega, mis võiksid neid täiendavalt aidata. Mõnes liikmesriigis suutsid partnerorganisatsioonid kaasnevate tegevustega koguda teavet abisaajate vajaduste kohta ning parandada neile antud abi (MT ja SK).

II rakenduskava – sotsiaalne kaasamine

2017. aastal toetati sotsiaalset kaasamist neljas liikmesriigis: DE, DK, NL ja SE. Pärast rasket algust 2016. aastal läks projektil „Naabruskonna eakad“ Madalmaades 2017. aastal väga hästi. Projekti eesmärk oli leevendada ebasoodsas olukorras olevate eakate sotsiaalset tõrjutust. Pärast kontaktide tihendamist sihtrühmaga õnnestus Madalmaadel jõuda kolm korda suurema arvu inimesteni kui 2016. aastal. Kõige olulisem on see, et üks aasta pärast programmis osalemist oli umbes 52 % eakatest ikka veel kaasatud, 39 % ütles, et nad on parandanud oma sotsiaalsõrgustikku, ja 43 % olid tugevdanud oma digitaalseid ja finantsalaseid oskusi.

¹² BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT ja RO puhul ei rahastatud kaasnevaid meetmeid abifondi kaudu.

Saksamaa jõudis eriti tulemuslikult äsja saabunud täiskasvanute ja lasteni (peamiselt romad) ning kodututeni ning parandas nende juurdepääsu nõustamisele ja toetusmeetmetele. Üle 80 % äsja saabunud täiskasvanutest ja kodututest, kes olid programmi kaasatud, said kasutada sotsiaalteenuseid pärast osalemist sotsiaalse kaasatuse tegevustes 2017. aastal. Häid edusamme on tehtud ka äsja saabunud lasteaiaaeglaste laste ja nende vanematega, kuid on vaja võtta lisameetmeid, et saavutada 2020. aastaks eesmärk jõuda 19 700 lapse ja vanemani.

Taani parandas kodutute olukorda, pakkudes neile juurdepääsu varjupaikadele ja sotsiaaltöötajatele. 2017. aastaks oli kaasatud 958 inimest, mis moodustas 2014.–2020. aasta programmitöö perioodiks seatud eesmärgist (1 400) 68 %. Eeldatust 15 % rohkem kodutuid kasutas rakenduskava kaudu pakutavaid sotsiaalteenuseid.

Rootsi kahekordistas ELi/EMP lühiajaliselt liikuvate kodanike arvu (505-lt 2016. aastal 1 097-le 2017. aastal). Rootsis keskenduti tegevustele, millega edendatakse kogukonna loomist, näiteks teabe andmine varjupaikade asukoha ja rändajate seaduslike õiguste ja kohustuste kohta ning tõlketeenuste ja tervisenõustamise pakkumine. Viimase puhul ütles 64 % kaasatud, et nad suudavad tänu saadud abile paremini hoolitseda oma tervise ja hügieeni eest.

Takistused rakenduskavade elluviimisel

Rakenduskavade hoolikas järelevalve ning ametiasutuste ja partnerorganisatsioonide tõhus koostöö aitasid ületada esile kerkinud takistusi. 2017. aastal teostatud hindamised ja uuringud aitasid kaardistada probleeme ning andsid liikmesriikidele kasulikku teavet nende lahendamiseks.

Mõnes liikmesriigis esinenud takistused olid peamiselt järgmised:

