



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.10.2012
COM(2012) 617 final

2012/0295 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

{SWD(2012) 350 final}

{SWD(2012) 351 final}

SAMMANFATTNING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

1.1. Fattigdom och materiell brist i unionen

Inom sin Europa 2020-strategi har Europeiska unionen fastställt som mål att fram till 2020 med minst 20 miljoner minska antalet personer som lever i eller riskerar fattigdom eller social utestängning. Emellertid har den ekonomiska krisen lett till ökad fattigdom och social utestängning och detta väcker oro över de sociala följderna för enskilda och samhället i stort.

År 2010 riskerade nästan en fjärdedel av alla européer (116 miljoner) fattigdom eller social utestängning. Det är cirka två miljoner mer än föregående år och de första tillgängliga uppgifterna för 2011 bekräftar denna tendens.

Medan de som befinner sig i samhällets utkant har ständigt ökande behov har medlemsstaternas möjlighet att stödja dem i många fall minskat. Den sociala sammanhållningen hotas mer än någonsin av budgetpolitiska begränsningar. I många medlemsstater upplever man att den politik som bestäms på europeisk nivå i vissa avseenden bidragit till denna utveckling.

Den tilltagande fattigdomen inverkar negativt på européernas levnadsförhållanden, och cirka 40 miljoner personer drabbas av grava materiella brister. Antalet minskade tydligt mellan 2005 och 2008, men det började öka igen mellan 2009 och 2010, och ytterligare 342 000 personer drabbades av grava materiella brister på bara ett år.

Ett av de viktigaste inslagen i materiell fattigdom är oförmågan att få tillgång till livsmedel av lämplig mängd och kvalitet. Andelen av EU-befolkningen som inte hade råd med en måltid som innehåller kött, kyckling eller fisk (eller en vegetarisk motsvarighet) varannan dag – något som Världshälsoorganisationen definierar som ett grundläggande behov – var 8,7 % under 2010, dvs. över 43 miljoner människor, och de första uppgifterna för 2011 pekar på läget håller på att förvärras.

En särskilt allvarlig form av materiell fattigdom som är mycket värre än brist på livsmedel är hemlöshet. Det är svårt att mäta hur utbredd hemlösheten är, men det finns uppskattningar som visar på att 4,1 miljoner människor i Europa var hemlösa under 2009–2010. Hemlösheten har ökat på senare tid på grund av de sociala effekterna av låg och ojäm tillväxt samt av ökande arbetslöshet. Det är ännu mer oroande att nya kategorier hemlösa har kommit in i bilden, nämligen barnfamiljer, ungdomar och personer med invandrarbakgrund.

Det finns 25,4 miljoner barn i unionen som riskerar fattigdom eller social utestängning. Allmänt löper barn större risk för fattigdom eller social utestängning än resten av befolkningen (27 % jämfört med 23 % för hela befolkningen). Detta utsätter dem för materiella brister som omfattar mer än (dålig) näring. Till exempel har 5,7 miljoner barn inga nya (icke begagnade) kläder och 4,7 miljoner har inte två par välsittande skor (av vilka ett par allväderskor). Barn som lider av materiella brister av detta slag har mindre utsikter än sina mer bemedlade kamrater att lyckas med sin skolgång, ha god hälsa och förverkliga sin fulla potential som vuxna.

1.2. Unionens svar på fattigdom och materiella brister

Unionens främsta instrument för att stödja anställbarhet, bekämpa fattigdom och främja social inkludering är och förblir Europeiska socialfonden (ESF). Detta strukturella instrument investerar direkt i människor och deras färdigheter och syftar till att förbättra deras chanser på arbetsmarknaden. Dock befinner sig en del av unionens mest utsatta medborgare, som lider av extrema former av fattigdom, alltför långt ifrån arbetsmarknaden för att kunna dra fördel av Europeiska socialfondens åtgärder för social inkludering.

