

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 17.9.2008
SEC(2008) 2437

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

care însoțește

Propunerea de

**REGULAMENT AL CONSILIULUI de modificare a Regulamentului (CE)
nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune și a Regulamentului (CE)
nr. 1234/2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind
dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole (Regulamentul unic OCP) în
ceea ce privește distribuirea produselor alimentare către persoanele cele mai
defavorizate din Comunitate**

Rezumatul evaluării impactului

{COM(2008) 563 final}
{SEC(2008) 2436}

1. INTRODUCERE

Programul UE de distribuire a produselor alimentare către persoanele cele mai defavorizate din Comunitate (denumit în continuare PEAD) funcționează din decembrie 1987, când Consiliul a adoptat normele privind deblocarea produselor agricole plasate în stocuri de intervenție publică pentru statele membre care doreau să le utilizeze drept ajutoare alimentare pentru persoanele cele mai defavorizate din Comunitate.

Pentru a se asigura continuitatea aprovizionării, PEAD a fost modificat, la mijlocul anilor 1990, pentru a permite suplimentarea stocurilor de intervenție cu achiziții de pe piață. Aceasta nu s-a dorit a fi o soluție pe termen lung, ci o soluție la care să se poată recurge atunci când anumite produse ar fi fost insuficiente. La baza programului a continuat să stea intervenția, *„până la reducerea stocurilor la un nivel normal”*.

Reformele succesive ale politicii agricole comune (PAC) au făcut ca, treptat, intervenția să își reia rolul de „plasă de siguranță”. În 2008, achizițiile de pe piață reprezintă 90 % din produsele alimentare distribuite. Stocurile de intervenție sunt mici și nici nu se prevede, nici nu este foarte probabilă acumularea de noi surplusuri, ținându-se cont atât de revizuirea PAC, cât și de situația de pe piața mondială.

Este necesar, în consecință, să se stabilească o nouă bază pentru PEAD. În acest scop s-a realizat o evaluare a impactului, în cadrul căreia au fost consultați reprezentanți ai statelor membre și organizații caritabile, iar prin intermediul unui chestionar online s-a obținut opinia publicului larg.

• Funcționarea programului

PEAD este finanțat de Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA). Bugetul său a crescut de la aproape 100 milioane EUR în 1987 la peste 305 milioane EUR în 2008. Participarea la acest program este facultativă, în 2008 fiind nouăsprezece state membre participante.

În fiecare an, statele membre care doresc să participe îi transmit Comisiei necesarul de cantități din produsele disponibile în stocurile de intervenție. Pe baza acestor informații și a datelor furnizate de Eurostat cu privire la sărăcie, Comisia fixează un plafon bugetar pentru fiecare stat membru participant și o listă a produselor care urmează să fie retrase din stocurile publice sau achiziționate de pe piață, utilizându-se bugetul alocat.

Atunci când se pun la dispoziție stocuri de intervenție, se lansează cereri de oferte pentru înlocuirea, sau schimbul, respectivelor bunuri (grâu, de exemplu) cu produse prelucrate din aceeași „familie” (de exemplu, făină sau paste). Aceste produse sunt distribuite drept ajutoare alimentare persoanelor cele mai defavorizate, fie sub formă de coșuri cu alimente, fie ca mese servite în centre administrate de organizații caritabile sau de alte organisme competente desemnate de statele membre. În 2006, peste 13 milioane de persoane din 15 state membre au beneficiat de PEAD.

• Beneficiarii programului

PEAD sprijină furnizarea de produse alimentare către indivizi sau familii deosebit de vulnerabile, care se află în dificultate. În 2006, numărul persoanelor din UE-25 amenințate de sărăcie alimentară a fost estimat la 43 de milioane. Procentajul a variat de la aproximativ 2 % în Danemarca la 37 % în Slovacia. În cinci dintre cele zece noi state membre, indicatorul a depășit 20 %.

Copiii proveniți din familii sărace sunt în mod special vulnerabili; obiceiurile lor alimentare stau la baza unor probleme viitoare de sănătate, precum dezvoltarea redusă a creierului și capacitatea scăzută de a învăța.

