

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 17.9.2008

SEC(2008) 2437

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat:

A TANÁCS RENDELETE a Közösség leginkább rászoruló személyei számára történő élelmiszerosztás tekintetében a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet és a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 1234/2007/EK rendelet (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) módosításáról

A hatásvizsgálat összefoglalása

{COM(2008) 563 végleges}

{SEC(2008) 2436}

1. BEVEZETÉS

Az EU-nak a Közösség leginkább rászoruló személyei részére történő élelmiszerosztási programja a (a továbbiakban: élelmiszerosztási program) 1987 decembere óta létezik, amikor a Tanács elfogadta a mezőgazdasági termékek állami intervenciós készleteinek azon tagállamok részére történő átadására vonatkozó szabályokat, amely tagállamok e készleteket a Közösség leginkább rászoruló személyeinek nyújtott élelmiszersegélyként kívánták felhasználni.

Az ellátás folyamatosságának biztosítása érdekében az 1990-es évek közepén az élelmiszerosztási programot módosították, lehetővé téve az intervenciós készletek piaci beszerzésekkel történő kiegészítését. E lehetőséget nem hosszú távú megoldásnak szánták, csupán olyannak, amelyet igénybe lehet venni, ha valamely termékből nem állnak rendelkezésre elegendő készletek. A program alapja az intervenció maradt, *„amíg a készleteket [...] a szokásos szintre csökkentik”*.

A közös agrárpolitika (KAP) folyamatos reformjai fokozatosan visszaállították az intervenció biztonsági háló szerepét. 2008-ban a szétosztott élelmiszerek 90%-a piaci beszerzésekből származott. Az intervenciós készletek jelenleg alacsony szinten vannak, és a KAP felülvizsgálatára és a világpiaci helyzetre tekintettel nem várható, és nem is különösebben valószínű újabb többlet felhalmozódása.

Következésképpen új alapot kell teremteni az élelmiszerosztási program számára. E célból a Bizottság hatásvizsgálatot folytatott, amelynek során konzultációra került sor a tagállamok képviselőivel és jótékonyági szervezetekkel, a széleskörű nyilvánosság számára pedig egy internetes kérdőív tette lehetővé a véleménynyilvánítást.

• A program működése

Az élelmiszerosztási programot az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) finanszírozzák. Költségvetése az 1987-es 100 millió eurónál valamivel kevesebbbről 2008-ra több, mint 305 millió euróra nőtt. A programban való részvétel önkéntes; 2008-ban tizenkilenc tagállam vesz benne részt.

A részt venni kívánó tagállamok minden évben közlik az intervenciós készletek keretében rendelkezésre álló termékmennyiségekre vonatkozó igényeiket a Bizottsággal. Ezen igények, valamint a szegénységre vonatkozó Eurostat adatok alapján a Bizottság minden részt vevő tagállam számára költségvetési felső határt állapít meg, valamint meghatározza a kiutalt források felhasználásával az állami készletekből kivonandó vagy a piacon beszerzendő termékek listáját.

Ha intervenciós készleteket adnak át, pályázatok kiírására kerül sor e termékek (például búza) ugyanazon termékcsaládba tartozó feldolgozott termékek (például liszt vagy tészta) történő átalakítására vagy ilyen termékekre való cseréjére. E termékeket aztán élelmiszersegélyként szétosztják a leginkább rászorulóknak között élelmiszerkosarak, vagy jótékonyági szervezetek vagy a tagállamok által kijelölt más megfelelő szervezetek által működtetett központokban kínált étkezések formájában. 2006-ban 15 tagállamban több, mint 13 millió ember élvezte az élelmiszerosztási program előnyeit.

- **A program kedvezményezettjei**

Az élelmiszerosztási program élelmiszerek biztosítását támogatja egyének vagy különösen veszélyeztetett, nehéz helyzetbe került családok számára. 2006-ban az EU 25 tagállamában hozzávetőleg 43 millió embert fenyegetett a veszély, hogy nem megfelelő minőségű élelmiszerek fogyasztására kényszerül. Az arány a dániai 2% és a szlovákiai 37% között mozgott. A tíz új tagállam közül ötben ez a mutató meghaladta a 20%-ot.

