



Брюксел, 11.4.2013  
COM(2013) 194 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Окончателен доклад за прилагането на инструмента на ЕС за продоволствена  
помощ**

{SWD(2013) 107 final}

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## Окончателен доклад за прилагането на инструмента на ЕС за продоволствена помощ

### СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

AFSI	Инициатива за продоволствена сигурност от Акуила
AGIR Сахел	Световен алианс за инициативата за устойчивост
AU-IBAR	Панафриканско бюро за животински ресурси на Африканския съюз
СДС/СДР	Стратегически документ за страна/регион
DEVCO	Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid
ЕФР	Европейски фонд за развитие
ЕС	Европейски съюз
ФАО	Организация по прехрана и земеделие на ООН
FSTP	Тематична програма за продоволствена сигурност
IFAD	Международен фонд за развитие на селското стопанство
МФР	Многогодишна финансова рамка
НПО	Неправителствена организация
НУ	Недържавен участник
PSNP	Програма за защита на производството
SHARE	Подкрепа за устойчивостта на Африканския рог
РДС	Работен документ на службите
ООН	Организация на обединените нации
РГВР ООН	на Работна група на високо равнище на Организацията на обединените нации
UNRWA	Агенцията на ООН за подпомагане на палестинските бежанци
СБ	Световната банка
СПП	Световна продоволствена програма

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2008 г. дългосрочната тенденция към понижаване на цените на храните пое обратна посока с рязко покачване на цените на основните храни. В резултат на това **над 100 милиона души в развиващите се страни бяха изложени на глад**. Високите и променливи цени на храните влошиха продоволствената несигурност, особено по отношение на най-уязвимите групи от населението, и доведоха до бунтове за храна в няколко страни.

По време на срещата на върха на Г-8 през юли 2008 г. Комисията обяви намерението си да **създаде инструмент за продоволствена помощ в размер на 1 млрд. евро, за да реагира широкомащабно на последиците от кризата с цените на храните**, тъй като отговорът на ЕС чрез съществуващите инструменти<sup>1</sup> се нуждаеше от подсилване, за да бъдат задоволени нуждите, произтичащи от такъв икономически шок. На 16 декември 2008 г. беше създаден инструментът за продоволствена помощ („инструмент за бързи ответни мерки във връзка с покачващите се цени на храните в развиващите се страни“).

Инструментът на ЕС за продоволствена помощ беше **първата голяма финансова реакция на продоволствената криза** и спомогна за укрепване на международното сътрудничество в рамките на ООН и Г-8. По-голямата част от инструмента за продоволствена помощ допълни помощта от 3,9 млрд. щатски долара, предоставена от Комисията на Инициатива за продоволствена сигурност от Акуила (AFSI). Инициатива за продоволствена сигурност от Акуила, на стойност 22 млрд. щатски долара, беше подета от лидерите на Г-8 през юли 2009 г. в подкрепа на устойчивото земеделие и продоволствената сигурност в развиващите се страни за период от три години. Като последващи действия на тези ангажименти **ЕС наскоро поде две нови инициативи в отговор на масовите продоволствени кризи, засегнали района на Африканския рог и Сахел** (SHARE<sup>2</sup> и AGIR<sup>3</sup> Сахел). Освен това Комисията прие нова политическа рамка за укрепване на устойчивостта на най-уязвимите групи от населението и общности спрямо бъдещи кризи<sup>4</sup>.

За период от **три години (2009—2011 г.)** инструментът на ЕС за продоволствена помощ **се използваше най-вече за времето между предоставянето на спешна помощ и предоставянето на средносрочна или дългосрочна помощ за развитие**. Неговите цели бяха:

- насърчаване на позитивната реакция под формата на по-голямо предлагане от страна на селскостопанския сектор в целеви страни и региони;
- смекчаване на негативните последици за местното население от нестабилните цени на храните в съответствие с глобалните цели за продоволствена сигурност, включително стандартите на ООН за хранителни потребности; както и
- засилване на производствения капацитет и подобряване на управлението на селскостопанския сектор с цел увеличаване на устойчивостта на интервенциите.

В съответствие с тези цели три категории мерки отговаряха на условията за финансиране — мерки за **по-добър достъп до суровини, други производствени**

<sup>1</sup> Механизъм за защита срещу уязвимостта FLEX (500 млн. евро), пакет Б от Европейския фонд за развитие (185,9 млн. евро), Тематична програма за продоволствена сигурност (50 млн. евро) и ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (210 млн. евро).

<sup>2</sup> Подкрепа за устойчивостта на Африканския рог (SHARE).

