

Bruxelles, den 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede

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

1. INDLEDNING OG PROCEDURE

Den Europæiske Union har som led i sin Europa 2020-strategi sat sig det mål at mindske antallet af personer, som risikerer fattigdom eller social udstødelse, med mindst 20 millioner. Udbredelsen af fattigdom og social udstødelse stiger imidlertid i mange medlemsstater, hvilket giver anledning til bekymring om de sociale konsekvenser for den enkelte og for samfundet som helhed. Selv om der er et stigende behov, er medlemsstaternes vilje og evne til at støtte de mennesker, som lever på kanten af vores samfund, i mange tilfælde blevet ringere. Det hævdes ofte, at beslutninger truffet på europæisk plan er (med)ansvarlige for denne udvikling.

EU's program for uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer blev oprettet i 1987 for på en hensigtsmæssig måde at udnytte det daværende landbrugsoverskud. Med den forventede mangel på interventionslagre eller i det mindste deres højst usikre fremtid i perioden 2011-2020 har programmet mistet sit oprindelige grundlag og vil blive afsluttet ved udgangen af 2013.

Der er imidlertid fortsat behov for materiel bistand til de socialt dårligst stillede personer. I sit forslag til den kommende flerårige finansielle ramme har Kommissionen taget højde herfor og afsat et budget på 2,5 mia. EUR. Det vigtigste EU-instrument til forbedring af beskæftigelsesegnerheden, bekæmpelse af fattigdom og fremme af social inklusion er og vil fortsat være Den Europæiske Socialfond (ESF). Juridiske analyser har vist, at det er nødvendigt med et særskilt instrument, da ESF's retsgrundlag (artikel 162 i TEUF) kræver en tilstrækkelig tæt forbindelse mellem de aktiviteter, der støttes, og beskæftigelse eller mobilitet. Nærværende konsekvensanalyse undersøger rækken af interventioner, som Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede kan støtte.

2. HØRINGER

Drøftelser i Rådet og Parlamentet og med civilsamfundet og lokale myndigheder om den nuværende hjælp under programmet for de socialt dårligst stillede personer har givet vigtige bidrag og idéer til fremtiden.

Den foreslåede omfattende nedskæring i 2012 af den støtte, som ydes under det nuværende program, medførte en lang række negative reaktioner på Rettens kendelse af 13. april 2011. Mange understregede betydningen af denne støtte og anmodede indtrængende om en videreførelse af programmet i en tid, hvor behovet er stadig stigende.

Store velgørenheds- og civilsamfundsorganisationer, som repræsenterer fødevarebanker, og organisationer, der arbejder med børn og hjemløse, har gentagne gange gjort opmærksom på, at der er behov for at yde bistand efter 2013, og har kontaktet repræsentanter for medlemsstaterne og formanden for Det Europæiske Råd. Lokale myndigheder støtter også en videreførelse af programmet.

For at diskutere emnet blev der afholdt to møder med paraplyorganisationer, som repræsenterer ikke alene støttemodtagerne, men også de endelige modtagere. Generelt set glædede organisationerne sig over den mulige udvidelse af instrumentets anvendelsesområde til at omfatte mere end fødevarerhjælp og muligheden for at placere mennesket i centrum af instrumentet, men de beklagede det reducerede budget.

Medlemsstaternes holdninger til instrumentet er delte: syv medlemsstater fremfører, at fødevarebistand hører under socialpolitik og er en national kompetence. Andre argumenterer

kraftigt for en videreførelse af programmet af sociale og politiske grunde. I december 2011 udsendte tretten medlemsstater en erklæring, hvormed de krævede en videreførelse af programmet for de socialt dårligst stillede personer efter 2013. Europa-Parlamentet har gentagne gange og over for alle politiske grupper udtrykt sin stærke støtte til videreførelse af programmet.

I december 2011 anmodede 11 paraplyorganisationer i en skrivelse til kommissæren og generaldirektøren for beskæftigelse, sociale anliggender, arbejdsmarkedsforhold og inklusion om fremskridt i retning af en EU-strategi for hjemløshed. I de nationale reformprogrammer for 2012 har mindst halvdelen af medlemsstaterne henvist til hjemløshed som et prioriteret område i deres politikker for social inklusion. Europa-Parlamentet opfordrede desuden til indførelse af en EU-strategi for hjemløshed, først i en skriftlig erklæring (2010) og derefter i en beslutning (2011).