A szegény családokból származó gyermekek különösen veszélyeztetettek; étkezési szokásaik későbbi egészségügyi problémákhoz vezethetnek, ideértve az agy alacsonyabb mértékű fejlődését és a korlátozottabb tanulási képességet.

Az idősek gyakran szenvednek alultápláltságban; szegénység vagy fogyatékoság miatt gyakori a nem megfelelő és nem elegendő táplálkozás.

A hajléktalanok nyilvánvalóan veszélyeztetettek, ugyanúgy, mint a menedékkérők és a rendezetlen jogi helyzetű migráns munkavállalók, akik általában nem szerepelnek a hivatalos adatokban; jogi helyzetük meggátolhatja őket abban, hogy szociális szolgáltatásokat vegyenek igénybe; ők teszik ki a népkonyhák igénybe vevőinek nagy részét.

- **A közösségi fellépés alapja**

Az éhség, a nélkülözés, a szegénység és a társadalmi kirekesztés mind olyan európai probléma, amely valamennyi tagállamban jelen van. Az élelmiszerosztási program ezeket a problémákat közvetlenül, a Szerződés szellemével összhangban kezeli, amely kimondja, hogy az Unió célja „népei jólétének előmozdítása”, valamint „előmozdítja [...] a tagállamok közötti szolidaritást”.

Pontosabban a program hozzájárul a KAP azon célkitűzéseinek teljesítéséhez, amelyek a piacok stabilizálására és a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítására irányulnak. Bár a KAP a múltban a kínálati oldalra vonatkozó intézkedésekre koncentrált, egyúttal mindig annak biztosítására is irányult, hogy a keresletet ki lehessen elégíteni.

A tagállami hatóságok által nyújtott szociális támogatás ritkán koncentrált az élelmiszerhez való hozzáférésre. A társadalomból kirekesztett és a be nem illeszkedett népességet megcélzó élelmiszer-kezdeményezéseket általában jótékonyági szervezetek irányítják, és önkéntesek segítségével működtetik.

Az élelmiszerosztási programot olyan hozzájárulásnak kell tekinteni, amely ösztönözheti a tagállami intézkedéseket, és segítheti a jótékonyági szervezeteket, valamint a civil társadalmat olyan saját kezdeményezések létrehozásában, amelyek valamennyi uniós polgár élelemhez való jogának biztosítására irányulnak. Az uniós keret biztosítani tudja, hogy a programot a jó kormányzásra vonatkozó uniós követelményeknek megfelelően bonyolítják le, ugyanakkor összekapcsolódik a már létező tagállami programokkal.

2. CÉLKITŰZÉSEK

Az élelmiszerosztási program célja az élelmiszerbizonytalanság csökkentése és így hozzájárulás az élelemhez való jog biztosításához az EU-ban. A program felülvizsgálatának célja:

- a célcsoport számára stabil élelmiszerforrás biztosítása,
- a közkormányzás javítása,
- a rászorulóknak célcsoportként való azonosításának javítása.

3. POLITIKAI LEHETŐSÉGEK

1. lehetőség – Csak intervenció („status quo”)

Ha a piaci beszerzéseket nem lehet állandó jelleggel igénybe venni, akkor az élelmiszertermelési program a leginkább rászorulóknak között szétosztásra kerülő élelmiszerek egyetlen forrásaként csak a rendelkezésre álló intervenciós készletekre építhet majd. E készleteket a tagállamok felelőssége mellett ugyanazon termékcsaládba tartozó, használhatóbb élelmiszerekre cserélnék. Ezután – mint jelenleg is – a tagállamok által választott szervezetek szétosztanák az élelmiszereket.

