



Bryssel 30.8.2021
COM(2021) 494 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Tiivistelmä vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista, jotka koskevat vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta vuonna 2019 osarahoitettuja toimenpideohjelmia

Tiivistelmä vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista, jotka koskevat vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta vuonna 2019 osarahoitettuja toimenpideohjelmia

1. JOHDANTO

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD) auttaa lievittämään EU:ssa pahimpia köyhyyden muotoja, kuten ruoan puutetta, lasten köyhyyttä ja asunnottomuutta. Rahastossa on saatavilla kaiken kaikkiaan 3,8 miljardia euroa (käypinä hintoina)¹ vuosiksi 2014–2020. EU:n osuus rahoituksesta on enintään 85 prosenttia, ja rahoitusta täydennetään jäsenvaltioiden omista varoista. Rahaston kokonaisarvo on siten noin 4,5 miljardia euroa.

Jäsenvaltiot voivat käyttää rahastoa kahdella tavalla:

- elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavan avun toimenpideohjelman (toimenpideohjelma I) ja/tai
- sosiaalista osallisuutta edistävän toimenpideohjelman (toimenpideohjelma II) kautta.

Elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavaa apua on täydennettävä liitännäistoimenpiteillä, esimerkiksi terveelliseen ruokavalioon kannustavalla valistuksella, ruoan valmistusta ja säilytystä koskevalla neuvonnalla, psykologisella ja terapeuttisella tuella, osaamisohjelmilla, kotitalouden raha-asioiden hoitoa koskevalla neuvonnalla, sosiaalisella ja vapaa-ajan toiminnalla sekä oikeudellisten palvelujen tarjoamisella.

Oikeusperustansa mukaisesti² tämä tiivistelmä perustuu vuoden 2019 kansallisiin täytäntöönpanokertomuksiin, jotka komissio on saanut jäsenvaltioilta³. Näin ollen tässä kertomuksessa ei oteta huomioon uusia säännöksiä, joita lainsäädäntövallan käyttäjät antoivat vuonna 2020 covid-19-pandemian vuoksi.

Tiivistelmäkertomuksessa esitellään kuitenkin edellisvuosien tapaan tilanteen kehittymistä ja rahoitusta koskevia tietoja vuoden 2019 jälkeen – jos niitä on saatavilla – erityisesti pandemian puhkeamisen jälkeisten komission aloitteiden ja muiden aloitteiden ja seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 yhteydessä.

Kertomusvuonna eli ennen covid-19-pandemiaa köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten osuus pieneni seitsemättä peräkkäistä vuotta. Vuonna 2018 osuus oli 21,9 prosenttia ja vuonna 2019 se oli 21,4 prosenttia. Vuosina 2018–2019 vakavasta aineellisesta puutteesta kärsivien osuus pieneni 5,9 prosentista 5,4 prosenttiin, mikä tarkoittaa 27,3:a miljoonaa ihmistä. Tämä on 2,4 miljoonaa vähemmän kuin edellisenä vuotena.

Silti 107 miljoonaa ihmistä on edelleen köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa. EU ei ole onnistunut vuoden 2020 tavoitteessaan eli köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrän pienentämisessä vähintään 20 miljoonalla:

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 223/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (EUVL L 72, 12.3.2014, s. 1). Asetusta muutettiin elokuussa 2018 tarkistamalla varainhoitoasetusta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>

² Asetuksen (EU) N:o 223/2014 13 artiklan 9 kohta.

³ Kaikki 27 jäsenvaltiota toimittivat täytäntöönpanokertomuksen. Kootun kokonaisraportoinnin aikaviive johtui siitä, että kaikki jäsenvaltioiden toimittamat täytäntöönpanokertomukset saatiin vasta syyskuun 2020 loppuun mennessä kesäkuun 2020 lopun asemasta pandemian aiheuttamien poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.

heidän määränsä oli vuoden 2019 loppuun mennessä vähentynyt vain kymmenellä miljoonalla. Lapset – erityisesti ne, joiden vanhemmat ovat vähän koulutettuja – ja vammaiset ovat huomattavasti suuremmissa köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa. Kaiken kaikkiaan 23,1 prosenttia lapsista (16-vuotiaista tai sitä nuoremmista) oli köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa vuonna 2019. Heikoissa asuinoloissa asuminen⁴ on yksi köyhyyden synkimmistä ilmenemismuodoista. Vuonna 2019 heikoissa asuinoloissa asuvien osuus oli 3,8 prosenttia, mikä tarkoitti vain 0,2 prosentin laskua vuodesta 2018. Kokonaisuutena nämä tilastot osoittavat, että yleisesti ottaen köyhyystilanne EU:ssa on parantunut vuoteen 2019 asti.

Köyhyyden merkittävä lisääntyminen on kuitenkin kasvava huolenaihe, koska covid-19-pandemia erittäin todennäköisesti pahentaa tilannetta ja kääntää vuoteen 2019 asti jatkuneen kehityksen suunnan. Pandemia lienee kasvattanut köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien perheiden määrää sekä laajemminkin koulutukseen ja mielenterveyteen liittyvää sosiaalista eriarvoisuutta⁵. Vähäosaisimpien yhteiskuntaryhmien tukemiselle onkin siis jatkuva tarve.

2. TULEVA KEHITYS EU:SSA

Covid-19-pandemian vastatoimena on hyväksytty kaksi koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevaa investointialoitetta. Huhtikuussa 2020 hyväksytyssä toisessa investointialoitteessa (CRII+)⁶ lisätään poikkeuksellista joustoa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käytössä. Lisäksi siinä otetaan käyttöön erityisiä tukitoimenpiteitä vähävaraisimpien auttamiseksi muuttamalla FEAD-ohjelman sääntöjä ja mahdollistetaan se, että hallintoviranomaiset, kumppaniorganisaatiot ja muut sidosryhmät voivat vastata nopeasti esiin tuleviin haasteisiin. Nyt voidaan esimerkiksi toimittaa elintarvikeapua ja perushyödykkeitä arvoseteleillä sekä toimittaa henkilösuojaimeja ja vähentää näin tuki- ja avustustyöntekijöiden tartunnan riskiä. Tilivuoden 2020–2021 osalta 100-prosenttinen yhteisrahoitus on myös mahdollista. Huhtikuun 2021 loppuun mennessä CRII- ja CRII+-aloitteiden hyödyntämisen tuloksena syntyi 12 FEAD-ohjelman muutosehdotusta yhdeksässä jäsenvaltiossa (Itävallassa, Espanjassa, Ranskassa, Kroatiaassa, Unkarissa, Luxemburgissa, Italiassa, Portugalissa ja Romaniassa): kahdeksan muutosta, joissa hyödynnetään 100-prosenttista yhteisrahoitusta, ja neljä muutosta, joilla ryhdytään hätätoimiin covid-19-pandemian vastatoimena.

Lisäksi REACT-EU-väline (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe)⁷ tuli voimaan joulukuussa 2020 osana Next Generation EU -elpymisvälinettä. REACT-EU-välineellä lisätään varoja nykyisiin koheesiopoliittisiin ohjelmiin ja mahdollistetaan se, että jäsenvaltiot voivat ohjata enemmän varoja FEAD-ohjelmaan. Jotta rahoitus saadaan käyttöön nopeasti, jäsenvaltiot saavat huomattavan ennakkorahoituksen (11 %), minkä ansiosta ne voivat ottaa lisävarat käyttöön välittömästi eikä niiden tarvitse järjestää kansallista osarahoitusta.

⁴ Heikoissa asuinoloissa asuvien asteella tarkoitetaan niiden henkilöiden osuutta, jotka asuvat asunnoissa, joiden katsotaan olevan liian ahtaita ja jotka täyttävät sen lisäksi vähintään yhden seuraavista heikkoja asuinoloja koskevista kriteereistä: vuotava katto, kylpyhuoneen tai wc-tilojen puute tai asunnon pimeys.

⁵ Growing up in lockdown: Europe's children in the age of COVID-19. <https://www.eurochild.org/resource/growing-up-in-lockdown-europes-children-in-the-age-of-covid-19/>

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/qanda_20_574

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/QANDA_20_948

Vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehityksessä FEAD sisällytetään Euroopan sosiaalirahasto plussaan (ESR+) rahastojen synergiaetujen parantamiseksi. Sosiaalisen osallisuuden tuen vahvistamiseksi ESR+-asetuksessa⁸ edellytetään, että vähintään 25 prosenttia ESR+:n yhteistyössä hallinnoitavan toimintalohkon määrärahoista kohdennetaan sosiaalisen osallisuuden edistämiseen (vuosien 2014–2020 ESR:ssä vastaava osuus oli 20 prosenttia) ja että jokainen jäsenvaltio kohdentaa lisäksi vähintään kolme prosenttia aineelliseen puutteeseen puuttumiseen, joka on FEAD:n nykyinen päätavoite.

Euroopan unionin neuvosto on antanut komission ehdotuksen pohjalta suosituksen eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta⁹. Suositus on Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman konkreettinen tulos ja toteuttaa pilarin 11. periaatetta, jonka mukaan lapsilla on oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon sekä suojeluun köyhyyttä vastaan. Jäsenvaltioille suositellaan, että ne takaavat avun tarpeessa oleville lapsille (eli alle 18-vuotiaille, jotka asuvat köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevissa kotitalouksissa) eräiden keskeisten palvelujen (kuten vähintään yhden jokaisena koulupäivänä tarjottavan terveellisen aterian) tosiasiallisen ja maksuttoman saannin sekä ylipäänsä terveellisen ravinnon tosiasiallisen saannin. Jäsenvaltioille suositellaan, että ne

- tukevat terveellisten aterioiden saantia myös koulupäivien ulkopuolella, myös rahallisen tai luontoissuorituksina annettavan tuen avulla
- varmistavat, että varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten ravitsemusnormeissa otetaan huomioon erityisruokavaliot
- rajoittavat runsaasti rasvaa, suolaa tai sokeria sisältävien elintarvikkeiden mainontaa ja saatavuutta varhaiskasvatuksessa ja oppilaitoksissa ja
- antavat lapsille ja perheille asianmukaista tietoa lasten terveellisestä ravitsemuksesta.

