



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.6.2016 г.
COM(2016) 435 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Обобщение на годишните доклади за изпълнение на оперативните програми,
съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица
през 2014 година**

Обобщение на годишните доклади за изпълнение на оперативните програми, съфинансирани от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица през 2014 година

I. Въведение

Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) е създаден с Регламент (ЕС) № 223/2014¹ с цел да допринесе за премахване на най-тежките форми на бедност в ЕС, като например бездомността, детската бедност и хранителния недоимък. Съгласно условията на регламента FEAD може да бъде използван за подпомагане на групите в обществото в най-неравностойно положение чрез предоставяне на храни, основни потребителски стоки като облекло, обувки, продукти за хигиенни цели, или чрез организиране на дейности за социално приобщаване. FEAD може да бъде използван също и за финансиране на събирането и разпределянето на даренията на храни като мярка за борба с разхищението на храни.

Общата сума на средствата по FEAD на разположение възлиза на 3,813 милиона евро по текущи цени, а предоставянето на средства на всички държави членки е изложено в приложение III към Регламент (ЕС) № 223/2014.

FEAD се прилага във всички държави — членки на ЕС, през програмния период 2014—2020 г. Фондът се прилага чрез **оперативни програми**, одобрени от Комисията. Държавите членки могат да решат как по най-добър начин да се възползват от средствата, като изберат да разработят оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане (наричана „ОП I“) и/или оперативна програма за социално приобщаване на най-нуждаещите се лица (наричана „ОП II“). Държавите членки също така имат свобода при определяне на целевите групи, специфичните видове подкрепа, която се предоставя, и географското покритие на техните програми.

Макар че **социалното приобщаване на най-нуждаещите се лица** е от централно значение за ОП II, то е също така съществена част от ОП I. Осигуряването на материално подпомагане трябва да бъде допълнено от съпътстващи мерки, предназначени да насърчават социалното приобщаване на крайните получатели² (например насочването им към съответните служби, предлагането на насоки за балансиран режим на хранене и консултации във връзка с управлението на бюджета). Следователно чрез ОП I се отговаря на основните материални нужди на лицата в най-неравностойно положение и освен това им се помага да направят стъпка към реинтеграция в обществото.

Държавите членки си сътрудничат с **партньорски организации** за изпълнение на програмите по FEAD. Тези организации, които могат да бъдат публични органи или организации с нестопанска цел, предоставят материалното подпомагане (ОП I) или създават и управляват мерките за социално приобщаване (ОП II), в съответствие с описаното в програмите. Това сътрудничество

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 В съответствие с член 7, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 223/2014 не се изисква предоставянето на съпътстващи мерки в случаите, когато храните и/или основното материално подпомагане се предоставят единствено на най-нуждаещите се деца в детски или сходни заведения.

означава, че по линия на Фонда се подпомага също изграждането на капацитет в рамките на партньорските организации в областта на социалната политика.

В разпоредбите за мониторинг на Фонда се уточнява, че държавите членки трябва да представят **на Комисията** до 30 юни всяка година годишен доклад за изпълнението на техните програми³. Комисията оценява докладите за изпълнение и, ако е необходимо, иска от съответната държава членка да внесе промени⁴. Комисията също така е задължена своевременно да представя **обобщение** на докладите, подадени от държавите членки, на Европейския Парламент и на Съвета⁵.

В настоящото обобщение е отразена информацията, съдържаща се в докладите за изпълнение за 2014 г., във формата, в която са били приети от Комисията⁶. В него се прави общ преглед на тенденциите, свързани с FEAD на равнище ЕС, и се представя информацията, предоставена от държавите членки, като се следва структурата на докладите. Докладваните стойности за общите показатели могат да бъдат намерени в приложението.

II. Общи тенденции

Регламентът за FEAD беше публикуван през март 2014 г. Преговорите между държавите членки и Комисията по съдържанието на програмите отнеха по-голямата част от годината. Като начална дата за допустимост беше определен 1 декември 2013 г.⁷, това обаче означава, че дейностите вече са били в ход още преди приемането на някои от оперативните програми.

По-голямата част от оперативните програми бяха представени на Комисията в началото на месец септември 2014 г. До края на годината бяха приети общо 25 програми, а останалите три (DE, SE, UK) бяха одобрени в началото на 2015 г. Също така, веднага след приемането на всяка програма, Комисията изплащаше на съответната държава членка 11 % от бюджета на програмата като предварително финансиране. С това бе улеснено предоставянето на спешно подпомагане на най-нуждаещите се.

