

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 17.9.2008
SEK(2008) 2437

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele

Mõju hindamise kokkuvõte

{KOM(2008) 563 lõplik}
{SEK(2008) 2436}

1. SISSEJUHATUS

ELi programmi „Toiduabi jaotamise ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele” (edaspidi „toiduabiprogramm”) on rakendatud alates 1987. aasta detsembrist, kui nõukogu võttis vastu eeskirjad, milles käsitletakse põllumajandustoodete riiklike sekkumisvarude väljastamist liikmesriikidele, kes soovivad kõnealuseid varusid kasutada toiduabina ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele.

Tarnete jätkumise tagamiseks muudeti toiduabiprogrammi 1990ndate keskel, et võimaldada sekkumisvarude täiendamist turuostudega. See ei pidanud olema pikaajaline lahendus, vaid pigem võimalus seda konkreetsete toodete puudumisel rakendada. Programmi aluseks olid endiselt sekkumisvarud „*kuni varusid on vähendatud normaalkoguseni*”.

Ühise põllumajanduspoliitika käimasolevate reformidega on sekkumisvarud järkjärgult saanud tagasi oma algse rolli ohutu turvavõrguna. 2008. aastal oli 90 % jaotatud toiduabist turult ostetud. Sekkumisvarud on väikesed ning võttes arvesse ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamist ja maailmaturu olukorda, ei ole varude uusi ülejääke eriti suure tõenäosusega ette näha.

Järelikult tuleb toiduabiprogrammile luua uus alus. Sel eesmärgil toimus mõju hindamine, mille käigus peeti nõu liikmesriikide esindajate ja heategevusorganisatsioonidega ning viidi läbi laialdast tagasisidet võimaldanud Interneti-küsitlus.

• Kuidas programm toimib

Toiduabiprogrammi rahastatakse Euroopa Põllumajanduse Arengu- ja Tagatisfondi (EAGF) tagatisrahastust. Selle eelarve on kasvanud veidi vähem kui 100 miljonilt eurolt 1987. aastal 305 miljoni euroni 2008. aastal. Programmis osalemine on vabatahtlik; 2008. aastal võttis programmist osa üheksateist liikmesriiki.

Igal aastal teatavad osaleda soovivad liikmesriigid komisjonile oma sellised tootekoguste vajadused, mis on sekkumisvarudes kättesaadavad. Sellele ja Eurostati vaesust käsitlevatele andmetele tuginedes määrab komisjon iga osaleva liikmesriigi jaoks kindlaks eelarve ülemmäära ning koostab nimekirja toodetest, mis võetakse välja riiklikest sekkumisvarudest või ostetakse eraldatud eelarvevahendeid kasutades turult.

Kui sekkumisvarud on kasutada antud, käivitatakse pakkumismenetlus kõnealuste kaupade (nt nisu) töötlemiseks samalaadseteks töödeldud toodeteks (nt jahu ja taigatooted), või nende vahetamiseks. Kõnealuseid tooteid jaotatakse toiduabina enim puudustkannatavatele isikutele kas toidukorvidena või heategevusorganisatsioonide ja liikmesriikide määratud muude pädevate asutuste hallatavates keskustes toidukordadena. 2006. aastal sai toiduabiprogrammist kasu rohkem kui 13 miljonit inimest 15 liikmesriigis.

• Keda programm aitab

Toiduabiprogrammiga toetatakse toiduabi andmist üksikisikutele või ebasoodsas olukorras perekondadele, kellel on toimetulekuraskusi. 2006. aastal ähvardas ELi 25 liikmesriigis näljahäda hinnanguliselt 43 miljonit inimest. Protsendimäär varieerus 2 %-st Taanis 37 %-ni Slovakkias. Kümnest uuest liikmesriigist viies oli kõnealune näitaja üle 20 %.

Vaestest peredest pärit lapsed on eriti ohustatud; nende toitumusharjumustest on tingitud tulevased terviseprobleemid, sealhulgas aju vähene areng ja väiksem õppimisvõime.

Sageli teatatakse vanurite alatoitumusest; tavapärase on ka vaesusest või puuetest tingitud sobimatu ja ebapiisav toitumine.

Selgelt ohustatud on kodutud, varjupaigataotlejad, ebaseaduslikud võõrtöötajad, kelle kohta ametlik statistika üldiselt puudub; nende seisund takistab neil kasu saada sotsiaalteenustest ning supiköögis on neid kõige arvukamalt.

