

Małgorzata Lelonkiewicz

Federacja Polskich Banków Żywności

malgorzata.lelonkiewicz@bankizywnosci.pl

**Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
w Polsce w latach 2014-2020 – założenia, wyzwania dla
organizacji pozarządowych i kluczowe zmiany wobec
Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (PEAD)**



Ekspertyza została przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

Spis treści

Wprowadzenie.....	2
Rola organizacji pozarządowych w realizacji Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (PEAD)..	4
Europejski Program Pomocy Żywnościowej (PEAD), idea utworzenia mechanizmu.....	4
Skala realizacji programu w Europie.....	5
Realizacja PEAD w Polsce.....	7
Organizacje pozarządowe w mechanizmie dostarczania żywności PEAD.....	8
Geneza utworzenia Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących (FEAD).....	12
Ocena realizacji programu PEAD w latach 1998-2011.....	12
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE i tymczasowy program w latach 2012-2013 r.....	14
Działania na rzecz utworzenia nowego funduszu.....	15
Założenia i wytyczne do realizacji Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących (FEAD)	16
Rozporządzenie Komisji Europejskiej.....	16
Podział zadań i odpowiedzialności w realizacji Funduszu.....	19
Zakres wsparcia i zasady realizacji Funduszu	20
Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020. Zasady realizacji Funduszu w Polsce.	21
Porównanie mechanizmów dostarczania żywności w PEAD i FEAD.....	28
Podsumowanie. Wyzwania dla organizacji pozarządowych w perspektywie 2014-2020.....	30

Wprowadzenie.

W 2014 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 223/2014 utworzono Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Fundusz w perspektywie lat 2014-2020 będzie jednym z kluczowych mechanizmów interwencji państw członkowskich oraz działań organizacji pozarządowych w obszarze bezpośredniej pomocy osobom żyjącym w najtrudniejszych warunkach materialnych. W jego założeniach jest organizowanie i dostarczanie podstawowej pomocy materialnej, a także prowadzenie działań na rzecz włączenia społecznego osób najbardziej potrzebujących. Szczegółowe warunki wdrożenia i sposoby oceny jego skuteczności mają zostać określone nie tylko w dokumentach europejskich, ale przede wszystkim w krajowych programach operacyjnych i wytycznych.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) został przyjęty przez państwa członkowskie w zastępstwie realizowanego w UE w latach 1987-2013 Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (PEAD) i ma w większym stopniu odpowiadać na potrzeby najuboższych mieszkańców UE, przyczyniać się do ich włączenia społecznego, a tym samym być jednym z filarów UE w ograniczaniu najcięższych form ubóstwa i zmniejszeniu liczby ubogich w Europie.

Europejski Program Pomocy Żywnościowej z uwagi na skalę oddziaływania był jednym z kluczowych mechanizmów pomocy żywnościowej. W Polsce, począwszy od 2004 r., systematycznie umożliwiał docieranie z podstawowymi artykułami żywnościowymi do kilku milionów osób. W jego realizację zaangażowanych było każdego roku kilka tysięcy organizacji pozarządowych.

Zakończenie dostaw żywności w ramach poprzedniego mechanizmu i uruchomienie nowego funduszu oznacza dla organizacji pozarządowych dostarczających żywność szereg ważnych zmian. Mimo podobnych założeń, zbliżonego nazewnictwa, oba mechanizmy różnią się w znacznym stopniu. Istotą nowego funduszu jest ograniczenie liczby beneficjentów na rzecz wzrostu jakości oferowanego wsparcia, większa przejrzystość programu, równy dostęp do pomocy oraz monitoring jego efektywności.

W niniejszej publikacji poddano analizie warunki utworzenia i zasady realizacji obu programów ze szczególnym uwzględnieniem genezy ich utworzenia, zmian w ocenie celów i skutków oddziaływania, a także wymogów stawianych organizacjom pozarządowym.

Rola organizacji pozarządowych w realizacji Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (PEAD).