I den vækst- og beskæftigelsespagt, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 29. juni 2012, blev det bemærket, at "ved gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger vil medlemsstaterne lægge særlig vægt på [...] effektiv håndtering af arbejdsløshed og de sociale konsekvenser af krisen [...] og udvikling og gennemførelse af effektive politikker til at bekæmpe fattigdom og støtte sårbare grupper."

3. PROBLEMSTILLING

Eftersom det foreslåede instrument er nyt, er det relevant at se på det eksisterende program, da det er det eneste EU-program, som i øjeblikket direkte bidrager til de socialt dårligst stillede personer i EU.

Programmet har aldrig søgt at løse fødevaremangel. Programmet repræsenterer imidlertid i mange tilfælde den eneste kilde til fødevarerhjælp. På møderne med paraplyorganisationerne insisterede alle på, at den europæiske bistands forudsigelighed gennem programmet er et væsentligt element i deres arbejde. Hvis programmet afsluttes uden en erstatning, trues denne fællesskabsret, og det kunne opfattes som manglende interesse fra EU's side for presserende sociale spørgsmål.

Der er en betydelig løftestangseffekt, da de involverede velgørhedsorganisationer yder hovedparten af de midler, der anvendes til distribution af fødevarerhjælpen og dele af selve fødevarerhjælpen. Forholdet mellem de samlede mobiliserede ressourcer og programmets input er ca. 3.

Der er usikkerhed om programmets nøjagtige rækkevidde og virkning. Den eksisterende åbne tilgang til definition af målgruppe bliver imidlertid fundet tilstrækkelig af støttemodtagerne. Detaljerede kriterier ville desuden pålægge større administrative byrder og øge bistandsudgifter, da sådanne kriterier skal kontrolleres.

Otte procent af alle de europæiske borgere eller omkring 40 millioner mennesker har levevilkår med store materielle afsavn og har ikke råd til et antal fornødenheder, der i Europa betragtes som væsentlige for at kunne leve et anstændigt liv. Fattigdom og social udstødelse er ikke lige udbredt i hele EU. Overordnet set er problemerne mere presserende i de østlige og sydlige medlemsstater.

Ud over at forværre det allerede eksisterende fattigdomsniveau og omfanget af social udstødelse har den økonomiske krise desuden svækket en række medlemsstaters evne til at

fastholde de sociale udgifter og investeringer på et niveau, som er nødvendigt for at vende denne negative udvikling. For perioden 2009-2012 forventes det, at sociale sikringsydelse i form af naturalier vil falde i forhold til BNP i de fleste medlemsstater. Kontante sociale sikringsydelse forventes at falde i forhold til BNP i næsten halvdelen af medlemsstaterne.

Manglende adgang til **fødevarer af passende kvantitet og kvalitet** berørte 8,7 % af den europæiske befolkning i 2010. Antallet af personer, der oplever fødevareremangel, faldt stødt indtil 2009, hvor tendensen vendte helt rundt. Den socialbistand, der ydes af medlemsstaterne og regionale og lokale myndigheder, fokuserer aldrig eller sjældent specifikt på adgang til mad, bortset fra tilskud til skolekantiner, eller måltider, der leveres hjem til ældre og handicappede.

En særlig alvorlig form for materielt afsavn er **hjemløshed**. Udbredelsen af hjemløshed er imidlertid vanskelig at vurdere, og data bør forbedres. Det anslås dog, at der i 2009/2010 var 4,1 millioner hjemløse i Europa. Hjemløsheden er stigende. Endnu mere bekymrende er imidlertid fremkomsten af nye profiler blandt de hjemløse, nemlig familier med børn, unge og personer med indvandrerbaggrund. Selv om der er variationer i de roller, som ngo'er og staten spiller som serviceudbydere for hjemløse i Europa, er den dominerende model, at lokale myndigheder har hovedansvaret for at muliggøre og styre sådanne serviceydelser, og ngo'er er de vigtigste serviceudbydere, finansieret i vid udstrækning af de lokale myndigheder.

Lægges fokus på udviklingen på tværs af medlemsstaterne, indikerer risikoen for fattigdom eller social udstødelse for forskellige aldersgrupper, at krisen ofte har ramt børn og unge forholdsmæssigt hårdt. 5,9 % af husholdningerne i EU har ikke råd til nyt **tøj til deres børn**, og 4,5 % har ikke to par sko i den rigtige størrelse (herunder et par helårssko). Dette svarer til omkring 6 millioner børn. Børn, som lider under materielle afsavn, har færre chancer end deres bedrestillede jævnaldrende for at klare sig godt i skolen, have et godt helbred og realisere deres fulde potentiale som voksne.