- (i) raskused abisaajate kaasamisel ja/või nendelt teabe kogumisel õiguslike piirangute, kultuuriliste erinevuste ja häbimärgistamise ohu tõttu (DE, DK, IT, NL, SE ja SK);
- (ii) keerukad hankemenetlused ja/või kontrollisüsteemid, mis põhjustasid viivitusi abi andmisel ja/või koormavaid protsesse (ES, FR, IT, LU ja PT);
- (iii) partnerorganisatsioonide ebapiisav suutlikkus, mis takistas neil abi jagamist sagedamini/laialdasemalt või programmis osalemist (EE, ES ja PT);
- (iv) teatavate kaupade halb kvaliteet või puudus (EE, ES ja FR);
- (v) abi jaotamise kavandamise ja logistika probleemid, mis mõnel juhul tõid kaasa hilise jaotamise või jaotamata jätmise (LV, MT, PL ja SK);
- (vi) abi lõppsaajate kaebused seoses toidupakkide kaalu, vähese mitmekesisuse, teatavate kaupade puuduse ning teabe puudumisega abi jaotamise aja/koha kohta (BE, ES, FI ja MT); ning
- (vii) probleemid andmete kogumisega korraldusasutuste või partnerorganisatsioonide poolt, mistõttu pidid liikmesriigid ajakohastama mõningate 2015. ja 2016. aastal teatatud näitajate väärtusi (HU, HR, ES, DE, DK ja SE).

Kahel liikmesriigil oli muid takistusi, mis mõjutasid jaotatavate toiduainete kogumahtu ja abi lõppsaajate koguarvu 2017. aastal. Rumeenias katkes toiduabi jaotamine 2017. aastal institutsiooniliste muudatuste ja sellele järgnenud rakenduskava ümberkujundamise tõttu. Portugal taasalus 2017. aastal toiduabi jaotamist, kuid alles novembris, ning suutis hõlmata ainult riigi mandriosa, mitte autonoomseid piirkondi.

Mõned riigid teatasid abi lõppsaajate arvu vähenemisest, mis tulenes vaesuse vähenemisest. See on positiivne uudis, kuid asi pole siiski nii lihtne – mõnel juhul muutis riik vaesuse ja/või abifondist abi saamise kriteeriume (EE, LV, SI ja SK).

Horisontaalsed põhimõtted

Liikmesriigid leidsid, et ESF ja abifond tugevdavad ja/või täiendavad teineteist. Bulgaaria teatas, et nii abifondi kui ka ESFi programmid aitasid saavutada strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgi vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamisel ELis. Tšehhi Vabariigis töötasid paljud abifondi partnerorganisatsioonid ka ESFi rahastatud projektidega ja leidsid, et fondide meetmed täiendavad teineteist. Paljudel juhtudel tulenes vastastikune täiendavus ESFist rahastatavate algatustega kaasnevatest meetmetest (nt abi lõppsaajad suunati ESFi meetmetesse). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT ja SI kasutasid koordineerimis- või tööühmi, et tagada programmi täiendavus ESFIGa. DK, DE, FI, FR ja LV koordineerisid muul viisil. Need mehhanismid löid tugeva aluse koordineerimisele ja vältisid võimalikku topeltrahastamist. Näiteks Saksamaa lõpetas 2017. aastal abifondi ühe projekti, sest uus ESFi projekt oli suunatud samale sihtrühmale.

Mõned liikmesriigid on võtnud vastu tervikliku lähenemisviisi soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise kohta ning käsitlenud seda horisontaalset põhimõtet projektitsükli eri etappides¹³. Näiteks kõik liikmesriigid tagasid, et abi oleks vajaduspõhine ning ei esineks diskrimineerimist soo, etnilise päritolu jne alusel. Lisaks on mõned liikmesriigid välja töötanud soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise suunised või seminarid partnerorganisatsioonidele (DE ja LV), kohaldanud partnerorganisatsioonide või töötajate valimisel sootundlikku lähenemisviisi (DK, HR ja SK) ja/või võtnud arvesse sihtrühmade, nt üksikvanemate või puuetega inimeste erivajadusi (CZ, ES, HU, MT, PL, SE ja SK).

Slovakkias oli sooline võrdõiguslikkus projekti kõikide etappide lahutamatu osa. Meetmed hõlmasid järgmist: i) töötajate valimine (ei tohi diskrimineerida soo, vanuse, rahvuse, usutunnistuse või füüsilise puude alusel); ii) partnerorganisatsiooni kohustused (neilt nõuti soolise võrdõiguslikkuse austamist kogu rakendusperioodi jooksul); ning iii) toidu ja esmase materiaalse abi valik, võttes arvesse abi lõppsaajate konkreetseid vajadusi soo, vanuse ja perekondliku olukorra alusel.

