



Брюксел, 24.10.2012
SWD(2012) 351 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ И ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ

В своята стратегия „Европа 2020“ Европейският съюз заложи целта до 2020 г. да намали с поне 20 милиона броя на хората, изправени пред риск от бедност или социално изключване. В много държави членки обаче бедността и социалното изключване се задълбочават и това предизвиква загриженост за социалните последици за отделните лица и за обществото като цяло. В момент, в който нуждите нарастват, готовността и възможностите на държавите членки да окажат подкрепа на онези, които са в периферията на нашето общество, в много случаи са намалели. Често се застъпва тезата, че равнището на ЕС е отговорно или солидарно отговорно за случващото се.

Програмата на ЕС за разпределяне на храна на най-нуждаещите се лица (програмата за ННЛ) е създадена през 1987 г., за да се използва по разумен начин съществуващата тогава селскостопанска свръхпродукция. Поради очакваното отсъствие на интервенционни запаси или най-малкото поради голямата им непредсказуемост през периода 2011—2020 г. първоначалната мотивация за съществуването на програмата за ННЛ престана да съществува и в края на 2013 г. тя ще бъде прекратена.

Нужда от материална помощ за най-нуждаещите се хора обаче продължава да има. В своето предложение за следващата многогодишна финансова рамка Комисията отчете това и задели бюджет в размер на 2,5 млрд. евро. Основният инструмент, чрез който Съюзът подпомага пригодността за заетост, противопоставя се на бедността и насърчава приобщаването е и ще продължава да бъде Европейският социален фонд (ЕСФ). Правният анализ показва, че е необходим отделен инструмент, тъй като правното основание на ЕСФ (член 162 от ДФЕС) изисква достатъчно тясна връзка между подкрепяните дейности и заетостта или мобилността. В настоящата оценка на въздействието се прави преглед на видовете интервенции, които биха могли да получават подкрепата на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

2. КОНСУЛТАЦИИ

Обсъжданията в Съвета, Парламента и с гражданското общество и местните власти по темата за сега предоставяната помощ за най-нуждаещите се лица в рамките на програмата за ННЛ бяха източник на ценна информация и идеи за бъдещето.

Предложеното след решението на Общия съд от 13 април 2011 г. значително съкращаване на подкрепата, предоставяна по програмата за ННЛ през 2012 г., беше последвано от голям брой отрицателни реакции. Многократно беше подчертана важността на тази подкрепа и беше поискано продължаването на програмата в момент, в който нуждите нарастват.

Големите благотворителни организации и организациите на гражданското общество, представляващи хранителните банки, както и организациите, работещи с деца и бездомни хора, многократно посочиха необходимостта да се предоставя подкрепа и след 2013 г. и се свързаха с представители на държавите членки, както и с председателя на Европейския съвет. Местните власти също подкрепят продължаването на програмата.

Бяха проведени две срещи с асоциации, обединяващи организации, които представляват не само бенефициерите, но и действителните крайни получатели, по време на които бяха обсъдени стоящите на дневен ред въпроси. Като цяло се

приветства възможността обхватът на инструмента да се разшири извън хранителните помощи и идеята в центъра му да бъдат поставени самите хора, но асоциациите изказват също така съжалението си, че бюджетът е съкратен.

Становищата на държавите членки относно съществуването на подобен инструмент са разделени: седем държави членки считат, че хранителните помощи попадат в границите на социалната политика и са национална компетентност. Други държави членки подкрепят горещо програмата поради социални и политически съображения. Тринадесет държави членки през декември 2011 г. излязоха с декларация, в която поискаха продължаването на програмата за ННЛ след 2013 г. Европейският парламент многократно е изразявал силна подкрепа от страна на всички политически групи за продължаването на програмата.

През декември 2011 г. 11 сборни асоциации изпратиха писмо до комисаря и генералния директор за заетостта, социалните въпроси и приобщаването и поискаха да се постигне напредък към разработването на стратегия на ЕС срещу бездомността. Поне половината от държавите членки посочват в своите национални програми за реформи за 2012 г. бездомността като приоритетен въпрос за политиките за социално приобщаване. Освен това Европейският парламент призова за стратегия на ЕС срещу бездомността — първо в своя писмена декларация (2010 г.), а след това и в резолюция (2011 г.).

