

**LT**

**LT**

**LT**



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 17.9.2008  
SEK(2008) 2437

**KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS**

*pridedama*

**Pasiūlymas**

**TARYBOS REGLAMENTAS, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 1290/2005 dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo ir (EB) Nr. 1234/2007, nustatantis bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas (Bendras bendro žemės ūkio rinkų organizavimo reglamentas), dėl maisto skirstymo labiausiai nepasiturintiems Bendrijos asmenims**

***Poveikio vertinimo santrauka***

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

## 1. IŽANGA

Europos Sąjungos „Maisto skirstymo labiausiai nepasiturintiems Bendrijos asmenims programa“ (toliau – MSP) pradėta 1987 m. gruodžio mėn., kai Taryba priėmė taisykles dėl žemės ūkio produktų viešųjų intervencinių atsargų perdavimo valstybėms narėms, norinčioms pasinaudoti jomis, kaip pagalba maistu labiausiai nepasiturintiems Bendrijos asmenims.

Dešimtojo dešimtmečio viduryje, siekiant užtikrinti tiekimo tęstinumą, MSP pertvarkyta taip, kad intervencines atsargas būtų galima papildyti rinkoje įsigytais produktais. Šis sprendimas neturėjo būti taikomas ilgą laiką, bet juo ketinta pasinaudoti pritrūkus tam tikrų produktų atsargų. Intervencinės atsargos liko programos pagrindu, „kol atsargos bus sunaudotos iki normalaus lygio“.

Toliau vykdant Bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) reformas intervencinės atsargos pamažu vėl tapo apsauginiu tinklu. 2008 m. rinkoje įsigyti produktai sudaro 90 % išskirstyto maisto. Intervencinės atsargos yra nedidelės ir, nei peržiūrėjus BŽŪP, nei rinkos situaciją pasaulyje, nėra numatoma ar tikimasi, kad susikaups naujas produktų perteklius.

Dėl šios priežasties reikia nustatyti naujus MSP pagrindus. Tuo tikslu buvo atliktas poveikio vertinimas, kurio metu buvo konsultuotasi su valstybių narių atstovais bei labdaros organizacijomis, taip pat per internete išplatintą klausimyną buvo galima sužinoti plačiosios visuomenės nuomonę.

### • Kaip veikia ši programa

MSP finansuojama iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF). Jos biudžetas padidėjo nuo šiek tiek mažiau nei 100 mln. EUR 1987 m. iki daugiau nei 305 mln. EUR 2008 m. Programoje dalyvaujama savanoriškai; 2008 m. joje dalyvauja devyniolika valstybių narių.

Norinčios dalyvauti valstybės narės kasmet apie savo poreikius praneša Komisijai, nurodamos, kiek produktų, iš turimų intervencinių atsargų, joms reikėtų. Remdamasi šia informacija ir Eurostato duomenimis apie skurdą, Komisija kiekvienai dalyvaujančiai valstybei narei nustato viršutinę biudžeto ribą ir produktų, kuriuos galima paimti iš viešųjų atsargų arba kuriuos galima įsigyti rinkoje, naudojant tam skirtą biudžetą, sąrašą.

Tiekiant intervencines atsargas, skelbiami konkursai šias prekes (pvz., kviečius) perdirbti arba mainyti į iš jų perdirbtus produktus (pvz., į miltus ar makaronus). Šie produktai kaip pagalba maistu labiausiai nepasiturintiems asmenims skirstomi maisto daaviniais arba tiekiant maistą į centrus, kuriems vadovauja labdaros organizacijos ar kitos valstybių narių paskirtos kompetentingos institucijos. 2006 m. MSP pasinaudojo daugiau nei 13 mln. asmenų iš 15 valstybių narių.