<sup>3</sup> AGIR: Световен алианс за инициативата за устойчивост

<sup>4</sup> COM(2012) 586.

**фактори и услуги за селското стопанство, мерки от типа „предпазна мрежа“ и други мерки с по-малък обхват, имащи за цел увеличаването на производството въз основа на нуждите на съответната страна.**

Настоящият доклад предоставя информация за различните мерки за прилагане, които са предприети, за резултатите и вероятното въздействие, както и за основните изводи и препоръки за подобряване на настоящите и бъдещите програми на ЕС за продоволствена сигурност.

Настоящото съобщение е придружено от работен документ на службите (РДС), който предоставя по-подробна информация за предприетите мерки и тяхното краткосрочно въздействие.<sup>5</sup>

## **2. ПРОГРАМИРАНЕ И ПРИЛАГАНЕ**

През март 2009 г. Комисията представи на Европейския парламент и Съвета **Цялостен план за прилагане** на инструмента за продоволствена помощ, съдържащ списък с целеви страни и предвидения баланс между субектите, които отговарят на условията за прилагането му. Той включваше следното примерно разпределение на финансовите средства: i) 920 млн. евро следваше да бъдат отпуснати на 50 страни, определени въз основа на примерни критерии, ii) 60 млн. евро следваше да се използват за интервенции на регионално равнище в Африка, и iii) 20 млн. евро бяха заделени за мерки за подкрепа.

**Всички средства бяха поети като задължения до май 2010 г.** Бързината, с която беше получено одобрението, се дължи до голяма степен на създаването на работна група от Комисията, използването на ускорени процедури, както и на проявената гъвкавост от страна на Европейския парламент, който се съгласи да упражни правото си на контрол в съкратени срокове.

Въпреки че голяма част от дейностите се изпълняват по план, в процеса на изпълнение **в Цялостния план** бяха въведени редица **изменения в общ размер 5,2 % от средствата по инструмента на ЕС за продоволствена помощ**<sup>6</sup>. Инструментът не можа да бъде приложен на Коморските острови, а в няколко страни размерът на предвиденото финансиране беше намален (напр. в Мадагаскар, Гвинея, Сао Томе и Принсипи) или увеличен (напр. в Замбия). Някои програми за бюджетна подкрепа не можаха да бъдат изпълнени според първоначално предвиденото<sup>7</sup>, но, от друга страна, **подкрепата, предоставена чрез НПО и агенции на държавите членки на ЕС, нарасна в сравнение с първоначалните планове.**

**Голяма част от дейностите приключиха през 2011 г.** Няколко интервенции обаче приключиха едва през първата половина на 2012 г.<sup>8</sup> До 31 декември 2010 г. в рамките на инструмента на ЕС за продоволствена помощ бяха сключени<sup>9</sup> общо **179 договора и споразумения**, обхващащи **232 проекта**. Операциите за бюджетна подкрепа и проектите с международни и регионални организации, както и мерките за подкрепа, бяха управлявани централно от ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, а

<sup>5</sup> SWD(2013) 107.

<sup>6</sup> SWD(2013) 107.

<sup>7</sup> Програмите за бюджетна подкрепа за Коморските острови, Мадагаскар, Нигер, Етиопия и Замбия бяха намалени в сравнение с планираното.

<sup>8</sup> За много малко на брой проекти Комисията разреши удължаване на срока до 31 декември 2012 г. поради пренасочване на средствата на по-късен етап към добре функциониращ проект (в Замбия) или към трудни условия (в Мали, Йемен, Афганистан и Киргизстан).

<sup>9</sup> С изключение на 5,8 млн. евро за Замбия, за които договорът беше сключени през 2011 г.

проектите с НПО и агенции на държавите членки бяха предоставени на делегациите на ЕС през януари 2010 г. Комисията **изплати почти 100 % от общата сума от 983,7 млн. евро** (с изключение на мерките за подкрепа). Този много висок процент беше постигнат благодарение на прилагането на ускорени процедури, обстойно наблюдение и гъвкавост при пренасочване на средствата.

Максимален размер от 2 % от средствата по инструмента на ЕС за продоволствена помощ (т.е. максимум 20 млн. евро) беше предвиден в регламента за **мерките за подкрепа**, по-специално за наемане на срочно наети служители в делегациите на ЕС и за наблюдение, одит, оценка, проучвания, конференции и техническа помощ. В крайна сметка за **тези цели бяха използвани 17,3 млн. евро**. В допълнение към мерките за подкрепа Комисията преразпредели десет длъжности на равнище централа, за да подготви създаването на инициативата.