В Пакта за растеж и работни места, приет от Европейския съвет на 29 юни 2012 г., се отбелязва, че „при изпълнението на препоръките за отделните страни държавите членки ще поставят особен акцент върху ефективната борба с безработицата и социалните последици от кризата [...] разработването и прилагането на ефективни политики за борба с бедността и за подпомагане на уязвимите групи“.

3. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпреки че предлаганият инструмент е нов, целесъобразно е да се има предвид все още съществуващата програма за ННЛ, която в момента е единствената програма на ЕС, която работи пряко с най-нуждаещите се лица в ЕС.

Програмата за ННЛ никога не е имала за цел да разреши проблема с хранителната бедност. Въпреки това в много случаи програмата за ННЛ представлява основният източник на хранителни помощи. По време на дискусиите със сборните асоциации всички те настояха, че предсказуемостта на европейската подкрепа чрез програмата за ННЛ е основно съображение за техните операции. Прекратяването на програмата за ННЛ без тя да бъде заместена от друг инструмент е заплаха за постигнатото в това отношение и може да бъде изтъкувана като липса на интерес от страна на Европейския съюз към належащите социални въпроси.

Налице е значителен лостов ефект, тъй като участващите благотворителни организации предоставят основната част от ресурсите за разпределянето на хранителните помощи и част от самите хранителни помощи. Съотношението между общите мобилизирани ресурси и приносът от програмата за ННЛ е приблизително 3 към 1.

Точният обхват и въздействие на програмата не могат да бъдат определени със сигурност. Съществуващият отворен подход към определянето на целевите групи обаче се счита за адекватен от бенефициерите. Освен това едни подробни критерии биха били

причина за по-голяма административна тежест и увеличена себестойност на подпомагането, тъй като по тях трябва да се извършват проверки.

Осем процента от всички европейски граждани, или прикл. 40 милиона души, живеят в условия на тежки материални лишения и не могат да си позволят част от стоките и услугите от първа необходимост, които в Европа се считат за съществено условие, за да има един човек достоен начин на живот. Бедността и социалното изключване са неравномерно разпределени в ЕС. Като цяло проблемите са по-тежки в източните и южните държави членки.

Освен че задълбочи съществуващата степен на бедност и социално изключване, икономическата криза ограничи и възможността на някои държави членки за социални разходи и инвестиции в обеми, достатъчни за да обърнат тази негативна тенденция. Очаква се, че в повечето държави членки през периода 2009—2012 г. предоставяните в натура социални помощи ще намалее спрямо БВП. Паричните социални помощи следва да намалее спрямо БВП в почти половината от държавите членки.

През 2010 г. 8,7 % от европейското население не са могли да си осигурят **храна** в нужното **количество и с нужното качество**. Броят на хората, живеещи в хранителен недоимък, е следвал тенденция на траен спад до 2009 г., когато посоката на тенденцията се е обърнала. Социалното подпомагане, предоставяно от държавите членки и регионалните и местните власти, рядко или почти никога не се съсредоточава конкретно върху достъпа до храна, с изключение на субсидиите за училищни столови или изхранване на възрастни хора и хора с увреждания чрез системата на домашния социален патронаж.

Една особено тежка форма на материалното лишение е **бездомността**. Машабът ѝ обаче трудно може да бъде определен — данните в това отношение следва да бъдат подобрени. Оценките все пак сочат, че през 2009—2010 г. в Европа е имало 4,1 милиона бездомни. Бездомността се задълбочава. Още по-тревожно е, че започва да се очертава един нов профил на бездомните хора, в който попадат семейства с деца, млади хора и хора с мигрантски произход. Въпреки че на различните места в Европа ролите на НПО и държавата като доставчици на услуги за бездомните лица са различни, доминира моделът, при който основната отговорност за въвеждането и управлението на такива услуги е на местните власти, а основните доставчици на услугите са НПО, които в голяма степен се финансират от общините.

Ако се погледнат различните държави членки, съществуващият риск от бедност и социално изключване за различните социални групи показва, че кризата в повечето случаи е засегнала непропорционално силно децата и младите хора. 5,9 % от домакинствата в ЕС не могат да си позволят да купуват нови **дрехи за децата си**, а 4,5 % не могат да осигурят на децата си два чифта обувки, които да са им по мярка в момента (като тук се включват и обувки, подходящи за повече от един сезон). Това означава приблизително 6 милиона деца. За децата, живеещи в материални лишения, е по-слабо вероятно отколкото за по-заможните им връстници да имат добри постижения в училище, да бъдат здрави и да реализират като възрастни пълния си потенциал.

