



V Bruselu dne 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám

{COM(2012) 617 final}
{SWD(2012) 350 final}

1. ÚVOD A PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY

Ve své strategii Evropa 2020 si Evropská unie dala za cíl snížit alespoň o 20 milionů počet lidí ohrožených chudobou či sociálním vyloučením. Chudoba a sociální vyloučení jsou přesto v mnoha členských státech na vzestupu, což vyvolává obavy ze sociálních důsledků pro jednotlivce i společnost jako celek. V protikladu k rostoucím potřebám se ochota a schopnost členských států pomoci lidem na okraji společnosti v mnoha případech snížila. Často se uvádí, že za tento vývoj nese svůj díl odpovědnosti také evropská úroveň.

Program EU pro distribuci potravin nejchudším lidem byl vytvořen v roce 1987, aby se smysluplným způsobem využily zemědělské přebytky. Při očekávané neexistenci intervenčních zásob, nebo přinejmenším vzhledem ke značnému stupni nepředvídatelnosti v období 2011–2020, ztratil uvedený program své původní opodstatnění a ke konci roku 2013 bude ukončen.

Nejchudším lidem je však třeba i nadále poskytovat materiální pomoc. Ve svém návrhu příštího víceletého finančního rámce Komise tuto skutečnost zohlednila a v rozpočtu vyčlenila 2,5 miliardy EUR. Hlavním nástrojem Unie k podpoře zaměstnanosti, k potírání chudoby a k podpoře sociálního začlenění bude i nadále Evropský sociální fond (ESF). Právní analýza ukázala, že je zapotřebí samostatného nástroje, neboť právní základ ESF (článek 162 Smlouvy o fungování Evropské unie) vyžaduje, aby u podporovaných činností existovala dostatečně úzká vazba na zaměstnanost či mobilitu. Toto posouzení dopadů se podrobně věnuje škále oblastí, které by Fond evropské pomoci nejchudším osobám mohl svými intervencemi podporovat.

2. KONZULTACE

Diskuse v Radě, Parlamentu a s občanskou společností a místními úřady o stávající pomoci nejchudším osobám z programu EU pro distribuci potravin poskytují užitečný vhled i inspiraci do budoucna.

Výrazné omezení podpory z programu EU pro distribuci potravin nejchudším osobám navržené na rok 2012 v návaznosti na rozsudek Tribunálu ze dne 13. dubna 2011 vzbudilo značnou negativní odezvu. Mnozí vyzdvihli význam této podpory a přimlouvali se za pokračování režimu právě v době zvyšující se potřeby.

Velké charity a organizace občanské společnosti zastupující potravinové banky, stejně jako organizace pracující s dětmi a bezdomovci opakovaně uvedly, že je nutné, aby byla podpora zachována i po roce 2013, a oslovily v této věci zástupce členských států i předsedu Evropské rady. Místní orgány jsou rovněž pro zachování podpory.

K projednání této věci se uskutečnila dvě setkání se zastřešujícími sdruženími, která zastupují nejen příjemce, ale i opravdu koncové příjemce. Sdružení uvítala možné rozšíření oblasti působnosti tohoto nástroje za rámec potravinové pomoci i co největší důraz na lidskou stránku, avšak vyjádřila své politování nad snížením rozpočtu.

Názory členských států na takový nástroj se různí. Sedm členských států tvrdí, že potravinová pomoc je sociální politikou, a je tudíž v pravomoci členských států. Jiné země toto schéma vehementně podporují ze sociálních a politických důvodů. V prosinci 2011 vydalo třináct členských států prohlášení, v němž požadují zachování programu distribuce potravin i po roce 2013. Evropský parlament se opakovaně a napříč všemi politickými skupinami důrazně vyslovil pro pokračování programu.

V prosinci 2011 se jedenáct zastřešujících sdružení písemně obrátilo na komisaře a generálního ředitele pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a žádalo, aby se pokročilo s pracemi na Strategii EU pro oblast bezdomovectví. Nejméně polovina členských států ve svých národních programech reformem na rok 2012 označila bezdomovectví za prioritu svých politik sociálního začleňování. Evropský parlament navíc vyzval – nejprve v písemném prohlášení z roku 2010, následně v usnesení z roku 2011 – k přijetí Strategie EU pro oblast bezdomovectví.