3. FEAD:N KOORDINOINTI EU:N TASOLLA

FEAD:n asiantuntijaryhmä on edelleen hallintoviranomaisten tärkein rahaston täytäntöönpanoa koskevien tietojen vaihdon foorumi. Asiantuntijaryhmä tapasi kaksi kertaa vuonna 2019 ja neljä kertaa vuonna 2020 keskustellakseen FEAD-ohjelman täytäntöönpanon eri näkökohdista, erityisesti liitännäistoimenpiteistä, elintarvikelahjoituksista, tarkastuksista, koordinoinnista muiden rahastojen kanssa, yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehdoista ja elektronisista arvoseteleistä. Vuonna 2020 kokousten asialistalla oli myös covid-19-pandemiaan liittyvän kriisin vastatoimet, muun muassa tarvittavat FEAD-asetuksen muutokset. Loka- ja joulukuussa 2020 FEAD:n asiantuntijaryhmällä oli yhteisiä kokouksia ESR:n teknisen työryhmän kanssa.

Komissio isännöi vuodesta 2016 vuoden 2019 loppuun yhteensä 18:aa FEAD-verkoston kokousta, joissa käsiteltiin sidosryhmäsuhteita. Kokouksissa osallistujilla oli mahdollisuus esitellä tapaustutkimuksia ja jakaa haasteita ja ratkaisuja liittyen erityisiin FEAD:n täytäntöönpanon näkökohtiin, esimerkiksi toimien kohdentamiseen vähävaraisimpiin ryhmiin, kuten lapsiin, asunnottomiin ja vanhuksiin. Yhdessä vuoden 2019 kokouksessa

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1057, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta

⁹ Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta

aiheena oli rahaston seuranta ja arviointi, ja siinä korostettiin hallintoviranomaisten ja kumppaniorganisaatioiden merkittäviä toimia. FEAD-verkoston toiminta jatkui vuosina 2020 ja 2021. Lokakuussa 2020 järjestettiin ensimmäinen FEAD-yhteisön vuosikonferenssi, jossa oli mahdollisuus tarkastella FEAD:n saavutuksia ja keskustella tulevista haasteista. Helmikuussa 2021 järjestettiin teemaseminaari, jonka aiheita olivat FEAD-ohjelmasta rahoitettujen toimenpiteiden uudet tuensaajat ja covid-19-kriisin aikana käyttöön otetut uudet käytännöt. Komissio järjesti asetuksen mukaisesti vuosina 2018 ja 2019 myös vuotuiset EU:n tason kokoukset, joita johtivat kumppaniorganisaatioiden edustajat. Niissä oli painopisteenä siirtyminen valmiuksien parantamisen uuteen vaiheeseen.

4. EDISTYMINEN TOIMENPIDEOHJELMIEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA¹⁰

4.1. Rahoituksen toteutuminen

FEAD-ohjelmien rahoituksen toteutuminen vuonna 2019 oli odotetunlaista. Tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä, joka sidottiin osana FEAD-ohjelmaa, laski 608 miljoonaan euroon vuonna 2019 kasvettuaan sitä ennen tasaisesti usean vuoden ajan (2016: 569,5 miljoonaa euroa, 2017: 633,3 miljoonaa euroa, 2018: 762,2 miljoonaa euroa). Lasku on linjassa sen kanssa, että merkittävä osa FEAD-ohjelman budjetista sidottiin jo edeltävinä vuosina.

Vuoden 2019 lopussa sidottujen varojen kertymä (vuosilta 2014–2019) oli lähes 3 340 miljoonaa euroa eli 74 prosenttia ohjelmien kokonaismäärärahoista (joihin sisältyvät EU:n varat ja kansallinen osarahoitus). Maksut tuensaajille vähenivät vuonna 2019 hieman (478,5 miljoonaan euroon) verrattuna vuoteen 2018 (501,2 miljoonaa euroa), mutta olivat selvästi edellisvuosia korkeammalla tasolla (412,8 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 435,2 miljoonaa euroa vuonna 2016). Liitteessä¹¹ olevassa taulukossa I on yksityiskohtainen indikaattori- ja jäsenvaltiokohtainen erittely.

Jäsenvaltioiden komissiolle vuonna 2019 esittämissä maksatushakemuksissa ilmoitettujen tukikelpoisten julkisten menojen määrä oli yhteensä 663,9 miljoonaa euroa. Se oli huomattavasti enemmän kuin edellisinä vuosina (346,4 miljoonaa euroa vuonna 2018, 478,2 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 353,4 miljoonaa euroa vuonna 2016), mikä johtui osin jäsenvaltioille myönnetystä joustosta maksupyyntöjen toimittamisessa. Komissiolle vuosilta 2014–2019 esitettyjen maksatushakemusten kokonaissumma oli 1 888,3 miljoonaa euroa.

Komissio oli maksanut 31. joulukuuta 2019 mennessä välimaksuina yhteensä 1,5 miljardia euroa (vuoden 2020 lopussa 2,0 miljardia euroa – 52 prosenttia vuosien 2014–2020 kokonaismäärärahoista). FEAD:n rahoituksen toteutuminen on yleisesti ottaen edennyt suunnitelmien mukaisesti ja vastaa ohjelman edistymistä käytännössä (ks. seuraava kohta). Lisäksi automaattisia vapauttamisia on tehty tähän mennessä hyvin vähän¹².

¹⁰ Luvut kuvaavat ohjelmakauden 2014–2020 tilannetta 31.12.2019 asti ja perustuvat 21.10.2020 mennessä toimitettuihin vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin

¹¹ Useat jäsenvaltiot ovat päivittäneet FEAD:n yhteisten panosindikaattoreiden tiettyjä arvoja vuosilta 2015, 2016, 2017 ja 2018. Näin ollen tässä kohdassa raportoidut arvot voivat poiketa edellisinä vuosina julkaistuista arvoista.

¹² Automaattisia vapauttamisia tehtiin vain Yhdistyneen kuningaskunnan osalta, kun maa päätti olla panematta FEAD-ohjelmaa täytäntöön. Tammikuun 20. päivänä 2020 maa ilmoitti komissiolle kirjallisesti vetäytyvänsä FEAD-ohjelman alaisesta, kauden 1.1.2014–31.12.2020 elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavan avun toimenpideohjelmasta.

4.2 Täytäntöönpano käytännössä

FEAD:n tavoittamat ihmiset ja loppukäyttäjien profiili

FEAD:n tuki jatkui vuonna 2019 edellisten vuosien edistyksen pohjalta 26 jäsenvaltiossa¹³. Useimmat jäsenvaltiot (22 valtiota 26:sta) jakoivat elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavaa apua ja toteuttivat liitännäistoimenpiteitä (toimenpideohjelma I, ks. taulukko 1). Italia raportoi ensimmäistä kertaa lukuja perushyödykkeinä annettavan avun seurantajärjestelmään¹⁴. Neljä jäsenvaltiota jatkoi sosiaalisen osallisuuden ohjelmien täytäntöönpanoa (toimenpideohjelma II, ks. taulukko 1).

Taulukko 1. Annetun avun tyyppi vuonna 2019

Toimenpideohjelma	Avun tyyppi	Jäsenvaltio
Toimenpideohjelma I	Elintarvikkeet	BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT ja SI (10)
	Perushyödykkeet	AT (1)
	Molemmat	CY, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV ja SK (11)
Toimenpideohjelma II	Sosiaalinen osallisuus	DE, DK, NL ja SE (4)

Lähde: SFC2014

Vuonna 2019 arviolta 12,2 miljoonaa ihmistä hyötyi FEAD:n elintarvikeavusta, yli 800 000 ihmistä sai apua perushyödykkeinä ja noin 30 000 ihmistä sai sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea. Varovaisen arvion mukaan FEAD-tuesta hyötyi yhteensä yli 12,5 miljoonaa ihmistä¹⁵. Tuen loppukäyttäjien määrä kasvoi eniten Ranskassa (450 132 loppukäyttäjää enemmän kuin vuonna 2018), Kroatiassa (132 675 enemmän), Latviassa (58 904 enemmän), Irlannissa (42 713 enemmän) ja Suomessa (34 229 enemmän). Sitä vastoin loppukäyttäjien määrä väheni 17 jäsenvaltiossa, etenkin Italiassa (594 297 loppukäyttäjää vähemmän kuin vuonna 2018)¹⁶, Kreikassa (70 961 vähemmän)¹⁷ sekä Tšekissä, Bulgariassa, Puolassa ja Slovakiassa. Lisäksi Romanialla on edelleen ongelmia täytäntöönpanossa (lisää aiheesta jäljempänä).

¹³ Romania ei antanut vuonna 2019 lainkaan apua siksi, että sen toimenpideohjelmien uudelleensuunnittelua viivästyttivät institutionaaliset muutokset, joita pahensivat julkisiin hankintoihin liittyvät ongelmat.

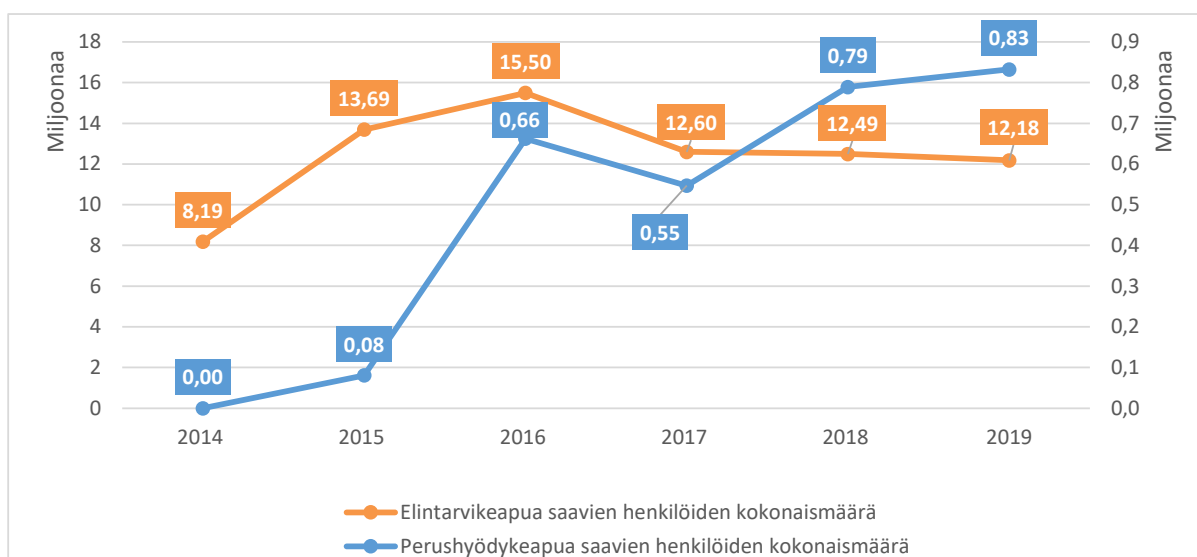
¹⁴ Italia aloitti perushyödykkeinä annettavan avun jakamisen vuonna 2018 toimenpiteen 4 puitteissa mutta ei kirjannut mitään seurantajärjestelmään.

