

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.9.2008
SEK(2008) 2437

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

uzupełniający

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) w odniesieniu do dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie

Streszczenie oceny skutków

{KOM(2008) 563 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 2436}

1. WPROWADZENIE

Program UE „Dystrybucja żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie” (zwany dalej programem dystrybucji żywności) działa od grudnia 1987 r., kiedy Rada ustanowiła zasady udostępniania publicznych zapasów interwencyjnych produktów rolnych państwom członkowskim, które chcą zagospodarować je jako pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie.

W celu zapewnienia ciągłości dostaw w połowie lat 90-tych program dystrybucji żywności został zmieniony tak, aby możliwe było uzupełnianie zapasów zakupami rynkowymi. Pierwotnie nie miało to być rozwiązanie długoterminowe, a raczej takie, z którego będzie można skorzystać w przypadku niewystarczających dostaw niektórych produktów. Podstawę programu niezmiennie stanowiło korzystanie z zapasów interwencyjnych „do momentu, w którym osiągną one normalny poziom”.

Trwające reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) stopniowo przywracają działaniom interwencyjnym rolę siatki bezpieczeństwa. W 2008 r. zakupy rynkowe stanowią 90 % dostarczanej żywności. Poziom zapasów interwencyjnych jest niski i zarówno w świetle przeglądu WPR, jak i sytuacji na rynku światowym, zgromadzenie nowych rezerw nie jest przewidywane ani zbyt prawdopodobne.

Dlatego też należy opracować nową podstawę programu dystrybucji żywności. W tym celu przeprowadzono ocenę skutków, w trakcie której przeprowadzono konsultacje z przedstawicielami państw członkowskich i organizacjami charytatywnymi, zaś ankietę zamieszczoną w Internecie umożliwiła uzyskanie opinii od szerszej grupy odbiorców.

• W jaki sposób działa program

Program dystrybucji żywności jest finansowany przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). Budżet programu wzrósł od nieco poniżej 100 milionów EUR w 1987 r. do ponad 305 milionów EUR w 2008 r. Udział w programie jest dobrowolny, w 2008 r. uczestniczy w nim 19 państw członkowskich.

Co roku państwa członkowskie pragnące uczestniczyć w programie zgłaszają Komisji swoje potrzeby w odniesieniu do ilości produktów dostępnych w zapasach interwencyjnych. Na tej podstawie oraz w oparciu o dane Eurostatu dotyczące ubóstwa Komisja określa pułap budżetowy dla każdego uczestniczącego państwa członkowskiego oraz wykaz produktów, które mają zostać wycofane z zapasów publicznych, bądź zakupione na rynku z wykorzystaniem przyznanego budżetu.

Po dostarczeniu zapasów interwencyjnych ogłaszany jest przetarg na przekształcenie lub wymianę tych artykułów (np. pszenicy) na przetworzone produkty z tej samej „rodziny” (np. mąka lub makaron). Produkty te są przekazywane jako pomoc żywnościowa dla osób najbardziej potrzebujących albo w postaci paczek żywnościowych, albo jako posiłki w ośrodkach prowadzonych przez organizacje charytatywne i inne właściwe jednostki wyznaczone przez państwa członkowskie. W 2006 r. ponad 13 milionów osób w 15 państwach członkowskich skorzystało z programu dystrybucji żywności.

- **Komu program pomaga**

Program dystrybucji żywności zapewnia żywność osobom lub szczególnie zagrożonym rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji. W 2006 r. w przybliżeniu 43 miliony osób w UE-25 było zagrożonych niedostatkami żywności. Odsetek wahał się od około 2 % w Danii do 37 % na Słowacji. W 5 z 10 nowych państw członkowskich wskaźnik wyniósł ponad 20 %.

Szczególnie zagrożone są dzieci z biednych rodzin; konsekwencją ich nawyków żywieniowych jest pojawianie się problemów ze zdrowiem w przyszłości, takich jak ograniczenia w rozwoju mózgu i zdolności uczenia się.

Często odnotowuje się przypadki starszych osób cierpiących z niedożywienia; ubóstwo lub niepełnosprawność powodują, że powszechne jest niewłaściwe i niewystarczające odżywianie się.

Zagrożeni są oczywiście ludzie bezdomni, podobnie jak osoby ubiegające się o azyl oraz migranci – pracownicy sezonowi o nieregulowanym statusie, którzy z reguły nie figurują w oficjalnych danych; ich status może uniemożliwić im korzystanie ze świadczeń socjalnych, co sprawia, że stanowią oni dużą część osób korzystających z jadłodajni dla ubogich.

