



Bryssel 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta

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

1. JOHDANTO JA MENETTELYTAPAKYSYMYKSET

Euroopan unioni on Eurooppa 2020 -strategiassaan asettanut tavoitteeksi vähentää vähintään 20 miljoonalla sellaisten ihmisten määrää, jotka elävät köyhyys- tai syrjäytymisuhan alla. Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat kuitenkin lisääntymässä monissa jäsenvaltioissa, ja esiin nousee huoli siitä, mitä sosiaalisia vaikutuksia tällä on yksilöihin ja koko yhteiskuntaan. Vaikka tarpeet lisääntyvät, jäsenvaltioiden halu ja kyky tukea yhteiskunnan marginalisoituneita on monissa tapauksissa heikentynyt. Usein väitetään, että (osa)syyinä tähän kehitykseen ovat Euroopan tasolla sovitut poliittiset toimintalinjat.

EU:n elintarvikkeiden jakeluohjelma vähävaraisimmille perustettiin vuonna 1987 tarkoituksena hyödyntää järkevällä tavalla maatalouden ylijäämä. Koska interventiovarastojen odotetaan tyhjenevän tai ainakin olevan huonosti ennakoitavissa vuosina 2011–2020, elintarvikejakeluohjelman alkuperäisiä perusteita ei enää ole olemassa ja ohjelma päättyy vuoden 2013 lopussa.

Vähävaraisimmat tarvitsevat kuitenkin edelleen aineellista apua. Komissio on tarkastellut asiaa seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessaan ja varannut tähän tarkoitukseen 2,5 miljardin määrärahan. Unionin tärkein väline työllisyyden tukemiseen, köyhyyden torjumiseen ja osallisuuden edistämiseen on nyt ja tulevaisuudessakin Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Oikeudellisten näkökohtien tarkastelu kuitenkin osoitti, että tarvitaan erillinen väline, koska ESR:n oikeusperusta (SEUT-sopimuksen 162 artikla) edellyttää, että tuettavilla toimilla on riittävän läheinen yhteys työllisyyteen tai liikkuvuuteen. Tässä vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan erilaisia toimenpiteitä, joita voitaisiin tukea vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta.

2. KUULEMISET

Neuvostossa, parlamentissa sekä kansalaisyhteiskunnan ja paikallisviranomaisten kanssa on käyty keskusteluja vähävaraisimmille suunnatun elintarvikejakeluohjelman puitteissa nykyisin annetusta avusta ja saatu näin arvokkaita näkemyksiä ja ajatuksia tulevaisuutta varten.

Kun unionin yleisen tuomioistuimen 13. huhtikuuta 2011 antaman tuomion seurauksena ehdotettiin, että vähävaraisimmille suunnatusta elintarvikejakeluohjelmasta saatavaan tukeen tehtäisiin huomattavia leikkauksia vuonna 2012, syntyi paljon kritiikkiä. Monet korostivat tämän tuen merkitystä ja pyysivät, että ohjelmaa jatkettaisiin tänä aikana, jona tarpeet vain kasvavat.

Suuret hyväntekeväisyysorganisaatiot, ruokapankkeja edustavat kansalaisjärjestöt sekä lasten ja asunnottomien parissa työskentelevät organisaatiot ovat toistuvasti tuoneet esiin, että tukea tarvitaan myös vuoden 2013 jälkeen, ja ne ovat ottaneet asiassa yhteyttä jäsenvaltioiden edustajiin sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaan. Myös paikallisviranomaiset kannattavat tuen jatkamista.

Aiheesta on keskusteltu sekä edunsaajia että varsinaisia loppukäyttäjiä edustavien organisaatioiden kattojärjestöjen kanssa pidetyissä kahdessa kokouksessa. Organisaatiot pitivät yleisesti tervetulleena rahoitusvälineen soveltamisalan mahdollista laajentamista elintarvikeapua pitemmälle ja kannattivat ihmislähtöistä lähestymistapaa. Ne kuitenkin pahoittelivat määrärahojen leikkauksia.

Jäsenvaltioiden näkemykset rahoitusvälineestä jakautuvat: seitsemän jäsenvaltiota katsoo, että elintarvikeapu on sosiaalipolitiikkaa ja kuuluu siis kansalliseen toimivaltaan. Muut kannattavat ohjelmaa voimakkaasti sekä sosiaalisin että poliittisin perustein. Kolmetoista jäsenvaltiota antoi joulukuussa 2011 julkilausuman, jossa ne vaativat elintarvikejakeluohjelman jatkamista vuoden 2013 jälkeen. Euroopan parlamentti on ilmoittanut useaan kertaan ja kaikkien poliittisten ryhmiensä tuella kannattavansa voimakkaasti ohjelman jatkamista.

