

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 17.9.2008
SEC(2008) 2437

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

ki spremlja

Predlog

UREDBE SVETA o spremembi Uredbe (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike in Uredbe (ES) št. 1234/2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode („Uredba o enotni SUT“) v zvezi z razdeljevanjem hrane najbolj ogroženim osebam v Skupnosti

Povzetek ocene učinka

{COM(2008) 563 konč.}
{SEC(2008) 2436}

1. UVOD

„Program razdeljevanja hrane najbolj ogroženim osebam v Skupnosti“ (v nadaljnjem besedilu: program razdeljevanja hrane) Evropske unije obstaja od decembra 1987, ko je Svet sprejel pravila za sprostitev javnih intervencijskih zalog kmetijskih proizvodov državam članicam, ki jih želijo uporabiti kot pomoč v hrani najbolj ogroženim osebam Skupnosti.

Zaradi zagotavljanja neprekinjene preskrbe je bil sredi devetdesetih let 20. stoletja program razdeljevanja hrane spremenjen tako, da je omogočil dopolnjevanje intervencijskih zalog z nakupi na trgu. To ni bilo mišljeno kot dolgoročna rešitev, ampak kot rešitev, ki bi jo bilo mogoče uporabiti v primeru nezadostne zaloge nekaterih proizvodov. Temelj programa je ostala intervencija, „*dokler se zaloge ne znižajo na običajno raven*“.

Stalne reforme skupne kmetijske politike (SKP) so intervenciji postopoma vrnile vlogo varnostne mreže. Leta 2008 so nakupi na trgu pomenili 90 % razdeljene hrane. Intervencijske zaloge so majhne, novo ustvarjanje zalog pa ni niti predvideno niti zelo verjetno, tako zaradi revizije SKP kakor tudi zaradi stanja na svetovnem trgu.

Zato je treba postaviti nove temelje programa razdeljevanja hrane. V ta namen je bila izvedena ocena učinka, med katero so bila opravljena posvetovanja s predstavniki držav članic in dobrodelnih organizacij, sestavljen pa je bil tudi spletni vprašalnik, ki je omogočil povratne informacije širše javnosti.

• Kako program deluje

Program razdeljevanja hrane se financira iz sredstev Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS). Njegov proračun se je z nekaj manj kot 100 milijonov EUR v letu 1987 povečal na več kot 305 milijonov EUR v letu 2008. Sodelovanje v programu je prostovoljno; v letu 2008 v njem sodeluje 19 držav članic.

Države članice, ki želijo sodelovati, vsako leto sporočijo svoje potrebe Komisiji v smislu količin razpoložljivih proizvodov v intervencijskih zalogah. Na podlagi tega in podatkov Eurostata o revščini Komisija opredeli zgornjo mejo proračuna za vsako sodelujočo državo članico in seznam proizvodov, ki se vzamejo iz javnih zalog ali kupijo na trgu z dodeljenimi proračunskimi sredstvi.

Kadar so intervencijske zaloge dobavljene, se začnejo razpisi za pretvorbo ali zamenjavo teh proizvodov (npr. pšenice) v predelane proizvode iste „družine“ (npr. v moko ali testenine). Ti proizvodi se razdelijo kot pomoč v hrani najbolj ogroženim kot košarice s hrano ali kot obroki v centrih, ki jih vodijo dobrodelne ustanove in drugi pristojni organi, ki jih imenujejo države članice. V letu 2006 je bilo več kot 13 milijonov ljudi v 15 državah članicah deležnih pomoči iz programa razdeljevanja hrane.

• Komu je pomoč namenjena

Program razdeljevanja hrane podpira zagotavljanje hrane posameznikom ali zlasti ranljivim družinam, ki so se znašle v stiski. Ocenjuje se, da je bilo leta 2006 43 milijonov ljudi v EU-25 na robu pomanjkanja hrane. Odstotni delež je segal od 2 % na Danskem do 37 % na Slovaškem. V petih od desetih novih držav članic je kazalnik presegal 20 %.

Zlasti ranljivi so otroci iz revnih družin; njihovi prehranjevalni vzorci v prihodnosti povzročijo zdravstvene težave, vključno z zmanjšanim možganskim razvojem in zmanjšano sposobnostjo učenja.