- **Podstawa działania Komisji**

Głód, nędza, ubóstwo i wykluczenie społeczne to kwestie ogólnoeuropejskie, występujące w każdym z państw członkowskich. Program dystrybucji żywności bezpośrednio zajmuje się tymi problemami, zgodnie z istotą Traktatu, który stanowi, że celem Unii jest „zwiększanie dobrobytu jej narodów” oraz „pogłębianie [...] solidarności pomiędzy państwami członkowskimi”.

Co więcej program przyczynia się do realizacji celów WPR, czyli stabilizacji rynków i zapewnienia konsumentom dostaw żywności po rozsądnych cenach. Mimo że w przeszłości WPR koncentrowała się na środkach podaźowych, jej celem od zawsze było zapewnienie zaspokojenia popytu.

Wsparcie socjalne, jakiego udzielają władze państw członkowskich, rzadko jest ukierunkowane na zapewnienie dostępu do żywności. Inicjatywy związane z dożywianiem skierowane do osób dotkniętych wykluczeniem społecznym lub pozostających na marginesie zazwyczaj wychodzą od organizacji charytatywnych i są prowadzone z pomocą ochotników.

Program dystrybucji żywności powinien być postrzegany jako czynnik, który może pobudzić państwa członkowskie do działania i pomóc organizacjom charytatywnym i społeczeństwu obywatelskiemu w wypracowaniu ich własnych inicjatyw w celu zapewnienia wszystkim obywatelom UE prawa do pożywienia. Ramy UE mogą zapewnić przeprowadzanie programu zgodnie z unijnymi standardami w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego, przy jednoczesnym współdziałaniu z programami obowiązującymi w państwach członkowskich.

2. CELE

Celem programu dystrybucji żywności jest zredukowanie braku bezpieczeństwa żywnościowego i tym samym pomoc w zapewnieniu prawa do pożywienia na terenie UE. Celem zmiany programu powinno być:

- **zapewnienie stabilnego źródła pożywienia dla docelowej grupy ludności**
- **większy ład administracyjno-regulacyjny**
- **skuteczniejsze docieranie do potrzebujących.**

3. WARIANTY DZIAŁAŃ POLITYCZNYCH

Wariant 1 – Wyłącznie interwencja („Status quo”)

Jeśli zakupy rynkowe nie mogą być stale stosowane, dostępne zapasy interwencyjne będą jedynym źródłem żywności dostarczanej osobom najbardziej potrzebującym w ramach programu dystrybucji żywności. Państwa członkowskie będą odpowiedzialne za wymianę tych zapasów na bardziej przydatne produkty żywnościowe w obrębie tej samej „rodziny produktów”. Następnie, podobnie jak obecnie, organizacje wybrane przez państwa członkowskie będą przekazywały tę żywność potrzebującym.

W celu uproszczenia procedur każde państwo członkowskie będzie miało bezpośredni dostęp do zapasów interwencyjnych znajdujących się na jego terytorium, a koszty transportu będą uwzględnione w zaproszeniach do składania ofert. Dostępne zapasy będą mogły być przekazywane pomiędzy państwami członkowskimi zgodnie ze szczegółowymi umowami zawartymi przez zainteresowane państwa członkowskie. Informacje dotyczące uruchomionych zapasów będą udostępniane za pośrednictwem podlegającego Komisji systemu informacji i komunikacji elektronicznej.

Wariant 2 – Zapasy interwencyjne uzupełniane zakupami rynkowymi

Podstawą programu nadal będzie wycofywanie zapasów interwencyjnych, jeżeli są one dostępne, uzupełnianych zakupami rynkowymi. Jeśli dostępne zapasy nie są odpowiednie (np. nie mogą być spożywane przez ludzi ze względu na ich nieodpowiednią jakość) lub koszty ich transportu, z uwagi na lokalizację, byłyby zbyt wysokie, państwa członkowskie nie będą zobowiązane do korzystania z tych zapasów w ramach programu dystrybucji żywności.

W przypadku skorzystania z zapasów interwencyjnych procedura zostanie uproszczona, tak jak w wariantcie 1. Nie będzie już stosowany wymóg polegający na konieczności zakupu produktów wyłącznie z danej „rodziny produktów” i nie będzie konieczne wstępne rozdzielanie produktów ze względu na ich rodzaj. Państwa członkowskie będą decydowały o tym, jakie produkty zakupią.

W celu zwiększenia przejrzystości państwa członkowskie będą musiały publikować informacje o przetargach na stronach internetowych.