Yksitoista kattojärjestöä kirjoitti joulukuussa 2011 komissaari Andorille ja työllisyyden, sosiaaliasioiden ja osallisuuden pääosaston pääjohtajalle esittäen toiveen, että asunnottomuutta koskevan EU-strategian laatimista edistettäisiin. Ainakin puolet jäsenvaltioista on vuoden 2012 kansallisissa uudistusohjelmissaan todennut, että asunnottomuus on niiden sosiaalista osallisuutta koskevan politiikan prioriteettikysymys. Myös Euroopan parlamentti vaati asunnottomuutta koskevaa EU:n strategiaa – ensiksi kirjallisessa kannantotossa vuonna 2010 ja sittemmin päätöslauselmassa vuonna 2011.

Eurooppa-neuvoston 29. kesäkuuta 2012 hyväksymässä kasvu- ja työllisyyssovitimuksessa todetaan, että maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa jäsenvaltiot pureutuvat erityisesti työttömyyteen ja pyrkivät hoitamaan kriisin sosiaaliset seuraukset tehokkaasti ja että ne suunnittelevat ja toteuttavat tehokasta toimintapolitiikkaa köyhyyden torjumiseksi ja heikossa asemassa olevien ryhmien tukemiseksi.

3. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Vaikka ehdotettu väline on uusi, on syytä tarkastella yhä olemassa olevaa vähävaraisimmille suunnattua elintarvikejakeluohjelmaa, joka on ainoa EU-ohjelma, joka tällä hetkellä tavoittaa suoraan EU:n vähävaraisimmat.

Jakeluohjelmalla ei ole koskaan pyritty ratkaisemaan ruokaköyhyyttä. Monissa tapauksissa jakeluohjelma on kuitenkin tärkein elintarvikeavun lähde. Kattojärjestöjen kanssa käydyissä keskusteluissa kaikki osapuolet korostivat, että jakeluohjelman kautta saadun EU-tuen ennustettavuus oli niiden toiminnan olennainen edellytys. Jos jakeluohjelma lopetetaan ilman korvaavaa järjestelmää, vakiintunut toiminta vaarantuu, ja päätöstä voidaan pitää osoituksena siitä, ettei Euroopan unioni ole kiinnostunut tärkeistä sosiaalisista kysymyksistä.

Tuella on huomattavia kerrannaisvaikutuksia, sillä toimintaan osallistuvat hyväntekeväisyysjärjestöt huolehtivat elintarvikeavun jakelun järjestämisestä ja myös osasta elintarvikeapua. Käyttöön saadaan jakeluohjelman antamaan panokseen verrattuna kolminkertainen määrä resursseja.

Ohjelman tavoitavuudesta ja vaikutuksista ei ole tarkkaa tietoa. Tuensaajat pitävät kuitenkin riittävänä nykyistä avointa lähestymistapaa kohderyhmän määrittelemiseen. Yksityiskohtaiset perusteet toisivat lisäksi mukanaan suurempia hallinnollisia rasitteita ja lisäisivät avun kustannuksia, kun perusteiden täytyminen olisi tarkistettava.

Kaikista Euroopan kansalaisista 8 prosenttia – noin 40 miljoonaa ihmistä – kärsii vakavasta aineellisesta puutteesta, eikä heillä ole varaa useisiin niistä tarvikkeista, joita pidetään ihmisarvoisen elämän edellytyksenä Euroopassa. Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ilmenevät eri tavoin eri EU-maissa. Ongelmat ovat yleensä vakavampia itäisissä ja eteläisissä jäsenvaltioissa.

Taluskriisi on lisännyt köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja samalla heikentänyt jäsenvaltioiden kykyä pitää sosiaalimenot ja investoinnit tasolla, joka riittäisi negatiivisen suuntauksen muuttamiseen. Vuosina 2009–2012 useimmissa jäsenvaltioissa sosiaalietuudet laskenevat suhteessa BKT:hen. Käteisetuuksien odotetaan laskevan suhteessa BKT:hen lähes puolessa jäsenvaltioista.