¹⁵ Niiden toimenpideohjelmien osalta, joissa annetaan samoille ihmisille apua sekä elintarvikkeina että perushyödykkeinä, vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen tiedoista on vähennetty selvät päällekkäisyydet kokonaislukujen raportoimiseksi.

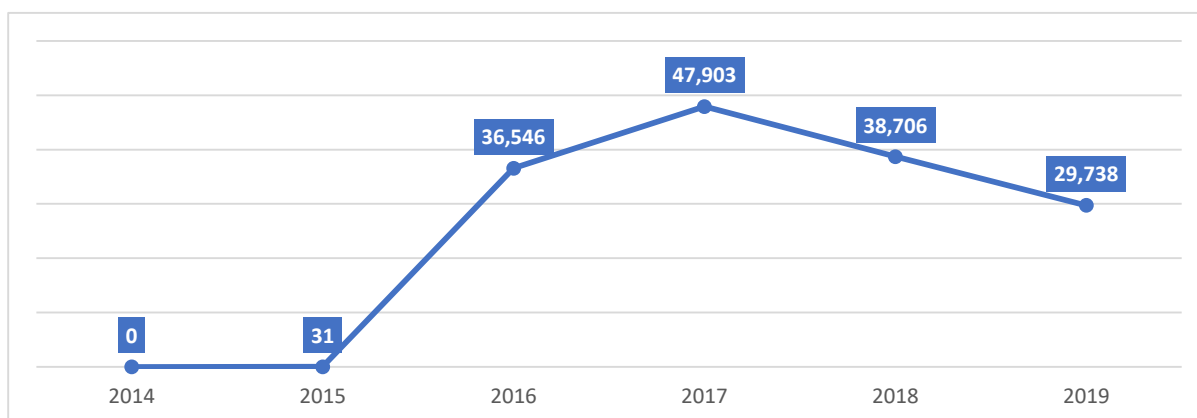
¹⁶ Italian vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen mukaan tuen loppukäyttäjien määrän väheneminen Italiassa saattaa johtua toimeentuloturvan (Reddito di Cittadinanza eli kansalaistulon) uudistuksen toteuttamisesta sekä tieto- ja viestintäteknologian kehittämisen aikaansaamasta tiedonsiirron laadun paranemisesta.

¹⁷ Tietojen vertaamiseen edellisen vuoden lukuihin on suhtauduttava varauksella, koska FEAD-seurantajärjestelmään on tehty vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa kuvattuja muutoksia.

Kaavio 1. Elintarvike- ja/tai perushyödykeapua saavien henkilöiden määrä (miljoonaa)



Kaavio 2. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea saavien henkilöiden kokonaismäärä



Lähde: SFC2014

FEAD-rahaston tuen loppukäyttäjien yleinen profiili on pysynyt pitkälti muuttumattomana. Aiempien vuosien tavoin vähän alle puolet (49 prosenttia) kaikista apua saaneista olivat naisia. Lapset saivat yli 30 prosenttia saatavilla olevasta tuesta. Seuraavaksi suurimmat avunsaajaryhmät olivat maahanmuuttajat, ulkomaalaistaustaiset ja vähemmistöihin kuuluvat (10 prosenttia) sekä asunnottomat (7 prosenttia). Vuonna 2019 kahdeksan prosenttia FEAD-rahaston tuen loppukäyttäjistä oli vähintään 65-vuotiaita ja hieman alle viisi prosenttia vammaisia. Luvut ovat kumppaniorganisaatioiden arvioita, ja niihin on suhtauduttava varauksella.

Lasten osuus elintarvikkeita, perushyödykkeitä tai sosiaalisen osallisuuden edistämiseen tarkoitettua tukea vuonna 2019 saaneista oli noin 30 prosenttia. Tämä osuus on kasvanut hieman edellisvuosiin verrattuna. Lapset saivat suurimman osan elintarvikeavusta useissa jäsenvaltioissa, erityisesti Kyproksessa, Tšekissä, Kroatiassa, Unkarissa ja Maltassa, joissa heidän osuutensa avusta oli 42–92 prosenttia kaikista loppukäyttäjistä. Vastaavasti lasten osuus perushyödykkeinä annettusta avusta oli Kyproksessa, Irlannissa, Unkarissa ja Itävallassa suuri, 86–100 prosenttia. Näiden maiden ohjelmiin kuuluu erityisesti lasten tukeminen.

Kehys 1. Kansallisia esimerkkejä lapsille kohdistettavasta avusta

Vuonna 2019 useimmat lapsille tukea kohdistaneista jäsenvaltioista jatkoivat jo vuonna 2018 aloitettujen toimien täytäntöönpanoa.

Tšekki: Tšekki tarjoaa kouluissa vähäosaisille lapsille tuettuja aterioita. Lapsille esikoulussa ja alemmalla perusasteella tarjottavan laadukkaan kouluruokailun katsotaan kannustavan oppilaita koulukäyntiin. Tällaisiin järjestelmiin osallistuvien koulujen määrä kasvaa jatkuvasti. Hyödykkeinä annettavaan apuun sisältyy Tšekissä viidentyypisiä maidonvastikkeita ja eri ikäryhmille tarkoitettuja maitopohjaisia vierotusvalmisteita ja lastenruokia.

Kypros: Sekä elintarvikkeina (92 prosenttia) että hyödykkeinä (100 prosenttia) annettavan avun loppukäyttäjien suurin ryhmä on lapset. Vähävaraisille koululaisille tarjotaan kouluruokaloissa valmistettavia maksuttomia aterioita. Kansallinen esimerkki hyödykkeinä annettavasta avusta on se, että haavoittuvassa asemassa olevat uudet vanhemmat saavat vauvapakkausten, jossa on vauvan hoidossa tarvittavia perushyödykkeitä.

Kroatia: Kouluohjelmassa autetaan köyhyydessä eläviä tai köyhyyden vaarassa olevia lapsia. Nämä lapset saavat koulussa ateriat sekä koululaukut ja oppimateriaalin.

Saksa: Saksa kohdistaa tukea EU-maahanmuuttajien esikouluikäisille (enintään 7-vuotiaille) lapsille tarjoamalla heille varhaiskasvatusta. Lisäksi Saksa tukee myös heidän vanhempiaan.

Unkari: Lasten osuus loppukäyttäjistä on suuri. Köyhien perheiden lapset saavat tukea ruokapaketteina ja perushyödykkeinä annettavan avun muodossa. Köyhille raskaana oleville naisille annettava elintarvikeapu voi myös auttaa estämään sen, että heidän vastasyntyneet lapsensa joutuisivat kärsimään aineellisesta puutteesta.

Irlanti: Ruokapankkeja käyttävien perheiden lapset hyötyvät myös näistä järjestelmistä. Uuteen kotiin muuttaville pakolaisperheille annettavat kodinperustajan aloituspakkaukset (joihin kuuluvat vauvapakkaukset) hyödyttävät myös lapsia. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakeneiden lapset, jotka asuivat valtion järjestämässä majoituksessa, saivat vuonna 2019 koulupakkaukset.

Itävalta: Minimituloa saavien perheiden kouluikäisille lapsille kohdistettiin suoraan tukea koululaukkujen ja oppimateriaalin muodossa.

Kreikka: Lapset hyötyvät elintarvikeavun jakelusta ja saavat myös erityistä hyödykkeinä annettavaa apua, muun muassa koululaukkuja ja koulutarvikkeita. Lapsille kohdistetaan tiettyjä liitännäistoimenpiteitä, kuten erityisesti lapsille tarkoitettua psykososiaalista tukea, voimaantumista ja sosiaalista osallisuutta edistäviä palveluja, sosiaalista tutorointia sekä luovaa ja kulttuuritoimintaa.

Latvia: Lapset saavat erityistä tukea. Tähän sisältyy i) vauvojen ja pikkulasten elintarvikepaketit, joita on kolmea eri tyyppiä lapsen iän mukaan (7–12 kuukautta, 13–18 kuukautta ja 19–24 kuukautta), ii) 0–24 kuukautta vanhojen vauvojen ja pikkulasten hygieniatuotepaketit, joita on neljää eri tyyppiä lapsen iän mukaan (0–6 kuukautta, 7–12 kuukautta, 13–18 kuukautta ja 19–24 kuukautta), iii) koulutarvikkeet 5–10-vuotiaille ja iv) koulutarvikkeet 11–16-vuotiaille. Syrjinnän estämiseksi Latviassa varmistetaan erikseen, että jaettavissa koulutarvikkeissa (esimerkiksi koululaukuissa) ei ole värejä, kuvioita tai piirroksia, jotka vahvistavat stereotyyppisiä käsityksiä tytöistä ja pojista.

