

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 17.9.2008
SEC(2008) 2437

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 относно финансирането на Общата селскостопанска политика и Регламент (ЕО) № 1234/2007 за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти ("Общ регламент за ООП") по отношение на разпределянето на храна на най-нуждаещите се лица в Общността

Резюме на оценката на въздействието

{COM(2008) 563 окончателен}
{SEC(2008) 2436}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

„Програмата за разпределяне на храна на най-нуждаещите се лица в Общността“ на ЕС (наричана по-нататък ПРХ) бе въведена през декември 1987 г., когато Съветът прие правилата за отпускане на публични интервенционни складове за земеделски продукти в държавите-членки с желанието те да се използват като хранителни помощи за най-нуждаещите се в Общността.

В средата на 90-те години за да осигури постоянна доставка ПРХ бе изменена, за да може интервенционните складове да бъдат допълнени от закупуване на пазара. Не се предвиждаше това да бъде дългосрочно решение, а само мярка, която да бъде използвана при недостатъчна наличност на някои продукти. Основата на програмата ще продължи да бъде интервенцията *„докато складовете намалеят до нормални равнища“*.

Продължаващите реформи на Общата селскостопанска политика (ОСП) постепенно върнаха първоначалната роля на интервенцията като защитна мярка. През 2008 г. закупуването на пазара достигна 90 % от разпределената храна. Интервенционните запаси са ниски и не се предвижда или не е много вероятно ново натрупване на излишъци предвид преразглеждането на ОСП и ситуацията на световния пазар.

Следователно следва да се създаде нова основа за ПРХ. За тази цел бе проведена оценка на въздействието в рамките на която бяха зададени въпроси на представителите на държавите-членки и на благотворителните организации и предоставеният онлайн въпросник даде възможност за събиране на обратна информация от страна на широката общественост.

• Как работи програмата?

ПРХ се финансира от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ). Нейният бюджет нарасна от малко по-малко от 100 млн. EUR през 1987 г. до над 305 млн. EUR през 2008 г. Участието в тази програма е избирателно; през 2008 г. участваха деветнайсет държави-членки.

Всяка година държавите-членки, които желаят да участват изпращат своите искания до Комисията по отношение на количествата на наличните в интервенционните складове продукти. На тази основа и на база на данни от Евростат относно бедността Комисията определя бюджетен таван за всяка от участващите държави-членки и списък с продукти, които да бъдат изтеглени от публичните складове или закупени на пазара, като се използва отпуснатият бюджет.

Когато доставките произлизат от интервенционни запаси, се организират търгове за превръщането, или обmena на тези стоки (напр. жито) в преработени продукти от същото „семеjство“ (напр. брашно или макаронени изделия). Тези продукти се разпределят като хранителни помощи за най-нуждаещите се лица под формата на кошници с храна или ястия в центрове, управлявани от благотворителни организации и от други компетентни органи, посочени от държавите-членки. През 2006 г. 13 милиона души в 15 държави-членки се възползваха от ПРХ.

- **Кого подпомага програмата?**

ПРХ подпомага доставянето на храна на отделни лица или на особено уязвими семейства, които се намират в затруднено положение. През 2006 г. около 43 милиона души в 25 държави от ЕС изпитваха недостиг на храна. Процентът варира между 2 % в Дания и 37 % в Словакия. В 5 от 10 от новите държави-членки показателят надхвърли 20 %.

Особено уязвими са децата от бедни семейства; хранителните им навици определят бъдещите проблеми, свързани със здравето им, включително забавено развитие на мозъка и намалена способност да учат.

Често възрастните хора страдат от недохранване; поради бедност или инвалидност, неподходящото и недостатъчно хранене е често срещано.

Бездомните хора са подложени на риск, както и търсещите убежище и незаконните работници имигранти, които по принцип не са включени в официалните данни; техният статут може да им попречи да се възползват от социални услуги и те представляват значителна част от ползвателите на обществените трапезарии.

- **Основата на действието на Общността**

Гладът, лишенията, бедността и социалното изолация са проблеми на Европа, които се наблюдават във всички държави-членки. ПРХ има за цел да се справи директно с тези проблеми в духа на Договора, в който се посочва, че Съюзът цели *„насърчаването на благосъстоянието на своето население“* и *„насърчаването [...] солидарност между държавите-членки,“*

В частност програмата допринася за постигане на целите на ОСП за стабилизиране на пазарите и гарантиране, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени. Въпреки, че в миналото ОСП бе насочена към мерки, свързани с доставката, нейната политика винаги е била също да гарантира задоволяване на търсенето.