- **Ühenduse tegevuskava alus**

Nälg, ainepuudus, vaesus ja sotsiaalne tõrjutus on kõikide ELi liikmesriikide probleemid. Toiduabiprogramm tegeleb vahetult nende kitsaskohtadega, järgides asutamislepingu põhimõtet, mille kohaselt Euroopa Liidu eesmärk on „*oma inimeste heaolu parandamine*” ja „*liikmesriikide vahelise solidaarsuse edendamine [...]*”.

Programm täidab ühise põllumajanduspoliitika eesmärke, mis hõlmavad turgude tasakaalustamist ja mõistliku hinnaga toodangu tarbijani jõudmise tagamist. Kuigi ühine põllumajanduspoliitika on minevikus keskendunud tarnealastele meetmetele, on selle eesmärk alati olnud ka nõudluse täitmise tagamine.

Liikmesriikide ametiasutuste osutatav sotsiaalabi hõlmab harva juurdepääsu toiduainetele. Sotsiaalselt tõrjututele ja elanikkonna äärmusrühmadele suunatud toiduabiga seotud algatused on tavaliselt heategevusorganisatsioonide käivitatud ja vabatahtlike abil teostatud.

Toiduabiprogrammi peaks käsitama panusena, mis innustab liikmesriike tegutsema ning aitab heategevusorganisatsioonidel ja kodanikuühiskonnal välja töötada omaalgatusi, et tagada kõikide ELi kodanike õigus toidule. EL raamistikuga saab tagada, et programmi juhitakse vastavalt ELi hea valitsemistava standarditele, mida ühitatakse liikmesriikide olemasolevate programmidega.

2. EESMÄRGID

Toiduabiprogrammi eesmärk on ebakindlust vähendada toiduainetega varustamisel ning sel viisil aidata tagada õigus toidule ELis. Programmi läbivaatamise eesmärgid peaksid olema:

- **sihtgrupi liikmetele stabiilse toiduabi allika tagamine,**
- **avaliku sektori juhtimise tugevdamine,**
- **puudustkannatavatele isikutele suunatud abi tõhustamine.**

3. POLIITIKA VALIKUVÕIMALUSED

Variant 1 – Ainult sekkumisvarud („*status quo*”)

Kui pidev turult ostmine ei ole võimalik, siis sõltub toiduabiprogramm kättesaadavatest sekkumisvarudest kui ainukesest enim puudustkannatavatele isikutele jaotamiseks mõeldud toiduabi allikast. Sekkumisvarudest pärit toidukaubad vahetatakse liikmesriigi vastutusel

samalaadsete, hõlpsamini kasutatavate toiduainete vastu. Seejärel jagavad liikmesriikide valitud organisatsioonid toiduabi nii nagu nad seda ka praegu teevad.

Menetluste lihtsustamiseks on igal liikmesriigil vahetu juurdepääs asjaomase liikmesriigi territooriumil asuvatele sekkumisvarudele; veokulud on kaasatud pakkumismenetlusse. Asjaomaste liikmesriikide vaheliste konkreetsete kokkulepete alusel võiks kättesaadavaid sekkumisvarusid üle anda ühelt liikmesriigilt teisele. Komisjoni elektroonilise teabe- ja sidesüsteemi kaudu tehakse kättesaadavaks teave, milles käsitletakse hangitud varusid.

Variant 2 – Sekkumisvarud, mida täiendatakse turult tehtud ostudega

Jätakuvalt on programmi alus kauba väljavõtmine sekkumisvarudest (kui need on kättesaadavad) ja selle täiendamine turult tehtud ostudega. Kui kättesaadavad varud ei ole sobivad (nt nende kvaliteet ei ole inimitoidu jaoks kohane) või nende asukoha tõttu tekiks põhjendamatult suured veokulud, siis ei ole liikmesriigid kohustatud neid toiduabiprogrammi jaoks kasutama.

Kui sekkumisvarud on ära kasutatud, siis lihtsustatakse menetlust samal viisil nagu variandi 1 puhul. Ostmiseks kõlblikud tooted ei ole enam piiratud praeguste samalaadsete toodetega ning tooteid ei ole vaja ka eelnevalt liikide kaupa jaotada. Liikmesriigid võiksid otsustada, milliseid tooteid osta.

Läbipaistvuse tõhustamiseks peaksid liikmesriigid Internetis avaldama teavet pakkumiste kohta.