Po poročilih so starejši ljudje pogosto podhranjeni; neustrezna in nezadostna prehrana zaradi revščine ali invalidnosti je pogost pojav.

Brezdomci so nedvomno ogroženi, kakor tudi prosilci za azil in občasni delavci migranti, ki na splošno niso zajeti v uradnih številkah; njihov status jih lahko ovira pri koriščenju storitev socialnega skrbstva, pomenijo pa precejšen delež upravičencev do brezplačne hrane v ljudskih kuhinjah.

• **Podlaga za ukrepanje Skupnosti**

Lakota, pomanjkanje, revščina in socialna izključenost spadajo med evropske probleme, ki jih je mogoče najti v vsaki državi članici. Program razdeljevanja hrane se neposredno ukvarja s temi problemi, v duhu Pogodbe, ki navaja, da je cilj Unije „*krepitev blaginje njenih narodov*“ ter da Unija „*spodbuja [...] solidarnost med državami članicami*“.

Konkretnije, program prispeva k izpolnjevanju ciljev SKP glede stabilizacije trgov in zagotavljanja, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah. Čeprav je bila SKP v preteklosti osredotočena na ukrepe v zvezi z zalogami, je bil njen namen vedno zagotoviti, da so potrebe zadovoljene.

Socialna podpora, ki jo zagotavljajo organi držav članic, je redko osredotočena na dostop do hrane. Pobude v zvezi s hrano, ki so usmerjene k socialno izključenemu in marginaliziranemu prebivalstvu, v glavnem prihajajo od dobrodelnih organizacij in se izvajajo s pomočjo prostovoljcev.

Na program razdeljevanja hrane bi bilo treba gledati kot na prispevek, ki lahko sproži ukrepanje države članice ter pomaga dobrodelnim ustanovam in civilni družbi razviti lastne pobude za zagotavljanje pravice do hrane vsem državljanom EU. Okvir EU lahko zagotovi izvajanje programa v skladu s standardi odgovornega upravljanja, ki veljajo v EU, in hkratio tesno povezanost z obstoječimi programi držav članic.

2. CILJI

Cilj programa razdeljevanja hrane je zmanjšati negotovost v zvezi s hrano in s tem pomagati zagotoviti pravico do hrane v EU. Cilji revizije programa bi morali biti:

- **zagotavljanje stabilnega vira hrane za ciljno populacijo,**
- **krepitev javnega upravljanja,**
- **večje usmerjanje na tiste, ki potrebujejo pomoč.**

3. POLITIČNE MOŽNOSTI

Možnost 1 – Samo intervencija („ohranjanje sedanjega stanja“)

Če se nakupi na trgu ne morejo stalno uporabljati, bo program razdeljevanja hrane odvisen od razpoložljivih intervencijskih zalog kot edinega vira hrane za razdeljevanje najbolj ogroženim. Te intervencijske zaloge bi se v okviru odgovornosti držav članic zamenjale za uporabnejše prehranske proizvode iste „družine“. Tako kot zdaj bi hrano nato razdelile izbrane organizacije.

Za poenostavitev postopkov bi imela vsaka država članica neposreden dostop do intervencijskih zalog na svojem ozemlju, stroški prevoza pa bi bili zajeti v javnih razpisih. Razpoložljive zaloge bi se lahko prenašale med državami članicami, odvisno od posebnih dogovorov med zadevnimi državami članicami. Informacije v zvezi z mobiliziranimi zalogami bi bile na voljo prek elektronskega informacijskega in komunikacijskega sistema Komisije.

Možnost 2 – Intervencijske zaloge, dopolnjene z nakupi na trgu

Program bi še naprej temeljil na dobavah iz intervencijskih zalog, kadar bi bile te na voljo, dopolnjevali pa bi jih nakupi na trgu. Če razpoložljive zaloge ne bi bile ustrezne (npr. neprimerne kakovosti za človeško prehrano) ali če bi zaradi njihove lokacije nastali nerazumno visoki prevozni stroški, jih državam članicam ne bi bilo treba uporabiti za program razdeljevanja hrane.

Kadar bi se uporabile intervencijske zaloge, bi bil postopek poenostavljen, tako kot pri možnosti 1. Proizvodi, primerni za nakup, ne bi bili več omejeni na sedanje „družine“ proizvodov, prav tako ne bi bilo potrebe po predhodni razdelitvi po vrstah proizvodov. Države članice bi lahko odločale, katere proizvode bodo kupile.