EU:s ordning för utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen har under över två decennier gett livsmedelsbistånd till dessa personer. Ordningen inrättades 1987 för att jordbruksöverskotten, som annars skulle ha förstörts, skulle ställas till förfogande för de medlemsstater som önskade använda dem. Under årens lopp blev ordningen en viktig försörjningskälla för organisationer som arbetade direkt med de minst gynnade i våra samhällen och som kunde ge dem livsmedel. Eftersom interventionslagren förväntas minska och deras storlek är mycket oförutsägbart under åren 2011–2020 till följd av successiva reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken har ordningen för utdelning av livsmedel förlorat sitt ursprungliga existensberättigande och kommer att läggas ned vid utgången av 2013.

Materiell fattigdom vållar dock fortfarande allvarliga problem och det finns fortfarande behov av EU:s bistånd till de personer i samhället som har det sämst ställt. I sitt förslag till nästa fleråriga budgetram har kommissionen beaktat detta och öronmärkt en budget på 2,5 miljarder euro till ett nytt instrument för att bekämpa de mest extrema formerna av fattigdom och utestängning.

Därför fastställs i denna förordning för åren 2014–2020 ett nytt instrument som kommer att komplettera de befintliga sammanhållningsinstrumenten, särskilt Europeiska socialfonden, genom att det riktas in på de värsta och mest socialt destruktiva formerna av fattigdom och livsmedelsbrist samt hemlöshet och materiella brister som drabbar barn. Samtidigt stöds kompletterande åtgärder som är avsedda för social återintegration av dem i EU som har det sämst ställt.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

2.1. Intressenternas ståndpunkter

Viktiga åsikter och idéer för framtiden har framkommit i diskussioner i rådet och Europaparlamentet samt med det civila samhället och lokala myndigheter om det befintliga stödet enligt EU:s ordning för utdelning av livsmedel till dem som har det sämst ställt i unionen. Dessutom har kommissionen varit lyhörd för intressenternas åsikter och rådfrågat paraplyorganisationer på EU-nivå som företräder både tillhandahållare av livsmedel och slutmottagarna.

Den potentiella betydande nedskärningen 2012 i det stöd som tillhandahålls enligt EU:s ordning för utdelning av livsmedel fick stor kritik från det civila samhällets organisationer, och företrädare för regionala och lokala myndigheter betonade vikten av detta stöd och vädjade om att systemet ska få fortsätta när behoven nu ökar.

Stora välgörenhetsorganisationer och organisationer i det civila samhället som företräder livsmedelsbanker, samt organisationer som arbetar med barn och hemlösa har gång på gång uttryckt behovet av offentligt stöd, särskilt från EU.

Det har hållits två möten med paraplyförbund av organisationer som företräder inte bara stödmottagarna utan även slutmottagarna. Allmänt sett välkomnade organisationerna den eventuella utvidgningen av instrumentets räckvidd utöver livsmedelsbistånd och tanken att placera människor i centrum för programmet.

Medlemsstaternas åsikter om ett sådant instrument är delade: sju medlemsstater har motsatt sig att man fortsätter med systemet för utdelning av livsmedel efter 2013. Andra medlemsstater har uttryckt sitt bestämda stöd till systemet. Tretton medlemsstater utfärdade en förklaring i december 2011 där de begärde att ordningen för utdelning av livsmedel skulle fortsätta efter 2013.

Europaparlamentet har upprepade gånger uttryckt sitt starka stöd för en fortsättning av livsmedelsbiståndsprogrammet för att uppnå bättre social sammanhållning i Europa.

I december 2011 skrev elva paraplyorganisationer till EU-kommissionär László Andor och till generaldirektören för sysselsättning, sociala frågor och inkludering med önskemål om framsteg mot en EU-strategi för hemlösa. Dessutom har Europaparlamentet manat till en EU-strategi mot hemlöshet, först i en skriftlig förklaring (2010) och sedan i en resolution (2011).