НПО и организациите на гражданското общество оказват разнообразна подкрепа на децата, която не се ограничава до предоставянето на храна, съобразена със специфичните им нужди и съображенията за тяхното здравно възпитание. Подкрепата може да бъде във връзка например с облекло, дейности за отпих и за свободното време

(които продължават да бъдат трудно достъпни за много деца в неравностойно социално положение, а са от съществено значение за тяхното развитие) или подкрепа за родителите относно отглеждането на деца (например повишаване на осведомеността, консултации, съчетани понякога с игри, в които участват самите деца).

Действията на равнище ЕС са оправдани на основание член 174 (ДФЕС), в който се предвижда, че Съюзът „насърч[ава] цялостното си хармонично развитие“ и на основание член 175 (ДФЕС), в който се предвиждат специфични действия извън структурните фондове.

Действията на равнището на ЕС са необходими с оглед на мащаба и характера на бедността и социалното изключване в Съюза, които се задълбочават допълнително поради икономическата и финансова криза и несигурността във възможностите на държавите членки да запазят социалните разходи и инвестиции на нива, достатъчни за да се гарантира, че социалното сближаване няма да бъде отслабено, а целите на стратегията „Европа 2020“ ще бъдат постигнати.

4. ЦЕЛИ

Общата цел на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) е да допринесе за постигането на целта за намаляване на бедността, заложена в стратегията „Европа 2020“, и така да засилва социалното сближаване в Европейския съюз.

Неговите **конкретни цели** са да облекчи най-тежките форми на бедност в Европейския съюз, да спомогне за координирането на усилията и за разработването и въвеждането на инструменти в подкрепа на социалното приобщаване на най-нуждаещите се лица.

Тъй като инструментът ще се изпълнява в режим на споделено управление, при набелязването на оперативните цели би следвало в идеалния случай да се отчитат предварителните оценки на отделните оперативни програми, които предстои да бъдат извършени. Оперативните цели, за които системата за мониторинг следва да осигурява съгласувани данни на европейско равнище, са:

1. подпомагане на нуждаещите се лица с основни стоки;
2. мултиплициращ ефект, равен поне на 2. Мултиплициращият ефект се определя като съотношението между общите мобилизирани ресурси и ресурсите, предоставени от ЕС.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Общото за всички разгледани варианти е, че изпълнението ще става в режим на споделено управление чрез оперативни програми. Програмите се предлагат от държавите членки, решение за тях взема Комисията, а тяхната продължителност е седем години. Комисията има надзорна роля и роля в разпространението на информация. Реалното изпълнение е от страна на управляващите органи. В зависимост от предвиденото в програмата управляващите органи или организират централизирано закупуването на стоките за материално подпомагане, които ще се разпределят, или оставят тази дейност на самите бенефициери. При разгледаните варианти няма разлика по отношение на заделянето на средства за отделните държави членки.

Основният въпрос се отнася до периметъра на действията по новия инструмент. Вариантите започват от инструмент, който в голямата си част е приемник на сега действащата програма за ННЛ и предоставя **хранителни помощи** (вариант 1), и стигат до по-основно преосмисляне на концепцията. При идеята за **подпомагане на изхранването** (вариант 2) програмата може да финансира някои мерки или услуги, които са пряко свързани с предоставянето на хранителни помощи. Когато се възприема **широк периметър на действие** (вариант 3), хранителните помощи вече не са единствен елемент, а има възможност и за други видове материално подпомагане и за съответните съпътстващи мерки. Тези мерки ще бъдат във връзка с бездомността и детската бедност, две области, които са ключови за социалното приобщаване и при които има безспорна тенденция към влошаване вследствие на кризата. Към момента няма други инструменти на Общността, като ЕСФ, които да работят в тези области. Съпътстващите мерки, които са пряко свързани с предоставянето материално подпомагане, ще подсилят интегрираните подходи към облекчаването на бедността и борбата със социалното изключване в съответствие с европейската платформа за противопоставяне на бедността и социалното изключване.