Zaradi večje preglednosti bi morale države članice na spletu objaviti informacije v zvezi z razpisi.

Možnost 3 – Samo nakupi na trgu

Povezave z intervencijskimi zalogami ne bi bilo več in program bi temeljil izključno na prenosu proračunskih sredstev, ki bi se uporabljala za nakupe na trgu. Države članice bi lahko brez omejitev odločale, katere proizvode bodo kupile z dodeljenimi sredstvi Skupnosti.

Tako kot pri možnosti 2 bi to ponujalo večjo prožnost, omogočilo boljše prehransko ravnotežje kot zdaj ter učinkovitejše upravljanje programa razdeljevanja hrane. Poudarek bi bil na širjenju informacij o razpisih, tako kot pri možnosti 2.

Možnost 4 – Opustitev programa razdeljevanja hrane

Z manjšo razpoložljivostjo intervencijskih zalog je program izgubil vsaj del smisla in bi ga bilo treba po letu 2009 opustiti ali postopno odpraviti.

4. HORIZONTALNA VPRAŠANJA

- **Vključevanje v širši okvir socialne politike**

EU trenutno usklajuje ukrepe držav članic v boju proti revščini in socialnemu izključevanju z izmenjavo dobrih praks in drugih oblik vzajemnega učenja. Ta vidik bi lahko okrepili v novem programu razdeljevanja hrane.

- **Usmeritev na upravičence**

Vprašanja zadevajo usmerjanje pomoči v hrani na konkretno(-e) populacijo(-e), merila usmerjanja in najustreznejšo raven za opredelitev te usmeritve.

- **Zmanjševanje ostankov živil**

V številnih državah članicah se dobrodne ustanove že pogajajo s trgovinami in drugimi prodajalnami sveže hrane, da bi dobile neprodane, a še vedno uporabne proizvode in jih razdelile potrebnim pomoči. Od držav članic, ki sodelujejo v programu razdeljevanja hrane, bi se lahko zahtevalo, da vključijo ukrepe v zvezi z zbiranjem odvečnih živil, ki bi se sicer odvrгла.

- **Administrativno upravljanje**

Zaradi večje preglednosti in usklajenosti s cilji programa bi bili lahko v večletnih nacionalnih programih opredeljeni nacionalne prednostne naloge, ciljni upravičenci, vrste proizvodov in/ali obrokov, ki se dobavijo, itd. S podrobnimi postopki bi se zagotovila preglednost razpisnega postopka.

- **Proračun in financiranje**

Večletni okvir bi omogočil kontinuiteto ter srednjeročno načrtovanje držav članic in dobrodelnih ustanov. Uporabljena merila za razdelitev proračuna bi bilo treba pregledati in upoštevati sofinanciranje držav članic.

- **Boni za hrano**

Možnost, da bi program razdeljevanja hrane temeljil na sistemu bonov za hrano, je bila zavrnjena zaradi nevarnosti goljufije. Nadzorni postopki bi bili obremenjujoči, učinkovitost slaba, transakcijski stroški pa visoki.

5. ANALIZA UČINKOV

Makroekonomskih učinkov ali vplivov možnosti na **okolje** ni bilo mogoče količinsko določiti. Ocenjuje se, da ne bi bilo nobenega **mednarodnega** učinka; uvoženi proizvodi bi izpolnjevali pogoje za nakup na trgu. Možnosti so bile ocenjene predvsem v smislu vpliva na **javne politike držav članic, dobrodne ustanove in upravičence programa**.

Ker je verjetno, da bo razpoložljivost intervencijskih zalog zgolj občasna, je učinek **možnosti 1** le malenkost manj skrajšen kot učinek **možnosti 4**: prva vodi v odločno racionalizacijo programa, druga pa v njegovo popolno opustitev.

Zanašanje izključno na intervencijske zaloge (**možnost 1**) bi povzročilo veliko zmanjšanje količine razdeljene hrane; program razdeljevanja hrane ne bi več deloval v sedanjem obsegu in bi ogroženim zagotavljal le malo podpore.

