

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 17.9.2008  
SEK(2008) 2437

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

*Doprovodný dokument k*

**návrhu**

**NAŘÍZENÍ RADY, kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky a nařízení (ES) č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“), pokud jde o rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství**

**Shrnutí posouzení dopadů**

{KOM(2008) 563 v konečném znění}  
{SEK(2008) 2436}

## 1. Úvod

Program EU pro rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství (dále jen program rozdělování potravin) byl zaveden v prosinci 1987, kdy Rada přijala pravidla pro uvolňování veřejných intervenčních zásob zemědělských produktů členskými státy, které si je přály použít jako potravinovou pomoc pro nejchudší osoby ve Společenství.

Aby byly zajištěny nepřetržité dodávky, byl program rozdělování potravin v první polovině 90. let 20. století upraven tak, aby bylo možné intervenční zásoby doplnit tržními nákupy. Tržní nákupy neměly být dlouhodobým řešením, ale takovým, ke kterému je možno se uchýlit v případě, že nastane nedostatek zásob určitých produktů. Základem programu zůstala intervence, „*dokud se tyto zásoby nevyčerpají na běžnou úroveň*“.

Probíhající reformy Společné zemědělské politiky (SZP) intervenci postupně navrátily její původní roli záchranné sítě. V roce 2008 tvořily tržní nákupy až 90 % rozdělovaných potravin. Intervenční zásoby jsou nízké a vzhledem k revizi SZP a situaci na světovém trhu se žádné navýšení přebytků neočekává a ani není pravděpodobné.

Je proto třeba stanovit nový základ pro program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství. Za tímto účelem bylo provedeno posouzení dopadů, během kterého proběhla konzultace se zástupci členských států a dobročinných organizací, a prostřednictvím internetového dotazníku poskytla zpětnou vazbu i široká veřejnost.

### • Jak program funguje

Program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství je financován z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF). Jeho rozpočet vzrostl z méně než 100 milionů EUR v roce 1987 na více než 305 milionů EUR v roce 2008. Účast na programu je dobrovolná; v roce 2008 se jej účastnilo devatenáct členských států.

Každý rok členské státy, které mají zájem se programu účastnit, sdělí Komisi své potřeby, pokud jde o množství produktů dostupných v intervenčních zásobách. Komise na základě tohoto sdělení a údajů Eurostatu o chudobě vymezí pro každý účastnící se členský stát rozpočtový strop a seznam produktů, jež mají být uvolněny z veřejných zásob či za přidělené prostředky zakoupeny na trhu.

Po dodání intervenčních zásob jsou vyhlášena veřejná nabídková řízení na zpracování nebo přeměnu těchto surovin (např. pšenice) na zpracované produkty stejné „skupiny“ (např. mouku či těstoviny). Tyto produkty se jako potravinová pomoc rozdělují nejchudším osobám, a to buď formou potravinových přidělů nebo jako jídla v centrech, která provozují dobročinné organizace či ostatní příslušné subjekty, jež členské státy určí. V roce 2006 využilo program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství přes 13 milionů osob v 15 členských státech.

### • Komu program pomáhá

Program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství přispívá k zajišťování potravin jednotlivcům nebo zvláště ohroženým rodinám, které se nachází v těžké životní situaci. V roce 2006 bylo 43 milionů osob ve 25 státech EU ohroženo potravinovou nouzí.

Procentuální podíl se pohyboval mezi 2 % v Dánsku a 37 % na Slovensku. V 5 z 10 nových členských států byl ukazatel nad hranicí 20 %.

Zvláště ohrožené jsou děti z chudých rodin; jejich stravovací režim může vést k budoucím zdravotním problémům, včetně omezeného rozvoje mozku a schopnosti učit se.

Často se uvádí, že starší lidé trpí podvýživou; častou příčinou neodpovídající a nedostatečné výživy je chudoba či invalidita.

Je zřejmé, že ohroženou skupinou jsou bezdomovci, jakož i žadatelé o azyl a nepravdělně migrující pracovníci, kteří většinou nejsou do oficiálních údajů zahrnuti; jejich postavení jim může bránit ve využívání sociálních služeb a právě oni tvoří velkou část osob, které využívají jídelny pro chudé.