Europejski Program Pomocy Żywnościowej (PEAD), idea utworzenia mechanizmu

Europejski Program Pomocy Żywnościowej (franc. Programme Europeen d'Aide aux plus Demunis - PEAD) w Unii Europejskiej był realizowany od 1987 r. do 2013 r. Polska uczestniczyła w nim w latach 2004-2013. Podstawą jego realizacji było Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 3730/87 (zmodyfikowane przez rozporządzenia nr 3149/92, 2826/93, 2535/95, 267/96) zezwalające na bezpłatne przekazywanie osobom najbardziej potrzebującym żywności pochodzącej z rezerw UE przez akredytowane organizacje charytatywne z terenu Wspólnoty.

Idea stworzenia programu powstała w latach 80-tych, w okresie kiedy w magazynach agencji interwencyjnych krajów unijnych zgromadzone zostały ogromne ilości nadwyżek żywności. Władze unijne nie były w stanie ani sprzedać ich w obrębie Unii, ani wyeksportować poza kraje członkowskie m.in. ze względu na wysokie koszty dopłat eksportowych. Jednocześnie magazynowanie nadwyżek wymagało coraz większych nakładów finansowych. W tej sytuacji uznano za zasadne rozdysponowanie nagromadzonych zapasów wśród ludności ubogiej z terenu krajów członkowskich. Program ten miał dwa podstawowe cele:

- społeczny (przyczynić się w znacznym stopniu do poprawy sytuacji najbardziej potrzebujących obywateli);
- rynkowy (ustabilizować rynki produktów rolnych poprzez zmniejszenie zapasów interwencyjnych).

Warto podkreślić, że wspólna polityka rolna (CAP), w ramach której powstał należała do najbardziej zaawansowanych form współdziałania piętnastu państw tworzących Unię Europejską do 2001 r. Należy podkreślić, iż podstawy tej polityki i mechanizmy jej regulacji tworzone były w okresie niedostatku żywności w powojennej Europie, niskiego poziomu samowystarczalności i jednocześnie wysokiego poziomu zatrudnienia w rolnictwie, stąd zostały one dostosowane do potrzeb rolnictwa „deficytowego”. Oznaczało to wyznaczenie takich priorytetów, jak zwiększenie produkcji rolnej i zapewnienie samowystarczalności żywnościowej ludności europejskiej oraz tym samym ustanowienie „proprodukcyjnego” modelu wspólnej polityki rolnej.

Konsekwentnie realizowana do połowy lat 80-tych „proprodukcyjna” strategia wspólnej polityki rolnej, obok szeregu pozytywnych osiągnięć, stworzyła zupełnie nowe, trudne do rozwiązania problemy w postaci nadprodukcji żywności oraz wysokich wydatków budżetowych. Z tego powodu

coraz częściej pojawiały się już wówczas głosy o konieczności zreformowania mechanizmów i priorytetów tej polityki, a także dostosowania jej do nowych warunków panujących na rynku. Koniecznym stało się zahamowanie produkcji rolniczej i wyznaczenie takiego jej poziomu, aby umożliwić zbyt, zarówno w ramach krajów unijnych, jak i poza Wspólnotą

Zmiany w polityce rolnej wprowadzano stopniowo, począwszy od fragmentarycznych nowelizacji z lat 80-tych, inicjujących kwoty produkcyjne dla głównych surowców rolniczych, aż do wprowadzenia znaczących reform MacSharry'ego oraz stanowiących ich kontynuację reform określanych jako Agenda 2000.

Podstawowym wyznacznikiem, który miał kształtować politykę rolną UE na lata następne miało być ograniczenie nadprodukcji żywności. Zapoczątkowano wówczas, tzw. politykę limitowania produkcji żywności.

Skala realizacji programu w Europie

Program PEAD spotkał się ze znacznym zainteresowaniem wielu państw UE. Z jednej strony rozwiązywał on problem gromadzonych w nadmiernych ilościach zapasów, co niejednokrotnie skutkowało marnotrawieniem żywności, a z drugiej zaś strony tworzył warunki dla wspierania działania organizacji charytatywnych w walce z ubóstwem i niedożywieniem na rynku lokalnym.