Despre persoanele în vârstă se relatează frecvent că suferă de malnutriție; este ceva obișnuit ca, din cauza sărăciei sau a incapacității, hrana lor să fie neadecvată și insuficientă.

Persoanele fără adăpost sunt vizibil supuse riscurilor, la fel și solicitanții de azil și lucrătorii migranți ilegali care nu sunt, în general, incluși în statisticile oficiale; statutul lor îi poate împiedica să beneficieze de serviciile sociale, drept care devin în mare parte beneficiari ai cantinelor sociale.

• **Baza pentru o acțiune la nivel comunitar**

Foamea, privarea, sărăcia și excluziunea socială sunt toate probleme europene prezente în fiecare stat membru. PEAD abordează aceste probleme în mod direct, în spiritul tratatului, care dispune că Uniunea urmărește să *promoveze bunăstarea popoarelor sale și solidaritatea între statele membre*.

Mai concret, programul contribuie la atingerea obiectivelor PAC de stabilizare a piețelor și de asigurare a unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori. Deși PAC s-a concentrat în trecut asupra măsurilor de stimulare a ofertei, obiectivul său a fost dintotdeauna de a garanta, de asemenea, că cererea poate fi satisfăcută.

Ajutorul social oferit de autoritățile statelor membre se concentrează rareori asupra accesului la hrană. Inițiativele în domeniul alimentar care vizează populații excluse și marginalizate social tind să fie conduse de organizații caritabile și realizate cu ajutorul voluntarilor.

PEAD ar trebui să fie perceput drept o contribuție care poate declanșa acțiunea statelor membre și care poate ajuta organizațiile caritabile și societatea civilă să elaboreze propriile inițiative pentru a garanta dreptul la hrană al tuturor cetățenilor UE. Un cadru comunitar poate asigura desfășurarea programului în conformitate cu standardele UE de bună guvernare și, în același timp, concordanța cu programele existente din statele membre.

2. **OBIECTIVE**

Obiectivul PEAD este să reducă insecuritatea alimentară și, astfel, să contribuie la garantarea dreptului la hrană în UE. Revizuirea programului ar trebui să urmărească:

- **asigurarea unei surse stabile de alimente pentru populația țintă;**
- **consolidarea guvernării publice;**
- **îmbunătățirea direcționării către persoanele nevoiașe.**

3. **OPȚIUNI STRATEGICE**

Opțiunea 1 – Numai stocuri de intervenție („*statu quo*”)

Dacă nu se poate recurge în permanență la achizițiile de pe piață, PEAD se va baza pe stocurile de intervenție disponibile ca sursă unică de produse alimentare pentru distribuirea către persoanele cele mai defavorizate. Acestea ar fi schimbate cu produse alimentare mai utilizabile din aceeași „familie”, sub responsabilitatea statelor membre. Ca și în prezent, produsele alimentare ar fi distribuite de organizațiile alese de acestea.

Pentru simplificarea procedurilor, fiecare stat membru ar avea acces direct la stocurile de intervenție aflate pe teritoriul său, iar costurile de transport ar fi integrate în cererile de oferte. Stocurile disponibile ar putea fi transferate între statele membre, în funcție de acordurile specifice dintre statele membre respective. Informațiile cu privire la stocurile mobilizate ar fi puse la dispoziție prin intermediul sistemului electronic de informare și comunicare al Comisiei.

Opțiunea 2 – Stocuri de intervenție suplimentate prin achiziții de pe piață

Programul ar continua să se bazeze pe retragerile din stocurile de intervenție – atunci când sunt disponibile stocuri –, suplimentate prin achiziții de pe piață. Dacă stocurile disponibile nu sunt adecvate (de exemplu, calitatea lor este improprie consumului uman) sau amplasarea acestora ar presupune costuri de transport nejustificat de mari, statele membre nu ar fi obligate să le utilizeze pentru PEAD.

În cazul utilizării stocurilor de intervenție, procedura ar fi simplificată, ca și în cazul opțiunii 1. Produsele admise pentru a fi achiziționate nu s-ar mai limita la „familiile” actuale de produse și nu ar mai fi necesară o alocare preliminară pe tip de produs. Statele membre ar putea decide ce produse să achiziționeze.