#### • **Základ pro opatření Společenství**

Hlad, strádání, chudoba a sociální vyloučení jsou celoevropské problémy, jež jsou přítomné ve všech členských státech. Program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství řeší tyto problémy přímou cestou v duchu Smlouvy, která uvádí, že cílem unie je „*podporovat blahobyt svých obyvatel*“ a „*podporovat [...] solidaritu mezi členskými státy*“,“

Program přispívá konkrétně k plnění cílů SPZ, pokud jde o stabilizaci trhů a zajištění dodávek spotřebitelům za přiměřenou cenu. Přestože se SZP v minulosti věnovala především opatřením týkajících se dodávek, jejím účelem vždy bylo zajistit uspokojení poptávky.

Sociální podpora ze strany orgánů členských států se jen výjimečně zaměřuje na přístup k potravinám. Iniciativy v oblasti potravin, jejichž cílem jsou sociálně vyloučené a okrajové skupiny obyvatelstva, uskutečňují ve většině případů dobročinné organizace a provozují dobrovolníci.

Účelem programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství je podnítit členské státy k činnosti a napomoci dobročinným organizacím a občanské společnosti při rozvoji vlastních iniciativ k zabezpečení práva všech občanů EU na potraviny. Rámec EU může zajistit, že program bude prováděn podle standardů EU, pokud jde o řádnou správu věcí veřejných, a současně doplňovat stávající programy členských států.

## 2. CÍLE

Cílem programu rozdělení potravin nejchudším osobám ve Společenství je snížit nedostatečné zajišťování potravin a tak pomoci zaručit právo na výživu v EU. Přepřpracování programu by mělo mít za cíl:

- **Zajištění stálého zdroje potravin pro cílovou skupinu obyvatelstva**
- **Posilování veřejné správy**
- **Intenzivnější zaměření na potřebné osoby.**

### 3. STRATEGICKÉ MOŽNOSTI

#### **Možnost 1 – pouze intervence („Status quo“)**

Jestliže nelze tržní nákupy používat trvale, bude program rozdělování potravin záviset na jediném zdroji potravin určených k rozdělení nejchudšímu obyvatelstvu, kterým jsou dostupné intervenční zásoby. Členské státy by pak provedly výměnu těchto zásob za využitelnější potravinové produkty stejné „skupiny“. Stejně jako nyní by se o rozdělení potravin postaraly jimi vybrané organizace.

Aby se postupy zjednodušily, měl by každý členský stát přímý přístup k intervenčním zásobám na svém území a náklady na dopravu by byly začleněny do výzev k podávání nabídek. Dostupné zásoby by pak bylo možné v souladu se zvláštními dohodami mezi dotčenými členskými státy přepravovat mezi jednotlivými členskými státy. Informace o uvolněných zásobách by byly k dispozici prostřednictvím elektronického informačního a komunikačního systému Komise.

#### **Možnost 2 – intervenční zásoby doplněné tržními nákupy**

Program by byl i nadále založen na odběrech z intervenčních zásob, pokud jsou dostupné, a byl by doplňován o tržní nákupy. Nejsou-li dostupné zásoby vhodné (např. jejich kvalita není vhodná k lidské spotřebě) nebo pokud by jejich umístění vyžadovalo bezdůvodně vysoké náklady na přepravu, nebyly by členské státy povinny je pro program rozdělování potravin použít.

Při použití intervenčních zásob by byly postupy zjednodušeny stejně jako v možnosti 1. Produkty způsobilé ke koupi by již nebyly omezeny na „skupinu“ produktů a nebylo by nutné žádné předběžné rozdělení podle druhu produktů. Členské státy by se mohly rozhodnout, které produkty nakoupí.

Aby se zvýšila průhlednost, musely by členské státy na internetu zveřejnit informace týkající se nabídek.