Pakt pro růst a zaměstnanost přijatý Evropskou radou dne 29. června 2012 uvádí, že „při provádění doporučení pro jednotlivé země budou členské státy klást důraz zejména na... účinný boj proti nezaměstnanosti a účinné řešení sociálních dopadů krize [... a na] vytváření a provádění účinných politik zaměřených na boj proti chudobě a podporu zranitelných skupin“.

3. VYMEZENÍ PROBLÉMU

I když je navrhovaný nástroj zcela nový, je namísto prostudovat si dosud fungující program pro distribuci potravin, který je v současnosti jediným programem Evropské unie, který přímo pomáhá nejchudším osobám v EU.

Cílem programu pro distribuci potravin nejchudším osobám nikdy nebylo vyřešit nouzi o potraviny. Přesto je tento program v mnoha případech hlavním zdrojem potravinové pomoci. Při jednáních se zastřešujícími sdruženími všechna z nich trvala na tom, že předvídatelnost evropské podpory z programu pro distribuci potravin nejchudším osobám má pro jejich operace zásadní význam. Ukončení tohoto programu bez náhrady by ohrozilo dosažený stav a mohlo by být vnímáno jako nedostatečný zájem Evropské unie o naléhavé sociální otázky.

Vzhledem k tomu, že zúčastněné charitativní organizace samy poskytují převážnou část prostředků na distribuci potravinové pomoci a částečně tuto pomoc i financují, existuje zde značný pákový efekt. Celkové zdroje generované vstupy z programu pro distribuci potravin nejchudším osobám dosahují multiplikačního poměru zhruba 3.

Působení a dopad programu nejsou přesně známy. Nicméně stávající otevřený přístup k vymezení cílové skupiny se příjemcům zdá adekvátní. Podrobná kritéria by navíc znamenala vyšší administrativní zátěž a zvýšila by náklady na pomoc, neboť by bylo nutné kontrolovat jejich dodržování.

Osm procent Evropanů, neboli přibližně 40 milionů, žije v podmínkách závažné materiální deprivace a nemůže si dovolit řadu věcí, které se k důstojnému životu v Evropě považují za nezbytné. Chudoba a sociální vyloučení se v EU různí. Potíže jsou obecně naléhavější ve východních a jižních členských státech.

Kromě prohloubení již dříve se vyskytující chudoby a sociálního vyloučení hospodářská krize omezila i schopnost řady členských států zachovat sociální výdaje a investice na takové úrovni, která by postačovala ke zvrácení tohoto negativního trendu. Očekává se, v období 2009–2012 poklesnou věcné dávky sociální podpory ve většině členských států v poměru k jejich HDP. Peněžité dávky sociální podpory by měly ve vztahu k HDP klesnout téměř v polovině členských států.

V roce 2010 nemělo 8,7 % obyvatel Evropy přístup k odpovídajícímu **množství a kvalitě potravin**. Počet osob potýkajících se s potravinovou nouzí setrvale klesal až do roku 2009, kdy se trend obrátil. Sociální podpora poskytovaná členskými státy i regionálními a místními

orgány se vůbec nebo jen zřídka zaměřuje konkrétně na přístup k potravinám, s výjimkou dotací pro školní jídelny nebo jídlo rozvážené domů starším nebo zdravotně postiženým lidem.

Zvláště závažnou formou materiální deprivace je **bezdomovectví**. Jeho rozsah je však obtížné vyčíslit a údaje by se měly zlepšit. Nicméně odhady udávají, že v letech 2009/2010 v Evropě žilo 4,1 milionu lidí bez domova. Lidí bez domova přibývá. Ještě více varující je nastupující trend, kdy se bez domova ocitají rodiny s dětmi, mladí lidé či osoby z přistěhovaleckého prostředí. I když v Evropě existují odlišnosti v roli nevládních organizací a států, jakožto poskytovatelů služeb pro osoby bez domova, převládá model, v němž hlavní odpovědnost za zajištění a řízení těchto služeb a nevládních organizací mají místní orgány, přičemž financování do značné míry poskytují obce.

Z hlediska ohrožení chudobou a sociálním vyloučením se při bližším pohledu na vývoj situace v členských státech ukazuje, že krize měla často neúměrně velký dopad na děti a mladou dospělou populaci. Celkem 5,9 % domácností v EU si nemůže dovolit **koupit dětem nové oblečení** a 4,5 % dokonce ani dva páry dobře padnoucí obuvi (včetně jednoho páru obuvi na celoroční nošení). To odpovídá zhruba 6 milionům dětí. Ve srovnání s movitějšími vrstevníky je u dětí trpících materiální deprivací méně pravděpodobné, že si povedou dobře ve škole, že se budou těšit dobrému zdraví a že se jim v dospělosti podaří plně využít svůj potenciál.