Pentru a îmbunătăți transparența, statele membre ar trebui să publice pe internet informații cu privire la cererile de oferte.

Opțiunea 3 – Numai achiziții de pe piață

Legătura cu stocurile de intervenție ar dispărea, iar programul s-ar baza exclusiv pe un transfer bugetar care ar fi utilizat pentru achiziții de pe piață. Statele membre ar decide, fără vreo restricție, ce produse să achiziționeze cu fondurile comunitare alocate.

Ca și opțiunea 2, această opțiune ar oferi o flexibilitate mai mare, ar permite un echilibru nutrițional mai bun decât în prezent și o gestionare mai eficientă a PEAD. Ca și în cazul opțiunii 2, s-ar pune accentul pe diseminarea informațiilor cu privire la cererile de oferte.

Opțiunea 4 – Încetarea programului de distribuire a produselor alimentare

Având în vedere că stocurile au devenit mai puțin disponibile, programul și-a pierdut cel puțin parțial justificarea și ar trebui să înceteze după 2009 sau să fie abandonat treptat.

4. ASPECTE ORIZONTALE

• Integrarea într-un context mai larg al politicii sociale

În prezent, UE coordonează acțiunile de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale desfășurate de statele membre, prin intermediul schimbului de bune practici și al altor forme de învățare reciprocă. Acest aspect ar putea fi consolidat în cadrul unui nou PEAD.

• Direcționarea către beneficiarii țintă

Este vorba despre direcționarea ajutoarelor alimentare către anumite populații țintă, despre criteriile pe baza cărora se realizează această direcționare și despre nivelul optim de definiție a acestei direcționări.

- **Reducerea deșeurilor alimentare**

În mai multe state membre organizațiile caritabile negociază deja cu supermagazinele și cu alte puncte de vânzare de alimente proaspete în sensul recuperării produselor nevândute, însă în stare bună, și al distribuirii acestora către persoanele nevoiașe. Statelor membre care participă la PEAD li s-ar putea impune să prevadă măsuri privind recuperarea alimentelor nedorite sau a deșeurilor alimentare.

- **Guvernanță administrativă**

Pentru a îmbunătăți transparența și coerența cu obiectivele programului, programele naționale multianuale ar putea descrie prioritățile naționale, beneficiarii țintă, tipurile de produse și/sau de mese care urmează să fie distribuite etc. Detalierea procedurilor ar garanta transparența procesului de licitație.

- **Buget și finanțare**

Un cadru multianual ar putea permite continuitatea și planificarea pe termen mediu de către statele membre și organizațiile caritabile. Ar trebui să se revizuiască criteriile utilizate pentru defalcarea bugetară și să se aibă în vedere cofinanțarea de către statele membre.

- **Bonuri de masă**

Posibilitatea fondării PEAD pe un sistem de bonuri de masă a fost respinsă din cauza riscului de fraudă. Procedurile de control ar fi împovărătoare, eficiența scăzută, iar costurile de tranzacție mari.

5. ANALIZA IMPACTULUI

Nu s-a considerat posibilă cuantificarea impacturilor **macroeconomice** sau **de mediu** ale opțiunilor. Se estimează că nu va exista un impact **internațional**; produsele importate ar fi admise pentru a fi achiziționate de pe piață. Opțiunile au fost evaluate în principal din punctul de vedere al impactului asupra **politicilor publice ale statelor membre**, asupra **organizațiilor caritabile** și asupra **beneficiarilor programului**.

Având în vedere că disponibilitatea stocurilor de intervenție riscă să fie sporadică, gravitatea impactului **opțiunii 1** este doar cu puțin mai scăzută decât în cazul **opțiunii 4**: prima duce la o reducere considerabilă a programului, iar cea de-a doua la abandonarea deplină a acestuia.

O dependență totală de stocurile de intervenție (**opțiunea 1**) ar avea drept consecință o scădere însemnată a cantității de alimente distribuite; PEAD nu ar mai putea funcționa la scara actuală și ar oferi un sprijin redus persoanelor defavorizate.

Pe baza bugetului 2008, în cazul în care nu vor fi disponibile produse din stocurile de intervenție, pierderile organizațiilor caritabile care distribuie produsele alimentare s-ar ridica la 305 milioane EUR. Organizațiile caritabile și serviciile sociale ar trebui fie să își reducă programele, fie să caute să primească ajutor suplimentar constând în donații private sau oferit de statele membre ori de autoritățile locale.