Eurooppalaisista 8,7 prosenttia ei vuonna 2010 kyennyt saamaan **riittävää määrää riittävän laadukasta ruokaa**. Ruoan puutteesta kärsivien henkilöiden lukumäärä laski tasaisesti vuoteen 2009 saakka, jolloin suuntaus muuttui. Jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten antama sosiaalituki kohdistuu harvoin nimenomaan ruoan saantiin, lukuun ottamatta koulujen ruokaloille annettavia tukia tai ikääntyneille tai vammaisille tarjottavia aterioiden kotiinkuljetuspalveluja.

Erityisen vakava aineellisen puutteen muoto on **asunnottomuus**. Asunnottomuuden laajuutta on kuitenkin vaikea arvioida määrällisesti, ja asunnottomuudesta saatavilla olevia tietoja olisi parannettava. Arvioiden mukaan Euroopassa oli 4,1 miljoonaa asunnottomia vuosina 2009–2010. Asunnottomien määrä kasvaa kaiken aikaa. Vielä huolestuttavampaa on, että syntymässä on uusi asunnottomien ryhmä, joka koostuu lapsiperheistä, nuorista ja maahanmuuttajista. Vaikka asunnottomille palveluja tarjoavien kansalaisjärjestöjen ja julkisen sektorin tehtävissä on eroja eri EU-maiden välillä, yleisin malli on, että paikallisviranomaisilla on päävastuu palvelujen mahdollistamisesta ja ohjaamisesta ja kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä palveluntarjoajia, joiden rahoittajina ovat lähinnä kunnat.

Kun tarkastellaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskin kehitystä jäsenvaltioissa, vaikuttaa siltä, että kriisillä on ollut suhteellisesti vakavimmat vaikutukset lapsiin ja nuoriin. EU:n kotitalouksista 5,9 prosentilla ei ole varaa ostaa **lapsilleen uusia vaatteita**, ja 4,5 prosenttia ei kykene hankkimaan lapsilleen edes kahta oikean kokoista kenkäparia (joka säännöllisesti jalkineet mukaan luettuina). Osuus vastaa noin 6 miljoonaa lasta. Aineellisesta puutteesta kärsivät lapset eivät todennäköisesti menesty koulussa yhtä hyvin kuin parempiosaiset ikätoverinsa, heidän terveytensä ei ole yhtä hyvä, eivätkä he pääse hyödyntämään kaikkia kykyjään aikuisena.

Kansalaisjärjestöt tarjoavat lapsille monentyyppistä tukea, joka ulottuu lasten erityistarpeisiin sopeutetun terveellisen ruoan tarjoamista pitemmälle. Tuki koskee esimerkiksi vaatteita, virkistys- ja vapaa-ajantoimintaa (joihin monella vähäosaisella lapsella ei olisi varaa, mutta jotka ovat tärkeitä heidän kehityksensä kannalta) tai vanhemmuuden tukea (esim. tiedottamista ja neuvontaa toisinaan yhdistettynä lapsille tarjottavaan leikkitoimintaan).

EU:n toimenpiteet perustuvat SEUT-sopimuksen 174 artiklaan, jonka mukaan unioni edistää ”koko unionin sopusointuista kehitystä”, sekä 175 artiklaan, jossa määrätään rahastojen ulkopuolisista erityistoimista.

EU-tason toiminta on tarpeen, kun otetaan huomioon köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen taso unionissa ja tilannetta vakavoittava taluskriisi sekä epävarmuus siitä, kykenevätkö jäsenvaltiot pitämään sosiaalimenot ja investoinnit riittävällä tasolla sen varmistamiseksi, ettei sosiaalinen yhteenkuuluvuus heikkene edelleen ja että Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyvät tavoitteet saavutetaan.

4. TAVOITTEET

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston **yleisenä tavoitteena** on myötävaikuttaa siihen, että Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistettu köyhyyden vähentämistä koskeva tavoite saavutetaan ja Euroopan unionin sosiaalista yhteenkuuluvuutta näin parannetaan.

Erityistavoitteena on lieventää köyhyyden pahimpia muotoja Euroopan unionissa, edistää toimien koordinoitua sekä kehittää ja ottaa käyttöön välineitä, joilla edistetään vähävaraisimpien sosiaalista osallisuutta.

Koska väline pannaan täytäntöön yhteisen hallinnon puitteissa, toiminnallisten tavoitteiden kartoittamisessa olisi hyvä ottaa huomioon yksittäisten toimenpideohjelmien ennakoarvioinnit. Ennakoarviointeja ei vielä ole tehty. Euroopan tasolla toiminnallisia tavoitteita, joista seurantajärjestelmän on tuotettava johdonmukaisia Euroopan tason tietoja, ovat seuraavat:

1. Tarjotaan apua tarvitseville peruskulutustavaroita.
2. Kerrannaisvaikutus on vähintään 2. Kerrannaisvaikutus arvioidaan kaikkien käyttöön saatavien resurssien ja myönnettävien EU-varojen välisenä suhteena.

5. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Kaikkien harkittujen vaihtoehtojen yhteinen piirre on, että täytäntöönpano tapahtuu yhteisen hallinnon puitteissa toteutettavissa toimenpideohjelmissä. Jäsenvaltiot tekevät toimenpideohjelmiä koskevat ehdotukset, ja komissio tekee niitä koskevat päätökset. Ohjelmien kesto on seitsemän vuotta. Komissiolla on tiedonvälitys- ja valvontatehtävä. Varsinainen täytäntöönpano on hallintoviranomaisten tehtävänä. Ohjelmista riippuen hallintoviranomaiset joko organisoivat jaettavan aineellisen avun ostot keskitetysti tai antavat hankintojen suorittamisen tuensaajien tehtäväksi. Myös jäsenvaltioille kohdennettavat resurssit ovat samat kaikissa harkituissa vaihtoehdoissa.

Keskeinen kysymys on uuden välineen yhteydessä toteutettavien toimien soveltamisala. Vaihtoehto 1 on elintarvikejakeluohjelman seuraaja, joka koskee **elintarvikeapua**. Vaihtoehto 2 käsittää **laajennetun elintarvikeavun**, jolloin ohjelmasta voitaisiin rahoittaa myös toimenpiteitä tai palveluja, jotka liittyvät suoraan ruoka-avun jakamiseen. Vaihtoehdossa 3 on **laaja soveltamisala**, ja siinä elintarvikeavun lisäksi voitaisiin rahoittaa myös muuta aineellista apua ja vastaavia liitännäistoimenpiteitä. Nämä liittyisivät asunnottomuuteen ja lasten köyhyyteen, joilla on keskeinen merkitys sosiaaliseen osallisuuteen ja jotka ovat kriisin seurauksena selvästi lisääntymässä. Asunnottomuuteen ja lasten köyhyyteen ei toistaiseksi ole puututtu muissa yhteisön välineissä, esimerkiksi ESR:ssä. Tarjottavaan aineelliseen tukeen suoraan liittyvät liitännäistoimenpiteet tehostaisivat köyhyyden lievittämiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen tähtääviä yhdenmukaisia lähestymistapoja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisen foorumin toimintalinjojen mukaisesti.

Elintarvikejakeluohjelman keskeisenä perusteena oli maatalouden ylijäämän hyödyntäminen järkevällä tavalla. Interventiovarastojen käyttöä ei analysoida tarkemmin seuraavista syistä: i) interventiovarastojen käyttö **vähentää julkisen talouden avoimuutta** ja kannustaa siihen, että EU:n vähävaraisimmille suunnatussa tukiohjelmassa toimitaan maataloustuotteiden tulevaa hintakehitystä koskevien odotusten pohjalta, ii) asetus, jossa säädettäisiin

interventiovarastojen käytöstä, olisi väistämättä *monimutkaisempi* ja iii) ennusteiden mukaan tällaista *mahdollisuutta ei olisi edes olemassa*, koska odotettavissa on, ettei interventiovarastoja enää ole tulevaisuudessa. Voi kuitenkin olla perusteltua säätää varastojen käyttömahdollisuudesta.

Eri vaihtoehtojen vaikutukset ja niiden välinen vertailu esitetään jäljempänä olevassa taulukossa. Niissä toiminnallinen tavoite tarjota apua tarvitseville peruskulutustavaroita otetaan suoraan huomioon tuettavien ihmisten lukumäärässä ja siinä, kohdistuuko toiminta kaikista kiireellisimpiin tarpeisiin. Kerrannaisvaikutusta (vähintään 2) koskeva toiminnallinen tavoite on muunnettu kysymyksiksi siitä, pystytäänkö vaihtoehdolla saamaan käyttöön resursseja ja ovatko yleiset hallinnolliset vaatimukset kohtuullisia.

Sosiaaliseen osallisuuteen, työllisyyteen ja työmarkkinoihin kohdistuvat vaikutukset koskevat pitkälti yleistä tavoitetta. Tämän välineen ja näiden vaikutusten välistä suoraa tai jopa mitattavissa olevaa yhteyttä pidetään kuitenkin liian kunnianhimoisena tavoitteena.