### • Kam naudinga ši programa

Pagal Maisto skirstymo programą remiamas maisto tiekimas sunkumų patiriantiems asmenims arba labai pažeidžiamoms šeimoms. Paskaičiuota, kad 2006 m. maždaug 43 mln. žmonių 25 Europos Sąjungos valstybėse grėsė pavojus patirti maisto nepriteklių. Procentinis dydis skyrėsi nuo 2 % Danijoje iki 37 % Slovakijoje. Penkiose iš dešimties valstybių narių šis rodiklis buvo virš 20 %.

Ypač kenčia vaikai iš skurstančių šeimų; jų valgymo įpročiai nulemia sveikatos problemas, išskilsiančias ateityje, tarp jų – sulėtėjusį smegenų vystymąsi ir pajėgumą mokytis.

Dažnai pranešama, kad nuo prastos mitybos kenčia vyresnio amžiaus žmonės; dažnai pasitaiko, kad netinkamo ar nepakankamo maitinimosi priežastys yra skurdas ar negalia.

Asmenys, tikrai patenkantys į rizikos grupę, yra benamiai, taip pat prieglobsčio ieškantys asmenys ir pavieniai darbuotojai migrantai, kurie paprastai neįtraukiami į oficialiąją statistiką; dėl savo padėties jiems gali būti sunku gauti socialines paslaugas, be to, jie sudaro didelę dalį asmenų, kurie naudojami sriubų nemokamai dalijančiomis valgyklomis.

#### • **Bendrijos veiksmų pagrindas**

Alkis, nepriteklius, skurdas ir socialinė atskirtis – tai Europos problemos, egzistuojančios kiekvienoje valstybėje narėje. Per MSP šios problemos sprendžiamos tiesiogiai, remiantis Sutarties nuostatomis, kuriose parašyta, kad Sąjungos tikslas – „*skatinti savo tautų gerovę*“ ir „*skatinti [...] valstybių narių solidarumą*“.

Taigi, programa yra ypatingas įnašas siekiant BŽŪP tikslų stabilizuoti rinkas ir užtikrinti, kad vartotojus pasiekiančių atsargų kainos būtų priimtinos. Nors praeityje BŽŪP daugiausia dėmesio buvo skiriama pasiūlą reguliuojančioms priemonėms, ja taip pat buvo siekiama užtikrinti, kad pasiūla atitiktų paklausą.

Retai būna, kad pagal valstybių narių institucijų teikiamą socialinę paramą būtų sudarytos galimybės gauti maisto. Maisto produktų dalinimo iniciatyvoms, nukreiptoms į socialiai atskirtus ir už visuomenės ribų esančius gyventojus, paprastai vadovauja labdaros organizacijos ir jų veikloje dalyvauja savanoriai.

MSP turėtų būti traktuojama kaip įnašas, kuriuo valstybė narė būtų paskatinta imtis veiksmų, o labdaros organizacijos ir pilietinė visuomenė – kurti savo iniciatyvas, kuriomis būtų užtikrinta visų ES piliečių teisė į maistą. Taikoma Europos Sąjungos sistema padeda užtikrinti, kad programa bus vykdoma pagal ES gero valdymo standartus, derinant su jau esančiomis valstybių narių programomis.

## 2. TIKSLAI

MSP tikslas – sumažinti aprūpinimo maistu neužtikrintumą ir tokiu būdu padėti užtikrinti teisę į maistą Europos Sąjungoje. Peržiūrint programą reikia atsižvelgti į tai, kaip:

- **užtikrinti pastovius maisto šaltinius tikslinei gyventojų grupei;**
- **sustiprinti viešąjį valdymą;**
- **pagerinti tikslinį dėmesį stokojuojantiems.**

### **3. POLITIKOS GALIMYBĖS**

#### **1 galimybė. Tik intervencinės atsargos („Status quo“)**

Jei negalima nuolat naudoti rinkoje įsigytų produktų, vieninteliu galimu MSP maisto produktų, skirstomų labiausiai nepasiturintiems asmenims, šaltiniu liks turimos intervencinės atsargos. Valstybės narės bus atsakingos juos pakeisti labiau vartojamais perdirbtais maisto produktais. Tada, kaip ir dabar, maistą skirstytų organizacijos, kurias pasirinktų valstybės narės.