В центъра на програмата за ННЛ беше смисленото използване на селскостопанската свръхпродукция. Използването на интервенционните запаси не е подлагано на по-нататъшен анализ поради практическите съображения, че: i) използването на интервенционни запаси **намалява прозрачността на бюджета** и е стимул действията да се предопределят от очакванията за бъдещия ход на цените на селскостопанските продукти при програма, чиято цел е да подкрепя най-нуждаещите се лица в ЕС; ii) когато се предвижда използването на интервенционни запаси, регламентацията неизбежно е **по-сложна**; iii) според прогнозите такава **възможност няма да се появи**, поради очакваната липса на интервенционни запаси в бъдещето (като цяло). Независимо от това може да бъде оправдано да се предвиди факултативното им използване.

Въздействието на различните варианти е представено и сравнено в таблицата по-долу. Оперативната цел на нуждаещите се лица да се оказва подкрепа чрез осигуряване на основни стоки намира пряк израз в броя на подпомогнатите лица и в това доколко реално са удовлетворени най-належащите потребности. Оперативната цел да се постигне мултипликативен ефект, равен поне на 2, намира израз в отговора на въпроса дали вариантът успява да мобилизира ресурси и дали общите административни изисквания са разумни.

Въздействието по отношение на социалното приобщаване и заетостта и пазара на труда в голяма степен имат отношение към основната цел. Беше сметено обаче, че би било твърде амбициозно да се твърди, че има силна пряка и дори измерима връзка между инструмента и тези въздействия.

Таблица 1. Очаквани въздействия

	Вариант 0 – Няма финансиране	Вариант 1 – Само хранителни помощи (базисен сценарий)	Вариант 2 – Подпомагане на изхранването	Вариант 3 – Широк периметър на действие
Брой подпомогнати лица	- Няма програма, няма подпомогнати лица	0 Прекият ефект се оценява на 2,1 млн. души годишно	- Прекият ефект се оценява на 1,96 млн. души годишно. Малко по-малко от базисния сценарий, тъй като част от наличните ресурси се разходват за съпътстващи мерки	0 Прекият ефект се оценява на 2,13 млн. души годишно
Достигане до най-нуждаещите се лица (то е с най-голяма добавена стойност)	-	0	0	+ Предлаганата по-голяма гъвкавост следва да даде възможност целите в по-голяма степен да съответстват на нуждите във всяка ДЧ/всеки регион
Ефект върху социалното приобщаване	-	0 Работи се по един от проблемите на тежките лишения (липсата на храна), няма гаранции, че това е най-належащата нужда	+ Същата целева група, но по-ефективно предлагане	++ По-доброто прицелване в най-належащите потребности следва да увеличи въздействието по отношение на социалното приобщаване

	Вариант 0 – Няма финансиране	Вариант 1 – Само хранителни помощи (базисен сценарий)	Вариант 2 – Подпомагане на изхранването	Вариант 3 – Широк периметър на действие
Заетост и пазар на труда	?? Въздействието при вариант 0 върху заетостта и пазара на труда зависи от това как ще се използват средствата. Ако средствата, предвидени за програмата, бъдат прехвърлени на ЕФС, вероятно ще е налице неутрално до положително въздействие върху заетостта и пазара на труда	0	+	+
Общо социално въздействие	? Зависи от това как ще бъдат преразпределени ресурсите към други програми, но вероятно като цяло ще бъде отрицателно в сравнение с базисния вариант	0	+	++
Мобилизиране на ресурси	- След преустановяването на програмата ще бъде по-трудно да се осигурява доброволен принос	0	+	++

	Вариант 0 – Няма финансиране	Вариант 1 – Само хранителни помощи (базисен сценарий)	Вариант 2 – Подпомагане на изхранването	Вариант 3 – Широк периметър на действие
Административна сложност и прозрачност	+ Ако няма програма, няма да има и администриране (без да се отчита, че в отсъствието на програма тези хора вероятно ще продължат да имат нужда от подкрепа, а нейното организиране ще бъде по-трудно)	0	- Тъй като вариант 2 отговаря на един по-широк периметър, са налице и по-големи нива на сложност в управлението. Потенциалното припокриване с други схеми и по-специално с ЕСФ също се увеличава.	-- Същите съображения като при вариант 2, но евентуално с по-голяма сложност, тъй като периметърът на действие е още по-голям, най-малкото ако за дадена програма е решено, че ще работи по повече от един сектор.
Общо икономическо въздействие	? Зависи в много голяма степен от това по какъв друг начин ще бъдат подкрепени тези хора.	0	+	++
Екологични въздействия	-	0	+	+