Variant 3 – Üksnes turult tehtud ostud

Sekkumisvarudega seotus kaob ning programm põhineb üksnes eelarvest tehtaval ülekandel, mida kasutatakse turuostude jaoks. Liikmesriigid võivad piiranguteta otsustada selle üle, milliseid tooteid osta ühenduse eraldatud rahaliste vahenditega.

Nagu variandi 2 puhulgi oleks siin tulemuseks suurem paindlikkus, praegusest paremad toitumistingimused ja toiduabiprogrammi tõhusam haldamine. Nagu võimaluse 2 puhulgi tuleks rõhutada pakkumisi käsitleva teabe levitamist.

Variant 4 – Toiduabi jaotamise programmi lõpetamine

Kuna sekkumisvarud on vähenenud, on programmi põhiprintsiibi vähemalt üks osa oma tähtsuse kaotanud ja programmi peaks pärast 2009. aastat järkjärgult lõpetatama.

4. HORIZONTAALSED KÜSIMUSED

• Kaasamine laiemasse sotsiaalpoliitika konteksti

EL koordineerib praegu heade kogemuste vahetamise ja muude vastastikuse õppimise vormide kaudu liikmesriikide tegevuskavasid, milles käsitletakse võitlust vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega. Seda aspekti võiks uues toiduabiprogrammis tõhustada.

- **Abisaajate sihtgrupid**

Konkreets(e)le elanikkonna rühma(de)le suunatud toiduabi käsitlevad küsimused, valimi kriteeriumid ja parim tase kõnealuse valimi määratlemiseks.

- **Äravisatavate toiduainete vähendamine**

Mõnede liikmesriikide heategevusorganisatsioonid juba peavad läbirääkimisi ostukeskuste ja muude värskete toiduainete müügipunktidega, et koguda müümata, kuid endiselt kõlblikud tooted kokku ja jagada need puudustkannatavatele isikutele. Toiduabiprogrammis osalevatele liikmesriikidele võiks teha ettekirjutusi meetmete kohta, milles käsitletakse üleliigsete ja tavapäraselt äravisatavate toiduainete kasutamist.

- **Haldusjuhtimine**

Läbipaistvuse tõhustamiseks ja programmi eesmärkide ühtsuse tagamiseks võiks mitmeaastastes riiklikes programmides olla kirjeldatud esmatähtsad riiklikud ülesanded, abisaajate sihtgrupid, jaotatavate toodete ja/või söögikordade liigid jne. Pakkumismenetluse läbipaistvus oleks tagatud üksikasjaliku korraga.

- **Eelarve ja rahastamine**

Mitmeaastane raamistik tagaks liikmesriikide ja heategevusorganisatsioonide järjepidevuse ning keskpika kavandamise. Eelarve jagunemiseks kasutatud kriteeriumid tuleks läbi vaadata ja liikmesriikide kaasrahastamine arvesse võtta.

- **Toidutalongid**

Toidutalongide süsteemi aluseks võtmine toiduabiprogrammile lükati tagasi pettuseohu tõttu. Kontrollimenetlused oleksid koormavad, tõhusus vähene ja tehingukulud kõrged.

5. MÕJUDE ANALÜÜS

Variantide **makromajanduslike** või **keskkonnaalaste** mõjude kindlaksmääramist ei peetud võimalikuks. **Rahvusvahelist** mõju ei ole ette näha; imporditud kaubad oleksid turult ostmiseks kõlblikud. Eelkõige hinnati variantide mõju **liikmesriikide riiklikule poliitikale, heategevusorganisatsioonidele ja programmist kasusaajatele**.

Kuna sekkumisvarude kättesaadavus on pigem juhuslik, on **variandi 1** mõju vaid veidi vähem äärmuslik kui **variandi 4** oma: esimese puhul väheneks programmi ulatus olulisel määral, teise tulemusel lõpetataks programm täielikult.

Täielikult sekkumisvarudele tuginemise (**variant 1**) tagajärg oleks jaotatava toiduabi oluline vähenemine; oma praeguses ulatuses ei saaks toiduabiprogramm kauem toimida ja sellest oleks puudustkannatavatele isikutele vähe abi.

Kui sekkumisvarudest pärit tooted ei ole enam kättesaadavad, oleks heategevusorganisatsioonide kahjum (2008. aasta eelarve alusel) 305 miljonit eurot. Heategevusorganisatsioonid ja sotsiaalteenuste osutajad peaksid oma programme vähendama või otsima täiendavat abi eraannetatelt ja liikmesriikidelt või kohalikelt asutustelt.