#### **Možnost 3 - pouze tržní nákupy**

Spojitosť s intervenčními zásobami by zmizela a program by byl založen pouze na převodu rozpočtových prostředků, které by se používaly pro tržní nákupy. Členské státy by se bez omezení rozhodovaly, které produkty za přidělené finanční prostředky Společenství nakoupí.

Stejně jako u možnosti 2 by toto řešení nabídlo větší pružnost, umožnilo lepší nutriční vyváženost než v současnosti a efektivnější řízení programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství. Šíření informací o nabídkách by bylo stejně jako u možnosti 2 zdůrazněno.

#### **Možnost 4 – ukončení programu rozdělování potravin**

Tím, že jsou intervenční zásoby méně dostupné, již program částečně není odůvodněný a po roce 2009 by měl být ukončen či postupně zastaven.

#### 4. HORIZONTÁLNÍ OTÁZKY

- **Začlenění do širších souvislostí sociální politiky**

V současné době EU koordinuje opatření členských států v boji s chudobou a sociálním vyloučením prostřednictvím předávání osvědčených postupů a dalších způsobů vzájemného učení. Tento aspekt by mohl být v novém programu rozdělování potravin posílen.

- **Zaměření skupiny příjemců**

Otázky spojené se zaměřením potravinové pomoci zvláštní skupině (zvláštním skupinám) populace, kritéria zaměření a nejlepší úroveň pro vymezení dotčeného zaměření.

- **Snížení potravinářského odpadu**

V řadě států již dobročinné organizace vyjednávají se supermarketky a s ostatními maloobchody s čerstvými potravinami, aby shromáždily neprodané výrobky ještě dobré kvality a rozdělily je potřebným. V členských státech, jež se programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství účastní, by se mohlo vyžadovat, aby do programu zahrnuly opatření, pokud jde o shromažďování nechtěných/zbytkových potravin.

- **Správní řízení**

Aby se zlepšila průhlednost a soulad s cíli programu, mohly by víceleté vnitrostátní programy popisovat vnitrostátní priority, cílové příjemce, druhy produktů a/nebo pokrmů, jež mají být vydány. Podrobné postupy by zajistily průhlednost nabídkového řízení.

- **Rozpočet a financování**

Víceletý rámec by umožnil návaznost a střednědobé plánování členských států a dobročinných organizací. Kritéria používaná pro rozdělení rozpočtu by měla být přezkoumána a měla by být zvažena možnost spolufinancování ze strany členského státu.

- **Stravenky**

Možnost založit program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství na systému stravenek byl z důvodu rizika podvodu zamítnut. Kontrolní postupy by byly náročné, efektivita nedostatečná a transakční náklady vysoké.

#### 5. ANALÝZA DOPADŮ

Má se za to, že kvantitativní stanovení **makroekonomických** dopadů těchto možností a jejich dopadů **na životní prostředí** není možné. Pravděpodobně neexistuje žádný dopad **na mezinárodní úrovni**; dovážené produkty by byly pro tržní nákupy způsobilé. Možnosti byly posuzovány především s ohledem na jejich dopad na **veřejné politiky členského státu, dobročinné organizace a příjemce programu**.

Jestliže jsou intervenční zásoby dostupné jen ojedinele, dopad **možnosti 1** je jen o něco méně extrémní než u **možnosti 4**. Možnost 1 vede k výraznému omezení programu, možnost 4 pak k úplnému upuštění od něj.

Pokud by se spoléhalo výlučně na intervenční zásoby (**možnost 1**) programu rozdělování potravin, vedlo by to ke značnému snížení množství rozdělovaných potravin; program rozdělování potravin by již nemohl probíhat ve stávajícím měřítku a potřebným osobám by poskytl pouze malou podporu.

Pokud by nebyly dostupné produkty z intervenčních zásob, ztráta dobročinných organizací by na základě rozpočtu na rok 2008 činila 305 milionů EUR. Dobročinné organizace a sociální služby by musely buď omezit své programy nebo hledat dodatečnou pomoc u soukromých dárců a členských států nebo místních orgánů.