Procedūroms palengvinti, kiekviena valstybė narė galėtų tiesiogiai naudotis intervencinėmis atsargomis, esančiomis jos teritorijoje; išlaidas transportui turėtų padengti viešąjį konkursą laimėję subjektai. Turimos atsargos galėtų būti perkeltos iš vienos valstybės narės į kitą, pagal konkrečius suinteresuotų valstybių narių susitarimus. Informacija apie sukauptas atsargas būtų paskelbta per Komisijos elektroninę informacijos ir ryšių sistemą.

#### **2 galimybė. Intervencinės atsargos papildytos rinkoje įsigytais produktais**

Programos pagrindu ir toliau būtų produktai, paimti iš intervencinių atsargų (kai jų yra) ir produktai, įsigyti rinkoje. Jei turimos atsargos yra netinkamos (pvz., jų kokybė neatitinka produktų, kuriuos gali vartoti žmonės, kokybės standartų) arba jų pristatymui reikėtų pernelyg didelių transporto išlaidų, valstybės narės neprivalėtų jų naudoti Maisto skirstymo programoje.

Kaip ir pagal 1 galimybę, naudojant intervencines atsargas, procedūra būtų supaprastinta. Būtų galima pirkti ne vien tik dabartinių rūšių produktus ir nereikėtų iš anksto skirti lėšų kiekvienai atskirai produkto rūšiai įsigyti. Valstybės narės galėtų nuspręsti, kokius produktus įsigyti.

Siekiant pagerinti skaidrumą, valstybės narės informaciją apie konkursus turėtų paskelbti internete.

#### **3 galimybė. Tik rinkoje įsigijami produktai**

Išnyktų sąsaja su intervencinėmis atsargomis ir būtų vykdoma programa, paremta tik perkeltomis biudžeto lėšomis, skirtomis įsigyti produktus rinkoje. Valstybės narės galėtų be apribojimų nuspręsti, kokius produktus įsigyti už Bendrijos skirtas lėšas.

Kaip ir pagal 2 galimybę, būtų suteikta daugiau lankstumo, būtų galima pasirinkti geresnę nei dabar mitybos pusiausvyrą ir geresnę MSP valdymą. Kaip ir pagal 2 galimybę, būtų labiau skatinama platinti informaciją apie konkursus.

#### **4 galimybė. Maisto skirstymo programos nutraukimas**

Kadangi intervencinių atsargų yra mažiau, programa prarado bent dalį savo prasmės, todėl po 2009 m. ją reikėtų nutraukti arba laipsniškai panaikinti.

#### 4. HORIZONTALIEJI ASPEKTAI

- **Poveikis platesniame socialinės politikos kontekste**

Šiuo metu ES koordinuoja valstybių narių veiksmus kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi, skatindama dalintis geros praktikos patirtimi ir kitomis savitarpio mokymosi formomis. Naujoje MSP šie aspektai galėtų būti sustiprinti.

- **Tikslinis dėmesys naudos gavėjams**

Šie klausimai apima tikslingą pagalbos maistu skyrimą tam tikrai gyventojų grupei (-ėms), tikslinių kriterijų nustatymą ir tinkamiausią lygį, kuriuo turėtų būti nustatomos tokios tikslinės grupės.

- **Maisto atliekų mažinimas**

Keletoje valstybių narių labdaros organizacijos jau derasi su prekybos centrais ir kitomis šviežio maisto realizavimo rinkomis dėl to, kad neparduota, bet vis dar gera, produkcija būtų naujai paruošiama vartojimui ir išskirstyta skurstantiesiems. Maisto skirstymo programoje dalyvaujančios valstybės narės gali būti įpareigosos įtraukti veiksmus, kuriais nereikalingas maistas (maisto atliekos) būtų naujai paruošiamos vartojimui.