Легенда: базисен сценарий 0; - по-зле от базисния сценарий; + по-добре от базисния сценарий; -- по-зле от -; ++ по-добре от +

Въз основа на опита от съществуващата програма за подпомагане може да се прогнозира, че новата програма ще даде възможност годишно да бъдат подпомогани около 2 милиона души в зависимост от разгледаните варианти. Това отговаря на приблизително 5 % от хората, живеещи в тежки материални лишения. Реалният обхват обаче вероятно ще бъде поне двойно по-голям, тъй като при тази оценка не се взема под внимание мобилизирането на допълнителни ресурси от национални и частни източници. Често пъти тези ресурси увеличават с повече от два пъти общите налични средства. Освен това лицата, живеещи в тежки материални лишения, могат да се разглеждат само като едно много грубо приближение до целевата група, което се използва единствено поради липсата на по-добра алтернатива. Само една част от тази група реално отговаря на изискванията за подпомагане по който и да е от вариантите, разгледани в програмата.

Може да се очаква, че социалното въздействие на FEAD ще излезе извън тези граници. Благодарение на това, че Фондът предоставя платформа, в рамките на която работещите в областта да могат да обменят информация и опит, много заинтересовани страни ще могат да извлекат от него значителни ползи по отношение на начина си на работа. Изпълнението на FEAD чрез оперативни програми, за което е характерен

доказателственият подход и средно- до дългосрочната ориентация, ще насърчи диалога между различните заинтересовани страни и ще подпомогне формирането на стратегически подход в бъдеще. Подобрените механизми за реализация (по-специално опростяването и намаляването на административната тежест) следва да гарантират актуалността на оказваното организационно въздействие. FEAD ще бъде инструмент, който улеснява реалния диалог между европейските приоритети и политиките за социално сближаване.

Екологичното въздействие на FEAD се свързва най-вече с разпределянето на стоките и ограничаване на похабяването на такива стоки. Относно намаленията в емисиите на въглероден двуокис се сочи намаление от 0,5 до 1,0 тона CO₂ на тон храни. Като цяло може да се заключи, че хранителните помощи имат положително екологично въздействие спрямо сценария, в който такива не се предлагат. Варианти от 1 до 3 (от варианта само с хранителни помощи до варианта с широк периметър на действие) съответстват на все по-малки обеми хранителни помощи и, следователно, на все по-малки намаления в емисиите на въглероден двуокис (от 573 хил. на 400 хил. тона). При варианти 2 и 3 от инструмента предприемането на действия срещу похабяването на храни и насърчаването на рециклирането могат отчасти или изцяло да неутрализират този ефект. Въпреки че са малки, намаленията в емисиите на въглероден двуокис не са за пренебрегване.

Предпочетеният вариант е вариант 3, поради това, че той позволява на държавите по-добре да адаптират интервенциите си към местните нужди. Съпътстващите мерки следва също да осигурят по-голяма устойчивост на постигнатите резултати.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Програмата ще се изпълнява при споделено управление. Точно определените цели и връзката със съществуващите инструменти за социално подпомагане ще бъдат много различни в различните държави. Освен това институциите, които на практика получават подкрепа, разчитат до голяма степен на дарения и доброволен труд. Затова натоварването на тези организации със задължението да представят обемни отчети за своята работа следва да се избягва максимално. Въпреки това те ще трябва да информират за своята дейност не само Комисията, но и други донори и доброволци с цел да поддържат мотивацията им. Ако бъде набелязан малък брой основни линии на действие, следва те да могат да се отчитат за всяка от тях на годишна база по няколко общи показателя за използваните ресурси и крайните продукти.

Това базово годишно отчитане ще се придружава от структурирани проучвания, които ще се проведат поне два пъти през периода на изпълнение. Проучванията ще имат за цел:

1. да предоставят информация за структурата на целевата група;
2. да дадат оценка на значението на приноса в натура, различен от стоки;
3. да съберат данни за непосредственото въздействие на предоставяната помощ върху обхванатите лица.

Проучванията ще бъдат основата за оценяване на ефективността, ефикасността и въздействието на оперативната програма.