Noin 10 prosenttia loppukäyttäjistä oli maahanmuuttajia, ulkomaalaistaustaisia tai vähemmistöihin kuuluvia. Osuus voi kuitenkin olla todellisuudessa tätä suurempi, sillä

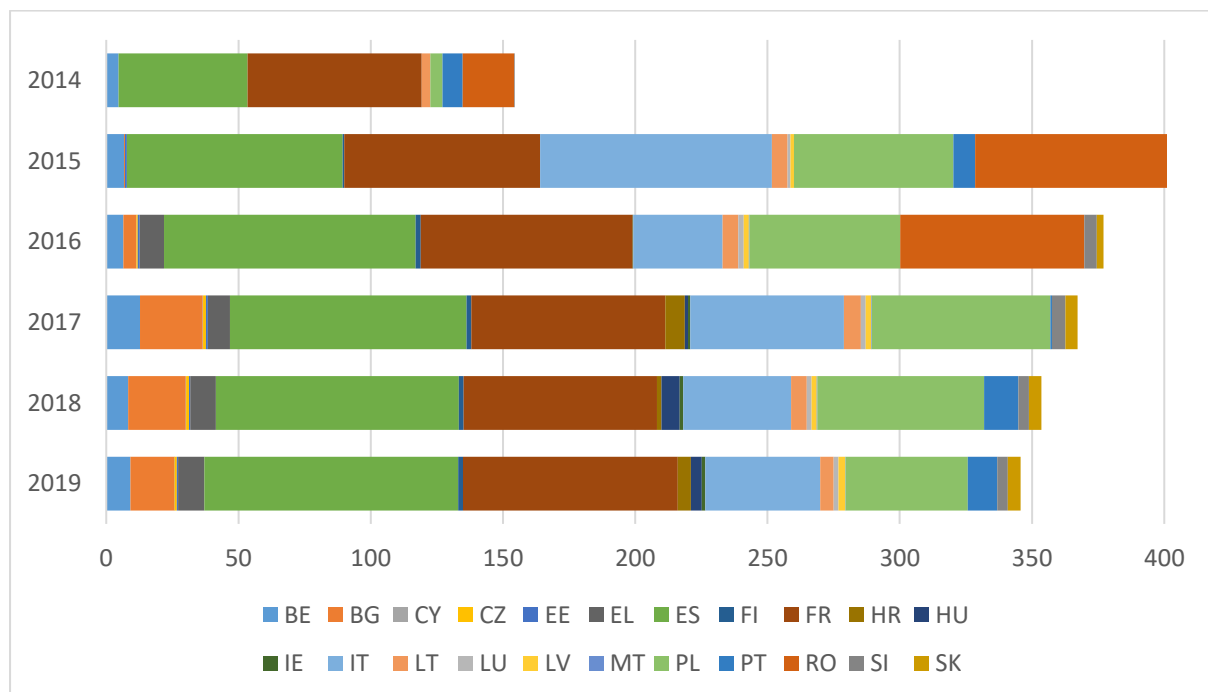
tukea saaneita maahanmuuttajia koskevia tietoja ei tietosuojasyistä aina raportoida (Kreikka, Ranska ja Slovakia). Suurin ryhmä on maahanmuuttajat ylipäänsä, ja seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat pakolaiset ja turvapaikanhakijat.

Arviolta seitsemän prosenttia FEAD:n loppukäyttäjistä oli asunnottomia. Heidän osuutensa pysyi samana vuosina 2018 ja 2019. Asunnottomien lukumäärää on erityisen vaikea arvioida, koska heitä ei ole rekisteröity eivätkä he yleensä ole halukkaita antamaan henkilötietojaan. Tšekissä, Ranskassa ja Irlannissa yli 13 prosenttia elintarvikkeina annettavan avun loppukäyttäjistä on asunnottomia. Italiassa apua saaneiden asunnottomien osuus pieni edelleen vuosiin 2018 ja 2017 verrattuna.

Toimenpideohjelma I – Elintarvikkeina annettava apu

Vuonna 2019 elintarvikeapu pysyi laajalti samana edelliseen vuoteen verrattuna, vaikka on nähtävissä, että vuodesta 2016 alkaen kehityssuunta on hieman alaspäin. Noin puolessa toimenpideohjelmaa I toteuttavista 21 jäsenvaltiosta elintarviketoimitusten määrä lisääntyi tai pysyi samana. Kaiken kaikkiaan elintarvikkeita toimitettiin vuonna 2019 hieman vähemmän kuin vuonna 2018. Vaikka toimitukset kasvoivat etenkin Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa, niiden väheneminen Puolassa ja Bulgariassa johti kokonaismäärän vähenemiseen¹⁸.

Kaavio 3. Elintarvikeapu vuosina 2014–2019 (tuhatta tonnia) jäsenvaltioittain



Lähde: SFC2014

Yli puolet (55 prosenttia) elintarvikeavusta koostui meijerituotteista sekä jauhoista, leivästä, perunoista ja muista tärkkelystuotteista. Meijerituotteiden osuus oli erityisen suuri Ranskassa ja Espanjassa. Suomessa, Latviassa, Slovakiassa ja Italiassa jauhojen, leivän, perunoiden ja muiden tärkkelystuotteiden osuus oli suuri (vähintään 50 prosenttia). Jaettu hedelmien ja vihannesten määrä (yhteinen tuotosindikaattori 4 – ks. liite) ja jaettu lihan,

¹⁸ Ohjelmiansa suuren koon vuoksi näiden viiden jäsenvaltion (Espanja, Ranska, Puola, Italia ja Bulgaria) osuus kaikista vuonna 2019 toimitetuista elintarvikkeista oli 82 prosenttia, joten muutokset niiden toimittamissa määrissä vaikuttavat merkittävästi kokonaistilanteen kehityssuuntaan. Niiden toimittamien elintarvikkeiden arvioitu määrä loppukäyttäjää kohti on kuitenkin samaa luokkaa kuin muissa jäsenvaltioissa.

kananmunien, kalan ja äyriäisten määrä (yhteinen tuotosindikaattori 5 – ks. liite) jatkoivat kasvuaan vuosina 2017–2019. Vuonna 2019 ensin mainittu määrä nousi 17,5 prosenttiin ja jälkimmäinen 8,5 prosenttiin. Rasvojen ja öljyjen määrä vaihteli jäsenvaltioissa ja oli keskimäärin viisi prosenttia. Einesten osuus¹⁹ on verrattain suuri Irlannissa (25 prosenttia) mutta muutoin suhteellisen pieni eli noin 9 prosenttia eri puolilla EU:ta. Määrä on laskusuunnassa etenkin siksi, että osuus laski merkittävästi Unkarissa (noin 36 prosentista noin 18 prosenttiin vuosina 2018–2019). Jaettujen elintarvikkeiden kustannukset henkeä kohti vaihtelevat varsin paljon eri jäsenvaltioissa ja eri vuosina. Syynä siihen ovat lähinnä jaettujen tuotteiden määrät ja tyypit (esimerkiksi tuoretuotteiden suuri osuus) sekä tuen määrä.

Elintarvikkeita jakaneet 21 jäsenvaltiota – Kyprosta lukuun ottamatta – jakoivat niitä standardoitujen elintarvikkeiden muodossa. Aterioita toimitti neljätoista jäsenvaltiota: Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Puola, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Unkari. Jotkin jäsenvaltiot toimittavat myös valmisaterioita koululaisille (Kreikka, Kroatia, Kypros ja Tšekki) tai asunnottomille (Irlanti, Italia, Latvia, Puola, Slovakia ja Unkari). Viron ruokapankit jatkoivat tiivistä yhteistyötään paikallisviranomaisten ja kuntien kanssa päästäkseen mahdollisimman lähelle ihmisten koteja. Kumppanien välisen hyvin toimivan viestinnän ansiosta 95 prosenttia kaikista elintarvikkeapaketista jaettiin tavoitejaksolla, kuten myös vuonna 2018. Aiempien vuosien tapaan FEAD-ohjelma rahoitti kaiken kumppaniorganisaatioiden toimittaman elintarvikkeavun Bulgariassa, Espanjassa, Kyproksessa ja Unkarissa. Vuonna 2019 tähän joukkoon liittyi myös Kreikka.

Toimenpideohjelma I – Perushyödykkeinä annettava apu

Perushyödykkeinä annettavan avun määrä kasvoi huomattavasti. Jäsenvaltiot jakoivat vuonna 2019 perushyödykeapuna 19,2 miljoonaa euroa, mikä on 42 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018, jolloin määrä oli jo lisääntynyt 44 prosentilla vuoteen 2017 verrattuna. Toisin kuin vuonna 2018, lisäys ei johtunut niinkään siitä, että aiempaa useammat jäsenvaltiot olisivat alkaneet jakaa perushyödykeapua²⁰, vaan pikemmin siitä, että apua jaettiin monissa valtioissa aiempaa enemmän. Kasvu oli erityisen suurta Itävallassa, Kreikassa, Kroatiassa ja Latviassa. Seitsemän jäsenvaltiota (Kypros, Tšekki, Unkari, Irlanti, Latvia, Luxemburg ja Slovakia) jatkoi perushyödykeavun jakamista samaan tapaan kuin edellisellä vuotena. Italia aloitti perushyödykeavun vuonna 2018 jakamalla asunnottomille perushyödykkeitä ja alkoi nyt raportoida avustustoiminnan edistymisestä. Suurin osa tavaroista jaettiin neljässä jäsenvaltiossa: Itävallassa, Kreikassa, Kroatiassa ja Unkarissa (ks. kaavio 4). Erityisesti asunnottomille kohdennettua perushyödykeapua oli asumisen tukitoimenpiteet Italiassa, ja myös Tšekki, Kreikka, Kroatia ja Slovakia toimittivat apua asunnottomille jakamalla henkilökohtaiseen hygieniaan tarkoitettuja tuotteita ja muita tarvikkeita. Tšekissä, Kroatiassa ja Italiassa asunnottomat saivat myös keittiötarvikkeita (niitä jaettiin muuttaville ja epävarmoissa oloissa asuville) ja vaatteita ja Tšekissä, Kreikassa, Kroatiassa ja Italiassa makuupusseja/huopia.