- **Administracinis valdymas**

Siekiant programoje numatytų tikslų pagerinti skaidrumą ir nuoseklumą, daugiamečiose nacionalinėse programose būtų galima apibrėžti nacionalinius prioritetus, tikslinius naudos gavėjus, produktų tipus ir (ar) maistą, kuris bus tiekiamas ir t. t. Konkurso proceso metu detalios procedūros užtikrintų skaidrumą.

- **Biudžetas ir finansavimas**

Sukūrus daugiamečio planą, būtų galima užtikrinti tęstinumą ir vidutinės trukmės planų rengimą valstybėse narėse ir labdaros organizacijose. Turėtų būti peržiūrėti kriterijai, naudojami skirstant biudžetą, ir apsvaistyta valstybių narių bendro finansavimo galimybė.

- **Maisto talonai**

Dėl sukčiavimo galimybės buvo atsisakyta MSP grįsti maisto talonų sistema. Kitaip pasunkėtų kontrolės procedūros, veiksmingumas būtų nedidelis, o operacijų išlaidos didelės.

#### 5. POVEIKIO ANALIZĖ

Buvo manoma, kad šių galimybių **makroekonominio** arba **gamtosauginio** poveikio nebus galima išmatuoti. Manoma, kad **tarptautinio** poveikio nėra; importuotų produktų būtų galima įsigyti rinkoje. Pirmasis galimybių vertinimo kriterijus buvo jų įtaka **valstybių narių viešajai politikai, labdaros organizacijoms ir šios programos naudos gavėjams**.

Kadangi gali būti, kad intervencinės atsargos bus atsitiktinės, **1 galimybės** poveikis yra tik šiek tiek mažiau kraštutinis nei **4 galimybės**: pirmuoju atveju, programos apimtis būtų labai sumažinta, antruoju – jos būtų atsisakyta visai.

Jei būtų pasikliaujama tik intervencinėmis atsargomis (**1 galimybė**), skirstomo maisto kiekis labai sumažėtų; MSP negalėtų veikti tokiais mastais kaip dabar ir nepasiturintys asmenys gautų mažai pagalbos.

Remiantis 2008 m. biudžeto duomenimis, jei nėra intervencinių atsargų, labdaros organizacijos, vykdančios maisto skirstymo programą, prarastų iki 305 mln. EUR. Labdaros organizacijos ir socialinės tarnybos turėtų sumažinti savo programų apimtį arba ieškoti papildomos pagalbos iš privačių aukotojų ir valstybių narių arba vietinės valdžios.

Nutraukus programą (**4 galimybė**) arba jos pagrindu paliekant tik intervencines atsargas (**1 galimybė**) poveikį tiesiogiai pajustų daugiau nei 13 mln. žmonių (pagal 2006 m. duomenis, kai dalyvavo 15 valstybių narių).

Gali būti, kad naujosiose valstybėse narėse pagalbos maistu skirstymas labiausiai nepasiturintiems asmenims praktiškai nutruktų. Senosiose valstybėse narėse pagalbos maistu skirstymas sumažėtų proporcingai ES skiriamos pagalbos sumažėjimui.

Pagal senųjų valstybių narių išvystytas gerovės sistemos pagalba ir toliau būtų teikiama mažas pajamas gaunančioms šeimoms, tačiau ši pagalba (kurią taikant dažniausiai maistu neaprupinama maistu) paprastai nepasiekia socialiai atskirtųjų, todėl jie labiausiai nukentėtų, jei programa būtų nutraukta.

Kylančios maisto ir energijos kainos reiškia, kad ES gyventojai, kuriems gresia pavojus patirti maisto nepriteklių, dar labiau pajus pasekmes; ypač tai atsilies vaikams.

**2 ir 3 galimybių** poveikis būtų panašus, kadangi pagal abi galimybes programą tęsti galima. Abi galimybės pranašesnės tuo, kad pagal jas leidžiama lanksčiai pasirinkti kokį maistą galima skirstyti. Būtų pašalintas šiuo metu nustatytas apribojimas, kad įsigyti produktai privalo būti to paties produkto tipo, kaip ir turimų intervencinių atsargų produktai; tokiu būdu labdaros organizacijos padidintų tiekiamo maisto įvairovę ir pagerintų jo maistinę kokybę.