### 3. НАБЛЮДЕНИЕ, ОДИТ И ОЦЕНКА

Прилагането на инструмента за продоволствена помощ беше следено внимателно: **176 проекта** (над 75 % от проектите по инструмента за продоволствена помощ) бяха **проследени с помощта на подход за наблюдение, насочен към постигането на резултати**, а 236 доклада за наблюдение бяха изготвени от външни експерти, анализирани от служителите на Комисията в Брюксел и в делегациите на ЕС и в повечето случаи споделени с партньорите по прилагането и местните власти.

Проектите получиха добри оценки, като 70 % от тях бяха оценени с „много добър и добър“, за 23 % беше отбелязано „с проблеми“ и само 7 % са определени като проекти „с големи трудности“<sup>10</sup>. **Тези резултати са сходни със средните стойности, получени при използване на подхода за наблюдение, насочен към постигането на резултати, като цяло от проектите на ЕС, оценени през 2011 г.**<sup>11</sup> Често на по-късен етап от времетраенето на проекта е провеждано второ наблюдение с цел проверка на напредъка при изпълнението и на предприетите последващи действия във връзка с отправените препоръки.

Освен това партньорите по прилагането<sup>12</sup>, с които бяха организирани посещения на място и редовни координационни срещи, подаваха **редовни доклади за постигнатия напредък и специални окончателни доклади**. Цялата информация за наблюдението беше отразена в **глобално информационно табло за управление**, разработено като интерактивен инструмент за актуализиране в реално време на информацията за наблюдението в Комисията и в делегациите на ЕС.

Бяха извършени **независими оценки** на три равнища: i) **на равнище проект** — за проектите, изпълнявани от международни организации, НПО и агенции на държавите членки, ii) **на равнище партньор по прилагането** (напр. ФАО<sup>13</sup>, AU-IBAR), и iii) **на глобално равнище** — за инструмента на ЕС за продоволствена помощ<sup>14</sup>. В периода

<sup>10</sup> Може да намерите окончателния доклад за наблюдението, насочено към постигането на резултати, на уебсайта на ГД „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid.

<sup>11</sup> Годишен доклад за 2012 г. относно политиките на Европейския съюз за развитие и външно подпомагане и тяхното изпълнение през 2011 г. (SWD(2012) 242 final).

<sup>12</sup> В раздел 4 „Резултати и вероятно въздействие“ са представени обобщени данни от докладите.

<sup>13</sup> „Инструмент на Европейския съюз за продоволствена помощ. Изграждане на основите за бъдещи действия. Първоначален преглед на избрани проекти“. („European Union Food Facility. Foundations for future action. An Initial Review of Selected Projects“), [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ISFP/EuFF\\_web.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/EuFF_web.pdf)

<sup>14</sup> Инструмент за продоволствена помощ — окончателна оценка (Food Facility: Final Evaluation): [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/food\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/food_intro_en.htm)

2011—2012 г. беше направена окончателна оценка на инструмента на ЕС за продоволствена помощ по методиката за оценяване на Комисията. В оценката по-точно се стига до заключението, че при прилагането на инструмента за продоволствена помощ Комисията е действала ефикасно и ефективно, интервенциите са били уместни и проектите са оказали несъмнено положително въздействие върху бенефициерите. Счита се обаче, че по-дълъг период на прилагане и по-тесен географски обхват биха могли да доведат до по-голямо въздействие. Освен това наскоро Европейската сметна палата публикува специален доклад относно ефективността на помощта от ЕС, предназначена за продоволствена сигурност в Субсахарска Африка, в който се препоръчва, наред с другото, ЕС да проучи доколко е възможно създаването на постоянен инструмент за справяне с последствията от евентуални бъдещи кризи с хранителните продукти в развиващите се страни<sup>15</sup>.

#### 4. РЕЗУЛТАТИ И ВЕРОЯТНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Въпреки че се прилагаше през сравнително кратък период от време, инструментът за продоволствена помощ се оказа от полза за над **59 милиона преки бенефициери**, като **действието му се разпростря върху 93 милиона непреки бенефициери**, повечето от които уязвими дребни земеделски стопани и техните семейства<sup>16</sup>. Интервенциите бяха съобразени с политиките и приоритетите на страните партньори и изпълнени в условия на **координация, взаимно допълване и съгласуваност с инструментите на ЕС за продоволствена сигурност**, като Тематичната програма за продоволствена сигурност и програмите на държавите членки на ЕС и други донори.