Taulukko 1. Odotettavissa olevat vaikutukset

	Vaihtoehto 0 – ei rahoitusta	Vaihtoehto 1 – ainoastaan elintarvikeapu (perusskenaario)	Vaihtoehto 2 – laajennettu elintarvikeapu	Vaihtoehto 3 – laaja soveltamisala
Tuettavien ihmisten lukumäärä	- Ei ohjelmaa – ihmisiä ei tueta.	0 Suora vaikutus arviolta 2,1 miljoonaa vuodessa.	- Suora vaikutus arviolta 1,96 miljoonaa vuodessa. Hiukan vähemmän kuin perusskenaariossa, koska resursseja käytetään liitännäistoimenpiteisiin.	0 Suora vaikutus arviolta 2,13 miljoonaa vuodessa.
Vähävaraisimpien tavoittaminen (eniten lisäarvoa)	-	0	0	+ Suurempi joustavuus mahdollistaisi paremman kohdentamisen kunkin maan/alueen tarpeisiin.
Vaikutukset sosiaaliseen osallisuuteen	-	0 Kohteena yksi vakavan puutteen muoto (ruoan puute); ei takeita siitä, että tämä on kiireellisin tarve.	+ Sama kohderyhmä, mutta vaikuttavampi tarjonta.	++ Paremmen kohdentamisen kiireellisimpiin tarpeisiin pitäisi lisätä vaikutuksia sosiaaliseen osallisuuteen.

	Vaihtoehto 0 – ei rahoitusta	Vaihtoehto 1 – ainoastaan elintarvikeapu (perusskenaario)	Vaihtoehto 2 – laajennettu elintarvikeapu	Vaihtoehto 3 – laaja soveltamisala
Työllisyys ja työmarkkinat	?? Vaihtoehtoon 0 vaikutukset työllisyyteen ja työmarkkinoihin riippuvat varojen käytöstä. Jos ohjelmaan varatut resurssit käytettäisiin ESR:oon, saataisiin tod.näk. neutraaleja tai positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoihin.	0	+ Ruoka-avun yhdistäminen liitännäistoimenpiteisiin voisi edistää tehokkaammin työllisyyttä.	+ Vaihtoehtoon 2 verrattuna jotkut osallistujat (esim. lapset) voisivat siirtyä kauemmas työmarkkinoilta. Vastapainona suurempi joustavuus paikallisiin tilanteisiin puuttumiseksi.
Sosiaaliset vaikutukset kokonaisuudessaan	? Riippuu siitä, kuinka resurssit kohdennettaisiin muihin ohjelmiin, mutta tod.näk. kokonaisuudessaan negatiiviset verrattuna perusskenaarioon.	0	+	++
Resurssien käyttöön saaminen	- Kun ohjelma päättyisi, vapaaehtoisia lahjoituksia olisi vaikeampi saada.	0	+	++
Hallinnollinen rasite ja avoimuus	+ Ei ohjelmaa – ei hallintoa (huomioon ei oteta sitä, että ohjelman puuttuessa ihmisten tarvitseman tuen järjestäminen voi olla vaikeampaa).	0	- Koska vaihtoehtoon 2 soveltamisala on laajempi, myös hallinto on monimutkaisempaa. Mahdollisten päällekkäisyyksien määrä muiden ohjelmien, mm. ESR:n, kanssa lisääntyy.	-- Sama kuin vaihtoehtossa 2, mutta hallinto mahdollisesti monimutkaisempaa, koska toimien soveltamisala on laajempi ainakin silloin, jos ohjelman toimia päätetään toteuttaa usealla alalla.

	Vaihtoehto 0 – ei rahoitusta	Vaihtoehto 1 – ainoastaan elintarvikeapu (perusskenaario)	Vaihtoehto 2 – laajennettu elintarvikeapu	Vaihtoehto 3 – laaja soveltamisala
Taloudelliset vaikutukset kokonaisuudessaan	? Riippuu hyvin paljon siitä, kuinka näitä ihmisiä tuetaan muulla tavoin.	0	+	++
Ympäristövaikutukset	-	0	+	+

Selitys: perustaso 0, - huonompi kuin perustaso; + parempi kuin perustaso; -- huonompi kuin -; ++ parempi kuin +