Предоставената от органите на държавите-членки социална подкрепа рядко е насочена към достъпа до храна. Инициативите, свързани с предоставянето на храна, които са насочени към социално изолираното и маргинално население, се провеждат по принцип от благотворителни организации и се извършват с помощта на доброволци.

ПРХ следва да се разглежда като принос, който може да насърчи действия от страна на държавите-членки и да помогне на благотворителните организации и на гражданското общество да развият свои инициативи за гарантиране на правото на всички граждани на ЕС на изхранване. Създаването на рамка на ЕС може да гарантира, че програмата се провежда в съответствие със стандартите на ЕС за добро управление, като се допълва със съществуващи програми на държавите-членки.

2. ЦЕЛИ

Целта на ПРХ е да намали несигурността, свързана с прехранването и така да спомогне за гарантиране на право на изхранване в ЕС. Преразглеждането на програмата следва да има за цел:

- **Да осигури стабилен източник на храна за целевото население**
- **Да подсили управлението от страна на публичните органи**
- **Да подобри насочването на действията към нуждаещите се лица**

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Вариант 1 – Само интервенция („запазване на сегашното положение“)

Ако закупуването на пазара не може да се използва постоянно, ПРХ ще зависи от наличните интервенционни складове като на единствен източник на храна за разпределяне на най-нуждаещите се лица. Тези запаси се разменят за по-полезни хранителни продукти от същото „семейство“ под отговорността на държавите-членки. Както и сега храната ще се разпределя от организации, избрани от държавите-членки.

За да се опростят процедурите държавите-членки, има пряк достъп до интервенционните складове, намиращи се на тяхна територия и разходите за транспорт ще бъдат включени в поканите за участие в търг. Възможно е наличните складове да се прехвърлят между държави-членки, които са в рамките на специфични споразумения между тях. Информацията относно засегнатите складове се предоставя от електронната система за информация и комуникация на Комисията.

Вариант 2 – Интервенционни складове, допълнени със закупуване на пазара

Програмата продължава да се основава на изтегляне от интервенционните складове при наличие на запаси, като се допълва със закупуване на пазара. Ако наличните складове не са подходящи (напр. тяхното качество не е подходящо за консумация от човека) или тяхното местоположение би довело до неразумно високи разходи за транспорт, държавите-членки няма да бъдат задължени да ги ползват за ПРХ.

При използване на интервенционни складов, процедурата се опростява, както при вариант 1. Продуктите, които са допустими за закупуване не са вече ограничени до настоящите „семейства“ от продукти и не е необходимо предварително разпределяне по вид на продукта. Държавите-членки могат да решат, които продукти да закупят.

За подобряване на прозрачността държавите-членки публикуват информацията относно търговете онлайн.

Вариант 3 – Единствено закупуване на пазара

Връзката с интервенционните складове не съществува и програмата се основава единствено на бюджетно прехвърляне, което се използва за закупуване на пазара. Държавите-членки решават без ограничения кои продукти да закупят с отпуснатите от Общността финансови средства.

Както и при вариант 2 това ще предостави повече гъвкавост, ще позволи постигане на по-добър хранителен баланс отколкото понастоящем и ще доведе до по-ефикасно управление на ПРХ. Разпространението на информация за търгове ще засилено, както при вариант 2.

Вариант 4 – Приключване на програмата за разпределяне на храна

С намаляването на интервенционните складове програмата загуби поне част от основанията за съществуването си и следва да приключи напълно след 2009 г. или ще бъде постепенно прекратено.

4. ХОРИЗОНТАЛНИ ВЪПРОСИ

- **Включване в по-широк контекст на социална политика**

Понастоящем ЕС координира действията на държавите-членки с цел да се пребори с бедността и социалната изолация посредством размяна на добри практики и други форми на взаимно обучение. Този аспект може да бъде подсилен в рамките на нова ПРХ.

- **Насочване на действия към бенефициери**

Въпросите се отнасят до насочването на хранителните помощи към определено население или групи от населението, критериите за насочване и най-доброто равнище за определяне на това насочване.

- **Намаляване на количеството на изхвърлени храни**

В някои държави-членки благотворителните организации вече преговарят със супермаркети и други магазини за прясна храна с цел прибиране на непродадената, но все още годна за консумация продукти, като я разпределят на нуждаещите се. От държавите-членки, които участват в ПРХ, може да бъде поискано да включат действия относно прибиране на нежелана/изхвърлена храна.

- **Административно управление**

За подобряване на прозрачността и съответствието между програмата и нейните цели многогодишните национални програми могат да съдържат описание на националните приоритети, целевите бенефициери, видовете продукти и/или приготвените храни, които да бъдат доставени и т.н. Подробните процедури ще осигурят прозрачност на тържния процес.