I pakten för tillväxt och sysselsättning som Europeiska rådet antog den 29 juni 2012 anges det att ”vid genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna kommer medlemsstaterna att lägga särskild tonvikt vid att åtgärda arbetslöshet och ta sig an krisens sociala följder på ett effektivt sätt [samt] genomföra verkningsfulla strategier för att bekämpa fattigdom och stödja utsatta grupper”.

2.2. Konsekvensbedömning

Den viktigaste frågan i konsekvensbedömningen var det nya instrumentets räckvidd. Alternativen som övervägdes var 0) ingen finansiering, 1) ett instrument som följer på det aktuella systemet som är begränsat till utdelning av livsmedel, 2) ett instrument som kompletterar utdelning av livsmedel med stöd till kompletterande åtgärder avsedda att integrera mottagarna av livsmedelsstödet i samhället och 3) ett heltäckande instrument för materiellt bistånd i form av livsmedel, varor för hemlösa och varor för barn som lider av materiella brister och som kombineras med kompletterande åtgärder avsedda att återintegrera dem som har det sämst ställt i samhället.

Nettoeffekten av nollalternativet beror på hur den befintliga finansieringen omfördelas. Det skulle dock säkert ses som en bekräftelse av att solidariteten i Europa urholkas just när fattigdomen tilltar. Jämfört med alternativ ett innebär alternativ två och i ännu högre grad alternativ tre en minskning av det livsmedelsstöd som delas ut eftersom vissa resurser anslås till andra slags insatser. Emellertid borde de kompletterande åtgärderna även medföra att de uppnådda resultaten blir mer hållbara. Alternativ tre är att föredra eftersom det ger den bästa möjligheten att anpassa de insatser som får stöd till lokala behov.

3. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

Insatser från EU:s sida är motiverade på grundval av artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt där det föreskrivs att unionen ska "främja en harmonisk utveckling inom hela unionen" genom att "utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning" och artikel 175 i fördraget där man anger rollen för EU:s strukturfonder för att uppnå detta mål och föreskriver att särskilda åtgärder utanför strukturfonderna kan antas.

Insatser på EU-nivå är nödvändiga med hänsyn till omfattningen av fattigdom och social utestängning i unionen och de oacceptabla skillnaderna mellan medlemsstaterna som ytterligare förvärras av den ekonomiska krisen och som leder till en försämring av den sociala sammanhållningen och medför risken att man inte uppnår Europa 2020-strategins mål för kampen mot fattigdom och social utestängning.

Det finansiella stödet från EU bidrar till att få igång arbetet på nationell nivå, samordna insatser och ta fram och införa instrument som främjar social inkludering. På så sätt kan unionen föregå med gott exempel.

4. BUDGETKONSEKVENSER

I kommissionens förslag till flerårig budgetram planeras 2,5 miljarder euro inom ramen för sammanhållningspolitiken för åren 2014–2020.

Enligt artikel 84.3 i förordning nr... (EU) (grundförordningen) ska stödet till en medlemsstat ur fonden betraktas som en del av andelen av de strukturfonder som anslås till Europeiska socialfonden.

<i>Föreslagen budget 2014–2020</i>	<i>miljarder euro</i>
Sammanhållningspolitik (strukturfonder)	339
varav fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	2,5

** Alla uppgifter i 2011 års fasta priser*

5. INNEHÅLLET I FÖRORDNINGEN

5.1. Mål och tillämpningsområde

Det allmänna målet med Europeiska fonden för dem som har det sämst ställt (nedan kallad *fonden*) är att främja social sammanhållning i unionen och på detta sätt bidra till att uppnå målet i Europa 2020-strategin som är att minska antalet personer som är drabbade av eller riskerar fattigdom och social utestängning med minst 20 miljoner.

Detta uttrycks i det särskilda målet stöd till nationella system som via partnerorganisationer tillhandahåller icke-finansiellt bistånd till de personer som har det sämst ställt.