Az eljárások egyszerűsítése érdekében minden tagállam közvetlenül hozzáférne a területén található intervenciós készletekhez, és a szállítási költségek szereplnének a pályázati felhívásokban. A rendelkezésre álló készleteket az egyes tagállamok átadhatnák egymásnak, az érintett tagállamok közötti külön megállapodások alapján. A mobilizált készletekre vonatkozó információkat a Bizottság elektronikus információs és kommunikációs rendszerén keresztül hozzáférhetővé tennék.

2. lehetőség – Intervenció, piaci beszerzésekkel kiegészítve

A program intervenciós készletek rendelkezésre állása esetén továbbra is a készletekből való kivonáson alapulna, amelyet piaci beszerzések egészítenék ki. Ha a rendelkezésre álló készletek nem megfelelőek (például a termékek minőségük miatt emberi fogyasztásra nem alkalmasak) vagy tárolási helyük ésszerűtlenül magas szállítási költségeket okozna, a tagállamok nem lennének kötelesek felhasználni ezeket az élelmiszertermelési programhoz.

Intervenciós készletek felhasználása esetén az eljárás az 1. lehetőséghez hasonlóan egyszerűsödne. A vásárolható termékek köre nem korlátozódna a jelenlegi termékcsaládokra, és nem lenne szükség a források terméktípusonként történő előzetes elosztására. A tagállamok dönthetnék el, hogy milyen termékeket kívánnak vásárolni.

Az átláthatóság javítása érdekében a tagállamoknak közzé kellene tenniük az interneten a pályázatokra vonatkozó információkat.

3. lehetőség – Csak piaci beszerzések

Az intervenciós készletekkel való kapcsolat eltűnne és a program kizárólag költségvetési átcsoportosításon alapulna, amelyet piaci beszerzésekre kellene felhasználni. A tagállamok korlátozás nélkül dönthetnének arról, hogy milyen termékeket vásárolnak a kiutalt közösségi forrásokból.

A 2. lehetőséghez hasonlóan ez nagyobb rugalmasságot kínálna, a jelenleginél kiegyensúlyozottabb táplálkozást biztosítana és lehetővé tenné az élelmiszertermelési program hatékonyabb kezelését. A 2. lehetőséghez hasonlóan itt is hangsúlyt kell fektetni a pályázatokra vonatkozó információk terjesztésére.

4. lehetőség – Az élelmiszerosztási program megszüntetése

Mivel csökkentek a rendelkezésre álló intervenciós készletek, a program részben elvesztette létjogosultságát, ezért 2009 után egy lépésben vagy fokozatosan meg kellene szüntetni.

4. HORIZONTÁLIS KÉRDÉSEK

- **Tágabb szociálpolitikai összefüggésbe helyezés**

Az EU jelenleg a jó gyakorlatok cseréje és a kölcsönös tanulás más formái révén összehangolja a tagállamok szegénység és társadalmi kirekesztés leküzdését szolgáló intézkedéseit. Ezt az aspektust erősíteni lehetne az új élelmiszerosztási programban.

- **A kedvezményezett kör meghatározása**

Itt az élelmiszersegély kedvezményezett körének meghatározott népességcsoportokhoz igazításáról, a kedvezményezettek meghatározásának szempontjairól és az erre legalkalmasabb szintről van szó.

- **A kidobott élelmiszerek mennyiségének csökkentése**

A jótékonyági szervezetek néhány tagállamban már tárgyalásokat folytatnak a szupermarketekkel és más frissélelmiszer-kereskedőkkel az eladatlan, de még kifogástalan állapotban levő termények begyűjtéséről és rászorulóknak közötti szétosztásáról. Az élelmiszerosztási programban részt vevő tagállamoktól meg lehetne követelni, hogy programjaikba vegyenek fel főlegesen, egyébként kidobásra kerülő élelmiszerek összegyűjtésére irányuló intézkedéseket.

- **Közigazgatási irányítás**

Az átláthatóság és a program céljainak még következetesebb követése érdekében többéves nemzeti programok rögzíthetnék a nemzeti prioritásokat, a megcélzott kedvezményezett kör, a felkínált termék- és/vagy ételtípusokat stb. A pályázati eljárás átláthatóságát részletes eljárási szabályok biztosítanák.