Toidu raiskamise vähendamiseks on mõned liikmesriigid (peamiselt BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL ja SI) jaotanud pika säilivusajaga toiduaineid ja pakkunud ülejäänud toitu teistele (heategevus)organisatsioonidele või täiendavatele abisaajatele¹⁴. Teised liikmesriigid keskendusid soovimatute toodete koguse vähendamisele, tagades, et toiduainete valik vastab sihtrühma vajadusele ja maitsele (CY, IE, PT ja SK). Luksemburgis ja Horvaatias oli vastavalt 34 % ja 4 % toidust annetatud. Programmis kasutatav annetatud toidu osakaal on endiselt madal, kuid 2018. aasta augustis jõustunud täiendavate lihtsustuste tulemusena võib oodata edusamme.

Mõned liikmesriigid võtsid arvesse laiemaid kliima- ja keskkonnaaspekte. Nad eelistasid kestlikke materjale (AT, CZ, LU ja PL), püüdsid minimeerida transporti ja CO₂ heidet (FI, HU, LU ja LV), kehtestasid tarnijatele keskkonnavalused nõuded (FR ja HR) ja/või korraldasid keskkonnateemalisi õpikodasid (BE, LV ja PL).

¹³ Määruse (EL) nr 223/2014 artikli 5 lõige 11.

¹⁴ Määruse (EL) nr 223/2014 artikli 5 lõige 13.

Enamikus liikmesriikides peeti abisaajatele jagatavaid toiduaineid valides nõu toitumiseksperptide ja/või partnerorganisatsioonidega¹⁵. Otsuste tegemisel võeti arvesse ka abi lõppsaajate vajadusi ja söömisharjumusi. Et aidata abisaajatel tasakaalustatult toituda, pakkusid paljud liikmesriigid toitu, mis sisaldas vähe süsivesikuid, soola, suhkrut ja rasva ning ohtralt valku, kiudaineid, vitamiine ja mineraalaineid (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI ja SK). Lätis pidid jaotamiseks valitud toiduained olema kooskõlas siseriiklike eeskirjadega, mis käsitlevad toiteväärtust ja sobivust jaotamiseks. Mitmed liikmesriigid pakkusid kaasnevate meetmetega abisaajatele toiduvalmistamise kursuseid/õpikodasid (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL ja SI) ja/või andsid nõu tervisliku ja tasakaalustatud toitumise kohta (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI ja SK).

Hispaania hindas põhjalikult jagatavat toitu, tagamaks, et jaotatavad kaubad aitaksid abisaajatel tervislikult ja tasakaalustatult toituda. Toit pidi vastama mitmele nõudele, näiteks: i) rahuldama abisaajate toitumisvajadused; ii) aitama kaasa vaheldusrikkale toitumisele; iii) vastama keha energiavajadusele ja säilitama tervisliku tasakaalu; iv) vähendama abi saava elanikkonnaosa toitainevaegust; ning v) katta kõige haavatamate elanikkonnarühmade (laste) vajadusi. Lisaks pidid hangitavad toiduained vastama füüsikalistele, keemilistele, mikrobioloogilistele, saasteainetega seonduvatele ja määrgistusnõuetele. Toit valiti välja toitumiseksperptidega konsulteerides.

Abi lõppsaajate struktureeritud uuringud

I rakenduskava rakendanud liikmesriikide 2017. aastal tehtud uuringutest lõplike abisaajate kohta selgus, et Euroopa abifondist antud abi on aidanud parandada abisaajate leibkondade olukorda. Abisaajad olid üldiselt seisukohal, et saadud abist oli neile või leibkonna teistele liikmetele kasu. Näiteks Belgias arvas nii 75 %, Eestis 93 %, Soomes 93 %, Iirimaal 87 %, Horvaatias 76 % ja Slovakkias 73 % vastanutest. Lisaks ütles enamik, et aasta varem ei oleks nemad või nende leibkond suutnud osta abifondist jagatud tooteid. Näiteks Eestis arvas nii 64 %, Soomes 60 %, Luksemburgis 52 % ja Slovakkias 80 % vastanutest.