Udział w programie był dobrowolną decyzją podejmowaną przez każde z państw członkowskich na okres jednego roku. Przedłużenie uczestnictwa wymagało corocznych ponownych zgłoszeń.

Warto podkreślić jednak, że mimo tej możliwości nie wszystkie kraje unijne uczestniczyły w omawianym programie. Spośród 15 państw unijnych w 2000 roku przystąpiło do niego jedynie 9, w 2008 na 27 krajów członkowskich korzystało z tego mechanizmu 18, w tym Polska. Istnieje kilka przyczyn tej sytuacji. Po pierwsze, niektóre kraje (np. Szwecja) uważają, że ich polityka społeczna jest na tyle dobrze zabezpieczona na poziomie narodowym, że nie potrzebują korzystać z rozwiązań UE w tej sferze, co więcej są dumne ze swojej polityki w dziedzinie walki z ubóstwem i uważają za pewien dyshonor przystąpienie do takiego programu. Po drugie, wiele z państw (np. Dania, Niemcy) zdaje sobie sprawę z ogromnej ilości pracy, jaką trzeba włożyć w realizację takiego programu i woli skoncentrować się na innej działalności. Można więc założyć, że realizacja PEAD od początku budziła opór kilku Państw członkowskich.

Tabela 1. Budżet PEAD oraz zainteresowanie Państw członkowskich jego realizacją w wybranych latach.

Wybrane lata:	Państwa członkowskie	Państwa uczestniczące w PEAD	Budżet
1987	12	9	97 mln. euro
2001	15	9	195 mln. euro
2005	25	15	216 mln. euro
2007	27	18	300 mln. euro
2009	27	20	500 mln. euro

Źródło: opracowanie własne

Sytuacja w programie i jego ocena w kolejnych latach zmieniała się wraz ze stopniowym zwiększaniem budżetu, przystępowaniem do wspólnoty kolejnych państw członkowskich oraz wyczerpywaniem się formuły interwencyjnej regulacji na rynku spożywczym Unii Europejskiej. Do 2000 r. w ramach PEAD udostępniano 6 produktów interwencyjnych: zboża, ryż, mleko w proszku, masło, oliwa z oliwek, wołowina. Ze względu na brak nadwyżek produktów od 2001 nie było już możliwości zagospodarowania mięsa, czy oliwy z oliwek. Coraz sprawniej funkcjonujące regulacje rynku unijnego i mechanizm wspólnej polityki rolnej przyczyniały się do stopniowego zmniejszania rezerw, co oznaczało w kolejnych latach redukcję kolejnych grup produktów. W 2008 r. program był realizowany w 85% w oparciu o środki finansowe, a nie zapasy interwencyjne. Jego pierwotne założenie o przeznaczeniu surowców, żywności w ramach barterowej współpracy z przedsiębiorcami na cele społeczne zmieniło się. Można przyjąć, że cel związany z regulowaniem rynku przestał być realizowany i podstawą do jego wykonywania był już wyłącznie cel społeczny.

Warto podkreślić, że przygotowanie i sama realizacja programu wymagała znacznej mobilizacji ze strony państw deklarujących w nim udział. Dotyczyło to przede wszystkim ogromnej ilości formularzy, dokumentacji, jaka musiała być przygotowana i szczegółowo opracowana przez każde ogniwo funkcjonujące w ramach procedur. Poza tym należy pamiętać, że z programem tym łączyła się też konieczność ogłoszenia przetargu na najtańszy, ale jednocześnie spełniający wszelkie wymogi jakościowe sposób przetworzenia otrzymanych produktów. Wiele problemów wiązało się nie tylko z przetworzeniem, ale również z transportem i magazynowaniem. Rozwiązanie tych licznych kwestii, z których istnienia zdają sobie sprawę urzędnicy UE i rządy krajów, w praktyce należy do poszczególnych państw, stąd niechęć niektórych do takiej współpracy.