Nevládní organizace a organizace občanské společnosti poskytují dětem nejrůznější formy pomoci, nejen potraviny, ale i další pomoc uzpůsobenou specifickým potřebám dětí a zdravotní osvětě. Jedná se například o podporu související s ošacením, rekreačními aktivitami a trávením volného času (což je pro vývin zásadní, přitom pro mnohé znevýhodněné děti jde o velký problém) nebo pomoc s rodičovstvím (např. zvyšování informovanosti, poradenství, v některých případech se zapojením dětí formou hry).

EU může konat na základě článku 174 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který stanoví, že Unie „za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí“ a článku 175 (SFEU), který obsahuje ustanovení o specifických činnostech mimo strukturální fondy.

Je nezbytné konat na úrovni EU vzhledem k míře a charakteru chudoby a sociálního vyloučení v Unii, které se dále zhoršují kvůli hospodářské krizi, a nejistotě, zda budou všechny členské státy schopny zachovat své sociální výdaje a investice na takové úrovni, která zajistí, že se sociální soudržnost nebude dále zhoršovat a že se podaří splnit cíle a úkoly strategie Evropa 2020.

4. CÍLE

Obecným cílem Fondu evropské pomoci nejchudším osobám je přispět ke splnění cíle snížení chudoby v rámci strategie Evropa 2020, a zvýšit tak sociální soudržnost v Evropské unii.

Mezi **specifické cíle** patří zmírnit nejhorší formy chudoby v Evropské unii a pomoci s koordinací při vytváření a zavádění nástrojů na podporu sociálního začlenění nejchudších osob.

Vzhledem k tomu, že se má tento nástroj provádět v rámci sdíleného řízení, měla by identifikace operačních cílů v ideálním případě brát v úvahu hodnocení *ex ante* jednotlivých

operačních programů. Tato hodnocení zatím nebyla provedena. Operativní cíle, pro jejichž sledování bude monitorovací systém muset poskytovat odpovídající údaje, budou na evropské úrovni tyto:

1. Poskytovat potřebným osobám základní zboží;
2. Dosáhnout hodnoty multiplikačního účinku nejméně 2. Multiplikační účinek se odhaduje jako poměr mezi celkovým objemem vygenerovaných zdrojů a prostředky poskytnutými Evropskou unií.

5. VARIANTY

U všech zvažovaných variant platí, že provádění bude probíhat v rámci sdíleného řízení prostřednictvím operačních programů. Tyto programy předkládají členské státy, rozhoduje o nich Komise a jejich doba trvání je sedm let. Komise zprostředkovává informace a plní kontrolní úlohu. Vlastní realizaci provádějí řídicí orgány. V závislosti na jednotlivých programech řídicí orgány buď centrálně organizují nákup materiální pomoci, která se bude distribuovat, nebo její pořízení ponechají na příjemcích. Zvažované varianty se neliší co do přidělování prostředků členskými státy.

Hlavní otázkou je rozsah působnosti nového nástroje. Varianty se pohybují v podstatě od nástroje nahrazujícího stávající program pro distribuci *potravinové pomoci* (varianta 1) až po zásadnější změnu přístupu. V rámci *potravinové podpory* (varianta 2) by program mohl financovat řadu opatření nebo služeb, které se přímo týkají poskytování potravinové pomoci. V případě *rozšířené působnosti* (varianta 3) by již potravinová pomoc nebyla jediným prvkem, a byly by naopak možné i jiné formy hmotné pomoci a odpovídajících doprovodných opatření. Jednalo by se o bezdomovectví a dětskou chudobu, což jsou dvě oblasti, které mají pro sociální začlenění zásadní úlohu a v důsledku krize jednoznačně vykazují zhoršující se trend. Jiné nástroje Společenství, například Evropský sociální fond, se těmto oblastem dosud nevěnovaly. Doprovodná opatření přímo související s poskytovanou hmotnou podporou by dále upevnila integrované přístupy ke zmírnění chudoby a boji proti sociálnímu vyloučení v souladu s Evropskou platformou pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