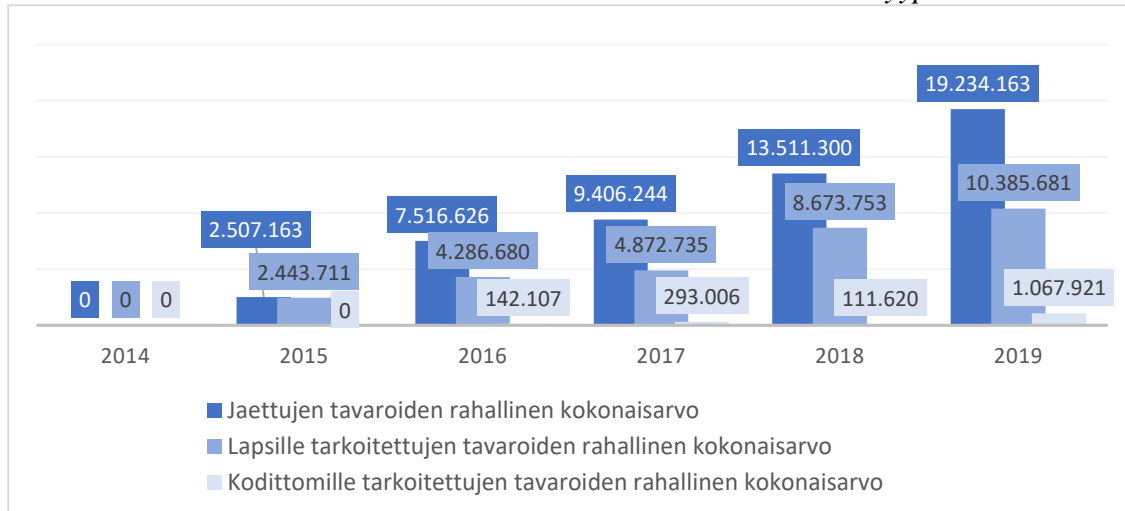
Koulutarvikkeet ja henkilökohtaiseen hygieniaan tarkoitettut tuotteet lapsiperheille olivat edelleen FEAD-ohjelman kautta jaettavan perushyödykeavun tärkeimpiä tuotteita. Vuonna 2019 lapsiperheille toimitettiin muun muassa koulutarvikkeita ja oppimateriaalia (Itävalta, Kreikka, Kroatia, Unkari, Irlanti ja Latvia), koululaukkuja (Itävalta, Kreikka, Kroatia ja Latvia), lastenhoitopakkauksia (Kypros, Kreikka, Kroatia, Unkari ja

¹⁹ Eineksiä ovat valmisateriat, pitkään säilyvät elintarvikkeet, valmiit kuiva-aineseoitukset ja välipalatuotteet.

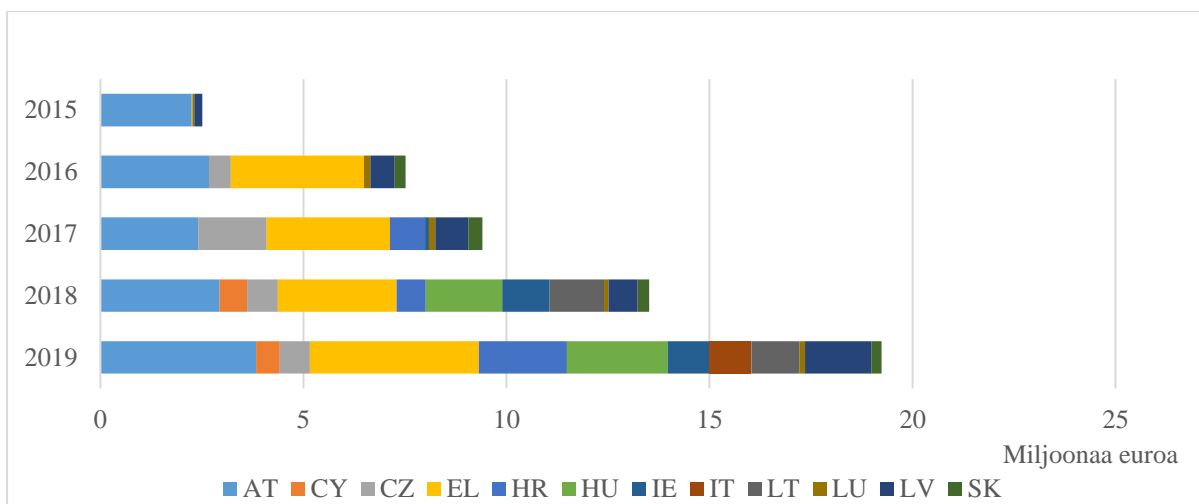
²⁰ Italia aloitti perushyödykeavun jakamisen vuonna 2018 ja avun mittaamisen vuonna 2019. Sen osuus hyödykeavun kokonaiskasvusta oli kuitenkin vain noin 15 prosenttia.

Irlanti), liikuntavarusteita (Kreikka ja Kroatia) ja vaatteita (Kreikka, Kroatia ja Italia). Kreikassa, Unkarissa, Luxemburgissa, Latviassa ja Slovakiassa jaettiin myös pyykinpesuaineita sekä vaippoja, rasvoja, saippuaa ja kosteuspyyhkeitä vauvoille ja taaperoilta.

Kaavio 4. Tavaroiden rahallinen kokonaisarvo vuosina 2014–2019 tyypeittäin



Kaavio 5. Tavaroiden rahallinen kokonaisarvo vuosina 2014–2019 jäsenvaltioittain



Lähde: SFC2014

Toimenpideohjelma I – Liitännäistoimenpiteet

FEAD-asetuksen mukaisesti jäsenvaltiot, jotka panivat toimenpideohjelman I ohjelmia täytäntöön vuonna 2019, toteuttivat myös liitännäistoimenpiteitä. Useimmat jäsenvaltiot toteuttivat edelleen lukuisia eri liitännäistoimenpiteitä. Esimerkkejä:

- Itävallassa koulunaloituspakkauksen mukana jaettiin esite, jossa käsiteltiin useita aiheita ja annettiin tietoja muista palveluista, kuten talousasioihin liittyvästä koulutuksesta, elintarvikeavusta ja vaatejakelusta, sekä koulunkäyntiin liittyviä neuvoja lapsille;
- Virossa jaettiin uutta ”Apua”-lehden numeroa, jossa oli kohderyhmälle hyödyllisten järjestöjen yhteystietoja ja ohjeita ruoan valmistamiseen elintarvikepaketin aineksista; ja

- Puolassa liittäistöimenpiteiden valikoimaa laajennettiin muun muassa fysioterapiaan ja ylipainoisille tarkoitettuihin kuntoiluohjelmiin, joilla pyritään ehkäisemään tuki- ja liikuntaelinsairauksia.

Muita toimenpiteitä olivat esimerkiksi seuraavat:

- laaja sosiaalinen ja ammatillinen integraatioprojekti, joka perustuu La Louvièren keskustassa sijaitseviin Magasins Citoyens (”kansalaismyymälät”) -myymälöihin²¹: näissä CPAS-keskusten (julkisten sosiaalipalvelukeskusten) perustamissa myymälöissä tarjotaan useita eri palveluja, esimerkiksi myydään käytettyjä vaatteita ja annetaan tukea työnhakijoille (Belgia)
- koulupsykologiapalvelu, joka auttaa ja tukee aisti- tai kehitysvammaisia tai vakavista oppimisvaikeuksista kärsiviä lapsia toisen asteen koulujen lukutaito-ohjelmilla ja muilla vastaavilla ohjelmilla (Kypros) ja
- Draman²² alueen solidaarisuuskumppanihanke, jossa autetaan ikäihmisiä (Kreikka).

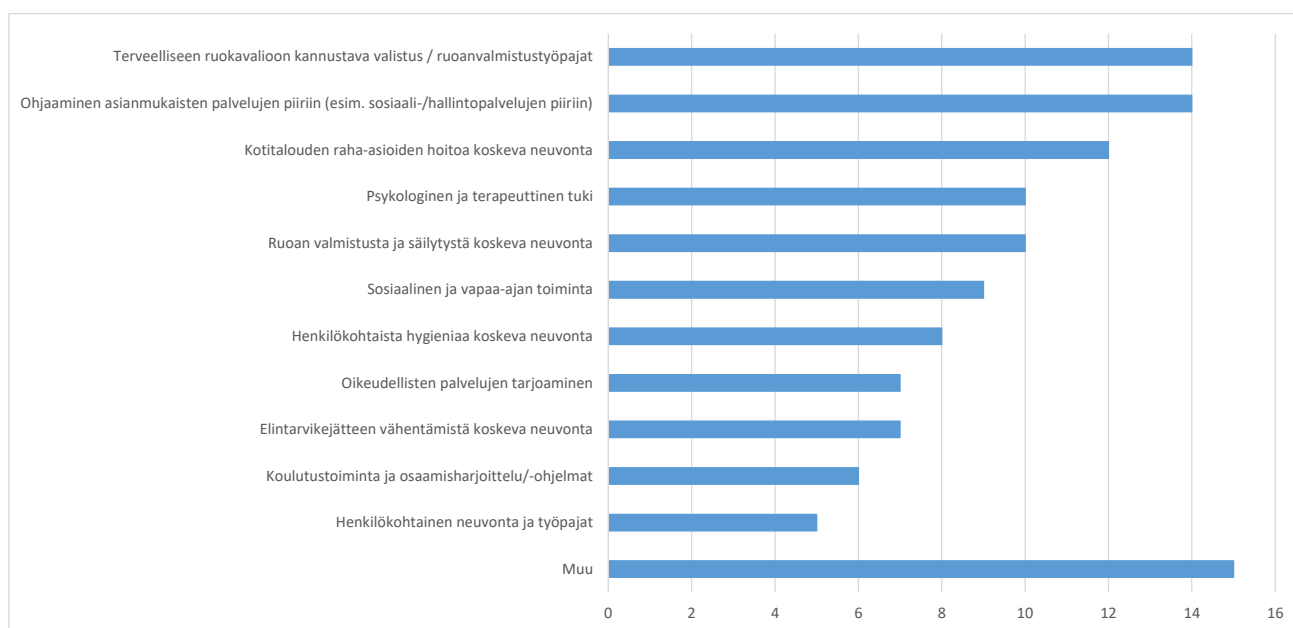
Useimmat jäsenvaltiot toteuttivat useita liittäistöimenpiteitä, ja vain muutama keskittyi vain yhteen tai kahteen toimenpiteeseen. Vuonna 2019 täytäntöön pantuja liittäistöimenpiteitä (ks. kaavio 6) olivat muun muassa seuraavat:

- ruoan valmistusta ja säilytystä koskeva neuvonta (BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LT, LV, PL, PT ja SK)
- terveelliseen ruokavalioon kannustava valistus, esimerkiksi ruoanvalmistustyöpajat (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, EL, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PL ja SK)
- elintarvikkejätteen vähentämistä koskeva neuvonta (BE, BG, HR, LU, LV, PL ja PT)
- henkilökohtaista hygieniaa koskeva neuvonta (BE, BG, CZ, HR, HU, LV, PL ja SK)
- ohjaaminen asianmukaisten palvelujen piiriin (esim. sosiaali-/hallintopalvelujen piiriin) (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LV ja SK)
- henkilökohtainen neuvonta ja työpajat (CZ, EL, HR, MT ja SI)
- psykologinen ja terapeutin tuki (CY, CZ, EL, FR, HR, HU, IT, LT, PL, SI ja SK)
- kotitalouden raha-asioiden hoitoa koskeva neuvonta (BE, BG, CZ, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, PL, PT ja SK)
- sosiaalinen ja vapaa-ajan toiminta (CZ, EE, FI, FR, EL, HR, LV, MT ja SI)
- koulutustoiminta ja osaamisharjoittelu-/ohjelmat (FR, EL, HR, MT, PL ja SI)
- oikeudellisten palvelujen tarjoaminen (CZ, FR, HR, IE, IT, LT ja PL)
- muut liittäistöimenpiteet (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, EL, IT, LU, MT, PL ja SI), mukaan lukien henkilökohtaiset tukipalvelut, aikuisten sosiaalihuolto, sosiaaliset kuljetuspalvelut, omien oikeuksien käyttämisessä tarvittava tuki ja koulunkäynnin tukeminen.

²¹ <https://www.cpas.lalouviere.be/les-magasins-citoyens>

²² Kaupunki ja kunta Kreikan koillisosassa

Kaavio 6. Vuonna 2019 täytäntöön pantujen liittämissuunnitelmissä olevien toimien tyypit (n=22)



Toimenpideohjelma II – Sosiaalinen osallisuus

Aiempien vuosien tapaan toimenpideohjelmaan II²³ osallistuvat jäsenvaltiot (Saksa, Tanska, Alankomaat ja Ruotsi) toteuttivat sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia.

Saksassa pääasiallinen toiminta oli sitä, että pyrittiin tavoittamaan hiljattain maahan saapuneita aikuisia sekä asunnottomia ja parantamaan heidän pääsyään neuvonnan ja tukitoimien piiriin. Saksa ylitti tällä osa-alueella jo useita tavoitteita. Lähes 90 prosenttia tavoitetuista hiljattain maahan saapuneista aikuisista ja asunnottomista, jotka osallistuivat sosiaalista osallisuutta edistävään toimintaan vuonna 2019, jatkoi sosiaalipalvelujen käyttöä (tavoitteena oli 70 prosenttia²⁴). Tämä on linjassa sen kanssa, että FEAD:n on tarkoitus olla yksi keino parantaa sosiaalista osallisuutta. Neuvontaa vuoteen 2019 mennessä saaneiden asunnottomien ja asunnottomuuden vaarassa olevien ihmisten kokonaismäärä oli 26 830, joka on jo 25 prosenttia suurempi kuin ohjelmakohtainen tavoite. Edistystä tapahtui myös maahan hiljattain saapuneiden päiväkotiyksiköissä (esikouluikäisissä) olevien lasten (16 674) ja heidän vanhempinsa (19 113) ryhmässä²⁵. Näin ollen Saksassa saavutetaan todennäköisesti toimenpideohjelmassa asetettu tavoite, joka on 19 700 lapsen ja vanhemman tavoittaminen vuoteen 2020 mennessä.

Tanskassa asunnottomien – myös muista EU-maista tulleiden asunnottomien, joilla on oleskelulupa Tanskassa – olot paranivat, kun heille tarjottiin majoitusta ja sosiaalityöntekijöiden palveluja. Nämä ihmiset pääsivät tukitoimien kautta väliaikaiseen majoitukseen ja saivat käyttöönsä väliaikaisia varastiloja sekä pystyivät osallistumaan sosiaalisiin toimenpiteisiin ja ohjelmiin, joilla pyrittiin edistämään heidän työllistymistään. Vuosina 2014–2019 näistä toimista hyötyi yhteensä 2 169 henkilöä, mikä ylitti jo 55 prosentilla ohjelmakaudelle 2014–2020 asetetun 1 400:n henkilön tavoitteen.

²³Tällä tarkoitetaan jäsenvaltioita, jotka toteuttavat vähävaraisimpien sosiaalista osallisuutta edistävää toimenpideohjelmaa (kutsutaan myös nimellä ”toimenpideohjelma II”). Ohjelmasta tuetaan sellaisia toimia vähävaraisimpien sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi, jotka eivät sisällä taloudellista tukea tai aineellista apua ja jotka eivät ole aktiivisia työmarkkinatoimenpiteitä.

²⁴Tämä tavoite asetettiin toimenpideohjelmassa, ja se koskee koko ohjelman kesto.

²⁵Ikähaarukka on 2–3-vuotiaista 6–7-vuotiaisiin, mutta tämä voi vaihdella jäsenvaltion järjestelmän ja esikoulun aloittamisiensa mukaan.

Alankomaissa jatkettiin vuonna 2019 hanketta ”Ikäihmiset naapurustossa”, jossa oli 581 osallistujaa. Määrä oli pienempi kuin vuosina 2018 ja 2017. Hankkeessa pyritään lievittämään vähäosaisten ikäihmisten sosiaalista syrjäytymistä. Kaikki siihen osallistuneet olivat yli 65-vuotiaita. Vuosina 2014–2019 osallistujien kokonaismäärä oli 2 855 eli 57 prosenttia tavoitteesta (5 000). Vaikka vuoden 2020 tavoite tuntuikin nykyvauhdilla melko kaukaiselta, ohjelmalla on saavutettu merkittäviä tuloksia: vuoden osallistumisen jälkeen noin 81 prosenttia tavoitetuista ikäihmisistä oli edelleen mukana ohjelmassa, 45 prosenttia totesi, että heidän sosiaaliset verkostonsa olivat laajentuneet, ja 63 prosenttia oli vahvistanut digitaali- ja taloustaitojaan. Vuonna 2019 noin kolmannes osallistujista oli maahanmuuttajataustaisia. Kielisteiden poistamiseksi palkattiin eri kieliä osaavaa henkilöstöä.

Ruotsissa sosiaalista osallisuutta edistävässä ohjelmissa tarjotaan kahdentyyppistä tukea: terveyden edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä ja perustietoja Ruotsin yhteiskunnasta muista EU- tai ETA-maista tuleville vähävaraisille ihmisille. Tärkeimpiä kohderyhmiä ovat asunnottomat (tai asunnottomuuden vaarassa olevat ihmiset), maahanmuuttajat, ulkomaalaistaustaiset, vähemmistöihin kuuluvat ja naiset. Ohjelma on tähän mennessä tavoittanut 2 674 ihmistä, joista 658 tavoitettiin vuonna 2019. Niiden ohjelmassa tavoitettujen ihmisten osuus, jotka toteavat tilanteensa parantuneen terveydestä ja henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimisen suhteen, on kasvanut – 38 prosentista 70 prosenttiin vuosien 2016 ja 2019 välillä. Niiden ihmisten prosentiosuus, jotka toteavat saaneensa tukea tai apua, on vuodesta 2016 vuoteen 2019 kasvanut tasaisesti 43 prosentista 93 prosenttiin. Kummankin indikaattorin 40 prosentin tavoite on ylittynyt huomattavasti.

Täytäntöönpanon esteet

Täytäntöönpanon esteistä ilmoitti 17 jäsenvaltiota. Useimmat näistä (Belgia, Bulgaria, Tšekki, Tanska, Ranska, Kreikka, Puola, Portugali ja Romania) raportoivat haasteita, jotka liittyivät avun toimittamisen ajoitukseen ja viiveisiin. Osa viiveistä johtui suoraan edellisvuoden hankintaongelmista (ks. esimerkiksi jäljempänä kuvattu Romanian tapaus). Muita haasteita liittyi seuraaviin osa-alueisiin:

- logistiikka, esimerkiksi järkevän varastonhallinnan periaatteiden (FIFO) noudattamatta jättäminen (BE, EE, HR, LV, PL ja PT)
- loppukäyttäjät, esimerkiksi tiedon puute ja ongelmat heidän tavoittamisessaan (HR, NL, PL, SE ja SK)
- seuranta ja arviointi (IT, MT, RO ja SE), esimerkiksi vaikeudet tietojen keräämisessä loppukäyttäjiltä ja uusi, keskeneräinen seurantajärjestelmä (IT)
- kumppaniorganisaatioiden valmiuksien puute (DK, HU, IT ja PL) ja
- oikeudelliset vaikeudet, jotka liittyvät etenkin avun julkisiin hankintoihin (BG, NL, PT ja RO).

Vain Tanska mainitsi hallintoviranomaisten valmiuksien puutteen yhtenä täytäntöönpanon esteenä. Vuonna 2019 Romania ei edelleenkään pystynyt ratkaisemaan täytäntöönpanoon liittyviä haasteita ja hankintojen viiveitä, jotka johtuivat hylättyjen tarjoajien tekemistä valituksista. Romanian opetusministeriö ei myöskään esittänyt rahoituspyyntöä oppimateriaaleista. Tämän seurauksena maa ei pystynyt jakamaan elintarvike- tai hyödykeapua. Näin tapahtui jo kolmantena vuonna peräkkäin. EU-varojen ministeriö – FEAD-ohjelman hallintoviranomainen Romaniassa – pyrkii edistämään ohjelman ratkaisemista seuraavalla raportointikaudella.