Vad gäller tillämpningsområdet täcker fonden livsmedelbrist, hemlöshet och barns materiella fattigdom. Varje medlemsstat får välja att sätta in åtgärder mot en eller flera av dessa brister.

Medlemsstaterna får också stödja kompletterande åtgärder som komplement till materiellt stöd för att bidra till en återintegrering i samhället av de personer som har det sämst ställt.

5.2. Personer berättigade till stöd och fondens fokusering

De personer som är berättigade till materiellt bistånd är de personer i unionen som har det sämst ställt. Det blir medlemsstaterna eller partnerorganisationerna som får ansvaret att fastställa kriterierna för vilka personer som ska få bistånd, eftersom de är bäst placerade för att med hänsyn till lokala behov kunna styra biståndet.

Genom att definiera den typ av varor som ska delas ut, nämligen livsmedel eller baskonsumentvaror för personligt bruk för hemlösa eller barn, innehåller förordningen också en indirekt styrmekanism.

5.3. Partnerorganisationer

Partnerorganisationer är de organisationer som direkt eller indirekt tillhandahåller livsmedel eller varor till de personer som har det sämst ställt. För att säkerställa att fonden bidrar till en långsiktig minskning av fattigdomen och bättre social sammanhållning måste de partnerorganisationer som direkt tillhandahåller livsmedel eller varor själva göra insatser som kompletterar tillhandahållandet av materiellt bistånd och som syftar till social inkludering av de personer som har det sämst ställt. Sådana kompletterande åtgärder kan få stöd ur själva fonden.

De nationella myndigheterna kan antingen köpa in livsmedel och varor eller göra dem tillgängliga för partnerorganisationer eller ge partnerorganisationerna medel till inköp av livsmedel och varor. Om en partnerorganisation köper in livsmedel eller varor kan den antingen själv dela ut det materiella biståndet eller anförtro utdelningen till andra partnerorganisationer.

5.4. Genomförandebestämmelser

Fonden kommer att genomföras enligt sammanhållningspolitikens modell, det vill säga via delad förvaltning på grundval av ett sjuårigt operativt program per medlemsstat under åren 2014–2020.

När det gäller genomförandet följer förordningen tillvägagångssättet för strukturfonderna och låter bland annat medlemsstaterna om de så önskar använda strukturerna, de utsedda myndigheterna och förfarandena för Europeiska socialfonden, för att minska den administrativa bördan i samband med övergången från den nuvarande ordningen för utdelning av livsmedel till de sämst ställda till den nya fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt. Bestämmelserna om programplanering, övervakning, utvärdering, information och kommunikation är dock förenklade för att passa fondens mål och målgrupper.

Reglerna för stödberättigande är också de utformade för att ta hänsyn till fondens natur och till de olika aktörerna som kommer att medverka i genomförandet. I synnerhet föreskrivs det i förordningen förenklade kostnadsmetoder för de flesta utgiftskategorier, och det finns öppna möjligheter för övriga kategorier.

Den ekonomiska förvaltningen och kontrollsystemet bygger på systemet i strukturfonderna. Somliga bestämmelser har också anpassats och förenklats för att helt passa de insatser som

kommer att stödjas ur fonden, särskilt vad gäller förfinansiering, innehållet i betalningsansökningar till kommissionen samt proportionell kontroll.

Partnerorganisationerna har begränsade möjligheter att i förskott lägga fram de nödvändiga medlen. Medlemsstaterna kan också ha svårigheter att uppbåda de medel som krävs för förfinansiering av insatserna. Dessutom är det sannolikt att de medlemsstater som har det kärvaste budgetläget också är de som har det största antalet personer som har det sämst ställt. För att motverka detta, vilket kan äventyra måluppfyllelsen, fastställs nivån på förfinansiering till 11 % av det sammanlagda anslaget till en medlemsstat. Detta kommer att möjliggöra en täckning på upp till 90 % av kostnaderna för det första årets biståndsinsatser, exklusive tekniskt bistånd, transporter, administrativa kostnader och kompletterande åtgärder.