- **Költségvetés és finanszírozás**

A többéves keretrendszer folyamatosságot és középtávú tervezést tenne lehetővé a tagállamok és a jótékonyági szervezetek számára. A költségvetési felosztáshoz használt szempontokat felül kell vizsgálni és meg kell fontolni a tagállamok által való társfinanszírozást.

- **Élelmiszerutalványok**

Az élelmiszerosztási program élelmiszerutalványokra alapításának gondolatát a csalás kockázata miatt elvetették. Az ellenőrzési eljárások nehézkesek lennének, a hatékonyság alacsony, a tranzakciós költségek pedig magasak.

5. HATÁSELEMZÉS

A lehetőségek **makroökonómiai** vagy **környezeti** hatásainak számszerűsítését e hatásvizsgálat készítői nem tartották lehetségesnek. **Nemzetközi** hatás nem várható; importált termékek vásárolhatóak lennének a piaci beszerzés keretében. A lehetőségeket elsődlegesen a **tagállamok közpolitikáira**, a **jótekonysági szervezetekre** és a **program kedvezményezettjeire** gyakorolt hatás szempontjából értékelték.

Mivel intervenciós készletek valószínűleg csak szórványosan állnak majd rendelkezésre, az **1. lehetőség** hatása csupán kicsivel kevésbé szélsőséges, mint a **4. lehetőségé**: az előbbi a program terjedelmének drasztikus csökkentéséhez, az utóbbi teljes megszüntetéséhez vezetne.

A kizárólag az intervenciós készletekre támaszkodás (**1. lehetőség**) következménye a szétesztott élelmiszerek mennyiségének jelentős csökkenése lenne; az élelmiszeresztási program jelenlegi terjedelmében nem tudna tovább működni, és kevés támogatást nyújtana a nélkülözőknek.

A 2008-as költségvetés alapján, ha nem állnának rendelkezésre intervenciós készletekből származó termékek, az élelmiszeresztást végző jótekonysági szervezetek vesztesége 305 millió eurót tenne ki. A jótekonysági szervezeteknek és szociális szolgálatoknak vagy szűkíteniük kellene programjaikat, vagy további segítségért magánadományozókhoz és a tagállami vagy helyi hatóságokhoz kellene fordulniuk.

A program megszüntetése (**4. lehetőség**) vagy csak intervenciós készletekre alapozása (**1. lehetőség**) közvetlenül több mint 13 millió embert érinthet (2006-os adatok – 15 részt vevő tagállam).

Az új tagállamokban a leginkább rászorulóknak való élelmiszersegély-osztás valószínűleg gyakorlatilag megszűnne. A „rég” tagállamokban a szétesztott élelmiszersegély mennyiségének csökkenése azon százalékos aránynak felelne meg, amelyet az EU segélyhez való hozzájárulása képvisel.

Míg a „rég” tagállamok fejlett jóléti rendszerei továbbra is elérnék az alacsony jövedelemmel rendelkező családokat, e támogatás (amely legtöbbször nem foglalja magában élelmiszerek biztosítását) általában nem jut el a társadalomból kirekesztettekhez, akik a legjobban meg szenvednék a program megszüntetését.

Az emelkedő élelmiszer- és energiaárak következtében e hatás még súlyosabb lenne az EU népességének azon része számára, amelyet az a veszély fenyeget, hogy nem megfelelő minőségű élelmiszerek fogyasztására kényszerül, és különösen a gyermekek számára.

A **2. és 3. lehetőség** hatása hasonló lenne, mivel mindkettő lehetővé tenné a program folytatását. Mindkettő azzal az előnnyel jár, hogy rugalmasságot kínál a szétesztható élelmiszerfajták tekintetében. A jelenlegi korlátozás, amelynek értelmében a vásárolt termékeknek ugyanahhoz a termékcsaládhoz kell tartozniuk, mint a rendelkezésre álló intervenciós készleteknek, megszűnne, lehetővé téve a jótekonysági szervezetek számára az általuk kínált élelmiszerek változatosságának és táplálkozástani minőségének javítását.