Ukončení programu (**možnost 4**) nebo jeho závislost pouze na intervenčních zásobách (**možnost 1**) by mohlo přímo ovlivnit více než 13 milionů osob (údaje z roku 2006 – 15 účastnících se států).

V nových členských státech je spíše pravděpodobné, že by rozdělování potravinové pomoci nejchudšímu obyvatelstvu prakticky ustalo. Ve „starých“ členských státech by bylo snížení množství rozdělovaných potravin úměrné podílu pomoci, již představují příspěvky EU.

Zatímco ve „starých“ členských státech by rozvinuté systémy sociálního zabezpečení i nadále dosáhly na rodiny s nízkými příjmy, tato pomoc (která většinou nezahrnuje zajištění potravin) se obecně nevztahuje na osoby sociálně vyloučené, které by v důsledku ukončení programu pocítily dopad nejsilněji.

Zvyšující se ceny potravin a energií znamenají, že dopad by měl ještě vážnější následky na populaci EU, která je považována za rizikovou, pokud jde o nebezpečí potravinové nouze – a zejména na děti.

**Možnosti 2 a 3** by měly obdobný dopad, jelikož by obě umožnily pokračování programu. Obě mají tu výhodu, že nabízí pružnost, pokud jde o druh potravin, které mohou být rozdělovány. Omezení, která v současné době ukládají, že nákupy musí být učiněny ve stejné „skupině“ produktů, jaký obsahují intervenční zásoby, by bylo odstraněno, a tím by dobročinné organizace mohly zlepšit různorodost a nutriční kvalitu potravin, jež poskytují.

Nové členské státy, které se dotčeného programu účastní, považují program Společenství za nezbytný. Program v odpovědi na jasnou potřebu v těchto zemích umožnil mnohem více podporovat nejchudší osoby a pomohl zvýšit efektivnost a profesionalitu dobročinných nevládních organizací.

Poskytování potravinové pomoci dále slouží jako první kontakt mezi dobročinnou organizací a nejchudšími osobami. Poté lze dohodnout další formu podpory ze strany dobročinných organizací nebo prostřednictvím vhodných sociálních služeb, která přispěje ke opětovnému začlenění sociálně vyčleněných osob.

### **Začlenění do širších souvislostí sociální politiky**

Program rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství by mohl výrazněji přispět k podpoře sociálního začlenění, a to prostřednictvím volby svých cílů, cílových skupin a produktů, způsobu, kterým provádí organizaci a rozdělování potravin, zapojení zainteresovaných stran do finančních a ostatních záležitostí programu. Jelikož jsou však některé nevládní organizace z velké části závislé na práci dobrovolníků, mohly by se při plnění nových administrativních úkonů setkat s obtížemi.

## **Zaměření**

Členské státy by se i nadále měly zaměřovat na populace, u kterých se domnívají, že jim lze pomoci nejefektivněji s ohledem na zvláštní situaci a potřeb v konkrétní zemi.

## **Zbytkové potraviny**

V EU existují nejrůznější iniciativy, které se zabývají shromažďováním a opětovným rozdělováním potravin nejchudším osobám, ale lze učinit ještě více, např. v oblasti podpory logistiky a výměny informací. Pokud nevzniká odpad, má to dopad na životní prostředí a může to být způsob, jak zvýšit rozpočet na potraviny dobročinných organizací.

## **Dopad na rozpočet**

### **• Rozpočet EU**

**Možnost 1:** Programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství by se spoléhal výlučně na intervenční zásoby, které by byly k dispozici nepravidelně. V závislosti na dostupnosti intervenčních zásob pro program na rok 2008 by se čerpání pohybovalo mezi nulou a 25 miliony EUR, což by byla pro stávající rozpočet úspora 275–305 milionů EUR.

**Možnost 4:** Ukončení programu rozdělování potravin by ušetřilo celý rozpočet, jelikož neexistují žádná doprovodná opatření, jež způsobují průběžné výdaje.

**Možnost 2 a 3** mají podobné dopady na rozpočet. Přestože se o rozsahu programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství zatím nejednalo, je jasné, že by měl zůstat programem, který částečně přispívá k potřebám potravinové pomoci členských států.