Naujosioms programoje dalyvaujančioms valstybėms narėms Bendrijos programa yra labai svarbi. Vykdam programą daug geriau galima teikti pagalbą nepasiturintiems asmenims ir tenkinti tikrai didelį maisto poreikį tose šalyse; taip pat nevyriausybinų labdaros organizacijų veikla tampa efektyvesnė bei profesionalesnė.

Be to, pagalbos maistu tiekimo veikla leidžia labdaros organizacijoms ir nepasiturintiems asmenims pradėti palaikyti ryšius. Per labdaros organizacijas arba per atitinkamas socialines tarnybas galima teikti kitą paramą ir taip padėti atskirtyje esantiems žmonėms pradėti iš naujo integruotis į visuomenę.

### **Poveikis platesniame socialinės politikos kontekste**

Tinkamai nustačius MSP tikslus, tikslines grupes ir produktus bei tinkamai organizuojant programą, maisto skirstymą, suinteresuotų asmenų dalyvavimą sprendžiant finansinius ir kitus programos klausimus, galima daugiau prisidėti skatinant socialinę įtrauktį. Tačiau nevyriausybinių organizacijų labai priklauso nuo savanoriškos darbo jėgos, todėl kai kurioms iš jų prisiimant naujas administravimo užduotis gali kilti sunkumų.

## Tikslingumas

Valstybės narės ir toliau turėtų tikslingai siekti padėti gyventojams, kuriems, jų manymu, galima veiksmingiausiai suteikti pagalbą, atsižvelgiant į konkrečią situaciją ir tos šalies poreikius.

## Maisto atliekos

Europos Sąjungoje jau egzistuoja įvairios iniciatyvos, kurias vykdant maistas naujai paruošiamas vartojimui ir skirstomas labiausiai nepasiturintiems asmenims, tačiau galima padaryti dar daugiau, pvz., suteikti logistinę paramą ir pasikeisti informacija. Stengiantis išvengti maisto atliekų, daromas teigiamas poveikis aplinkai; be to, tokiu būdu galima papildyti labdaros organizacijų maisto atsargas.

## Poveikis biudžetui

### • ES biudžetas

**1 galimybė.** MSP veikla priklausytų tik nuo intervencinių atsargų, kuriomis galima būtų naudotis nepastoviai. Priklausomai nuo to, kiek turima intervencinių atsargų 2008 m. programos veiklai, išlaidos sudarytų nuo 0 iki 25 mln. EUR, t. y. būtų sutaupyta 275–305 mln. EUR dabartinio biudžeto.

**4 galimybė.** Nutraukus MSP veiklą, būtų sutaupytas visas biudžetas, kadangi nėra papildomų priemonių, kurių įgyvendinimui reikėtų išlaidų.

**2 ir 3 galimybių** poveikis biudžetui yra labai panašus. Nors nebuvo diskutuota apie MSP veiklos mastą, aišku, kad tai turėtų likti programa, kuria iš dalies prisidedama, siekiant patenkinti valstybių narių pagalbos maistu poreikius.

Remiantis visų 27 valstybių narių duomenimis apie gyventojus, paskaičiuota, kad norint išlaikyti tokį patį MSP biudžeto lygį, kaip 2003 m., iš tikrųjų, 2008 m. biudžetą reikėtų padidinti beveik iki 500 mln. EUR.

Labdaros organizacijos lengvai sunaudotų dvigubai didesnes biudžeto lėšas, ypač turint omenyje dideles maisto kainas. Pastaraisiais metais programai vykdyti skiriamas biudžetas visada būdavo mažesnis nei jo prašydavo valstybės narės.