Wariant 3 – Wyłącznie zakupy rynkowe

Zniknie powiązanie z zapasami interwencyjnymi i program będzie oparty wyłącznie na przydziałach budżetowych na zakupy rynkowe. Państwa członkowskie będą podejmowały niezależne decyzje jakie produkty zakupić z przydzielonego dofinansowania unijnego.

Podobnie jak w przypadku wariantu 2 ten wariant daje większą elastyczność i pozwala na zachowanie korzystniejszego bilansu żywieniowego niż obecnie i na bardziej skuteczne

zarządzanie programem dystrybucji żywności. Podobnie jak w przypadku wariantu 2 nacisk będzie położony na rozpowszechnianie informacji o przetargu.

Wariant 4 – Zakończenie programu dystrybucji żywności

Ze względu na mniejszą dostępność zapasów interwencyjnych program stracił przynajmniej częściowo rację bytu i powinien zostać stopniowo lub ostatecznie zakończony po roku 2009.

4. KWESTIE HORYZONTALNE

- **Włączenie w szerszy kontekst polityki społecznej**

Obecnie UE koordynuje działania państw członkowskich dotyczące zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez wymianę dobrych praktyk i inne formy wzajemnego uczenia się. Ten aspekt może zostać wzmocniony w ramach nowego programu dystrybucji żywności.

- **Kierowanie pomocy do beneficjentów**

Kwestie te obejmują kierowanie pomocy żywnościowej do konkretnej grupy bądź grup ludności, kryteria kierowania pomocy i najlepszy poziom określania beneficjentów.

- **Ograniczenie odpadów żywnościowych**

W wielu państwach członkowskich organizacje charytatywne już negocjują z supermarketami i innymi punktami sprzedaży świeżej żywności w sprawie odzyskiwania niesprzedanych, ale ciągle jeszcze dobrych produktów i przekazywania ich potrzebującym. Państwa członkowskie uczestniczące w programie dystrybucji żywności mogłyby zostać zobowiązane do prowadzenia działań dotyczących odzyskiwania niepotrzebnej/marnującej się żywności.

- **Zarządzanie administracyjne**

W celu zwiększenia przejrzystości i zgodności z celami programu krajowe programy wieloletnie mogłyby określać priorytety krajowe, docelowych beneficjentów, rodzaje produktów lub posiłków, które mają być dostarczone itp. Szczegółowe procedury zapewniłyby przejrzystość przetargów.

- **Budżet i finansowanie**

Struktura wieloletnia mogłaby umożliwić ciągłość i średnioterminowe planowanie przez państwa członkowskie i organizacje charytatywne. Należy dokonać przeglądu kryteriów podziału budżetu i rozważyć możliwość współfinansowania przez państwa członkowskie.

- **Talony żywnościowe**

Możliwość wprowadzenia systemu talonów żywnościowych w ramach programu dystrybucji żywności została odrzucona z powodu ryzyka wystąpienia nadużyć. Procedury kontroli byłyby problematyczne, skuteczność niewielka, a koszty transakcji wysokie.

5. ANALIZA SKUTKÓW

Uznano, że niemożliwe jest określenie skutków **makroekonomicznych** i oddziaływania poszczególnych wariantów na **środowisko**. Ocenia się, że nie mają one wpływu **międzynarodowego**; produkty importowane będą mogły być kwalifikowane do zakupów rynkowych. Warianty te zostały ocenione głównie ze względu na ich wpływ na dziedziny **polityki publicznej prowadzonej przez państwa członkowskie**, na **organizacje charytatywne** oraz **beneficjentów programu**.

Ze względu na to, że prawdopodobnie zapasy interwencyjne będą dostępne sporadycznie, skutki **wariantu 1** są tylko nieco bardziej skrajne niż skutki **wariantu 4**: pierwszy prowadzi do drastycznego ograniczenia zakresu programu, drugi do jego zupełnego zaniechania.

Konsekwencją całkowitego opierania się na zapasach interwencyjnych (**wariant 1**) byłoby znaczne zmniejszenie ilości dostarczanej żywności; program dystrybucji żywności nie mógłby dłużej funkcjonować na dotychczasową skalę i stanowiłby niewielkie wsparcie dla osób w niekorzystnej sytuacji.

Biorąc pod uwagę budżet na 2008 r., jeśli żadnych produktów nie będzie można uzyskać z zapasów interwencyjnych, straty organizacji charytatywnych zajmujących się dystrybucją żywności wyniosą 305 mln EUR. Organizacje charytatywne i jednostki pomocy społecznej będą musiały ograniczyć swoje programy albo zwrócić się o dodatkową pomoc ze strony prywatnych sponsorów i władz państw członkowskich lub władz lokalnych.