Резултатът от дейностите по програмиране показва, че 24 държави членки избраха да прилагат ОП I, а четири избраха ОП II. Конкретните видове подпомагане, които държавите членки решиха да предоставят, са както следва:

Вид ОП	Вид подпомагане	Държави членки
ОП I	Храни	BG, EE, ES, FR, MT, PL, SI, FI, UK (9)

³ Член 13, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

⁴ Комисията успя да приеме последния от докладите от държавите членки за 2014 г. на 11 април 2016 г. Впоследствие това определи сроковете за приемането на настоящия доклад на Комисията.

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

⁶ Към момента на изготвяне на настоящото обобщение все още не е изпратен годишен доклад за изпълнението от Обединеното кралство.

⁷ Член 22, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

ОП I	Основно материално подпомагане ⁸	AT, CY (2)
ОП I	Храни и основно материално подпомагане	BE, CZ, IE, EL, HR, IT, LV, LT, LU, HU, PT, RO, SK (13)
ОП II	Дейности за социално приобщаване	DE, DK, NL, SE (4)

III. Равнище на изпълнение на оперативните програми

В съответствие с тенденциите, представени по-горе, по-голямата част от държавите членки са посочили в докладите си, че 2014 г. е била посветена на подготовката на техните програми, консултации със заинтересованите страни и преговори с Комисията. Процесът на подготовка на изпълнението на програмите е бил свързан също с определянето на програмните органи (управляващите и сертифициращите органи)⁹. В допълнение някои държави членки са започнали работа по техните информационни системи и са провели първоначални обсъждания със съответните заинтересовани страни относно характера на подпомагането, което ще се предоставя с финансирането по линия на FEAD.

Тъй като разходите по FEAD са допустими, считано от 1 декември 2013 г., изготвените от няколко държави членки, изпълняващи ОП I, доклади показват, че изпълнението на програмите е започнало през 2014 г., успоредно с подготвителната работа. Поради това са отчетени положителни стойности за общите показатели за вложени ресурси, крайни продукти и резултати¹⁰.

Общо 13 държави членки (BE, CY, ES, FR, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO и SI) са извършили разходи за операции. В края на 2014 г. общият размер на извършените разходи за операции достига 330,7 милиона евро. Осем държави членки (BE, ES, FR, LT, RO, PL, PT и SI) вече са започнали да предоставят подпомагане през 2014 г. Общо 95,9 милиона евро са били изплатени в пет държави членки (BE, ES, FR, LT, RO) за операции, свързани с предоставянето на храни. През 2014 г. подпомагане е закупено също и в Италия, но разпределянето му не е започнало до 2015 г.

Ранната дата за допустимост на разходите и високото равнище на предварително финансиране, предвидено в регламента за FEAD, създадоха възможности тези осем държави членки да постигнат резултати много бързо. Предишният опит на държавите членки с Програмата за разпределяне на храна на най-нуждаещите се лица, изпълнявана до 2013 г., също е фактор, който допринесе за бързото стартиране на програмите.

Общо 228 707 тона храни бяха разпределени през 2014 г. от споменатите по-горе осем държави членки, като 42,3 %, 28,8 % и 21,3 % от разпределените количества са формирани съответно от

⁸ В член 2, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 223/2014 понятието „основно материално подпомагане“ е определено като основни потребителски стоки с ограничена стойност и за лична употреба на най-нуждаещите се лица, като например облекло, обувки, продукти за хигиенни цели, училищни материали и спални чували.

⁹ Член 31 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

¹⁰ Както са изложени в приложението към Делегиран регламент (ЕС) № 1255/2014 на Комисията от 17 юли 2014 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица чрез определяне на съдържанието на годишните доклади и окончателните доклади за изпълнението, включително списъка на общите показатели (ОВ L 337, 25.11.2014 г., стр. 48)

Румъния, Франция и Испания. Показателите за крайни продукти показват, че подборът на продукти за разпределяне е различен при отделните държави членки: някои от тях са се съсредоточили върху малък брой групи продукти, докато други са избрали по-широк кръг от храни. Франция е единствената държава членка, която е разпределила продукти от всички седем категории, обхванати от общите показатели на FEAD. Всички осем държави членки разпределят храна под формата на пакети, а две (BE, ES) са осигурили също готвена храна на крайните получатели.

Следват примери за съдържанието на пакет с храни:

Белгия: полуобезмаслено мляко, консерви съомга, филета от скумрия в доматен сос, телешко месо, макарони, картофено пюре на прах, белени домати, грах и моркови, гъби, разни плодове в лек сироп, фъстъчено масло, конфитюр, зърнени закуски, ванилов пудинг на прах.

Испания: храна за възрастни — 2 кг ориз, 2 кг леща, 2 л мляко, 1 кг макаронени изделия, кутия бисквити 800 г, консерва зелен фасул 780 г, консерва пържени домати 500 г; бебешки храни — 4 кутии преходно мляко (800 г), бурканчета бебешки храни (8 пакета, по 250 г всеки)

Румъния: 3 кг брашно, 3 кг царевично брашно, макаронени изделия, 2 л олио, 2 кг захар, 12 броя консерви от месо.