### • Programavimas

Daugiamečio planavimo privalumas tas, kad valstybės narės galėtų numatyti laikotarpio vidurio perspektyvą, kasmet užtikrinti maisto tiekimą ir siūlyti lankstesnes MSP įgyvendinimo galimybes.

Prireikus, pakeitimus būtų galima daryti vykdant kasmetinę priežiūrą. Nepanaudotos lėšos negalėtų būti perkeliamos į ateitį.

### • Biudžeto paskirstymo metodologija

Dabartinis biudžetas paskirstytas remiantis poreikiais, apie kuriuos pranešė valstybės narės, ir „geriausiu apytikriu paskaičiavimu“, kiek kiekvienoje valstybėje gyvena nepasiturinčių



asmenų. Siekiant geriau atliepti sanglaudos tikslams, buvo išnagrinėti nauji metodai, kaip paskaičiuoti biudžeto paskirstymą, atsižvelgiant į įvairių rodiklių derinį.

- **Bendras finansavimas**

Taikant bendrą finansavimą būtų galima labiau įtraukti nacionalines administracijas bei išplėsti MSP. Bendro finansavimo proporcijos galėtų skirtis tarp sanglaudos ir nesanglaudos valstybių narių.

### **Administracinės išlaidos ir paprastinimas**

Norint naudoti intervencines atsargas (1 ir 2 galimybė), reikėtų papildomų lėšų ir administracinių potvarkių, tai reiškia, kad dalis surinkto biudžeto vertės gali būti prarasta, tuo tarpu maisto įsigijimas rinkoje (2 ir 3 galimybė) gali virsti masto ekonomija.

Pagal 2 galimybę valstybės narės galėtų lengviau naudotis intervencinėmis atsargomis ir tai būtų ne mažiau veiksminga nei renkantis 3 galimybę, kuria leidžiama tik perkelti biudžetą. Naudotis intervencinėmis atsargomis yra geriau todėl, kad tuomet atsargos yra trumpiau laikomos ir sumažėja administracinės bei finansinės išlaidos.

### **Gero valdymo samprata**

Jeigu pagalba būtų sumažinta arba nutraukta, tai sukeltų neigiamą naudos gavėjų ir visuomenės reakciją. Įgyvendinant 2 ir 3 galimybes išliktų dabartinis teigiamas MSP įvaizdis. Jei programoje būtų naudojamos intervencinėmis atsargomis (1 ir 2 galimybės), ypač jei jomis būtų naudojamos plačiai, tai būtų vertinama teigiamai ir rodytų gerą valdymą ES lygiu.

## **6. STEBĖSENA, VERTINIMAS IR ATASKAITOS**

Remiantis pastoviais registruojamais rodikliais, būtų galima nuolat vertinti, ar MSP atitinka jai nustatytus kriterijus, ir toliau ją gerinti.

Kontrolės procedūras toliau taikytų valstybės narės. Komisija vykdytų reguliarius kontrolinius patikrinimus.

Dalyvaujančios valstybės narės pateiktų daugiamečių programas, kuriose nustatytų tikslinę (-es) grupę (-es), pasirinktas organizacijas, maistui skirstyti, skirstomus produktus ir t. t., ir kasmetines įgyvendinimo ataskaitas.

## **7. IŠVADOS**

Vykdam Europos Sąjungos pagalbos maistu labiausiai nepasiturintiems asmenims programą, nesiekama išspręsti visų maisto nepritekliaus problemų valstybėse narėse. Ja siekiama sustiprinti ir (ar) paskatinti valstybių narių veiksmus ir padėti labdaros organizacijoms ir pilietinei visuomenei kurti savo iniciatyvas, kuriomis būtų užtikrinta visų ES piliečių teisė į maistą.

Taikant 2 ir 3 galimybes būtų pasiekti tikslai, iškelti atnaujintoje MSP. Įdiegus programą būtų supaprastintas administravimas bei pagerintas valdymas; be to, būtų galima diegti naujoves maisto atliekų tvarkymo srityje ir veikti platesniame socialiniame kontekste.