Uuringud näitasid, et enamikus liikmesriikides peeti kaasnevaid meetmeid kasulikeks või väga kasulikeks. Samuti oli positiivne korrelatsioon kaasnevate meetmete pakkumise ja abifondiga üldise rahulolu vahel. Uuringutest selgus ka, et enamik programmist abi saanud olid nende liikmesriikide kodanikud, kus abi jagati (90 % Soomes, 67 % Prantsusmaal, 70 % Itaalias, 87 % Sloveenias), välja arvatud Luksemburgis, kus enamiku moodustasid mittekodanikud. Mõned liikmesriigid teatasid ka, et abifondist 2017. aastal abi saanud isikud olid abi saanud ka varasematel aastatel (Eestis 85 %, Hispaanias 96 %, Soomes 76 % ja Prantsusmaal 81 %).

Uuringute käigus toodi välja ka mõned abi andmise valdkonnad, mis vajaksid parandamist, näiteks jagatavate toiduainete hulk ja mitmekesisus ning see, kuidas abi lõppsaajatele üle antakse. Hispaanias palusid abisaajad suuremat toiduvalikut, mis oleks kooskõlas nende kultuurilise mitmekesisusega. Eestis teatasid mõned abisaajad, et neil on raskusi toiduabi saamisel, pidades silmas toidupakkide kaalu või vahemaad jaotuskeskustest. Itaalias rõhutasid partnerorganisatsioonid suurt halduskoormust, mis on tekkinud abi osutamisel koostöös vabatahtlikega.

¹⁵ Määruse (EL) nr 223/2014 artikli 5 lõige 13.

Hindamine

Liikmesriigid, kes rakendasid II rakenduskava, viisid läbi hindamised või uuringud, et hinnata abisüsteemi ja saada teavet eri sihtrühmade olukorra kohta. Saksamaa uuris sihtrühmade esialgset olukorda ja seda, kuidas abifondi toetus olukorda mõjutas. Tulemusi kasutati abifondi rahastamise teise vooru kavandamiseks.

Mõned liikmesriigid, kes rakendasid I rakenduskava, tegid lõppsaajate struktureeritud uuringule lisaks muid hindamisi või uuringuid. Prantsusmaa viis läbi rakenduskavade võrdleva uuringu kuues liikmesriigis, mis näitas, et Prantsusmaa ja Tšehhi Vabariik andsid abisaajatele kõige rohkem erinevaid toiduaineid. Leedu viis läbi rakenduskava täieliku hindamise, mille eesmärk oli kindlaks teha mõned parandamist vajavad valdkonnad, sealhulgas vajadus tugevdada programmi vastastikust täiendavust riigi töö-, tervishoiu- ja sotsiaalpoliitikaga ning soodustada parimate tavade vahetamist partnerorganisatsioonide vahel.

4. KOKKUVÕTE

Abifondi rakendamine kohapeal täitis 2017. aastal oma eesmärgi. Enamikul liikmesriikidel oli olemas väljakujunenud ja hästi toimiv rakenduskava, mida korraldusasutused pidevalt läbi vaatasid ja täiustasid. Esmase materiaalse abi andmine, mis oli algselt veidi maha jäänud, on hiljuti muutunud I rakenduskavast antava abi teiseks oluliseks komponendiks. Mõnda konkreetset sihtrühma ja eelkõige kodutuid on abistatud rohkem kui varem. Siiski oli mõnes liikmesriigis 2017. aastal rakendamine ikka veel algusjärgus ja/või neil oli probleeme abi jagamisega, mille tulemuseks oli toiduabi jagamisnäitajate vähenemine tervikuna.