Podle odhadů na základě referenční populace ve všech 27 členských státech by udržení rozpočtu programu rozdělování potravin na stejné úrovni jako v roce 2003 reálně vyžadovalo navýšení rozpočtu v roce 2008 na téměř 500 milionů EUR.

Dobročinné organizace by snadno zdvojnásobení rozpočtu využily, zejména s ohledem na vysoké ceny potravin. V posledních letech byly rozpočtové prostředky programu vždy nižší než žádosti členských států.

### **• Programování**

Výhodou by bylo, že víceleté plánování by členským státům poskytlo střednědobý výhled, zajistilo dodávky potravin rok od roku a nabídlo větší pružnosti při provádění programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství.

Díky roční sledování by bylo případně možné provádět úpravy. Nevyužité finanční prostředky by nebylo možné převést.

### **• Metodika přidělování rozpočtových prostředků**

Stávající rozdělení rozpočtu je založeno na potřebách, jež členské státy sdělí, a na „co nejpřesnějším odhadu“ počtu nejchudších osob v každém z nich. S ohledem na kombinaci nejrůznějších ukazatelů byly prozkoumány nové metody výpočtu rozdělení rozpočtu, které by lépe odrážely cíle soudržnosti.



- **Spolufinancování**

Spolufinancování by do větší míry zapojilo vnitrostátní orgány státní správy a umožnilo provádění programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství ve větším měřítku. Míra spolufinancování by mohla být různá u států, které čerpají z Fondu soudržnosti, a u států, které z něho nečerpají.

### **Správní náklady a zjednodušení**

Použití intervenčních zásob (možnost 1 a 2) zahrnuje dodatečné náklady a administrativní kroky, což znamená, že by mohlo dojít ke ztrátě části hodnoty přidělených rozpočtových prostředků, zatímco důsledkem tržních nákupů potravin (možnost 2 a 3) mohou být úspory z rozsahu.

Možnost 2 by zjednodušila přístup členských států k intervenčním zásobám, čímž by nebyla méně efektivní než možnost 3, která umožňuje pouze převody rozpočtu. Použití intervenčních zásob má výhodu ve snižování času, po který je třeba zásoby uchovávat, čímž se snižují správní a finanční náklady.

### **Vnímání řádné správy**

Snížení nebo zastavení pomoci by bylo špatně vnímáno jak ze strany příjemců, tak veřejnosti. Možnosti 2 a 3 by zachovaly stávající kladný obraz programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství. Použití intervenčních zásob pro program (možnost 1 a 2), zejména pokud by mělo dosáhnout vysoké míry, by bylo dobře přijato a bylo by odrazem řádné správy na úrovni EU.

## **6. KONTROLA, HODNOCENÍ A PODÁVÁNÍ ZPRÁV**

Pravidelně zaznamenávané ukazatele by umožnily průběžné hodnocení souladu programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství s jeho cíli a umožnilo by jeho průběžné zlepšování.

Kontrolní postupy by zůstaly v rukou státní správy členských států. Pravidelné kontroly by vykonávala Komise.

Účastníci se členské státy by předložily víceleté programy, ve kterých by vytyčily cílovou skupinu (cílové skupiny) obyvatelstva, výběr organizací, které budou rozdělování provádět, produkty, jež se budou rozdělovat atd. a roční zprávy o provádění.

## **7. ZÁVĚR**

Program EU týkající se potravinové pomoci nejchudšímu obyvatelstvu si neklade za cíl vyřešit veškerou potravinovou nouzi v členských státech. Cílem programu je zlepšit činnost a/nebo podnítit členské státy k činnosti a napomoci dobročinným organizacím a občanské společnosti při rozvoji vlastních iniciativ k zabezpečení práva všech občanů EU na výživu.

Možnost 2 i možnost 3 splňují cíle stanovené v obnoveném programu rozdělování potravin nejchudším osobám ve Společenství. Vedle administrativního zjednodušení a zlepšené správy by program mohl zavést inovace, pokud jde o potravinářský odpad a zasazení do širších sociálních souvislostí.