Над **65 % от интервенциите увеличиха мащаба на текущите операции** чрез допълнително финансиране, предоставено с помощта на съществуващи структури за изпълнение, когато това беше уместно и възможно. Това позволи да се **реагира бързо и беше съобразено с краткия период от време за прилагане на инструмента за продоволствена помощ**. Замислено като част от координираната международна реакция на РГВР на ООН на кризата с цените на храните, почти **60 % от финансирането беше предоставено чрез агенциите на ООН**.

Ето защо **благодарение на широкото присъствие на агенциите на място реакцията беше навременна и адаптирана**, което от своя страна осигури добро видимо присъствие на инструмента за продоволствена помощ на национално равнище. Инструментът за продоволствена помощ също така изигра важна роля за **укрепване на партньорствата на Комисията с агенциите на Организацията на обединените нации**<sup>17</sup> със седалище в Рим, което в крайна сметка доведе до подписването на декларация за намерение за създаване на рамка за програмно сътрудничество в областта на продоволствената сигурност и храненето.<sup>18</sup> Интервенциите бяха осъществени от **над 425 недържавни участници**, повечето от които установени на местно и национално равнище. С повече от две трети от тях договорите бяха сключени от агенциите на ООН, а със 124, работещи в рамките на покана за представяне на

<sup>15</sup> Специален доклад № 1: „Ефективност на помощта за развитие от Европейския съюз, предназначена за продоволствена сигурност в Субсахарска Африка“, 2012 г., Европейска сметна палата.

<sup>16</sup> Тези стойности не включват интервенциите за бюджетна подкрепа, нито дейностите на регионалните организации.

<sup>17</sup> ФАО, Световната продоволствена програма и IFAD.

<sup>18</sup> Декларация за намерение — Програмно сътрудничество в областта на продоволствената сигурност и храненето, подписано от ФАО, Световната продоволствена програма, IFAD и Комисията на 27 юни 2011 г.

предложения, договорите бяха сключени от Комисията.

Основните постижения, резултатите и краткосрочното въздействие на интервенциите, осъществени благодарение на инструмента за продоволствена помощ, са представени по-долу за всеки от трите вида интервенции, предвидени в регламента.

#### **4.1. Мерки за по-добър достъп до суровини, други производствени фактори и услуги за селското стопанство**

Повечето от интервенциите по инструмента за продоволствена помощ (62 %) бяха насочени към подобряване на земеделското производство на дребните земеделски стопани и/или на достъпа им до суровини и други производствени фактори. Разпределението на суровини и други производствени фактори за селското стопанство представляваше преобладаващата част от проектите, осъществени от ФАО и НПО. 124 600 т сертифицирани и подобрени семена и 950 000 т торове бяха раздадени на съответните земеделски производители. Основното предизвикателство в тази област беше да се спазят специфичните изисквания, свързани със земеделския календар, въпреки стриктните процедури по възлагане на обществени поръчки и ограничената наличност на местния пазар. Както беше съобщено от партньорите по прилагането, различните проекти доведоха до **средно увеличаване на земеделското производство с 50 %** (този процент варира между 20 % и 100 %) и **средно увеличаване на годишния доход на домакинствата с близо 290 евро** (тази сума варира между 40 и 2 100 евро).

**В Гватемала ФАО и СПП съвместно спомогнаха за увеличаване на земеделската производителност и капацитета на продажбите на 14 000 дребни земеделски стопани.** В района на Горен Верапас производителността на царевича на земеделските производители нарасна от средно 2,1 т на хектар до средно 3,5 т на хектар. Домакинствата можаха да произведат излишъци от средно 20 %, като някои производители успяха да постигнат добро равнище на организация и да се вмести в международните стандарти за качество.

Производството беше увеличено и чрез проекти, **насочени към животновъдите, като им бяха предоставени общо 834 000 глави** (говеда, кози, свине и пилета). Беше оказано важно въздействие по отношение на производителността чрез **увеличаване на селскостопанската механизация** (в Замбия например използването на по-леки инструменти за засяване вместо тежки плугове насърчи равенството между половете, тъй като саденето и плевенето са традиционно женска работа) и **намаляване на смъртността** чрез ваксинация на добитъка.

**AU-IBAR осъществиха проект в 28 страни от Субсахарска Африка** под наслов „Ваксини за контрол на пренебрегваните болести по животните в Африка“ (*Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa — VACNADA*). Общо **44,6 милиона глави добитък бяха ваксинирани** срещу 4 заразни болести по животните, което доведе до драстично намаляване на появата на тези болести в съответните райони. **По-добрият имунитет, придобит чрез ваксиниране, позволи на животновъдите** (особено на дребните земеделски стопани, които не могат да си позволят да платят за ваксинация) **да запазят животните си, да продадат излишъка и да покрият домакинските и непредвидените си разходи.**

Чрез проекта също така се подобриха производственият капацитет (в някои случаи със 100 %) и качеството на избраните ваксини чрез доставки на оборудване и модернизиране на съоръженията на лабораториите, произвеждащи ваксините, и чрез дейности по обучение за повишаване на капацитета на ветеринарните служби.