Aiempien vuosien tapaan FEAD-rahaston joustavuus sekä hallintoviranomaisten ja kumppaniorganisaatioiden välinen vahva yhteistyö auttoivat maita ylittämään monet näistä esteistä. Joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi Italiassa, Irlannissa ja Ranskassa) hallintoviranomainen järjesti kumppaniorganisaatioiden ja asiaan liittyvien sidosryhmien kanssa säännöllisiä tapaamisia ohjelman täytäntöönpanosta keskustelemiseksi ja sen tukemiseksi.

Yleiset periaatteet

FEAD-asetuksen 5 artiklassa määritellään periaatteet, joita olisi sovellettava kaikilta osin rahaston suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Niitä ovat rahoituksen täydentävyys, sukupuolten tasa-arvo, syrjimättömyys, elintarvikkeiden haaskauksen torjuminen, tasapainoinen ruokavalio, kansanterveys sekä ympäristöön ja ilmastoon liittyvät näkökohdat. Jäsenvaltioiden olisi noudatettava näitä periaatteita ja raportoitava niistä vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan.

Jäsenvaltiot raportoivat siitä, miten ne ottavat nämä yleiset periaatteet huomioon.

Ne täyttävät täydentävyysperiaatteen varmistamalla koordinoinnin muiden rahoitusvälineiden kanssa päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi ja tuen laajentamiseksi. Virossa kansallinen tilastokeskus²⁶ kokoaa ja julkaisee katsauksia siitä, missä määrin ESR-toimenpiteisiin osallistuvien ja FEAD-ohjelmasta elintarvikeapua saavien ryhmissä on päällekkäisyyttä. Malta kokoaa yksityiskohtaista listaa ESR-hankkeista, jotka täydentävät FEAD-ohjelmaa. Lisäksi Malta seuloo turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kautta saadut hakemukset päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi ja rahaston ja FEAD-ohjelman keskinäisen täydentävyyden varmistamiseksi. Portugalissa sama hallintoviranomainen valvoo sekä FEAD-ohjelmaa että ESR:n sosiaalisen osallisuuden ja työllisyyden toimenpideohjelmia, koska rahastot täydentävät toisiaan. Slovakiassa FEAD-toimenpiteillä tunnustetaan loppukäyttäjien tarpeet, jotka sitten täytetään pitkän aikavälin ratkaisulla muiden rahastojen kautta eli ESR-rahoitetuilla sosiaalista osallisuutta edistävillä toimenpiteillä. Italiassa asunnottomien tukemisessa sovelletaan ESR:n kanssa yhtenäistettyä lähestymistapaa. Tavoitteena on antaa pitkäaikaista sosiaalisen osallisuuden tukea hyödykkeinä annettavan avun lisäksi.

Kaikki jäsenvaltiot raportoivat noudattavansa sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteita. Useimmat jäsenvaltiot ovat määrittäneet objektiiviset tukikelpoisuusperusteet (yksilön sosioekonominen tilanne) kohderyhmän ja loppukäyttäjien tunnistamiseksi, jotta syrjintää pystytään estämään kaikilla avun jakamisen tasoilla. Osaa vuonna 2018 tehokkaiksi osoittautuneista käytännöistä jatkettiin vuonna 2019. Saksassa jaetaan sukupuolten tasa-arvoa koskevia tiedotteita, joita kumppaniorganisaatiot käyttävät ohjeina FEAD-toimenpiteiden toteuttamisessa ja sukupuolten tasa-arvon varmistamisessa. Alankomaissa tehdään yhteistyötä maahanmuuttajataustaisia ikäihmisiä edustavan yhdistyksen kanssa osallisuuden varmistamiseksi. Puolassa elintarvikkeita ja liitännäistoimenpiteitä tarjotaan monien eri ryhmien tarpeisiin: näitä ryhmiä ovat ikäihmiset, raskaana olevat naiset, asunnottomat ja vammaiset. Vaikka Ruotsissa kohderyhmänä on sekä miehet että naiset, painopiste on erityisesti naisten terveydessä. Slovakiassa varmistetaan, että sekä miehet että naiset ovat edustettuina kumppaniorganisaatioiden henkilöstössä.

Monet jäsenvaltiot kertoivat jakavansa monipuolista ja ravitsemuksellisesti tasapainoista ruokaa. Useimmiten ravitsemusasiantuntijat tai asiaan liittyvät ministeriöt (esimerkiksi Bulgariassa terveysministeriö ja Sloveniassa työ-, perhe-, sosiaali- ja tasa-

²⁶ Viron kansallinen tilastokeskus Eesti Statistika on valtion viranomainen, jonka vastuulla on tuottaa virallisia tilastoja.

arvoministeriö) auttavat elintarvikepakettien koostamisessa. Italiassa tuotteet valitaan niin, että Välimeren ruokavalion mukainen, riittävä proteiinien ja hiilihydraattien saanti otetaan huomioon. Portugalissa tavoitteena on, että elintarvikepaketit täyttävät 50 prosenttia loppukäyttäjän energia- ja ravintoainetarpeista ja että paketeissa on päivittäiset annokset jokaisesta ruokaympyrän²⁷ seitsemästä elintarvikeryhmästä.

Kaikki jäsenvaltiot varmistavat, että jaettavat elintarvikkeet täyttävät kansallisten turvallisuus- ja terveysstandardien vaatimukset. Lisäksi elintarvikkeiden laatu tarkistetaan usein. Monet jäsenvaltiot myös tukevat loppukäyttäjien terveyttä terveitä elämäntapoja edistävillä liitännäistoimenpiteillä.

Elintarvikejätteen synnyn välttämiseksi elintarvikepaketteihin valitaan tuotteita, joilla on pitkä säilyvyysaika. Myös varastojen säilytyskapasiteetti otetaan huomioon. Esimerkiksi Kypros estää elintarvikejätteen syntyä suunnittelemalla aamiaisjakelun arvioidun tarvitsijamäärän pohjalta. Toinen tapa torjua elintarvikkeiden haaskausta on kerätä ja jakaa ylijäämäelintarvikkeita.

Useimmat jäsenvaltiot kertoivat vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan tehneensä ympäristötekoja. Esimerkiksi Ranskassa hankinnoissa tarjoajilta pyydetään tietoja hiilidioksidipäästöistä. Unkari pyrkii vähentämään elintarvikekuljetusten päästöjä pakkaamalla lämpimän ruoan lämmön säilyttäviin muovilaatikoihin ja keräämällä käytettyjä laatikoita takaisin. Luxemburgissa kumppaniorganisaatiot voivat hakea SuperDrecksKëscht fir Betriber -laatu-merkkiä, joka on osoitus organisaation sitoutumisesta ympäristöasioihin. Kuten jo vuoden 2018 kertomuksessa mainittiin, Tšekissä FEAD-ohjelmassa käytetään ympäristöystävällisiä tuotteita ja edistetään kierrätettyjen materiaalien käyttöä (esimerkiksi wc-paperi on täysin kierrätyspaperista valmistettua).

Arvioinnit

Vuonna 2019 ainakin seitsemässä jäsenvaltiossa (Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Ranska, Puola²⁸ ja Portugali) arvioitiin FEAD-toimenpiteitä. Suurimmassa osassa arviointeja keskityttiin arvioimaan sitä, miten nämä toimenpiteet ovat edistäneet FEAD-ohjelmia, ja useimmiten arvio oli positiivinen. Bulgariassa tehtiin kaksi arviointia vuonna 2019, joissa havaittiin, että lämpimien aterioiden ja perushyödykkeiden jakelu tavoitti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ryhmät. Lämpimien aterioiden jakeluun myönnetyn rahoituksen kasvu on lisännyt loppukäyttäjien määrää (ks. kehys 2)²⁹. Viime vuosien tapaan Itävalta keräsi palautetta annetusta avusta kyselyllä: 99 prosenttia vastaajista oli tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä koulunaloituspakkaukseen ja FEAD-toimenpideohjelmassa toteutettuihin toimenpiteisiin ylipäänsä.

Osasta arviointeja saadaan hyödyllisiä suosituksia ohjelmakaudelle 2021–2027. Belgiassa tehdyssä arvioinnissa suositellaan muun muassa vähäosaisimpien tunnistamisen menettelyjen standardoimista, tilausten ja toimitusten koordinoimisen parantamista, avoimuuden lisäämistä ja toiminnan yksinkertaistamista. Ranskassa sosiaaliasioiden tarkastusosasto laati raportin puutteellisen ruokaturvan torjunnasta³⁰. Raportissa tarkastellaan haasteita FEAD-ohjelman täytäntöönpanossa, etenkin jakelujärjestelmässä ja vapaaehtoistyöntekijöiden ja -järjestöjen

²⁷ Ruokaympyrä on ruoka-aineksiin perustuva ruokavaliosuositusmalli. Lisätietoja on osoitteessa <http://www.fao.org/nutrition/education/food-dietary-guidelines/regions/countries/Portugal/en>.

²⁸ <https://www.gov.pl/attachment/4c5afb14-e765-4181-ae72-bf19c437b29e>; <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-i-komunikacja>).

²⁹ <https://asp.government.bg/bg/deynosti/operativna-programa-za-hrani/operativna-programa-za-hrani-2014-2020/dobri-praktiki-i-spodelyane-na-opit>

³⁰ <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-069R-P.pdf>

tukemisessa. Raportissa myös hahmoteltiin uutta ohjelmakautta koskevaa sidosryhmäkonsultointia, mutta tämä siirrettiin myöhemmin määriteltävään ajankohtaan covid-19-kriisin vuoksi.

Kehys 2. Arviointitoimet Saksassa ja Bulgariassa.

Saksassa tehtiin FEAD-ohjelman arviointi, joka kattoi kaikki täytäntöönpanon osa-alueet. Kuten seurantatiedoista voi nähdä, kaikki tavoitteet on ylitetty, ja arviointitulokset ovat myös lupaavia. Arviointi osoittaa, että FEAD-toimenpiteet selvästi auttavat vähäosaisia ryhmiä käyttämään palveluja säännöllisesti. Voimakas panostaminen kohderyhmien tavoittamiseen auttaa henkilöitä, jotka muuten syrjäytyisivät, käyttämään tarjolla olevia palveluja. Luvut viittaavat siihen, että avun tai neuvojen tarvisijoiden ja näiden palvelujen tarjoajien välinen viestintä paranee koko ajan ja palvelujen käyttäjien määrä on kasvussa. Arviointia täydennettiin projekteja koskevilla tapaustutkimuksilla. Osana arviointia haastateltiin useita sidosryhmiä toimenpiteiden edistymisestä ja tuloksista. Arvioinnista julkaistaan yksityiskohtaisempia tietoja vuonna 2020³¹.