В по-голямата част от държавите членки закупуването на подпомагане се организира на централно равнище и след това подпомагането се доставя и разпределя от партньорски организации. Тъй като закупуването трябва да се осъществява при следване на правилата за обществените поръчки, способността на националните органи да организират процедури за обществени поръчки бързо и ефективно ще бъде от съществено значение за осигуряване на редовното разпределяне на помощите.

Според прогнозните оценки общо 10 964 726 души, от които 5 612 926 жени, са се възползвали от подпомагането по линия на FEAD през 2014 г. Оценява се, че приблизително една четвърт от получателите (3 092 695 души) са деца на възраст 15 години или по-малки, а 1 220 615 души са на възраст 65 години или по-възрастни. Сред получателите според прогнозите е имало около 621 979 хора с увреждания, 719 708 мигранти, лица с произход от друга държава (включително бежанци) и лица от малцинствени общности, както и 69 451 бездомни лица.

Броят на хората, подкрепени по линия на FEAD през 2014 г., вече надвишава значително първоначалната прогноза. В оценката на въздействието за предложението за регламент относно FEAD¹¹ е изчислено, че по линия на Фонда биха могли да се подпомагат между 1,96 и 2,13 милиона души годишно. Следва да се отбележи, че в съответствие с изискванията на Делегиран регламент (ЕС) № 1255/2014 на Комисията отчетените стойности за общите показатели за броя на хората, които получават подкрепа от FEAD, са базирани на оценки, предоставени от партньорските организации.

Държавите членки докладват, че са предоставили различни съпътстващи мерки наред с разпределянето на храни. Тези мерки включват:

¹¹ SWD(2012) 350 final.

- съвети за приготвяне и съхранение на храните, съвети за лична хигиена (LT);
- насочване към подходящите социални служби (BE и FR);
- индивидуално консултиране и семинари за наличните програми за крайните получатели, като здравословен начин на живот и справяне със стреса (SI);
- психологическа и терапевтична помощ, семинари по готварство, образование относно храненето, справяне с разхищението на храни и управление на бюджета на домакинството (PL).

Съпътстващите мерки са неразделна част от изпълнението на ОП I и поради това Комисията ще очаква всички държави членки да предоставят подробна информация за предприетите мерки в техните доклади за 2015 г.

Докладите, представени от държавите членки, които са избрали ОП II, показват само ограничено изпълнение по тези програми през 2014 г. Това се дължи и на относително по-късното приемане на програмите в Швеция и Германия (едва през 2015 г.).

IV. Хоризонтални принципи

- Координация с ЕСФ и други относими политики на ЕС¹²

Въпросът за координацията между подпомагането, предоставяно чрез FEAD и чрез ЕСФ, бе разгледан още на етапа на подготовка на програмите. Всяка държава членка трябваше да очертае в програмата си въпроса как тя предлага да се осигури ефективна координация. Докато някои държави членки се съсредоточиха върху предотвратяването на двойното финансиране, други направиха една крачка напред и проучиха възможностите за допълващи дейности. Това се приема много положително от Комисията.

Като цяло съществува ясно разграничение между дейностите, допустими за финансиране в рамките на всеки фонд (AT и LT). В допълнение държавите членки са разработили различни механизми за координация, като например системи за споделено управление и контрол за двата фонда, съвместни комисии за подбор на проекти (LU) и консултативни групи, които предлагат начините, по които бенефициерите могат да си сътрудничат (PL). В Испания крайните получатели на програмите в рамките на FEAD ще бъдат насърчавани да участват в дейности за социално приобщаване по линия на ЕСФ.

- Равенство между мъжете и жените, интегриране на аспекта на пола и предотвратяване на дискриминацията¹³

Повечето държави членки докладват за това как те са включили равенството между мъжете и жените и недискриминацията в правилата за изпълнение на програмите. В повечето случаи най-нуждаещите се лица са били идентифицирани въз основа на икономически критерии, с което се предотвратява дискриминацията при достъпа до помощ въз основа на пол, произход, религия или

¹² Член 5, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 223/2014.

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

убеждения, увреждания или сексуална ориентация. Някои държави членки (BG и MT) включват също така социални критерии (например семейства с деца и самотни родители) в предоставянето на подпомагане. Освен това държавите са разработили подкрепата си по такъв начин, че да отговаря на нуждите на различните групи най-нуждаещи се лица (Австрия ще предложи избор на училищни чанти за момчета, както и за момичета). Процесът за подбор на операциите, използван в Чешката република и Португалия, е специално замислен така, че да се гарантира равенство между мъжете и жените и недопускане на дискриминация. И накрая, партньорските организации играят важна роля за гарантиране на равенството между мъжете и жените и недопускането на дискриминация при предоставянето на подпомагане. В Латвия партньорските организации могат да предоставят храни и основно материално подпомагане по местоживеене, ако получателят поиска такава услуга.