Civilsamfundsorganisationer og ngo'er tilbyder børn en række forskellige bistandsydelser, der også rækker videre end uddelingen af mad, der er tilpasset børns særlige behov og sundhedsmæssige forståelse. Bistanden dækker – for eksempel – tøj, fritidsaktiviteter (hvilket fortsat er en udfordring for mange socialt dårligt stillede børn, men som er væsentlig for deres udvikling) og forældre støtte (f.eks. oplysning, rådgivning, til tider kombineret med legeaktiviteter, hvor børnene deltager).

EU-tiltaget er berettiget på grundlag af artikel 174 (TEUF), som foreskriver, at Unionen skal "fremme en harmonisk udvikling af Unionen som helhed", og artikel 175 (TEUF), som giver mulighed for vedtagelse af særlige aktioner ud over strukturfondene.

Tiltag på EU-plan er nødvendige i betragtning af udbredelsen og karakteren af fattigdom og social udstødelse i Unionen, som er blevet yderligere forværret af den økonomiske krise, og usikkerheden om, hvorvidt alle medlemsstater kan fastholde de sociale udgifter og investeringer på det niveau, som er nødvendigt for at sikre, at den sociale samhørighed ikke forværres yderligere, og at Europa 2020-strategiens mål opfyldes.

4. MÅL

Det **overordnede mål** for Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede er at bidrage til opfyldelsen af Europa 2020-strategiens mål for fattigdomsbekæmpelse og dermed fremme den sociale samhørighed i Den Europæiske Union.

De **specifikke mål** er følgende: at afhjælpe de værste former for fattigdom i Den Europæiske Union og at bidrage til en samordning af indsatsen samt at udvikle og indføre instrumenter til fremme af social inklusion af de socialt dårligst stillede personer.

Eftersom instrumentet skal indføres gennem delt forvaltning, skulle der i fastlæggelsen af de operationelle mål ideelt tages højde for forhåndsevalueringer af de individuelle operationelle programmer. Dette mangler stadig at blive gjort. På europæisk niveau skal de operationelle mål, til hvilke overvågningssystemet skal bidrage med konsistente data på et europæisk niveau:

1. hjælpe personer med behov for elementære varer
2. have en multiplikatoreffekt på mindst 2. Multiplikatoreffekten beregnes som forholdet mellem de samlede mobiliserede ressourcer og udbudte EU-ressourcer.

5. POLITISKE MODELLER

Fælles for alle de undersøgte modeller er, at gennemførelsen vil ske gennem delt forvaltning af de operationelle programmer. Disse bliver foreslået af medlemsstaterne, besluttet af Kommissionen og varer i syv år. Kommissionen spiller rollen som informationsmægler og tilsynsfører. Den faktiske gennemførelse udføres af forvaltningsmyndighederne. Alt afhængig af programmet organiserer forvaltningsmyndighederne enten et centralt køb af materielle bistandsvarer, der derefter distribueres, eller overlader dette indkøb til støttemodtagerne selv. De undersøgte modeller varierer ikke med hensyn til tildeling af ressourcer til medlemsstaterne.

Det vigtigste spørgsmål vedrører det nye instruments anvendelsesområde. Modellerne varierer fra et instrument, der grundlæggende er en afløsning af det nuværende program for de socialt dårligst stillede personer, hvor der uddeles *fødevarerhjælp* (model 1) til mere fundamental nytænkning. Med *fødevarerbistand* (model 2) vil programmet finansiere en række foranstaltninger eller tjenesteydelser, der er direkte relateret til uddelingen af fødevarerhjælp. Med *omfattende rammer* (model 3) vil fødevarerhjælpen ikke længere være det eneste element, men andre former for materiel bistand og tilhørende ledsageforanstaltninger vil være mulige. Disse ville relatere sig til hjemløshed og børns fattigdom, hvilket er to områder, der spiller en væsentlig rolle i social inklusion og der viser en klart forværret tendens på grund af krisen. Disse områder er der indtil nu ikke blevet taget hånd om af andre EU-instrumenter såsom ESF. Ledsageforanstaltninger, der er direkte relaterede til den materielle bistand, ville ydermere styrke en integreret tilgang til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse, hvilket er i overensstemmelse med den europæiske platform mod fattigdom og social udstødelse.