A programban részt vevő új tagállamok alapvető jelentőségűnek tartják a közösségi programot. A program, válaszul az ezekben az országokban fennálló egyértelmű igényre, a rászorulókat sokkal magasabb szintű támogatását tette lehetővé, és segítette a nem kormányzati jótekonysági szervezetek hatékonyságának és professzionalizmusának növelését.

Ezen kívül az élelmiszersegély nyújtása jelenti az első kapcsolatot a jótékonyági szervezetek és a rászorulóknak között. Ezt követően a jótékonyági szervezetek vagy a megfelelő szociális szolgálatok más jellegű támogatást is kínálhatnak és segíthetik a kirekesztettek újra-beilleszkedését.

Tágabb szociálpolitikai összefüggésbe helyezés

Az élelmiszertermelési program céljainak, célcsoportjainak és az érintett termékek megválasztásán, megszervezésének módján és az élelmiszertermelés módján, valamint a szereplők pénzügyi és a programmal kapcsolatos egyéb kérdésekbe való bevonásán keresztül nagyobb mértékben is hozzájárulhatna a társadalmi integráció előmozdításához. Egyes nem kormányzati szervezetek számára azonban nehézséget jelenthet az új igazgatási feladatok vállalása, mivel e szervezetek túlnyomó részben önkéntesekkel dolgoznak.

Kedvezményezettek meghatározása

A tagállamoknak továbbra is a népesség azon csoportjait kell célcsoportként meghatározniuk, amelyekben megítélésük szerint a leghatékonyabban lehet segíteni, figyelembe véve az országukban fennálló különleges körülményeket és szükségleteket.

Egyébként kidobott élelmiszerek

Az EU-ban számos kezdeményezés létezik ezen élelmiszerek összegyűjtésére és a rászorulóknak közötti szétosztására, de többet lehetne tenni, például logisztikai támogatás nyújtásával és információcseré formájában. Az élelmiszerek kidobásának elkerülése hatást gyakorol a környezetre, ugyanakkor a jótékonyági szervezetek élelmiszer-költségvetése növelésének módját is jelentheti.

Költségvetési hatás

• Uniós költségvetés

1. lehetőség: az élelmiszertermelési program csak intervenciós készletekre támaszkodna, amelyek szórványosan állnának rendelkezésre. A 2008-ra szóló program céljaira rendelkezésre álló intervenciós készletek alapján a kiadások nulla és 25 millió EUR közé esnének, amely 275-305 millió EUR megtakarítást jelent a jelenlegi költségvetéshez képest.

4. lehetőség: az élelmiszertermelési program megszüntetése a teljes költségvetés megtakarításával járna, mivel nincsenek folyamatos kiadással járó kísérő intézkedések.

A **2. és a 3. lehetőség** hasonló költségvetési hatással jár. Bár az élelmiszertermelési program terjedelme nem képezte vita tárgyát, egyértelmű, hogy a tagállamok élelmiszersegély-szükségleteihez részleges hozzájárulást nyújtó programnak kell maradnia.

Valamennyi 27 tagállam referencia-népességéből kiindulva, az élelmiszertermelési program költségvetésének reálértéken a 2003-assal azonos szinten tartásához 2008-ban a költségvetés majdnem 500 millió EUR-ra történő emelésére lenne szükség.

A költségvetés megkészenését a jótékonyági szervezetek minden további nélkül be tudnák fogadni, tekintettel különösen a magas élelmiszerárakra. Az elmúlt években a program számára megállapított költségvetés összege mindig alacsonyabb volt, mint a tagállamok által kért összeg.

- **Programozás**

A többéves programozás azzal az előnnyel járna, hogy középtávú perspektívát nyújtana a tagállamoknak, évről évre biztosítva az élelmiszerellátást és nagyobb rugalmasságot kínálva az élelmiszeresztési program végrehajtása során.