W poszczególnych krajach zanotowano pewne różnice w sposobie realizacji PEAD. Na przykład we Francji uczestniczyło w nim kilka jednostek ministerstwa rolnictwa, zwanych biurami lub urzędami, które były odpowiedzialne za poszczególne rynki spożywcze. Natomiast we Włoszech za przebieg

programu odpowiedzialna była jedna jednostka – włoska agencja interwencyjna (AIMA) – odpowiednik polskiej Agencji Rynku Rolnego. Na poziomie operacyjnym w państwach członkowskich programem zarządzały agencje płatnicze. Pozyskane w przetargach końcowe produkty żywnościowe udostępniane były organizacjom charytatywnym, które przekazywały je osobom potrzebującym.

Realizacja PEAD w Polsce

Program PEAD został uruchomiony w Polsce w 2004 r. Polska jako jedyny kraj wśród 10 państw wstępujących w tym roku do Unii Europejskiej była gotowa do realizacji programu. Znaczący wpływ na to miały wieloletnie przygotowania Federacji Polskich Banków Żywności, które we współpracy z siecią europejskich Banków Żywności rozpoznawała procedury, mechanizmy funkcjonujące w innych krajach i przygotowywała administrację rządową, samorządową, Banki Żywności oraz inne organizacje pozarządowe do uruchomienia mechanizmu. Kluczową kwestią było tłumaczenie dokumentacji głównie z języka francuskiego, wizyty studyjne w innych krajach z udziałem administracji rządowej, organizacji pozarządowej, organizowane szkolenia i prezentacje poświęcone procedurom unijnym w PEAD. M.in. z tego okresu i od Banków Żywności pochodzi przyjęta powszechnie w Polsce nazwa PEAD, która jest skrótem francuskiego brzmienia programu.

Dzięki tej intensywnej pracy organizacji pozarządowych już w pierwszym roku naszego członkostwa możliwe było zrealizowanie programu o wartości 23,9 mln. euro, a do organizacji dostarczono ponad 10 tys. ton 3 produktów (ryż, makaron, mleko w proszku). Pomoc za pośrednictwem ponad 1,7 tys. lokalnych organizacji trafiła do blisko 1,5 miliona osób. Skala realizacji programu w kolejnych latach została przedstawiona w Tabeli 2.

Tabela 2. Skala realizacji programu w Polsce w kolejnych latach.

Rok:	Wartość programu [mln. euro]	Dostarczane produkty	Łączny tonaż [tys. ton]
2004	23,9	3 ryż, makaron, mleko w proszku	10,04
2005	35,5	6	56,45
2006	43,4	8	77,13
2007	43,1	11	100,75
2008	49,9	13	79,33
2009	102,2	19	136,63

2010	97,4	21	131,52
2011	75,3	21 mąka, kasza manna, makaron świderki, makaron muszelki, ryż biały, kasza gryczana, kasza jęczmienna, płatki kukurydziane, musli, krupnik, kawa zbożowa inst. , chleb chrupki, herbatniki, kasza jęczmienna z gulaszem, makaron z gulaszem, zupa pomidorowa z ryżem, ser podpuszczkowy, ser topiony, mleko UHT, mleko w proszku, masło ekstra.	133,97
2012	75,3	17	101,77
2013	76,9	16 mleko UHT, olej, mąka, makaron, ryż, kasza gryczana, płatki kukurydziane, herbatniki, groszek z marchewką, koncentrat pomidorowy, dżem truskawkowy, cukier biały, ser podpuszczkowy, ser topiony, mielonka wieprzowa, klopsiki w sosie.	99,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARR, arr.gov.pl

Warto podkreślić, że Polska była jednym z kluczowych beneficjentów programu. Kolejne lata realizacji programu przynosiły zwiększenie skali pomocy, dobór produktów pod kątem potrzeb osób najbiedniejszych oraz możliwości logistycznych organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe akredytowane do realizacji programu były stałym partnerem administracji rządowej w uzgodnieniach rodzaju produktów przeznaczonych na pomoc żywnościowych. Jednym z kluczowych kryteriów wyboru produktów była też wartość odżywcza i zapewnienie odpowiedniej, zbilansowanej diety osób potrzebujących. Widoczne w zestawieniu różnice w skali budżetu programu w Polsce wynikały z włączania do UE nowych państw członkowskich (Bułgaria, Rumunia), kryzysu w państwach dawnej UE (Portugalia, Grecja), które powodowały większe zainteresowanie państw programem i przyznawanie większej puli innym krajom.