Jádrem programu EU pro distribuci potravin nejchudším osobám bylo nalézt smysluplné využití zemědělských přebytků. Použití intervenčních zásob bylo z další analýzy vyloučeno z těchto technických důvodů: i) jejich použití *snižuje rozpočtovou transparentnost* a podporuje jednání na základě očekávání budoucího vývoje cen zemědělských produktů u programu, jehož smyslem je poskytovat podporu nejchudším lidem v EU; ii) právní úprava předpokládající použití intervenčních zásob je nevyhnutelně *složitější*; a iii) odhady udávají, že se *příležitost stejně nenaskytne*, protože se do budoucna neočekává dostatek (nevyčerpaných) intervenčních zásob. Svě opodstatnění by nicméně mohlo mít jejich nepovinné použití.

Dopady jednotlivých variant jsou uvedeny a porovnány v tabulce níže. Operativní cíl pomoci potřebným lidem poskytnutím zboží základní potřeby se tak přímo odráží v počtu osob, kterým se dostane pomoci, a v tom, zda se skutečně podařilo postihnout nejnaléhavější potřeby. Operativní cíl dosažení hodnoty multiplikačního účinku alespoň 2 byl převeden do otázek, zda jsou varianty schopny zmobilizovat zdroje a zda jsou celkové administrativní požadavky přiměřené.

Dopady na sociální začlenění, zaměstnanost a na trh práce se vztahují především k obecnému cíli. Považuje se ovšem za příliš ambiciózní uvádět výraznou přímou či dokonce měřitelnou souvislost mezi nástrojem a těmito dopady.

Tabulka 1. Očekávané dopady.

| | Varianta 0 – žádné financování | Varianta 1 – pouze potravinová pomoc (výchozí scénář) | Varianta 2 – potravinová podpora | Varianta 3 – rozšířená působnost |
|--|--|---|---|--|
| Počet podporovaných osob | - Žádný program – nula podpořených osob | 0 Přímý účinek odhadován na 2,1 milionů EUR ročně | - Přímý účinek odhadován na 1,96 milionů EUR ročně. O něco méně než při výchozím scénáři, neboť se některé dostupné zdroje vynaloží na doprovodná opatření | 0 Přímý účinek odhadován na 2,13 milionů EUR ročně |
| Nasměrování podpory nejchudším osobám (nejvyšší přínos) | - | 0 | 0 | + Poskytne větší flexibilitu, jež by měla umožnit lepší zacílení na potřeby každého členského státu/regionu |
| Dopad na sociální začlenění | - | 0 Řeší jeden z problémů závažné deprivace (nedostatek potravin), bez záruky, že jde o nejnaléhavější potřebu | + Stejná cílová skupina, avšak účinnější nabídka | ++ Lepší zaměření na nejnaléhavější potřeby by mělo zvýšit účinky na sociální začlenění |
| Zaměstnanost a trh práce | ?? Účinek varianty 0 na zaměstnanost a trh práce závisí na použití peněžních prostředků. Pokud by se prostředky plánované na tento režim použily na ESF, účinek na zaměstnanost a trh práce by byl pravděpodobně pozitivní nebo neutrální | 0 | + Spojení potravinové pomoci s jinými aktivačními opatřeními po řetězci podpory by mohlo mít efektivnější dopad na zaměstnanost | + Ve srovnání s variantou 2 by se někteří účastníci mohli trhu práce ještě více vzdálit (např. děti). To by však mohlo být vyváжено větší flexibilitou při řešení situace v konkrétním místě. |

| | Varianta 0 – žádné financování | Varianta 1 – pouze potravinová pomoc (výchozí scénář) | Varianta 2 – potravinová podpora | Varianta 3 – rozšířená působnost |
|--|---|---|----------------------------------|----------------------------------|
| Celkový sociální dopad | ? Závisejí na přidělení prostředků jiným programům, avšak pravděpodobně celkově negativní ve srovnání s výchozím scénářem | 0 | + | ++ |
| Mobilizace zdrojů | - Pokud by byl program ukončen, bylo by obtížnější poskytovat dobrovolné příspěvky | 0 | + | ++ |
| Administrativní složitost a transparentnost | + Žádný program – žádná administrativa (nehledě na to, že i bez programu tyto lidé stále mohou potřebovat podporu, jejíž zorganizování však bude obtížnější) | 0 | - | -- |
| Celkový hospodářský dopad | ? Velmi závisí na tom, jak by tyto osoby byly jinak podporovány | 0 | + | ++ |
| Dopady na životní prostředí | - | 0 | + | + |

Vysvětlivky: výchozí scénář 0; - horší než výchozí; + lepší než výchozí; -- horší než -; ++ lepší než +.