Pärast nelja rakendusaastat saavad paljud ELi enim puudust kannatavad inimesed tõhusat abi. Hoolimata abifondi piiratud eelarvest on näha, et fond täiendab riikide jõupingutusi materiaalse puuduse vähendamisel ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemisel. ELi vaesusrisi üldine vähenemine näitab, et strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisel tehakse märkimisväärsed edusamme. Mõnes liikmesriigis on see mõjutanud abi lõppsaajate abikõlblikkuse määratlemist. 2017. aastal jõudis abifondi toetus partnerorganisatsioonide andmete ja hinnangute kohaselt 12,9 miljoni inimeseni.

Paljudel juhtudel abistas fond enim puudust kannatanute seas konkreetseid rühmi, kes muidu ei oleks saanud mingit abi. Nii on see näiteks inimeste puhul, kes ei saa riigilt abi, sest nad on napilt ülalpool vaesuspiiri, või inimeste puhul, kelleni on raskem jõuda, sest nad on kodutud, puuetega, elavad kõrvalistes piirkondades või ei räägi kohalikku keelt. Partnerorganisatsioonide roll on selles osas olnud keskse tähtsusega, sest neil on olemas vajalikud teadmised ja kogemused, et jõuda vastavate rühmadeni ja pakkuda neile asjakohast abi. Vahehindamises rõhutati asjaolu, et abifond oli aidanud neil muutuda professionaalsemaks.

Kaasnevad meetmed, mis on abifondi uuenduslik komponent võrreldes selle eelkäijaga, muutusid nähtavamaks ja viimistletumaks. Need võimaldavad toidu- ja esmast materiaalselt abi täiendada spetsiaalsete nõuannete ja õpetustega ning konkreetsete sotsiaalse kaasamise meetmetega, mille tulemuseks on tõhusam kaasamine. See ei sõltu sellest, kas neid rahastatakse abifondi kaudu või mitte. Struktureeritud uuringud kinnitasid samuti kaasnevate meetmete positiivset rolli.

Abifondi paindlikkus, mis võimaldab liikmesriikidel (ja partnerorganisatsioonidel) teha otsuseid selle kohta, kuidas ja millal sihtrühmadeni jõuda, oli oluline selleks, et luua abi lõppsaajatega vastastikune usaldus. Mitmes liikmesriigis, kuid eriti nendes, kus rakendatakse sotsiaalse kaasamise meetmeid, kulus partnerorganisatsioonidel sihtrühmadeni jõudmiseks ja nendega positiivse kontakti loomiseks aega. Vaja oli erinevaid strateegiaid ning partnerorganisatsioonid pidid kohanema erinevate olukordadega. Partnerorganisatsioonide suutlikkust sihtrühmadeni jõudmisel on aidanud parandada heade tavade jätkuv vahetamine abifondi võrgustikus ja eksperdirühmas ning partnerorganisatsioonidega konsulteerimine ELi tasandil. Abi lõppsaajate struktureeritud uuringud olid samuti olulised, et võimaldada liikmesriikidel kindlaks teha rakenduskavade nõrgad ja tugevad küljed ning tutvuda paremini sihtrühmadega.

Mitu liikmesriiki on teinud rakenduskavades olulisi muudatusi, et muuta need tõhusamaks ja tagada suurem mõju sihtrühmadele, kuid jätkuvalt on parandamist vajavaid valdkondi. Liikmesriigid võtsid vastu pikaajalised programmid, korraldasid ümber partnerorganisatsioone ja/või jagamisprotsessi ning kogusid korrapäraselt abisaajatelt tagasisidet. Mõned tegid programmile ka auditeid ja hindamisi. Mitmed liikmesriigid suurendasid käimasolevate ja hästi toimivate projektide rahastamist (uute projektide käivitamise asemel), suurendasid hõlmataivate sihtrühmade arvu või liiki, parandasid või laiendasid abisaajatele pakutavate kaupade valikut ning leidsid uusi viise, kuidas teha abisaajatega koostööd ja suurendada nende usaldust. Liikmesriigid peaksid tegelema iga-aastase aruandluse terviklikkuse, jätkuvate jagamisprobleemide ja sellega seotud rahalise rakendamise puuduste küsimustega, sealhulgas iga-aastaste erikoosolekute kaudu.