Če proizvodi niso na voljo iz intervencijskih zalog, bi glede na proračun za leto 2008 izgube dobrodelnih ustanov, ki izvajajo razdeljevanje hrane, znašale 305 milijonov EUR. Dobrodelne organizacije in službe socialnega skrbstva bi morale skrčiti svoje programe ali poiskati dodatno pomoč pri zasebnih donatorjih in organih držav članic ali lokalnih organih.

Opustitev programa (**možnost 4**) ali zanašanje programa izključno na intervencijske zaloge (**možnost 1**) bi lahko neposredno vplivala na 13 milijonov ljudi (številke iz leta 2006 – 15 sodelujočih držav članic).

Verjetno je, da bi se v novih državah članicah razdeljevanje pomoči v hrani najbolj ogroženim praktično prenehalo. V „starih“ državah članicah bi se količina razdeljene pomoči v hrani zmanjšala sorazmerno z odstotkom pomoči, ki bi ga pomenil prispevek EU.

Medtem ko bi v „starih“ državah članicah razviti sistemi socialnega skrbstva še naprej dosegali družine z nižjimi dohodki, pa ta pomoč (ki večinoma ne vključuje zagotavljanja hrane) v splošnem ne seže do socialno izključenih, ki bi jih opustitev programa najbolj prizadela.

Naraščajoče cene hrane in energije pomenijo, da bi imel učinek še resnejše posledice za prebivalstvo EU, za katero velja, da je na robu pomanjkanja hrane – in zlasti za otroke.

Možnosti 2 in 3 bi imeli podoben učinek, saj bi omogočili nadaljevanje programa. Obe imata to prednost, da ponujata prožnost glede na vrsto hrane, ki se lahko razdeljuje. Sedanje omejevanje nakupov na proizvode iste „družine“, iz katere so razpoložljive intervencijske zaloge, bi bilo odpravljeno, kar bi dobrodelnim ustanovam omogočilo, da bi izboljšale raznolikost in prehransko kakovost zagotovljene hrane.

Nove države članice, ki sodelujejo v programu, vidijo program Skupnosti kot bistven. Omogočil je veliko višjo raven podpore ogroženim kot odgovor na jasno potrebo v teh državah ter pomagal povečati učinkovitost in strokovnost dobrodelnih NVO.

Poleg tega zagotavljanje pomoči v hrani ponuja prvi stik med dobrodelnimi ustanovami in ogroženim prebivalstvom. Tako lahko dobrodelne ustanove organizirajo tudi drugo podporo prek ustreznih služb socialnega skrbstva in socialno izključenim pomagajo k vnovičnemu vključevanju v družbo.

Vključevanje v širši okvir socialne politike

Program razdeljevanja hrane bi lahko več prispeval k spodbujanju socialnega vključevanja z izbiro ciljev, ciljnih skupin in proizvodov, načinom organizacije in razdeljevanja hrane ter vključevanjem interesnih skupin v finančne in druge zadeve programa. Pri tem pa bi imele nekatere NVO zaradi odvisnosti od pretežno prostovoljne delovne sile težave pri prevzemanju novih upravnih nalog.

Usmeritev

Države članice bi se morale še naprej usmerjati k prebivalstvu, za katerega verjamejo, da mu je mogoče najučinkoviteje pomagati, ob upoštevanju posebnih razmer in potreb v državi.

Ostanki živil

V EU obstajajo različne pobude za zbiranje in ponovno razdeljevanje teh živil ogroženim, vendar je mogoče storiti več, na primer kar zadeva logistično podporo in izmenjavo informacij. Preprečevanje odmetavanja ostankov živil ima ekološke posledice in je lahko tudi način za povečevanje proračuna za hrano dobrodelnih organizacij.

Vpliv na proračun

• Proračun EU

Možnost 1: program razdeljevanja hrane bi se zanašal izključno na intervencijske zaloge, ki bi bile na voljo zgolj občasno. Na podlagi razpoložljivosti intervencijskih zalog za program za leto 2008 bi bil obseg porabe od nič do 25 milijonov EUR, kar pri sedanjem proračunu pomeni prihranek od 275 do 305 milijonov EUR.

Možnost 4: opustitev programa razdeljevanja hrane pomeni prihranek celotnega proračuna, saj ni nobenih spremljevalnih ukrepov, ki bi pomenili stalne izdatke.