При повечето проекти **раздаването на семена/тор и добитък беше придружено от раздаването на инструменти, ваксини и селскостопански машини.** На бенефициерите бяха предоставени над 88 000 машини и съоръжения за периода след прибиране на реколтата. Партньорствата с частния сектор, по-специално чрез местните аграрни търговци, допринесоха не само за **увеличаване на наличността и**

**разпространението на суровините и другите производствени фактори, но също така стимулираха местната икономика.** Различни проекти включваха разнообразяване на производството (напр. градинарство в Бангладеш, малка животновъдна ферма в Танзания, рибовъдни басейни, средно голяма плантация от хлебни банани или отглеждане на зеленчуци в Хаити), което осигури на бенефициерите **достъп до по-разнообразна храна.** Освен това, благодарение на проектите, се увеличи производството, предназначено за предлагане на пазара, като по този начин домакинствата, които по-рано произвеждаха само за собствено потребление, започнаха да получават малки парични постъпления в брой.

В рамките на проекта „Self Help Africa“, осъществен в Етиопия, **17 500 домакинства увеличиха земеделското си производство с 35 %**, като за целта им бяха раздадени 606 т подобрен посевен материал, 29 т храна за животни, 278 000 ветеринарни лекарства (антибиотици и антихелминтици), селскостопански машини (машини за почистване на семена, помпи за напояване, съоръжения за млечни стопанства) и изградени 16 хранилища за семена. **Годишният доход на бенефициерите се увеличи от приблизително 290 евро на 1 500 евро.**

Операциите имаха за цел **изграждане на капацитет за подпомагане на устойчивото повишаване на земеделската производителност.** Дейностите за изграждане на капацитет бяха свързани с широка гама от действия, като например обучението на земеделските производители на земеделски и напоителни техники. Чрез тях беше увеличен капацитетът и на местни групи от земеделски производители и сдружения на производители. Освен това курсовете на обучение не бяха предназначени само за земеделски производители, а и за държавни служители и други заинтересовани лица. Почти **2,5 милиона души се възползваха от различните дейности по обучение.** Различните методики за популяризиране, като например полевите училища за земеделски производители и ръководителите на селски райони, бяха ефективни канали за даване на съвети чрез провеждане на демонстрации в самите стопанства на начини за устойчиво активизиране на производството, добри земеделски практики, консервационно земеделие, управление на плодородието на почвата, напояване в малък мащаб, разнообразяване на посевите и др.

В **Замбия** производството на храни се увеличи благодарение на по-добър достъп до суровини и други производствени фактори за селското стопанство и популяризиране на принципите на консервационното земеделие. По време на дните за популяризиране в полевите училища за земеделски производители (ПУЗП) 400 служители по популяризирането предадоха своите знания в областта на консервационното земеделие на 28 водещи земеделски производители, като всеки от тях, от своя страна, обучи 15 други участващи земеделски производители. По този начин знанията достигнаха до почти 180 000 земеделски производители.

Разпространението на практики от консервационното земеделие доведе средно до **увеличение от 30 % на производството на царевича — от 2 т на хектар до 2,6 т на хектар.** Като продължение на 16,9 млн. евро, предоставени за проекта чрез инструмента за продоволствена помощ, планирано е предоставянето на допълнителни 11,1 млн. евро (финансирани от Европейския фонд за развитие) с цел по-широко разпространение на методите на консервационното земеделие в страната.

#### **4.2. Мерки от типа „предпазна мрежа“ и интервенции в областта на прехраната**

Интервенциите от типа „предпазна мрежа“, възлизащи приблизително на 138 млн. евро, позволиха на бенефициерите да се справят с последиците от високите цени на храните предимно чрез проекти от типа „пари в брой/храна срещу труд“ и купонни схеми. Бедните от селските райони (а понякога и от градовете) се възползваха от мерки от типа „предпазна мрежа“ (напр. по Програмата за защита на производството (PSNP) в Етиопия) и проекти от типа „пари в брой или храна срещу труд“ (напр. в Сиера Леоне и Пакистан). Мерките от типа „предпазна мрежа“ бяха приложени от партньори с опит в



раздаването на пари в брой или храна, като Световната банка, UNRWA и Световната продоволствена програма, но също така от НПО, които използват една четвърт от сумите, предоставени чрез тях, по проекти от типа „пари в брой срещу труд“ (57 млн. евро).