- **Бюджет и финанси**

Многогодишната рамка ще позволи постигане на непрекъснатост и средносрочно планиране от страна на държавите-членки и на благотворителните организации. Критериите, използвани за бюджетната разбивка следва да бъдат преразгледани и да бъде взето предвид съфинансиране от страна на държавите-членки.

- **Купони за храна**

Възможността за въвеждане на система с купони за храна в рамките на ПРХ бе отхвърлена поради риск от измами. Процедурите за контрол ще бъдат трудоемки, неефикасни, а разходите за трансакции големи.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Бе сметено, че количествената оценка на **макроикономическото** въздействие, както и на това върху **околната среда** за различните варианти, не е възможно. Счита се, че не съществува въздействие в **международен** план; вносни продукти са допустими за закупуване на пазара. Вариантите бяха оценени първо спрямо тяхното въздействие върху **публичните политики на държавите-членки**, върху **благотворителните организации** и върху **бенефициерите на програмите**.

Тъй като е вероятно наличността на интервенционните складове да е спорадична, въздействието при **вариант 1** е само в незначителна степен по-малко крайно, отколкото при **вариант 4**: първото води до драстично намаляване на програмата, а второто до пълното ѝ приключване.

Последствията от това да се разчита изцяло на интервенционните складове (**вариант 1**) е значително намаляване на количеството разпределена храна; ПРХ не може да продължава да работи на настоящото равнище и ще предостави малко подкрепа за нуждаещите се.

Въз основа на бюджета за 2008 г. ако няма продукти в интервенционните складове, загубата за благотворителните организации, които разпределят храна, ще възлиза на 305 млн. EUR. Благотворителните организации и социалните служби ще трябва или да спрат програмите си или да търсят допълнителна помощ от частни спонсори и от органите на държавите-членки или от местните администрации.

Приключването на програмата (**вариант 4**) или нейната зависимост само от интервенционни складове (**вариант 1**) може да окаже пряко влияние върху 13 милиона души (цифри от 2006 г. – 15 участващи държави-членки).

В новите държави-членки е вероятно разпределянето на хранителни помощи за най-нуждаещите се лица на практика да спре. В „старите“ държави-членки намаляването на количеството на разпределени хранителни помощи ще бъде пропорционално на процента на помощта под формата на принос на ЕС.

Докато в „старите“ държави-членки развитите системи за социални грижи продължават да помагат на семейства с ниски доходи, тяхната помощ (която най-често не включва предоставянето на храна) по принцип не достига до социално изолираните лица, които са засегнати в най-голяма степен от последствията от приключването на програмата.

Увеличаването на цените на храните и на енергията означава, че въздействието ще има дори по-сериозни последици върху групите от населението в ЕС, за които се смята, че са изложени на риск от недостиг на храна – и по-специално децата.

Варианти 2 и 3 биха имали подобно въздействие, тъй като и двете позволяват на програмата да продължи. И двете имат предимството да предложат гъвкавост по отношение на видовете храни за разпределяне. Ограничението, което понастоящем налага закупените храни да бъдат продукти от същото „семејство“ като наличните интервенционни складове, ще бъдат премахнати, и така ще позволят на благотворителните организации да подобрят разнообразието и хранителните качества на храните, които предоставят.

Новите държави-членки, които участват в програмата считат програмата на Общността за изключително важна. Тя позволи постигане на много по-високо равнище на подкрепа за най-нуждаещите се в отговор на ясна потребност в тези държави и помогна за увеличаване на ефикасността и нивото на професионализъм на благотворителните неправителствени организации.

В допълнение предоставянето на хранителни помощи дава възможност за първи контакт между благотворителните организации и нуждаещите се лица. В последствие друг вид помощ може да бъде организирана чрез благотворителните организации или чрез съответните социални служби, като се помогне за повторно приобщаване към обществото на социално изолираните лица.

Включване в по-широк контекст на социална политика

ПРХ може да бъде от по-голяма полза за насърчаване на социалното приобщаване чрез избраните от нея цели, целеви групи и продукти, начина на организация и разпределяне на храна, участието на заинтересовани страни във финансовите и други аспекти на програмата. Но тъй като те зависят от работна ръка, която в по-голяма си част е съставена от доброволци, някои НПО могат да срещнат трудности при поемането на нови административни задачи.

Насочване на действията

Държавите-членки следва да продължат да насочват действията си към групи от население, което според тях може да бъде подпомогнато най-ефективно, като взимат предвид специфичната ситуация и нужди в тяхната страна.