Organizacje pozarządowe w mechanizmie dostarczania żywności PEAD.

W PEAD akredytowane organizacje charytatywne odgrywały istotną rolę zarówno w sferze decyzyjnej, jak i wykonawczej. Wcześniej wspomniano, że organizacje odegrały kluczową rolę w uruchomieniu programu w Polsce, współpracy z administracją w zakresie przygotowania procedur, a także budowania własnych zdolności i kompetencji do zagospodarowania żywności i spełniania skomplikowanych wymogów unijnych. W pierwszym roku PEAD w Polsce tylko Federacja Polskich Banków Żywności była w stanie sprostać wymogom i stała się jedynym bezpośrednim odbiorcą,

w kolejnych latach odbiorcami bezpośrednimi PEAD stali się też Caritas, Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej.

Uruchomienie programu wiązało się każdego roku z podpisywaniem umów z jednostką wdrażającą, tj. Agencją Rynku Rolnego, w której organizacje zobowiązywały się do szeregu wymogów. Do obowiązków organizacji w tym mechanizmie należała ocena potrzeb lokalnych odbiorców, tzn. właściwe oszacowanie liczby potrzebujących lub skali ubóstwa, konsultowanie doboru produktów spożywczych. Początkowo organizacje pozarządowe akredytowane do realizacji programu miały swobodę w doborze beneficjentów i skali pomocy. Z czasem zarówno Ministerstwo Pracy, jak i ARR wraz z organizacjami wypracowywały standardy udzielania pomocy żywnościowej określając minimalny koszyk produktów, preferowaną skalę pomocy na jednego podopiecznego. Ponadto organizacje były odpowiedzialne za specjalistyczne przygotowanie personelu do sprawnego wykonania operacji, odpowiednią powierzchnię magazynową do przechowywania otrzymanych dostaw, a także za dystrybucję żywności do beneficjentów i jej monitorowania.

Tabela 3. *Zadania i odpowiedzialność organizacji pozarządowych na poszczególnych szczeblach dystrybucji w programie PEAD.*

I poziom: Organizacje krajowe	II szczebel: Organizacje regionalne	III szczebel Organizacje lokale
<p>organizacje akredytowane przez władze krajowe (w Polsce 4 organizacje).</p> <p>zadania reprezentacyjne w kontaktach z władzami krajowymi oraz w sprawach koordynacji działań i nadzoru.</p> <p>Nie zajmują się one dystrybucją do końcowych odbiorców.</p>	<p>organizacje działające na szczeblu regionalnym /lokalnym (np. diecezjalne Caritas, banki żywności itp.). Większość z nich należy do sieci głównych organizacji.</p> <p>przyjmowanie i dystrybucja żywności, nadzór nad dokumentacją, utrzymywanie powierzchni magazynowej</p>	<p>organizacje działające na poziomie lokalnym i przekazujące pomoc bezpośrednio beneficjentom.</p> <p>dystrybucja żywności potwierdzenie kwalifikowalności odbiorców sprawozdawczość praca</p> <p>mogą to być organizacje członkowskie sieci głównych organizacji charytatywnych, czasem jednak są to organizacje niezależne, stworzone z inicjatywy lokalnych społeczności.</p>
4 organizacje w Polsce (2009) ¹	ok. 89 organizacji w Polsce (2009)	ok. 9.366 organizacji w Polsce (2009)

Źródło: *Opracowanie własne.*

1 Dane pokontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, 2009.

Praca organizacji pozarządowych podczas realizacji programu polegała również na prowadzeniu ewidencji, przygotowywaniu raportów, a także opracowywaniu dokumentów dotyczących poniesionych kosztów administracyjnych i transportowych.

Szerokie pole działania organizacji akredytowanych wymagało dużego profesjonalizmu i przygotowania do pełnionych obowiązków. Osoby reprezentujące organizacje, a odpowiedzialne za przeprowadzenie tego programu musiały być odpowiednio przeszkolone w zakresie obowiązujących procedur.