В повечето случаи допълнителните доходи в резултат от дейностите помогнаха на бенефициерите да се справят с кризата с цените на храните, както и – в редица случаи – с природните бедствия, които ги засегнаха по време на прилагането на инструмента за продоволствена помощ (суши, наводнения). Освен това, благодарение на него, се увеличи устойчивостта на най-бедните и се избегна продажбата на техните производствени активи (животни, малки машини), което позволи на домакинствата да подобрят живота си след приключване на кризите.

**В Бангладеш** 607 000 души се възползваха от схемите „храна и пари в брой срещу труд“ чрез наемане на работа за кратък срок на 121 000 души маргинални или безимотни селскостопански работници по време на слабите сезони. **989 устойчиви на наводнения селскостопански активи, като диги, пътища за достъп, повдигане на нивото на сушата и форми за разсад, и напоителни съоръжения бяха изградени и възстановени за защитата на 1,7 млн. души.**

В много особени случаи беше раздадена и храна — в рамките на проекти „храна срещу труд“ или дори като продоволствена помощ за най-уязвимите групи хора. Например UNRWA раздаде 34 500 т храна в окупираната палестинска територия, а Световната продоволствена програма раздаде 96 600 т в страни, в които има райони, характеризирани се с остър недостиг на храна (напр. в Пакистан, Бангладеш и Гватемала).

**Над една трета (37 %) от проектите включваха дейности, свързани с храненето.** Чрез инструмента за продоволствена помощ се подобри хранителният статус на най-уязвимите групи хора, особено на децата. С цел смекчаване на последиците от кризата с цените на храните, целеви групи на няколко интервенции бяха конкретно децата до 6-годишна възраст и бременните жени и кърмачките. В Нигер, Мали и Либерия например бяха раздадени над 25 000 т храни с добри хранителни свойства и милиони витамини, а 141 000 бенефициери, най-вече майки и медицински и парамедицински персонал, бяха обучени на практики за подобряване на храненето.

**В Мали** повече от 11 милиона деца на възраст между 6 и 59 месеца получиха допълнителен прием на витамин А. 1 300 000 деца в **Нигер** се възползваха от кампании за сенсибилизация и осведомяване на майките за предотвратяване на неправилното хранене. В **Гватемала** 100 000 деца на възраст от 6 до 36 месеца и 50 000 бременни жени и кърмачки получиха допълнителни хранителни дажби, а 8 000 земеделски производители, произвеждащи само за собствено потребление, получиха хранителни дажби за участието си в дейности по обучение.

#### **4.3. Други мерки с по-малък обхват, насочени към увеличаване на земеделското производство**

Много от проектите включваха и други елементи, чиято цел беше подобряване на производството, например чрез намаляване на загубите след прибиране на реколтата, подобряване на наличието и съхранението на водата или улесняване на достъпа до пазара. Общо 315 350 ха земеделски земи бяха възстановени или напоени, а 13 656 диги, язовири и микроязовири и над 10 600 км пътища (най-вече второстепенни свързващи пътища) бяха възстановени или изградени. Освен това други мерки с по-малък обхват предвиждаха предоставянето на микрокредитиране или изграждането на центрове за семена и научноизследователски бази.

**В Северен Афганистан** 4 880 семейства участваха в програми от типа „пари в брой срещу труд“ по дейности, свързани с инфраструктурата и водата, резултатът от които беше **построяването и възстановяването на 107 км пътища и 1 057 км напоителни канали. 3 164 ха земя бяха**

предоставени за целите на селското стопанство, като по този начин бяха подобрили земеделската производителност и достъпа до селата и пазарите, особено през зимния сезон. Вследствие на това 218 000 души се възползваха от възстановената и новопостроената инфраструктура и от мерките за защита от наводнения, а 6 500 семейства вече имат достъп до безопасна питейна вода.

Другите дейности бяха насочени към различни области, в това число риболов (в Камбоджа, Филипините, Гвинея, Мозамбик), градско земеделие (в Кения), подкрепа за стратегическата рамка (в Непал), размножаване на семена (в Буркина Фасо, Нигер, Непал, Мозамбик) или консервационно земеделие (в Замбия).