Možnosti 2 in 3 imata podoben vpliv na proračun. Medtem ko se o obsegu programa razdeljevanja hrane ni razpravljalo, je jasno, da bi moral ostati program, ki delno prispeva k zadovoljevanju potreb držav članic po pomoči v hrani.

V oceni za ohranitev proračuna programa razdeljevanja hrane na realni ravni iz leta 2003, narejeni na podlagi referenčne populacije v vseh 27 državah članicah, se zahteva povečanje proračuna na skoraj 500 milijonov EUR v letu 2008.

Dvakratno povečanje proračuna bi dobrodelne ustanove zlahka absorbirale, zlasti glede na visoke cene hrane. V zadnjih letih je bil dodeljeni proračun programa vedno nižji od zahtev držav članic.

• Načrtovanje

Prednost večletnega načrtovanja je, da bi državam članicam omogočilo srednjeročno perspektivo, zagotavljanje dobave hrane iz leta v leto ter večjo prožnost pri izvajanju programa razdeljevanja hrane.

Letno spremljanje bi omogočalo morebitne potrebne prilagoditve. Neporabljenih sredstev ne bi bilo mogoče prenašati v naslednje obdobje.

• Metodologija za razdelitev proračuna

Sedanja razdelitev proračuna temelji na sporočenih potrebah držav članic in „najboljši oceni“ števila ogroženih oseb v vsaki državi članici. Zaradi boljšega izražanja kohezijskih ciljev so bile obravnavane nove metode izračunavanja razdeljevanja proračuna, v katerih so upoštevane kombinacije različnih kazalnikov.

• Sofinanciranje

Sofinanciranje bi pomenilo večje vključevanje nacionalnih uprav in bi omogočilo povečanje obsega programa razdeljevanja hrane. Stopnja sofinanciranja bi se lahko razlikovala za kohezijske in nekohezijske države članice.

Upravni stroški in poenostavitev

Uporaba intervencijskih zalog (možnosti 1 in 2) pomeni dodatne stroške in upravne korake, kar pomeni, da bi bil del vrednosti dodeljenega proračuna lahko izgubljen, medtem ko je posledica nakupa hrane na trgu (možnosti 2 in 3) lahko ekonomija obsega.

Možnost 2 bi poenostavila dostop držav članic do intervencijskih zalog, pri čemer učinkovitost ne bi bila nič manjša kot pri možnosti 3, ki omogoča zgolj prenose proračunskih sredstev. Prednost uporabe intervencijskih zalog je krajši čas skladiščenja zalog, kar pomeni nižje stroške upravljanja in financiranja.

Vtis odgovornega upravljanja

Zmanjševanje ali opustitev pomoči bi upravičenci in javnost slabo sprejeli. Možnosti 2 in 3 bi ohranili sedanjo pozitivno podobo programa razdeljevanja hrane. Uporaba intervencijskih zalog za program (možnosti 1 in 2), zlasti če bi zaloge dosegle visoko raven, bi bila pozitivno sprejeta in bi odražala odgovorno upravljanje na ravni EU.

6. SPREMLJANJE, OCENJEVANJE IN POROČANJE

Redno beleženje kazalnikov bi omogočilo stalno ocenjevanje usklajenosti programa razdeljevanja hrane z njegovimi cilji in stalne izboljšave programa.

Nadzorni postopki bi ostali v rokah uprav držav članic. Komisija bi izvajala redne revizije.

Sodelujoče države članice bi predložile večletne programe, v katerih bi določile ciljno(-e) populacijo(-e), izbrane organizacije za razdeljevanje, proizvode za razdeljevanje itd. in letna poročila o izvajanju.

7. SKLEPNA UGOTOVITEV

Program EU za pomoč v hrani najbolj ogroženim ni namenjen reševanju vsega pomanjkanja hrane v državah članicah. Njegov cilj je, da poveča in/ali sproži ukrepanje držav članic ter pomaga dobrodelnim ustanovam in civilni družbi razviti lastne pobude za zagotavljanje pravice do hrane vsem državljanom EU.

Možnosti 2 in 3 izpolnjujeta zastavljene cilje prenovljenega programa razdeljevanja hrane. Poleg poenostavljenega in odgovornejšega upravljanja bi se s tem programom lahko uvedle novosti, kar zadeva ostanke živil in vključevanje v širši družbeni okvir.