Należy podkreślić, iż tak samo ważny wpływ na przebieg procedur unijnych, jak zasoby ludzkie ma zaplecze techniczne. Podstawowe zasoby materialne, bez których monitorowanie przebiegu rozdziału żywności w UE wydaje się być niemożliwe, stanowią środki informatyczne. Wyposażenie organizacji w system komputerowy umożliwiało kontrolę nad działaniami finansowymi lub materialnymi. Praca w ramach programu wiązała się również z otrzymywaniem dużych dostaw żywności jednorazowo – to z kolei wymagało odpowiednich powierzchni magazynowych, jak i ich wyposażenia.

W realizacji programu organizacje akredytowane (I poziom) i ich organizacje członkowskie (II poziom dystrybucji) otrzymywały do 2012 r. dofinansowanie do wysokości 1% wartości żywności przekazanej na cele społeczne z przeznaczeniem na koszty administracyjne. Fundusze te pozwalały jedynie na częściowe finansowanie niezbędnych kosztów i wymagały zaangażowania się organizacji w poszukiwanie dodatkowych środków. Szczególnym wyzwaniem było tutaj finansowanie infrastruktury, kosztów transportu, a także konieczność kredytowania działań w ramach programu, gdyż zwrot kosztów był rozliczony na podstawie przedstawionych rachunków i zwykle z uwagi na uciążliwe procedury trwało to kilka miesięcy zanim środki finansowe trafiły do organizacji. Organizacje zmuszone były zabiegać o środki w samorządach, wśród organizacji członkowskich. W 2012 zwiększono dofinansowanie dla organizacji akredytowanych o 1% na rzecz kosztów magazynowania żywności.

Realizacja programu PEAD była więc dla organizacji pozarządowych w Polsce nowym wyzwaniem, które ujawniło szereg mocnych stron sektora, otworzyło nowe możliwości i szanse rozwojowe, ale też z drugiej strony było istotnym zagrożeniem dla innych działań statutowych, utrzymania płynności finansowej i sprostania wymogom formalnym. Ocenę zagrożeń i szans przedstawia tabela 4.

Tabela 4: Ocena wpływu realizacji PEAD na organizacje pozarządowe w Polsce.

Szanse:	Zagrożenia:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Żywność jako narzędzie do pracy z osobami, do zwiększania skali działań ➤ Powstawanie nowych stowarzyszeń, inicjatyw na terenach, gdzie do tej pory nie pracowały organizacje ➤ Budowanie współpracy z administracją samorządową, zwiększanie wpływu na realizację zadań zleconych w obrębie dożywiania i wsparcia osób potrzebujących. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ograniczenie działań statutowych wyłącznie do pomocy żywnościowej, zaniechanie dodatkowych działań, ➤ niedostateczna praca z beneficjentem, utrwalanie biedy, przyzwyczajanie do pomocy. ➤ Brak wspólnych standardów dystrybucji żywności, podziału puli żywności, kryteriów dostępu do żywności ➤ Rozdrobnienie pomocy żywnościowej (średnia wartość pomocy w UE dla jednej osoby to 6 euro na rok)
Mocne strony:	Słabe strony:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Konkretna, realna pomoc dla beneficjentów ➤ Zaangażowanie wolontariatu ➤ Zwiększenie aktywności lokalnej. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Niedostateczne finansowanie działań, brak wsparcia dla lokalnych stowarzyszeń ➤ Duże wymogi formalne, rozbudowana sprawozdawczość ➤ Brak kompetencji do kwalifikowania podopiecznych ➤ Ograniczenia kadrowe ➤ Niejasne kryteria kwalifikowalności podopiecznych,

Źródło: opracowanie własne.