Инструментът за продоволствена помощ оказва положително въздействие върху живота на над **59 милиона преки бенефициери чрез насърчаване на устойчивото земеделско производство от дребните земеделски производители, намаляване на загубите след прибиране на реколтата и улесняване на достъпа до пазара.** Интервенциите подобриха капацитета на дребните земеделски стопани по отношение на земята, добитъка и управлението на водата, с което допринесоха за увеличаване и разнообразяване на техните източници на доходи. Освен това инструментът за продоволствена помощ допринесе за **подобряване на достъпа до храна и укрепване на положението с храните и храненето на най-уязвимите групи хора, особено на жените и децата.**

## 5. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

### Изводи

1. ЕС доказва своята способност да създаде и ефективно да приложи инструмента за продоволствена помощ на стойност 1 млрд. евро. Тази смела крачка **постави ЕС на водеща позиция сред общността на донорите по отношение на устойчивото земеделие и продоволствената сигурност.** Оттогава той продължава да бъде първи донор по отношение на продоволствената сигурност, която все още стои на челно място в международния дневен ред с Инициативата за продоволствена сигурност от Акуила и инициативата на Г-8 под наслов „Нов алианс за продоволствена и хранителна сигурност“.
2. Успешното прилагане на инструмента за продоволствена помощ се дължи до голяма степен на неговото **бързо създаване, неговия мащаб и преди всичко на неговата способност за реагиране.** Създаването, съответно от Комисията и от ООН, на две специализирани работни групи с цел мобилизиране на необходимата работна сила и експертен опит беше от основополагащо значение.
3. Главната цел беше **бързото справяне с последствията от кризата с цените на храните, а не с нейните причини.** Все пак благодарение на инструмента за продоволствена помощ се подобри готовността на бедните хора и общности да се справят с последващите кризи, което се оказа много полезно, тъй като много **страни от Субсахарска Африка отново бяха засегнати от продоволствени кризи в резултат на многобройни и взаимосвързани движещи сили,** в това число бедността, климатичните опасности, високите и нестабилни цени на храните, натиска върху природните ресурси (в това число неподходящите режими за поземлена собственост), бързия демографски растеж, неустойчивото управление и политическата нестабилност. Освен това най-уязвимите групи хора ще се сблъскват все по-често и все по-драматично с въздействието на тези фактори, особено в района на Сахел и Африканския рог.

4. Насочването на инструмента за продоволствена помощ към увеличаване на земеделското производство предизвика позитивна реакция под формата на по-голямо предлагане на местно равнище. Тези интервенции обаче не могат да заместят **необходимостта страните партньори да засилят дългосрочната си подкрепа за устойчивото земеделие и продоволствената сигурност.**
5. Постигането на целите на програмите се оказва предизвикателство в някои случаи поради сравнително краткия период на прилагане. Такъв беше случаят с SHARE и AGIR Сахел, при които **връзката между краткосрочните, от една страна, и средносрочните и дългосрочните интервенции, от друга страна, трябва да бъде засилена.**
6. Освен това интервенциите в рамките на инструмента за продоволствена помощ **бяха насочени предимно към наличността и достъпността на храната.** Макар че достъпът до храна е основен проблем, достъпът до питателна храна е всъщност още по-голямо предизвикателство в много от страните партньори. **Можеше да бъдат насочени повече усилия към справянето с майчиното и детското недохранване.**
7. През 2012 г. почти 30 милиона души от уязвимите групи от населението бяха засегнати от продоволствена криза в района на Африканския рог и Сахел, което подчертава **необходимостта ЕС да поддържа голям капацитет за предприемане на своевременни действия.** Както се препоръчва от Европейската сметна палата и Парламента, Комисията ще **установи най-добрите варианти за действие, като се възползва от изменението на Финансовия регламент и финансовата рамка.**

### Препоръки

ЕС следва да увеличи своята помощ за устойчивото земеделие и продоволствената сигурност. В рамките на своето географско програмиране за периода 2014—2020 г.:

1. ЕС следва да постави **устойчивото земеделие и продоволствената сигурност като основна точка в диалога си относно политиките със страните партньори** и допълнително да подпомага политиките и приоритетите на страните партньори, насочени към справяне с основните фактори, предизвикващи продоволствените кризи.
2. **При отпускането на помощта на ЕС следва да се обърне особено внимание на страните в ситуация на продоволствена несигурност.** Разработената от Комисията за тази цел „структурирана оценка на продоволствената сигурност“ следва да се използва пълноценно.
3. **Насърчаване на устойчивостта на най-изложените на риск хора, общности и страни партньори е основна цел на помощта на ЕС за продоволствената и хранителната сигурност.** В рамките на своя подход към устойчивостта, ЕС следва да увеличи подкрепата си за намаляване на уязвимостта чрез **увеличаване на капацитета на страните партньори да предотвратяват бъдещи шокове и да бъдат подготвени, както и да реагират адекватно на кризите при възникването им.** Това означава по-конкретно провеждането на по-качествени дейности по управление на риска от бедствия, най-вече в предразположените към бедствия страни партньори.
4. Въз основа на изводите **от прилагането на инструмента за продоволствена помощ, както и вследствие на подемането на инициативите SHARE и AGIR Сахел,** ЕС следва да **използва съществуващите инструменти и**

**неотдавнашната възможност за създаване на доверителни фондове за насърчаване на структурен подход** при подпомагането на страните партньори в случаи на продоволствени кризи.