Programmi lõpetamine (**variant 4**) või selle täielik tuginemine sekkumisvarudele (**variant 1**) võib otseselt ohustada rohkem kui 13 miljonit inimest (2006. aasta andmed; 15 osalevat liikmesriiki).

Uutes liikmesriikides tähendaks see tõenäoliselt puudustkannatavatele isikutele toiduabi jaotamise lõpetamist. Nn vanades liikmesriikides oleks jaotatava toiduabi vähenemine proportsionaalne ELi panuse protsendimääraga.

Kui vanades liikmesriikides ka jätkataks arenenud hoolekandesüsteemide kaudu vähekindlustatud perekondade abistamist, ei jõuaks see abi (mis enamasti ei hõlma toiduabi jagamist) üldjuhul siiski sotsiaalselt tõrjututeni, keda programmi lõpetamine tabaks kõige valusamini.

Toiduainete ja energia hinna tõusul võivad ELi näljahädast ohustatud elanikkonna (ja eelkõige laste) jaoks olla sootuks tõsisemad tagajärjed.

Variantidel 2 ja 3 on üksteisega sarnane mõju, kuna mõlemad võimaldaksid programmi jätkumist. Mõlema eelis on jaotatava toidu liigi puhul paindlikkuse võimaldamine. Tühistada tuleks praegu kehtiv piirang, et osta tuleb sekkumisvarudesse kuuluvate toodetega samalaadseid tooteid, võimaldades sellega heategevusorganisatsioonidel nende jaotatavate toiduainete mitmekesisust ja toiteväärtust paremaks muuta.

Programmis osalevad uued liikmesriigid peavad ühenduse programmi oluliseks. Tänu kõnealusele programmile oli vastusena nendes riikides valitsevale konkreetsele vajadusele võimalik toetada enim puudustkannatavaid isikuid ning aidata suurendada heategevusorganisatsioonide tõhusust ja professionaalsust.

Lisaks sellele on toiduabi jaotamise tõttu võimalik esimene kontakt heategevusorganisatsioonide ja enim puudustkannatavate isikute vahel. Edaspidi saavad heategevusorganisatsioonid või asjakohased sotsiaalteenuste osutajad pakkuda sotsiaalselt tõrjutute taaskohandamise võimaldamiseks ka muid abi liike.

Kaasamine laiemasse sotsiaalpoliitika konteksti

Toiduabiprogramm võiks anda suurema panuse sotsiaalse kaasatuse edendamisse eesmärkide, sihtgruppide ja toodete valikuga, programmi töö korraldamise ja toiduabi jaotamisega ning sidusrühmade kaasamisega rahandusalastesse ja muudesse küsimustesse. Mõned heategevusorganisatsioonid võivad uusi halduskohustusi võttes siiski raskustesse sattuda, kuna nende töö sõltub suure osas vabatahtlikust tööjõust.

Suunatus

Liikmesriigid peaksid jätkama sihtgruppide väljavalimist, keda nende veendumuse kohaselt saab nende riigis valitsevat olukorda ja vajadusi arvestades kõige tõhusamalt aidata.

Äravisatavad toiduained

ELis on mitmeid algatusi äravisatavate toiduainete kokkukogumiseks ja jaotamiseks enim puudustkannatavatele isikutele, kuid ära saaks teha veelgi rohkem, näiteks logistilise abi ja teabevahetuse valdkonnas. Toiduainete äraviskamise vältimisel on mõju keskkonnale ning see võib olla võimalus heategevusorganisatsioonide toiduvarede suurendamiseks.

Mõju eelarvele

- **ELi eelarve**

Variant 1: Toiduabiprogramm tugineks üksnes ebakorrapäraselt kättesaadavatele sekkumisvarudele. 2008. aasta programmi jaoks kättesaadavate sekkumisvarude alusel oleksid väljaminekud 0–25 miljonit eurot, seevastu kokkuhoid praeguse eelarve suhtes oleks 275–305 miljonit eurot.

Variant 4: Toiduabiprogrammi lõpetamine säästaks kogu eelarve, kuna puuduksid kaasnevad meetmed, mis põhjustaksid jooksvaid kulutusi.

Variantidel 2 ja 3 on eelarvele üksteisega sarnane mõju. Kuigi toiduabiprogrammi reguleerimisala üle arutelu ei ole toimunud, on selge, et see peaks jääma programmiks, mis osaliselt panustab liikmesriikide toiduabi vajadustesse.