Realizacja programu PEAD uruchomiła szereg lokalnych inicjatyw na rzecz przeciwdziałania niedożywieniu, ubóstwu. Warto zwrócić uwagę, że powstawały one w regionach, gdzie do tej pory nie funkcjonowały organizacje pozarządowe. Program odegrał kluczową rolę w pobudzaniu aktywności lokalnej na terenach wiejskich. Dystrybucja żywności była konkretnym działaniem, na bazie którego nowopowstałe stowarzyszenia miały możliwość uruchomienia kolejnych działań, wskazywania potrzeb społecznych i budowania partnerstwa lokalnego. Dzięki uruchomieniu w nowej perspektywie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym elementy wskazane jako szanse i mocne strony będą mogły być rozwijane, wzmacniane i warto by ten potencjał mógł być wykorzystywany. Organizacje staną też ponownie jednak przez wyzwaniem, które okazały się ich słabością, a nawet stanowiły zagrożenia w jego realizacji. Kluczowym elementem w tym zakresie jest trudność w sprostaniu szeregu wymogom formalnym, procedurom w sytuacji braku środków finansowych, ograniczeń kadrowych. Częściowym wsparciem były dla organizacje fundusze lokalne, środki przeznaczane przez samorządy oraz organizowanie wolontariatu na rzecz programu. W nowym funduszu środki będą przeznaczone na obsługę bezpośrednią dostaw i dystrybucji żywności, co dla

organizacji najniższego szczebla będzie ponownie oznaczało konieczność poszukiwania źródeł utrzymania działalności pomocowej poza funduszem.

Geneza utworzenia Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących (FEAD)

Ocena realizacji programu PEAD w latach 1998-2011

Na forum Komisji Europejskiej i państw członkowskich debata o konieczności reformowania PEAD w kierunku programu o charakterze społecznym trwała co najmniej od 1998 r. Najbardziej radykalne głosy niektórych Państw członkowskich nawoływały do zakończenia tego programu i zaprzestania finansowania pomocy żywnościowej przez UE. W debacie prowadzonej przez poszczególne kraje, podkreślano, że aspekty społeczne programu postrzega się jako istotniejsze niż aspekty związane z regulacją rynku, a skuteczność programu jako instrumentu regulacji rynku jest wątpliwa, ponieważ, po pierwsze, w niektórych przypadkach część produktów wycofywanych z zapasów wspólnotowych pośrednio znowu objęta jest interwencją, a po drugie, koszt programu jako metody zmniejszania nadwyżek strukturalnych jest znacząco wyższy niż koszt refundacji wywozowych. Jednocześnie wraz z pogarszającą się sytuacją społeczną w Europie, kryzysem gospodarczym przekładającym się na zwiększenie skali ubóstwa, bezrobocia pojawiały się silne głosy popierające realizację programu. W 2006 r. Parlament Europejski przyjął oświadczenie pisemne „w sprawie zaopatrywania zatwierdzonych stowarzyszeń charytatywnych w celu wdrażania Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej dla najuboższej ludności UE”. W oświadczeniu tym Parlament Europejski uznał, że pomoc żywnościowa udzielana jest w ramach ograniczania ubóstwa oraz wezwał Komisję i Radę do kontynuacji i zwiększenia skali pomocy przy jednoczesnym wprowadzeniu pewnych zmian w sposobie jej udzielania. W lutym 2008 r. Komisja rozpoczęła szczegółową analizę programu w ramach przygotowań propozycji jego reformy. Powołano grupę sterującą, do uczestnictwa w której zaproszono 17 dyrekcji generalnych; przeprowadzono też szeroko zakrojone konsultacje z państwami członkowskimi, organizacjami charytatywnymi specjalizującymi się w tej dziedzinie ekspertami akademickimi, zrealizowano też internetową ankietę opinii publicznej.

W kontekście zmieniającej się sytuacji rynkowej i społecznej Europejski Trybunał Obrachunkowy stojący na straży finansów Unii Europejskiej w 2009 r. zbadał zarządzanie finansami programu w latach 2006-2008 oraz jego wdrażanie w czterech państwach członkowskich, które wykorzystywały największą część zasobów finansowych pochodzących z UE.