Zakończenie programu (**wariant 4**) lub jego uzależnienie wyłącznie od zapasów interwencyjnych (**wariant 1**) mogłoby mieć bezpośredni wpływ na ponad 13 mln osób (dane z 2006 r. – 15 uczestniczących państw członkowskich).

Prawdopodobne jest, że w nowych państwach członkowskich dystrybucja pomocy żywnościowej wśród osób najbardziej potrzebujących zostałaby praktycznie wstrzymana. W „starych” państwach członkowskich ograniczenie ilości przekazywanej pomocy żywnościowej byłoby proporcjonalne do wielkości wkładu unijnego.

Podczas gdy w „starych” państwach członkowskich rozwinięte systemy opieki społecznej będą nadal docierały do rodzin o niskim dochodzie, pomoc ta (która w większości nie obejmuje zapewniania żywności) z reguły nie dociera do osób wykluczonych społecznie, które w największym stopniu odczują skutki zakończenia programu.

Rosnące ceny żywności i energii oznaczają, że zakończenie programu będzie miało jeszcze bardziej poważne konsekwencje dla ludności UE zagrożonej niedostatkiem żywności – w szczególności dzieci.

Warianty 2 i 3 przyniosłyby podobne skutki, jako że każdy z nich umożliwiłby kontynuację programu. Zaletą obu jest to, że pozwalają na elastyczność jeśli chodzi o wybór rodzaju dostarczanej żywności. Obowiązujące ograniczenie, zgodnie z którym zakupy muszą być z tej samej „rodziny” produktów co dostępne zapasy interwencyjne, zostałoby zniesione, w ten sposób pozwalając organizacjom charytatywnym na większe zróżnicowanie i poprawę wartości odżywczej żywności, którą dostarczają.

Nowe państwa członkowskie, które uczestniczą w programie, uważają, że ma on zasadnicze znaczenie. Umożliwia on większy zakres pomocy dla osób najbardziej potrzebujących, w

odpowiedzi na wyraźne potrzeby w tych krajach, i pomaga zwiększyć skuteczność i profesjonalizm charytatywnych organizacji pozarządowych.

Ponadto dostarczanie pomocy żywnościowej umożliwia bezpośredni kontakt organizacji charytatywnych z osobami najbardziej potrzebującymi. Wówczas również inne rodzaje pomocy mogą być zapewnione przez organizacje charytatywne lub poprzez odpowiednie instytucje pomocy społecznej, co może przyczynić się do reintegracji osób wykluczonych.

Integracja w szerszym kontekście polityki społecznej

Program dystrybucji żywności mógłby się w większym stopniu przyczynić do promowania integracji społecznej poprzez dobór celów, grup docelowych i produktów, sposób, w jaki organizowany jest program, i w jaki dostarczana jest żywność, a także zaangażowanie zainteresowanych stron w kwestie finansowe i inne kwestie związane z programem. Niektóre organizacje pozarządowe mogłyby jednak mieć trudności z przyjęciem nowych zadań administracyjnych, ponieważ w dużej mierze polegają one na pracy wolontariuszy.

Grupy docelowe

Państwa członkowskie powinny nadal kierować pomoc do grup ludności, którym – ich zdaniem – można pomóc najefektywniej, biorąc pod uwagę konkretną sytuację i potrzeby danego państwa.

Odpady żywnościowe

W UE podejmowane są rozmaite inicjatywy w celu odzyskiwania i ponownego rozdzielania tej żywności osobom potrzebującym, ale można w tym zakresie uczynić więcej, choćby poprzez wsparcie logistyczne i wymianę informacji. Ograniczanie odpadów żywnościowych pociąga za sobą korzystne skutki dla środowiska i może też być sposobem na zwiększenie budżetu na wydatki żywnościowe organizacji charytatywnych.

Wpływ na budżet

- **Budżet UE**

Wariant 1: Program dystrybucji żywności będzie wykorzystywał wyłącznie zapasy interwencyjne, które będą dostępne nieregularnie. W zależności od dostępności zapasów interwencyjnych dla programu na rok 2008 wydatki będą się wahać w przedziale od zera do 25 mln EUR, co przyniesie 275-305 mln EUR oszczędności w odniesieniu do bieżącego budżetu.

Wariant 4: zakończenie programu zachowałoby budżet w całości, ponieważ nie istnieją żadne środki towarzyszące, które pociągałyby za sobą stałe wydatki.

Warianty 2 i 3 mają podobny wpływ na budżet. Mimo że nie przedyskutowano, jaki zakres ma mieć program dystrybucji żywności, oczywisty jest fakt, że powinien on pozostać programem, który częściowo zaspokaja potrzeby państw członkowskich w odniesieniu do zapewnienia pomocy żywnościowej potrzebującym.