Nykyisestä tukiohjelmasta saatujen kokemusten perusteella voidaan ennustaa, että ohjelman avulla voitaisiin vuosittain antaa apua noin 2 miljoonalle ihmiselle vaihtoehdosta riippuen. Tämä vastaa noin viittä prosenttia vakavaa aineellista puutetta kokevasta väestöstä. Todellinen kattavuus on kuitenkin todennäköisesti vähintään kaksi kertaa näin suuri, koska arviossa ei ole otettu huomioon kansallisista ja yksityisistä lähteistä saatavia lisäresursseja. Näiden avulla käytössä olevien resurssien määrä useissa tapauksissa enemmän kuin kaksinkertaistuu. Lisäksi vakavaa aineellista puutetta kärsiviä henkilöitä voidaan pitää ainoastaan hyvin karkeana arviona kohderyhmästä. Ilmaisua käytetään, koska parempaakaan ei ole saatavilla. Ainoastaan murto-osa voi tosiasiallisesti saada tukea missään harkituista ohjelmavaihtoehdoista.

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston sosiaalisten vaikutusten odotetaan olevan laajempia. Koska rahasto tarjoaa foorumin, jolla alan toimijat voivat vaihtaa tietoa ja kokemuksia, se tuo huomattavia etuja monien sidosryhmien toimintaprosesseihin. Näyttöön perustuva, toimenpideohjelmien kautta tapahtuva vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston täytäntöönpano keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä edistää myös eri sidosryhmien välistä vuoropuhelua ja tukee tulevaisuuden strategista lähestymistapaa. Kehittämällä täytäntöönpanomekanismeja (muun muassa yksinkertaistamisen ja hallinnollisen rasitteen vähentämisen kautta) varmistetaan, että prosessin vaikutukset pysyvät tarkoituksenmukaisina. Rahastosta tulee väline, jolla mahdollistetaan konkreettinen dialogi unionin prioriteettien ja koheesiopolitiikan välillä.

Rahaston ympäristövaikutukset liittyvät lähinnä tavaroiden jakeluun ja jätteen määrän vähentämiseen. Hiilisäätölukujen mukaan CO₂-vähennys on 0,5–1,0 tonnia elintarviketonnia kohden. Kokonaisuudessaan voidaan päätellä, että elintarvikeavulla on myönteisiä ympäristövaikutuksia verrattuna tilanteeseen, jossa elintarvikeapua ei olisi. Vaihtoehdot 1 (ainoastaan elintarvikeapu) – 3 (laaja soveltamisala) tarkoittavat elintarvikeavun määrän ja näin ollen hiilisäätön vähenemistä (573 000:sta 400 000 tonniin). Elintarvikejätteen vähentämiseen tähtäävät toimet ja kierrätyksen edistäminen vaihtoehdoissa 2 ja 3 voivat korvata tätä vaikutusta osittain tai kokonaan. Vaikka hiilisäätöt ovat rajallisia, ne eivät ole merkityksettömiä.

Parhaana pidetty vaihtoehto on vaihtoehto 3, sillä se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden kohdentaa toimenpiteensä omiin tarpeisiinsa. Myös liitännäistoimenpiteiden pitäisi parantaa saatavien tulosten kestävyyttä.

6. SEURANTA JA ARVIOINTI

Ohjelma pannaan täytäntöön yhteisen hallinnoinnin puitteissa. Tarkka kohdentaminen ja yhteys olemassa oleviin sosiaalisen tuen välineisiin vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Lisäksi tukea saavien laitosten toiminta perustuu pitkälti vapaaehtoistyöhön ja lahjoituksiin. Sen vuoksi olisi mahdollisuuksien mukaan vältettävä raskaiden raportointivelvoitteiden asettamista näille organisaatioille. Organisaatioiden on kuitenkin tiedotettava työstään komissiolle samoin kuin muille lahjoittajille ja vapaaehtoistyöntekijöille, jotta näiden motivaatio säilyy. Kun keskeisten toimintalinjojen määrä on rajallinen, kustakin linjasta pitäisi voida raportoida vuosittain yhteisten panos- ja tuotosindikaattorien pohjalta.

Vuotuista perusraportointia täydennetään jäsennellyillä selvityksillä, joita laaditaan vähintään kaksi kertaa täytäntöönpanokauden aikana. Selvitysten tavoitteena on

1. antaa lisätietoa loppukäyttäjäväestön rakenteesta;
2. arvioida muiden luontoissuoritusten kuin tavara-avun merkitystä;
3. koota tietoa annetun avun välittömistä vaikutuksista avustettuihin henkilöihin.

Selvitykset muodostavat perustan toimenpideohjelmien vaikuttavuuden, tehokkuuden ja vaikutusten arvioinnille.