Na základě zkušeností se stávajícím programem podpory lze předpokládat, že v závislosti na zvolené variantě by tento program mohl každoročně pomoci přibližně 2 milionům lidí. To odpovídá zhruba 5 % závažně materiálně deprivované populace. Avšak skutečný dopad by byl pravděpodobně nejméně dvojnásobný, neboť tento odhad nebere v úvahu mobilizaci dodatečných prostředků ze státních a soukromých zdrojů. Ty mnohdy více než zdvojnásobují celkové dostupné prostředky. Kromě toho závažně materiálně deprivované osoby lze chápat pouze jako velmi přibližný vzorek cílové populace. Je použit pouze proto, že lepší není k dispozici. Pouze zlomek osob skutečně splňuje podmínky pro pomoc podle kterékoli varianty zvažované v rámci tohoto programu.

Dá se očekávat, že sociální dopad Fondu evropské pomoci nejchudším osobám by byl dalekosáhlejší. Poskytnutím platformy, díky níž si praktici budou moci vyměňovat informace a zkušenosti, bude velkým přínosem pro mnoho zúčastněných stran, pokud jde o procesy.

Provádění fondu založené na kvalitních podkladech a zaměřené na střednědobé až dlouhodobé provádění prostřednictvím operačních programů zároveň podpoří dialog mezi různými skupinami zúčastněných stran a do budoucna přispěje ke strategickému přístupu. Zdokonalení mechanismů poskytování pomoci (hlavně zjednodušení a omezení administrativní zátěže) by mělo zajistit neustálou relevanci výsledků procesu. Fond evropské pomoci nejchudším osobám bude nástrojem k usnadnění praktického provázání evropských priorit s politikami sociální soudržnosti.

Dopad fondu na životní prostředí se v podstatě týká distribuce zboží a snížení množství odpadu. Údaje o úsporách uhlíkových emisí hovoří o snížení v rozmezí 0,5 až 1 t CO₂ na tunu potravin. Zdá se, že lze učinit celkový závěr, že ve srovnání s neposkytováním potravinové pomoci má její poskytování pozitivní dopad na životní prostředí. Varianty 1 (pouze potravinová pomoc) až 3 (rozšířená působnost) odpovídají snižování objemů potravinové pomoci, a tudíž snižování míry úspor uhlíkových emisí (z 573 tisíc na 400 tisíc tun). Zařazení opatření proti plýtvání potravinami a na podporu recyklace v rámci variant 2 a 3 nástroje by tento efekt mohly částečně nebo zcela vykompenzovat. Úspory uhlíkových emisí jsou malé, nikoli však zanedbatelné.

Upřednostňovanou variantou je varianta 3, jelikož umožní členským státům lépe přizpůsobit opatření svým potřebám. Doprovodná opatření by měla rovněž zajistit větší udržitelnost výsledků.

6. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Program bude prováděn v rámci sdíleného řízení. Přesné zaměření a provázanost se stávajícími nástroji sociální podpory se bude v jednotlivých členských státech výrazně lišit. Instituce, které jsou skutečnými příjemci podpory, navíc do značné míry spoléhají na práci dobrovolníků a jejich příspěvky. Proto bude-li to jen trochu možné, neměly by se takovým organizacím ukládat náročné povinnosti co se týče podávání zpráv. Tyto organizace však přesto budou muset o své činnosti informovat nejen Komisi, ale také ostatní dárci a dobrovolníky, aby udržely jejich motivaci. Určí-li se omezený počet hlavních okruhů činnosti, mělo by být možné jednou ročně podávat zprávy za každý z těchto okruhů pomocí několika vstupních a výstupních ukazatelů.

Tento základní způsob podávání výročních zpráv bude nejméně dvakrát za prováděcí období doprovázet strukturované dotazování. Tyto průzkumy se zaměří na:

1. poskytnutí informací o složení skupiny klientů;
2. posouzení významu jiných věcných příspěvků než zboží;
3. shromáždění údajů o bezprostředním účinku poskytnuté podpory pro konkrétní osoby.

Tyto průzkumy budou základem pro posouzení účelnosti, účinnosti a dopadu operačních programů.