Według szacunków na podstawie populacji odniesienia we wszystkich 27 państwach członkowskich utrzymanie budżetu programu na tym samym poziomie co w roku 2003, w

ujęciu realnym, wymagałoby zwiększenia budżetu do kwoty wynoszącej prawie 500 mln EUR w 2008 r.

Podwojone środki budżetowe zostałyby łatwo pochłonięte przez organizacje charytatywne, głównie z powodu wysokich cen żywności. W ostatnich latach budżet przyznawany na realizację programu zawsze był niższy niż sumy, o które występowały państwa członkowskie.

- **Okres programowania**

Zaletą planowania wieloletniego byłoby dostarczenie państwom członkowskim perspektywy średniookresowej, zabezpieczając w ten sposób kontynuację dostaw żywności z roku na rok i oferując większą elastyczność we wdrażaniu programu.

Monitorowanie roczne pozwoli na wprowadzanie korekty, gdy zajdzie taka potrzeba. Środki niewykorzystane nie mogłyby zostać przeniesione na następny rok.

- **Metodyka rozdzielenia środków budżetowych**

Obecnie podziału środków budżetowych dokonuje się na podstawie potrzeb zgłoszonych przez państwa członkowskie i w oparciu o „najlepsze dane szacunkowe” na temat liczby osób najbardziej potrzebujących w danym państwie. Aby lepiej odzwierciedlić cele polityki spójności, zbadano nowe metody obliczania podziału środków budżetowych, uwzględniając połączenie różnych wskaźników.

- **Współfinansowanie**

Współfinansowanie pozwoli krajowym organom administracji w większym stopniu zaangażować się w program, a także umożliwi zwiększenie jego skali. Wysokość współfinansowania może być różna w zależności od tego, czy państwo członkowskie jest objęte funduszem spójności.

Koszty administracyjne i uproszczenia procedur administracyjnych

Wykorzystanie zapasów interwencyjnych (wariant 1 i 2) pociąga za sobą dodatkowe koszty i czynności administracyjne, co oznacza, że przydzielony budżet może częściowo stracić na wartości, podczas gdy zakupy rynkowe żywności (wariant 2 i 3) mogą skutkować korzyściami skali.

Wariant 2 ułatwiłby państwom członkowskim dostęp do zapasów interwencyjnych, co czyni go nie mniej efektywnym niż wariant 3, który umożliwia tylko przesunięcia budżetowe. Zaletą wykorzystania zapasów interwencyjnych jest skrócenie czasu ich przechowywania, co wiąże się z niższymi kosztami administracyjnymi i kosztami finansowania.

Postrzeżenie ładu administracyjno-regulacyjnego

Ograniczenie lub zakończenie programu pomocy byłoby źle postrzegane zarówno przez beneficjentów jak i opinię publiczną. Warianty 2 i 3 pozwoliłyby utrzymać obecny pozytywny wizerunek programu. Wykorzystanie zapasów interwencyjnych na rzecz programu (wariant 1 i 2), szczególnie w przypadku ich nadwyżki, byłoby dobrze odebrane i odzwierciedlałoby ład administracyjno-regulacyjny na szczeblu europejskim.

6. MONITOROWANIE, OCENA I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Regularne odnotowywanie wskaźników pozwoliłoby na bieżąco oceniać zgodność programu z jego założeniami i stale go ulepszać.

Procedury kontroli pozostałyby w gestii organów administracji państw członkowskich. Komisja przeprowadzałaby regularne audyty.

Uczestniczące państwa członkowskie przedkładałyby programy wieloletnie określające docelową grupę (bądź grupy) ludności, wykaz organizacji odpowiedzialnych za dystrybucję, produkty podlegające dystrybucji itd., a także roczne sprawozdania z realizacji.

7. WNIOSEK

Unijny program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących nie ma na celu całkowitego wyeliminowania niedostatku żywności w państwach członkowskich. Ma on za zadanie pobudzenie państw członkowskich do działania lub wzmożenie ich działań w tym zakresie, jak również wsparcie organizacji charytatywnych i społeczeństwa obywatelskiego przy przygotowaniu inicjatyw mających na celu zapewnienie wszystkim obywatelom UE prawa do pożywienia.

Zarówno wariant 2 jak i wariant 3 pozwalają zrealizować cele przypisane zmienionemu programowi dystrybucji żywności. Poza uproszczeniem procedur administracyjnych i większym ładem administracyjno-regulacyjnym program mógłby wprowadzić innowacje w zakresie odpadów żywnościowych i realizacji programu w szerszym kontekście społecznym.