En central del af programmet for de socialt dårligst stillede personer var på en hensigtsmæssig måde at udnytte landbrugsoverskuddet. Brugen af interventionslagre er af tekniske grunde ikke medtaget i undersøgelsen, da (i) brugen af interventionslagre *forringer budgettets gennemsigtighed* og tilskynder arbejde, der er bygget på forventninger til den fremtidige prisudvikling for disse landbrugsprodukter inden for et program, hvis mål er at tilbyde hjælp til de socialt dårligst stillede personer i EU; (ii) en forordning, som omfatter brugen af interventionslagre, nødvendigvis er mere *kompleks*; og (iii) prognoser skønner, at *muligheden alligevel ikke vil fremkomme* på grund af den forventede mangel på interventionslagre (i det store og hele) i fremtiden. Der kan dog imidlertid være grund til at regne med et muligt brug.

De forskellige modellers indvirkning er beskrevet og sammenlignet i nedenstående tabel. Derved bliver de operationelle mål for hjælp til personer med behov for elementære varer direkte afspejlet i antallet af støttede personer og om de mest presserende behov rent faktisk opfyldes. Det operationelle mål for en multiplikatoreffekt på mindst 2 er blevet omsat til spørgsmålet om, hvorvidt modellerne kan mobilisere ressourcerne og hvorvidt de overordnede administrative krav er rimelige.

Det overordnede mål fokuserer en stor del på virkningerne for social inklusion og for beskæftigelse og arbejdsmarkedet. Det er dog for ambitiøst at hævde, at der er en stærk direkte eller selv målelig forbindelse mellem instrumentet og disse virkninger.

Tabel 1: Forventede virkninger

	Model 0 – ingen finansiering	Model 1 – ren fødevarehjælp (grundscenariet)	Model 2 - fødevarebistand	Model 3 – omfattende rammer
Antal af støttede personer	- Intet program – ingen støttede personer	0 Den direkte virkning er skønnet til 2,1 millioner om året	- Den direkte virkning er skønnet til 1,96 millioner om året, hvilket er en smule mindre end grundscenariet, da nogle af de tilgængelige ressourcer bruges på ledsageforanstaltninger	0 Den direkte virkning er skønnet til 2,13 millioner om året
At nå ud til de socialt dårligst stillede (med højeste merværdi)	-	0	0	+ Den øgede fleksibilitet tillader en orientering, der bedre matcher behovene i hver medlemsstat/region
Virkning på social inklusion	-	0 Et problem med alvorligt afsavn (fødevaremangel) behandles, men der er ingen garanti for, at dette er det mest presserende behov	+ Samme målgruppe, men et mere effektivt tilbud	++ Den bedre orientering mod de mest presserende behov burde øge virkningen for social inklusion

	Model 0 – ingen finansiering	Model 1 – ren fødevarehjælp (grundscenariet)	Model 2 - fødevarebistand	Model 3 – omfattende rammer
Beskæftigelse og arbejdsmarked	<p>??</p> <p>Model 0's virkning på beskæftigelse og arbejdsmarked afhænger af, hvordan pengene anvendes. Hvis pengene fra dette program går til ESF, vil der muligvis være en neutral eller positiv virkning på beskæftigelsen og arbejdsmarkedet</p>	0	+	+
Overordnet social virkning	<p>? Afhænger af, om ressourcerne vil blive tildelt andre programmer, men højst sandsynlig overordnet negativ i sammenligning med grundscenariet</p>	0	+	++
Mobilisering af ressourcer	<p>-</p> <p>Hvis ikke programmet fortsætter, vil frivillige bidrag blive sværere at få fat i</p>	0	+	++

	Model 0 – ingen finansiering	Model 1 – ren fødevarehjælp (grundscenariet)	Model 2 - fødevarebistand	Model 3 – omfattende rammer
Administrativ kompleksitet og gennemsligtighed	+ Intet program – ingen administration (det tages ikke i betragtning, at selv uden programmet kan de pågældende personer stadig have brug for hjælp, hvilket vil blive sværere at organisere)	0	- Da Model 2 svarer til bredere rammer, vil der komme øgede kompleksitetsniveauer i administrationen. Risikoen for overlapning af andre programmer, navnlig ESF, vil også stige	-- Samme overvejelser som for Model 2, men muligvis med større kompleksitet, da anvendelsesområdet øges, i det mindste hvis programmet skal arbejde på mere end et område
Overordnet økonomisk virkning	? Afhænger stærkt af spørgsmålet om, hvordan de pågældende personer ellers vil blive hjulpet	0	+	++
Miljømæssige virkninger	-	0	+	+