Încetarea programului (**opțiunea 4**) sau dependență sa totală de stocurile de intervenție (**opțiunea 1**) ar putea afecta în mod direct peste 13 milioane de persoane (cifre din 2006 – 15 state membre participante).

Este probabil ca distribuirea ajutoarelor alimentare către persoanele cele mai defavorizate să înceteze, practic, în noile state membre. În „vechile” state membre, reducerea cantităților de alimente distribuite ar fi proporțională cu procentajul din ajutor corespunzător contribuției UE.

Deși în „vechile” state membre sistemele dezvoltate de protecție socială ar continua să ajute familiile cu venituri mici, această asistență (care, în mare parte, nu include livrarea de alimente) nu ajunge, în general, până la persoanele excluse social, care ar resimți cel mai puternic impactul încetării programului.

Creșterea prețurilor la produsele alimentare și la energie înseamnă că impactul ar avea consecințe și mai grave pentru populația UE considerată a fi supusă riscului de sărăcie alimentară și, mai ales, pentru copii.

Opțiunile 2 și 3 ar avea un impact asemănător, deoarece ambele ar permite continuarea programului. Ambele prezintă avantajul de a oferi flexibilitate în ceea ce privește tipul de produse alimentare care pot fi distribuite. Nu ar mai exista restricția impusă în prezent, conform căreia achizițiile trebuie să se efectueze în cadrul acelorași „familii” de produse cu cele disponibile în stocurile de intervenție, permițând astfel organizațiilor caritabile să îmbunătățească diversitatea și calitatea nutrițională a alimentelor pe care le furnizează.

Noile state membre care participă la program consideră esențial programul comunitar. Acesta permite un nivel cu mult mai înalt al sprijinului oferit persoanelor defavorizate, ca răspuns la nevoile evidente existente în respectivele țări, contribuind la eficiența și profesionalismul ONG-urilor caritabile.

În plus, furnizarea de ajutoare alimentare permite un prim contact între organizațiile caritabile și persoanele defavorizate. Organizațiile caritabile sau serviciile sociale competente pot oferi ulterior alte forme de ajutor care pot contribui la reintegrarea persoanelor excluse.

Integrarea într-un context mai larg al politicii sociale

PEAD ar putea contribui mai mult la promovarea incluziunii sociale prin modul în care sunt alese obiectivele sale, grupurile țintă și produsele, prin modul său de organizare și de distribuire a produselor alimentare, prin implicarea părților interesate în aspectele financiare și de altă natură ale programului. Unele ONG-uri ar putea însă să întâmpine dificultăți în a-și asuma noi sarcini administrative, având în vedere că acestea se bazează pe o forță de muncă în mare parte voluntară.

Direcționarea

Statele membre ar trebui să continue să țintească populațiile despre care consideră că pot fi ajutate cel mai eficace, ținându-se seama de situația și nevoile specifice din fiecare țară.

Deșeurile alimentare

În UE există diverse inițiative care vizează recuperarea acestor alimente și redistribuirea lor către persoanele defavorizate, însă se poate face mai mult, în ceea ce privește, de exemplu, sprijinul logistic și schimbul de informații. Faptul că se evită înlăturarea alimentelor are implicații de mediu și poate fi, de asemenea, o modalitate de creștere a bugetului alimentar al organizațiilor caritabile.

Impactul bugetar

• Bugetul UE

Opțiunea 1: PEAD s-ar baza numai pe stocurile de intervenție, care ar fi disponibile în mod neregulat. În funcție de disponibilitatea stocurilor de intervenție pentru programul 2008, cheltuielile ar varia între zero și 25 milioane EUR, ceea ce înseamnă o economie de 275-305 milioane EUR față de bugetul actual.

Opțiunea 4: încetarea programului PEAD ar însemna economisirea întregului buget, deoarece nu există măsuri însoțitoare care să presupună cheltuieli curente.

Opțiunile 2 și 3 au un impact bugetar similar. Deși nu s-a examinat amploarea PEAD, este clar că acesta ar trebui să rămână un program care contribuie parțial la necesarul de ajutoare alimentare al statelor membre.