Bulgariassa ulkopuolinen FEAD-ohjelman arviointi osoitti, että i) elintarvikepakettien jakelu suuressa köyhyyden vaarassa oleville laajentaa maan sosiaaliturviahjelmien kattavuutta, ii) ei ole näyttöä tarpeettomasta hallinnollisesta kuormituksesta, iii) hallinto-, kuljetus- ja varastointikustannusten kattamiseksi ei ole tarpeeksi varoja, iv) niin kohderyhmien tunnistaminen kuin tuki- ja liitännäistoimenpiteet ovat tärkeitä, v) FEAD-ohjelma on johdonmukainen ja täydentää muita kansallisia rahoitusohjelmia, esimerkiksi sosiaalisuojelurahastoa, ja maan muita sosiaalietuusjärjestelmiä ja vi) FEAD-ohjelma tuottaa lisäarvoa tämänhetkisellem kansalliselle julkisten ruokalojen tukiohjelmalle.

5. PÄATELMÄT

Seurantatietojen analyysistä ja vuoden 2019 täytäntöönpanokertomuksista syntyvä yleiskuva on pitkälti samankaltainen kuin vuoden 2018 osalta.

FEAD-ohjelman rahoitussitoumukset olivat 608 miljoonaa euroa vuonna 2019 eli hitusen pienemmät kuin vuosien 2016–2018 keskiarvo. Vuosien 2014–2019 sidottujen varojen kertymä oli lähes 3 340 miljoonaa euroa eli 74 prosenttia ohjelmien kokonaismäärärahoista (EU:n ja kansallinen osarahoitus). Maksut tuensaajille laskivat hieman vuonna 2019. Sitä vastoin jäsenvaltioiden esittämien maksatushakemusten määrä kasvoi huomattavasti, ja komission välimaksujen osuus vuosien 2014–2020 kokonaismäärärahoista oli 31. joulukuuta 2019 mennessä 38 prosenttia (vuoden 2018 loppuun mennessä 25 prosenttia). FEAD:n rahoituksen toteutuminen vaikuttaakin yleisesti ottaen etenevän suunnitelmien mukaisesti.

Useimpien jäsenvaltioiden tulokset avun toimittamisessa vakiintuivat, ja ne edistyivät hyvin tavoitteidensa saavuttamisessa. Yhteensä 26 jäsenvaltiota toimitti FEAD-ohjelman apua vuonna 2019 menestyksekkäästi. Elintarvikeapu väheni hieman edellisvuoteen verrattuna. Sen sijaan perushyödykeavun toimitukset kasvoivat: vuonna 2019 jaettiin 42 prosenttia enemmän apua kuin vuonna 2018. Italia jakoi perushyödykeapua ensimmäisen kerran vuonna 2019. Täytäntöönpanossa on kuitenkin vielä joitakin ongelmia, varsinkin viivästyksiä, sekä haasteita logistiikassa, oikeudellisissa näkökohdissa, kohderyhmien

³¹ Seurantaa ja arviointia käsittelevän loppuraportin voi ladata osoitteesta https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/ehap-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

tavoittamisessa, seurannassa ja arvioinnissa, ja kumppaniorganisaatioilta puuttuu valmiuksia. Useimmissa jäsenvaltioissa kyettiin ratkaisemaan nämä ongelmat kumppaniorganisaatioiden ja muiden sidosryhmien kanssa tehdyn yhteistyön ansiosta, vaikkakin ohjelmia oli joissakin tapauksissa muutettava. Komission tiiviistä seurannasta huolimatta Romania ei institutionaalisten muutosten ja jatkuvien hankintaongelmien vuoksi toimittanut lainkaan apua vuonna 2019. Yhdistynyt kuningaskunta vetäytyi elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavan avun toimenpideohjelmasta.

Arvion mukaan yli 12,5 miljoonaa ihmistä hyötyi vuonna 2019 FEAD-tuesta. FEAD-tuki on vuosien mittaan osoittautunut vakaaksi. Elintarvikeapu on edelleen yleisin avun tyyppi. Vuonna 2019 yli 12,2 miljoonaa henkilöä (93 prosenttia kaikista loppukäyttäjistä) sai elintarvikeapua, noin 832 000 henkilöä (6 prosenttia) sai perushyödykeapua ja lähes 30 000 henkilöä osallistui sosiaalisen osallisuuden ohjelmiin (FEAD-toimenpideohjelma II). Kuten aiempinakin vuosina naisia oli 49 prosenttia kaikista loppukäyttäjistä. Tuensaajista noin 30 prosenttia on lapsia, seitsemän prosenttia asunnottomia ja viisi prosenttia vammaisia. Arviolta 10 prosenttia kaikista tukea saaneista oli maahanmuuttajia, ulkomaalaistaustaisia tai vähemmistöihin kuuluvia ja kahdeksan prosenttia vähintään 65-vuotiaita.

Aiempien vuosien tapaan raportit osoittavat, että FEAD-ohjelman joustavuus on ollut sen tuloksellisen ja tehokkaan täytäntöönpanon kannalta olennaista. Kumppaniorganisaatioiden osuus on ollut merkittävä kohderyhmien tuntemuksessa ja tavoittamisessa. FEAD myös auttoi kumppaniorganisaatioita toimimaan tehokkaammin muun muassa toimitusaikojen ja institutionaalisen yhteistyön suhteen. Monet ohjelmien viiveistä johtuivat edellisvuosien hankintaongelmista. Lisäksi jäsenvaltiot ja kumppaniorganisaatiot ovat pystyneet ohjaamaan kohderyhmiä asianmukaisesti pitkän aikavälin palveluihin, mikä oli ratkaisevaa keskinäiseen luottamukseen perustuvien suhteiden luomisessa loppukäyttäjien kanssa.

Liitännäistoimenpiteet ovat entistä vakiintuneempia ja monipuolisempia. Kaikki toimenpideohjelmaan I osallistuvat jäsenvaltiot, jotka panivat FEAD-ohjelmaa täytäntöön vuonna 2019, toteuttivat vuotuisten täytäntöönpanokertomustensa mukaan liitännäistoimenpiteitä. Yleisimpiä liitännäistoimenpiteitä olivat edelleen terveelliseen ruokavalioon kannustava valistus ja ruoanvalmistustyöpajat, ja seuraavaksi yleisimpiä ohjaaminen asianmukaisten palvelujen piiriin sekä kotitalouden raha-asioiden hoitoa koskeva neuvonta. Monet jäsenvaltiot toteuttivat myös muita, omien tarpeidensa mukaan räätälöityjä toimenpiteitä. Kaiken kaikkiaan syntyi moninainen joukko hyviä käytäntöjä.

Jäsenvaltiot raportoivat yleisesti noudattaneensa yleisiä periaatteita. Kaikki jäsenvaltiot varmistivat, että apu oli yhdenvertaisesti miesten ja naisten saatavilla. Useimmat niistä korostivat, että sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää ei ole tapahtunut. Jotkin jäsenvaltiot pyrkivät elintarvikejätteen synnyn välttämiseksi varmistamaan, että FEAD-elintarvikepakettien sisältö vastasi kumppaniorganisaatioiden ja loppukäyttäjien pyyntöjä. Jäsenvaltiot pyrkivät tarjoamaan mahdollisimman monipuolisia ja ravitsemuksellisesti tasapainoisia elintarvikkeita ja kiinnittivät erityistä huomiota varastointiin ja oikea-aikaiseen jakeluun sekä kierrätettyjen materiaalien käyttöön. Nämä seikat auttoivat myös edistämään kansanterveyttä ja saavuttamaan ilmaston- ja ympäristönsuojelutavoitteet.

Vuonna 2020, tämän raportin kattaman ajanjakson jälkeen, covid-19-pandemian puhkeaminen muutti FEAD-ohjelman toimintaympäristöä huomattavasti. Tietyt vähäosaiset ryhmät ja yksilöt, mukaan lukien kaikkein vähävaraisimmat, ovat kärsineet pandemiasta seuranneesta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kriisistä suhteettoman paljon.

Uudet, jo aiemmin haavoittuvassa asemassa olleet ihmisryhmät ovat nyt ajautuneet köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen. Terveysuhkien vähentämiseksi käyttöön otetut yhteiskunnan rajoitustoimet ovat muuttaneet elintarvikkeita ja hyödykkeitä toimittavien organisaatioiden toimintatapoja.

Tämänhetkisen kriisitilanteen vuoksi FEAD-asetusta muutettiin kahdesti vuosina 2020 ja 2021 CRII-, CRII+- ja REACT-EU-aloitteiden myötä, jotta voidaan varmistaa entistä parempi tuki uuden ohjelmakauden lähetessä ja helpottaa ohjelman täytäntöönpanoa.

Kun FEAD-ohjelmakausi 2014–2020 lähestyy loppuaan, uuden rahaston tuleva rakenne ja hallinto alkavat muotoutua. Vuosina 2021–2027 FEAD on olennainen osa ESR+-rahastoa, mikä edelleen yhtenäistää köyhyden pahimpien muotojen torjuntaa entistä laajempien sosiaalista osallisuutta edistävien strategioiden ja rahoitusratkaisujen avulla. ESR+-ohjelmat ovat myös keskeinen tekijä taloudellisen ja yhteiskunnallisen elpymisen tukemisessa koronaviruspandemian jälkeen sekä oikeudenmukaisen ilmastonutraaliin talouteen siirtymisen edistämässä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman³² tavoitteiden mukaisesti yhdessä oikeudenmukaisen siirtymän rahaston³³ kanssa. ESR+ on myös yksi keskeisistä ohjelmista Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin³⁴ toteuttamisessa.

³² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/finewsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism

³⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9524>