Az éves nyomon követés lehetővé tenné a szükséges kiigazításokat. A fel nem használt forrásokat nem lehetne átvinni a következő évre.

- **A források elosztásának módja**

A költségvetés jelenlegi elosztása a tagállamok által közölt igényeken és az egyes tagállamokban élő rászorulóknak számának „legjobb becslésén” alapul. A kohéziós céloknak való jobb megfelelés érdekében a Bizottság a költségvetés elosztásának kiszámítására szolgáló új módszereket vizsgált meg különböző mutatók kombinációinak figyelembe vételével.

- **Társfinanszírozás**

A társfinanszírozás nagyobb mértékben bevonná a nemzeti hatóságokat, és lehetővé tenné az élelmiszeresztési program terjedelmének növelését. A társfinanszírozási arány eltérhetne attól függően, hogy a Kohéziós Alapból támogatható vagy nem támogatható tagállamokról van-e szó.

Igazgatási költségek és egyszerűsítés

Az intervenciós készletek felhasználása (1. és 3. lehetőség) további igazgatási költségekkel és igazgatási folyamatokkal jár, ami azt jelenti, hogy a megállapított források értékének egy része elveszhet, míg az élelmiszerek piaci beszerzése (2. és 3. lehetőség) méretgazdaságosságból származó előnyökhöz vezethet.

A 2. lehetőség egyszerűsítene a tagállamok hozzáférését az intervenciós készletekhez, így nem lenne kevésbé hatékony, mint a 3. lehetőség, amely csak költségvetési átcsoportosítást tesz lehetővé. Az intervenciós készletek felhasználása azzal az előnnyel jár, hogy csökkenti a készletek tárolásának idejét, ami alacsonyabb igazgatási és finanszírozási költségekhez vezet.

A jó kormányzásról kialakuló kép

A segély csökkentése vagy megszüntetése a kedvezményezettek és a nyilvánosság körében egyaránt negatív visszhangot váltana ki. A 2. és a 3. lehetőség megőrizné az élelmiszeresztési programról kialakult jelenlegi pozitív képet. Az intervenciós készletek felhasználása a program céljaira (1. és 2. lehetőség), különösen, ha e készletek magas szintet érnének el, kedvező fogadtatásban részesülne és az uniós szintű jó kormányzást tükrözné.

6. NYOMON KÖVETÉS, ÉRTÉKELÉS ÉS JELENTÉSTÉTEL

Rendszeresen rögzített mutatók lehetővé tennék annak folyamatos értékelését, hogy az élelmiszeresztési program eleget tesz-e célkitűzéseinek, és lehetővé tennék a program folyamatos jobbítását.

Az ellenőrzési eljárásokért továbbra is a tagállami hatóságok lennének felelősek. A Bizottság rendszeres ellenőrzéseket végezne.

A részt vevő tagállamok többéves programokat nyújtanának be, meghatározva a megcélzott népességcsoportokat, a kiosztás végzésére kiválasztott szervezeteket, a kiosztandó élelmiszereket stb., ezen kívül éves végrehajtási jelentéseket is benyújtanának.

7. KÖVETKEZTETÉS

Az EU leginkább rászorulóknak részére történő élelmiszerelosztási programjának nem célja teljesen kiküszöbölni a tagállamokban a gyengébb minőségű élelmiszerek fogyasztására kényszerülők problémáját. Célja a tagállami intézkedések bővítése és/vagy ösztönzése, valamint a jótékonyági szervezetek és a civil társadalom támogatása olyan saját kezdeményezéseik létrehozásában, amelyek valamennyi uniós polgár élelemhez való jogának biztosítására irányulnak.

A 2. és a 3. lehetőség egyaránt megfelel a megújított élelmiszerelosztási programhoz rendelt célkitűzéseknek. A program az igazgatási egyszerűsítés és a jobb kormányzás mellett újításokat vezethet be az egyébként kidobott élelmiszerek és a tágabb társadalmi összefüggésbe helyezés tekintetében.