Forklaring: grundscenariet 0; - værre end grundscenariet; + bedre end grundscenariet; -- værre end -; ++ bedre end +

På grundlag af erfaringen fra det eksisterende hjælpeprogram kan det anslås, at dette program vil kunne hjælpe ca. 2 millioner personer om året, alt afhængig af hvilken model der vælges. Dette svarer til ca. 5 % af befolkningsgruppen med store materielle afsavn. Den reelle dækning er dog sandsynligvis mindst dobbelt så stor, da dette overslag ikke tager mobiliseringen af yderligere ressourcer fra nationale og private kilder i betragtning. Disse mere end fordobler ofte de samlede tilgængelige ressourcer. Befolkningsgruppen med store materielle afsavn kan ydermere kun ses som et tilnærmelsesvis skøn af målgruppen. Den anvendes kun i mangel på bedre. Kun en lille del er reelt berettiget til bistand under alle de undersøgte modeller.

De sociale virkninger af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede kan forventes at række langt videre. Ved at skabe en platform, hvor praktikere kan udveksle oplysninger og erfaringer, vil fonden skabe betydelige fordele for mange interessepartier i denne proces. Den evidensbaserede gennemførelse af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede på mellemlang og lang sigt ved hjælp af operationelle programmer vil desuden tilskynde til dialog mellem forskellige grupper af interessepartier og støtte en strategisk tilgang i fremtiden. Forbedringer af leveringsmekanismerne (især forenkling og reduktion af de administrative byrder) bør sikre en vedvarende relevans af procesvirkningerne. Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede vil være

et instrument, som fremmer det praktiske samspil mellem de europæiske prioriteter og samhørighedspolitikker.

De miljømæssige virkninger fra Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede er primært forbundet med uddelingen af varer og reduktion af madspild. Tal om kulstofbesparelser peger på en virkning i størrelsesordenen 0,5-1,0 ton CO₂-reduktion pr. ton fødevarer. Overordnet set bør det kunne konkluderes, at fødevarerhjælp har en positiv miljømæssig virkning sammenlignet med ingen fødevarerhjælp. Modellerne 1 (ren fødevarerhjælp) til 3 (omfattende rammer) svarer til et faldende omfang af fødevarerhjælp og derfor et faldende niveau af kulstofbesparelser (fra 573 tusind til 400 tusind tons). Ved at lave aktioner mod fødevarer-spild og tilskynde genbrug, hvilket instrumenterne i Model 2 og 3 egner sig til, kan der kompenseres helt eller delvist for denne virkning. Selv om kulstofbesparelserne kan være små, er de ikke ubetydelige.

Model 3 er at foretrække, da den giver medlemsstaterne bedre mulighed for at tilpasse indsatsen til deres behov. Ledsageforanstaltningerne bør imidlertid sikre en større holdbarhed af de opnåede resultater.

6. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Programmet vil blive gennemført ved delt forvaltning. Præcis målretning og forbindelsen til eksisterende sociale hjælpeinstrumenter vil variere kraftigt mellem medlemsstaterne. De organisationer, som modtager den faktiske bistand, er ydermere i høj grad afhængige af frivilligt arbejde og gavebidrag. Det bør derfor i videst muligt omfang undgås at pålægge disse organisationer omfattende indberetningsforpligtelser. Disse organisationer skal stadig informere ikke blot Kommissionen, men også andre bidragsydere om deres arbejde og de frivillige, så disse forbliver motiverede. Da der kun er et begrænset antal hovedaktivitetslinjer, der skal identificeres, bør det på årsbasis være muligt for hver af disse linjer at rapportere om et par fælles input- og output-indikatorer.

En sådan årlig indberetning følges op af strukturerede undersøgelser mindst to gange i gennemførelsesperioden. Undersøgelserne vil tilsigte at:

1. give indsigt i strukturen bag den modtagende befolkningsgruppe
2. vurdere betydningen af bistand i form af goder, der ikke er varer
3. samle oplysninger om bistandens umiddelbare virkninger på de støttede personer.

Undersøgelserne vil danne baggrund for evalueringer af de operationelle programmets effektivitet og virkninger.