Kõigis 27 liikmesriigis vaadeldava üldkogumi põhjal hinnates peaks toiduabiprogrammi eelarve 2003. aasta taseme säilitamiseks suurenema 2008. aastal ligikaudu 500 miljoni euro võrra.

Toiduainete kõrgeid hindu arvesse võttes ei oleks heategevusorganisatsioonidel raske ära kulutada ka kahekordne eelarve. Viimastel aastatel on programmile eraldatud eelarve olnud alati väiksem liikmesriikide taotletust.

- **Programmide koostamine**

Mitmeaastase kavandamise eelis oleks liikmesriikidele keskpika perspektiivi võimaldamine, aastast aastasse toiduainetega varustamise tagamine ja toiduabiprogrammi rakendamisel suurema paindlikkuse pakkumine.

Iga-aastane järelevalve võimaldaks vajaduse korral kohanduste tegemist. Kasutamata rahalisi vahendeid üle ei kanta.

- **Eelarve eraldamise meetodika**

Praegune eelarve jagunemine tugineb liikmesriikide teatatud vajadustele ja igas liikmesriigis enim puudustkannatavate isikute kõige täpsemini hinnatud arvule. Ühtekuuluvuse eesmärkide paremaks kajastamiseks kontrolliti eelarve jagunemise arvutamise meetodeid, võttes seejuures arvesse mitmesuguste näitajate kombinatsioone.

- **Kaasrahastamine**

Kaasrahastamine tähendaks riiklike ametiasutuste jaoks suuremat osalust ja võimaldaks toiduabiprogrammi ulatust laiendada. Kaasrahastamise määr võib olla erinev Ühtekuuluvusfondist rahastatavate ja rahastamata liikmesriikide vahel.

Halduskulud ja lihtsustamine

Kui sekkumisvarude kasutamise (variandid 1 ja 2) puhul tekivad lisakulud ja täiendavad haldusmenetlused, mis tähendab eraldatud eelarvevahendite väärtuse osalist kaotust, siis toidukaupade ostmine turult (variant 3) võib tähendada kulueelist.

Variandiga 2 lihtsustatakse liikmesriikide juurdepääsu sekkumisvarudele, muutes selle peaaegu sama tõhusaks kui variandi 3, millega võimaldatakse üksnes ümberpaigutamisi eelarves. Sekkumisvarude kasutamisel on see eelis, et vähenevad nii kaupade laos hoidmise aeg kui ka haldus- ja rahastamiskulud.

Arusaam heast valitsemistavast

Abiandmise vähendamist või lõpetamist tajusid negatiivselt nii abisaajad kui ka üldsus. Variantide 2 ja 3 puhul säiliks toiduabiprogrammi praegune positiivne maine. Programmi jaoks sekkumisvarude kasutamine (variandid 1 ja 2), eriti sel juhul, kui need saavutaksid kõrge taseme, võetaks positiivselt vastu ja see kajastaks head valitsemistava ELi tasandil.

6. JÄRELEVALVE, HINDAMINE JA ARUANDED

Regulaarselt registreeritud näitajate alusel oleks võimalik toiduabiprogrammi vastavust oma eesmärkidele jätkuvalt hinnata ja programmi pidevalt tõhustada.

Järelevaevemenetlused jääksid liikmesriikide valitsuste vastutusele. Korrapäraseid auditeid teostab komisjon.

Osalevad liikmesriigid esitaksid mitmeaastased programmid, milles määratakse kindlaks elanikkonna sihtgrupid, toiduabi jaotamiseks valitud heategevusorganisatsioonid, jaotatavad toidukaubad jne ning rakendamise aastaaruanded.

7. KOKKUVÕTE

ELi programmi „Toiduabi jaotamine ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele” eesmärk ei ole liikmesriikide kogu näljahäda probleemi lahendamine. Selle eesmärk on tõhustada ja/või innustada liikmesriike võtma meetmeid ning aidata toetada heategevusorganisatsioone ja kodanikuühiskonda nende omaalgatuste väljatöötamisel, et tagada kõikide ELi kodanike õigus toidule.

Variandid 2 ja 3 täidavad uuendatud toiduabiprogrammile seatud eesmäärke. Lisaks haldamise lihtsustamisele ja juhtimise tõhustamisele võiks programmis kasutusele võtta ka uuendused, mis on seotud äravisatava toidu probleemi ja programmi laiemasse sotsiaalpoliitika konteksti kaasamisega.