Изхвърлена храна

В ЕС съществуват различни инициативи за прибиране и повторно разпределяне на такъв вид храна на най-нуждаещите се, но може да бъде направено повече, като например логистична подкрепа и обмен на информация. Избягването на изхвърлянето на храна оказва въздействие върху околната среда и може да бъде също така начин за увеличаване на бюджета за храна за благотворителните организации.

Отражение върху бюджета

- **Бюджет на ЕС**

Вариант 1: ПРХ ще разчита единствено на интервенционни складове, чиято наличност е спорадична. Въз основа на наличността на интервенционни складове за програмата за 2008 г., разходите ще бъдат между 0 и 25 млн. EUR и равносилно на икономии от 275-305 млн. EUR за настоящия бюджет.

Вариант 4: приключването на програмата ще доведе до икономия на целия бюджет, тъй като няма придружаващи мерки, които да доведат до текущи разходи.

Варианти 2 и 3 имат подобно въздействие върху бюджета. Въпреки, че обхватът на ПРХ не бе обсъждан, е, че тя следва да продължи да бъде програма, която представлява частичен принос към потребностите от хранителни помощи на държавите-членки.

Предвид предвижданията въз основа на референтното население във всички 27 държави-членки запазването на бюджета за ПРХ на същото равнище както през 2003 г. в реални стойности, ще изисква увеличаване на бюджета до близо 500 млн. EUR през 2008 г.

Удвоеният бюджета ще бъде усвоен лесно от благотворителните организации, особено предвид високите цени на храните. През последните години бюджетът за програмата винаги е бил по-малък, отколкото поисканото от държавите-членки.

- **Планиране**

Многогодишното планиране има предимството да предостави на държавите-членки средносрочна перспектива, като осигури доставки на храни за всяка година и предложи повече гъвкавост при изпълнението на ПРХ.

Годишният мониторинг ще позволи да бъдат направени промени, когато е необходимо. Неизползваните средства не могат да бъдат оползотворени в последствие.

- **Методология за разпределяне на бюджетни средства**

Настоящата разбивка на бюджета се основава на нуждите, изпратени от държавите-членки и „най-точните предвиждания“ за броя на нуждаещите се лица за всяка от тях. За да отрази по-добре целите за постигане на сближаване, бяха разгледани нови методи за изчисляване на бюджетните разбивки, в които се взема предвид комбинация от различни показатели.

- **Съфинансиране**

Съфинансирането ще позволи на националните администрации да участват в по-голяма степен и ще доведе до нарастване на мащаба на ПРХ. Размерът на съфинансиране може да варира между държави-членки от и извън Кохезионния фонд.

Административни разходи и опростяване

Използването на интервенционни складове (варианти 1 и 2) води до допълнителни разходи и административни стъпки, което означава, че част от стойността на предоставените бюджетни средства може да бъде изгубена, докато закупуването на храна на пазара (варианти 2 и 3) може да доведе до икономии от мащаба.

Вариант 2 ще опрости достъпа на държавите-членки до интервенционни складове, като по този начин го прави не по-малко ефикасен отколкото вариант 3, който позволява единствено бюджетни прехвърляния. Използването на интервенционни складове има за предимство намаляването на периода, през които храната се държи в запас, което води до намаляване на административните и финансови разходи.

Представа за добро управление

Намаляването или прекратяването на помощта ще бъде възприета зле от бенефициерите и обществеността. Варианти 2 и 3 ще продължат да поддържат настоящата добра представа за ПРХ. Използването на интервенционни складове за програмата (варианти 1 и 2), особено ако те достигнат високи нива, ще бъде възприето добре и ще отрази доброто управление на равнище на ЕС.

6. МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА И ДОКЛАДИ

Редовно записаните показатели ще позволят текущото оценяване на съответствието на ПРХ с нейните цели и ще позволи на програмата на бъде подобрявана постоянно.

Контролните процедури ще продължат да бъдат в ръцете на администрациите на държавите-членки. Комисията ще провежда редовни одити.

Участващите държави-членки ще представят многогодишни програми, в които се посочват целевото население или групи от населението, избора на организации за извършване на разпределянето, продуктите, които се разпределят и т.н. и годишни доклади за изпълнението.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Програмата за хранителни помощи на ЕС за най-нуждаещите се лица не е създадена с цел да разреши напълно проблема, свързан с недостига на храна в държавите-членки. Тя цели да подсили и/или насърчи действия от страна на държавите-членки и да помогне на благотворителните организации и гражданското общество да развият собствени инициативи за осигуряване на правото на изхранване за всички граждани на ЕС.

Варианти 2 и 3 отговарят на целите, посочени в подновената ПРХ. Освен опростяване на административните процедури и подобряване на управлението програмата въвежда иновации по отношение на изхвърлянето на храна и включването в по-широк контекст на социалната политика.