- Климатични и екологични аспекти с оглед намаляване разхищението на храни¹⁴

Критериите за избор на хранителни продукти, използвани от държавите членки, включват изискването те да са трайни, лесни за съхранение и с дълъг срок на годност, като целта е да се намали разхищението на храни. Люксембург също така провежда кампании за повишаване на осведомеността сред магазините за хранителни стоки с цел насърчаване на даренията. Полша насърчава закупуването на храни, опаковани в екологосъобразна хартия, тъй като тя е бързо биоразградим и рециклируем материал. По същия начин програмата за разпределяне на храни в Румъния насърчава намаляването на потреблението на хартия и повторното използване на материали.

- Принос към балансираното хранене на най-нуждаещите се лица¹⁵

Държавите членки са включили изисквания за здраве и безопасност на храните в спецификациите за закупуване на храни. Те се консултират с партньорски организации, социални партньори, компетентните органи и експерти при избора на хранителни продукти за разпределяне. Белгия е актуализирала своя списък на продуктите след консултация със здравни експерти. В Люксембург е създадена платформа, където могат да се обсъждат въпроси, свързани с храненето, безопасността на храните, равенството и недискриминацията с партньорските организации. Италия е адаптирала списъка на хранителните продукти с оглед на регионалните режими на хранене, а Испания е разработила своя списък на хранителните помощи, като се е съобразила с националната стратегия за хранене, физическа активност и превенция на наднорменото тегло. Във Франция процедурата за обществени поръчки включва тестове с дегустиране на някои продукти, за да се гарантира, че качеството отговаря на необходимите стандарти за разпределяне. В България един от използваните критерии за подбор на кухни за топла храна, за да участват в програмата, е способността им да отговарят на изискванията за безопасност на храните и да допринасят за балансираното хранене на крайните получатели.

По време на програмния период държавите членки и Комисията ще трябва да обмислят възможността за използване на FEAD за финансиране на предоставянето на прясна храна за най-нуждаещите се лица, както и да оценят потенциалния капацитет на Фонда за тази цел.

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

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

V. Заключение

Програмите в рамките на FEAD бяха разработени, за да отговорят на конкретната цел премахване на най-тежките форми на бедност, в рамките на подкрепата, която може да бъде предоставена от Фонда. Целта на програмите е да се насочат към групите от хора, до които е най-трудно да се достигне, и да им се осигури незабавна помощ. Аспектът на програмите за социално приобщаване, от друга страна, помага за интегрирането на хората в неравностойно положение в обществото. Тези особености на програмите в рамките на FEAD също така подчертават специфичната стойност на Фонда — по него се осигурява специално насочена подкрепа на група от хора, чието положение може да не им позволява да имат пряк достъп и да се възползват от други инструменти за отпускане на средства на ЕС, като например европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове).

Показателите за крайни продукти на FEAD показват, че подкрепата по FEAD вече е достигнала до голям брой хора през 2014 г. В същото време скромният бюджет на FEAD, съпоставен с големия брой на хората, изложени на риск от бедност в ЕС (122,3 милиона души през 2014 г.¹⁶), означава, че неговият принос към общите усилия за намаляване на бедността в ЕС е ограничен. Ето защо допълняемостта с други инструменти и мерки на равнището на ЕС и на национално равнище е от ключово значение.

Очаква се докладите за 2015 г. да покажат, че е започнало изпълнението на по-голяма част от програмите в рамките на FEAD в по-голям брой държави членки. Това ще се отрази също така в подаването на искания за плащане до Комисията, както и в изпълнението на ОП II. Целта на Комисията ще бъде да се гарантира, че докладите за 2015 г. съдържат изчерпателна и адекватна информация за това как програмите в рамките на FEAD са изпълнявани във всички държави членки. Това е от съществено значение, за да бъде получена точна представа за изпълнението на Фонда на равнището на ЕС.

На FEAD винаги се е гледало като на инструмент с лесно управление, който е в състояние да се справи с извънредни социални ситуации. Ето защо правилата за използване на средствата в рамките на FEAD бяха опростени в сравнение с тези за ЕСИ фондовете. Успехът на дейностите по линия на FEAD ще зависи от това държавите членки да запазят опростени разпоредбите за изпълнение по време на програмния период и да не въвеждат административна тежест, надхвърляща изискванията на законодателната рамка на FEAD.

¹⁶ Източник на данните: Евростат.