5. Ако се използват винаги, когато е възможно, **съществуващите национални и регионални структури и капацитет**, действията на ЕС в отговор на продоволствените кризи ще бъдат подготвени в съответствие с естеството на кризата и нейния контекст. Този подход ще наложи да се вземат предвид не само ангажираността, но и **взаимовръзката между продоволствената сигурност**, от една страна, и **управлението, нестабилността на държавата и изграждането на мира**, от друга страна, особено в нестабилните държави и в контекст на хронична продоволствена несигурност.

## **6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ**

Чрез инструмента за продоволствена помощ, който е основен фактор за насърчаване на координиран отговор от страна на ООН, ЕС успя да реагира бързо и ефективно на последиците от кризата с цените на храните през периода 2007—2008 г. От инструмента за продоволствена помощ на стойност 1 млрд. евро **пряко се възползваха повече от 59 милиона души в 49 развиващи се страни.**

Чрез него беше подкрепена **позитивната реакция, под формата на по-голямо предлагане, на дребните земеделски производители**, която увеличи производството и доходите им. **Мерките от типа „предпазна мрежа“ смекчиха последиците от увеличаването на цените на храните върху най-уязвимите слоеве от населението.** Чрез други мерки бе подкрепена в по-общ план земеделската производствена основа. В този смисъл инструментът за продоволствена помощ постигна значителни резултати в посока **увеличаване на устойчивото земеделско производство, намаляване на загубите след прибиране на реколтата и улесняване на достъпа до пазара.**

Освен това инструментът за продоволствена помощ **допринесе за отнасяне на устойчивото земеделско развитие и продоволствената сигурност към приоритетните точки в глобалния дневен ред за развитие.** Той предизвика продължително международно внимание във форуми като Комитета по световната продоволствена сигурност, Г-8 и Г-20, с което се подчерта необходимостта от увеличаване на земеделското производство и производителност на устойчива основа и се способства за укрепване на механизмите за световно управление чрез подобряване на информацията за световните пазари<sup>19</sup>.

Въпреки че инструментът за продоволствена помощ до голяма степен постигна целите си, необходимо е да се направи повече за справяне с продоволствената несигурност, особено в страните с ниски доходи и в предразположените към бедствия страни. Въз основа на изводите от прилагането на инструмента за продоволствена помощ подкрепата на ЕС за **устойчивото земеделско развитие и продоволствената сигурност следва да бъде засилена, тъй като тя представлява ключов сектор на сътрудничество в страните с хронична продоволствена несигурност.**

<sup>19</sup> В рамките на своя План за действие във връзка с нестабилността на цените на храните и селското стопанство, инициативата на Г-20, започнала през юни 2011 г., във връзка със системата за информация относно селскостопанските пазари (AMIS) цели например да се повиши прозрачността на световния пазар и информацията за него, както и да се засили политическото сътрудничество: <http://www.amis-outlook.org>.

В рамките на съвместното програмиране за периода 2014—2020 г., на делегациите на ЕС бяха предоставени **специфични насоки, които да гарантират, че приоритетите за устойчиво земеделие и продоволствена сигурност** са взети предвид, по-специално **в 52 страни партньори, избрани с оглед на извършени структурирани оценки на продоволствената и хранителната сигурност**. Тези приоритети следва да бъдат отразени в диалога относно политиките, воден от делегациите на ЕС, с което акцентът ще бъде поставен **върху дългосрочното въздействие и ангажираността<sup>20</sup>, и по-специално от перспективата на дългосрочната устойчивост**.

В този контекст ЕС следва да съсредоточи усилията си върху най-изоставащите страни в областта на продоволствената и хранителната сигурност, като използва най-ефективните съществуващи механизми за финансиране, за да се **намали структурната уязвимост в дългосрочен план** и да се насърчи устойчивостта на най-бедните домакинства, страни и региони в контекста на бъдещи продоволствени кризи, независимо от тяхното естество.

---

<sup>20</sup> В съответствие с принципите на Парижката декларация за ефективността на помощта, Програмата за действие от Акра и Кодекса за поведение на ЕС относно разделението на труда.