Conform estimărilor bazate pe populația de referință din toate cele 27 de state membre, menținerea bugetului PEAD, în termeni reali, la același nivel ca în 2003 ar presupune o creștere bugetară de aproape 500 milioane EUR în 2008.

Dublarea bugetului ar fi absorbită ușor de organizațiile caritabile, mai ales dacă se ține seama de prețurile alimentelor. În ultimii ani, bugetul alocat programului a fost întotdeauna mai mic decât cererile formulate de statele membre.

• Programare

O planificare multianuală ar avea avantajul de a oferi statelor membre o perspectivă pe termen mediu, garantând furnizarea de alimente de la un an la altul și permițând o flexibilitate mai mare în ceea ce privește punerea în aplicare a PEAD.

O monitorizare anuală ar permite efectuarea de ajustări, dacă este necesar. Fondurile neutilizate nu ar putea fi reportate.

• Metoda de alocare a bugetului

Defalcarea bugetară actuală se bazează pe necesitățile comunicate de statele membre și pe cea mai bună estimare a numărului de persoane defavorizate existente în fiecare dintre aceste state. Pentru a reflecta mai bine obiectivele de coeziune, s-au analizat noi metode de calculare a defalcării bugetului, ținându-se seama de o combinație a mai multor indicatori.

• Cofinanțare

Cofinanțarea ar permite administrațiilor naționale să se implice mai mult și ar crește amploarea PEAD. Rata cofinanțării ar putea varia între statele membre care beneficiază de finanțare prin Fondul de Coeziune și cele care nu beneficiază de aceasta.

Costurile administrative și simplificare

Utilizarea stocurilor de intervenție (opțiunile 1 și 2) presupune costuri și demersuri administrative suplimentare, ceea ce înseamnă că se poate pierde o parte din bugetul alocat, în timp ce achiziționarea de alimente de pe piață (opțiunile 2 și 3) poate avea ca rezultat economii de scară.

Opțiunea 2 ar simplifica accesul statelor membre la stocurile de intervenție, ceea ce nu o face mai puțin eficientă decât opțiunea 3, care prevede doar transferuri bugetare. Utilizarea

stocurilor de intervenție are avantajul de a reduce perioada de stocare și, în consecință, costurile administrative și financiare.

Percepția de bună guvernare

Reducerea sau încetarea programului de ajutoare ar fi percepută nefavorabil atât de beneficiari, cât și de public. Opțiunile 2 și 3 ar menține imaginea pozitivă pe care PEAD o are în prezent. Utilizarea stocurilor de intervenție pentru program (opțiunile 1 și 2), mai ales dacă ar atinge niveluri ridicate, ar fi bine primită și ar reflecta o bună guvernare la nivelul UE.

6. MONITORIZARE, EVALUARE ȘI RAPORTARE

Înregistrarea în mod regulat a indicatorilor ar permite o evaluare permanentă a modului în care PEAD își urmărește obiectivele, precum și o îmbunătățire continuă a programului.

Procedurile de control ar rămâne sub jurisdicția administrațiilor statelor membre. Comisia ar desfășura audituri regulate.

Statele membre participante ar prezenta programe multianuale care să indice populațiile țintă, alegerea organizațiilor responsabile cu distribuția, produsele care urmează să fie distribuite etc., precum și rapoarte anuale privind implementarea.

7. CONCLUZIE

Programul UE de ajutor alimentar destinat persoanelor celor mai defavorizate nu își propune să rezolve toate problemele legate de sărăcia alimentară din statele membre. Obiectivul său este să consolideze și/sau să declanșeze acțiunea statelor membre, precum și să contribuie la sprijinirea organizațiilor caritabile și a societății civile să elaboreze propriile inițiative pentru a garanta dreptul la hrană al tuturor cetățenilor din UE.

Opțiunile 2 și 3 îndeplinesc amândouă obiectivele atribuite unui PEAD revizuit. În plus față de simplificarea procedurilor administrative și îmbunătățirea guvernării, programul ar putea introduce inovații în ceea ce privește deșeurile alimentare și integrarea într-un context social mai larg.