W sprawozdaniu Trybunał określił kilka kluczowych uwag i zaleceń w następującym brzmieniu:

- Dominującym celem programu jest jego wymiar społeczny. Finansowanie programu w ramach wydatków WPR było początkowo uzasadnione ze względu na wykorzystanie zapasów interwencyjnych. Jednak w ostatnich latach, w związku ze zmniejszeniem zapasów interwencyjnych niemal do zera, związek programu z wydatkami rolnymi stał się mniej ścisły. Dlatego Komisja powinna rozważyć, czy zasadne jest utrzymanie finansowania tego programu w ramach wspólnej polityki rolnej.
- Ogólnie w państwach członkowskich program prowadzono bez wystarczającej koordynacji i współpracy z kluczowymi podmiotami aktywnymi w obszarze działań społecznych. Współpraca taka jest niezbędna dla lepszego zrozumienia i zaradzenia trudnej sytuacji osób potrzebujących oraz spełnienia potrzeb organizacji charytatywnych zajmujących się realizacją programu. Dlatego też państwa członkowskie powinny być zachęcane do wbudowania programu w ramy polityki społecznej, aby zwiększyć synergię odnośnych jednostek.
- Program ten miał na celu zmniejszenie ubóstwa, a nie jego wyeliminowanie. W tym kontekście należy stwierdzić, że udostępnione środki mogą jedynie w znikomy sposób wpłynąć na sytuację osób potrzebujących, gdyż pozwalają one na zapewnienie beneficjentom średnio jednego posiłku miesięcznie. Dlatego aby zwiększyć oddziaływanie pomocy, konieczne jest określenie funkcjonalnych priorytetów i lepsze ukierunkowanie pomocy.
- Istniejące przepisy ograniczają różnorodność rozdawanych produktów do takich, które kwalifikują się do składowania jako zapasy interwencyjne, zaś skutkiem procedur stosowanych w łańcuchu dystrybucji jest nierówne traktowanie beneficjentów końcowych pod względem ilości dostarczanej żywności na osobę. Dlatego należy ponownie rozważyć regulacyjne ograniczenia z myślą o zwiększeniu różnorodności, komplementarności i wartości odżywczej dystrybuowanej żywności, a także zapewnić równiejsze traktowanie odbiorców w tej samej sytuacji.
- Stwierdzono niedociągnięcia w procedurach zarządzania i monitorowania, zaś metodyka przydzielania środków finansowych poszczególnym państwom członkowskim nie odzwierciedla faktycznych uwarunkowań. Należy sformułować zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie

i określone w czasie cele i wskaźniki wykonania. Należy również przeanalizować system sprawozdawczości, aby możliwe było prawidłowe dokonywanie oceny funkcjonowania programu.

- Ponadto w różnych państwach członkowskich stosowane są znacząco odmienne procedury przetargowe, co nie gwarantuje równego dostępu wszystkim podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność w UE, ani też możliwie najszerzej konkurencji i uzyskania najlepszych możliwych warunków i cen. W celu zwiększenia konkurencyjności i zagwarantowania, że uzyskiwane są najlepsze możliwe ceny rynkowe należy lepiej określić podstawę prawną oraz przepisy wykonawcze mające zastosowanie do udzielania zamówień na produkty żywnościowe dla osób potrzebujących.

Warto zaznaczyć również, że w toczącej się debacie na temat PEAD i nowego mechanizmu stanowisko przedstawiał też Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W opinii z 24 stycznia 2011 wskazał, że system dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących (PEAD) w Unii jest przejawem wspierania rozwoju gospodarczego rynku żywności i rozpowszechniania wartości europejskich (zwłaszcza zasady solidarności) wśród grup społecznych znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji w UE. EKES w swojej opinii postulował utrzymanie programu i pozostawienie jego realizacji w ramach regulacji i budżetu wspólnej polityki rolnej, podkreślając jednocześnie, że zmiany w programie powinny dotyczyć większego wsparcia dla organizacji pozarządowych, lepszego dopasowania do potrzeb Państw członkowskich. Opinie ta przyczyniła się do zmian w realizacji programu w latach 2011-2013 m.in. zwiększenia budżetu i skali finansowania dla organizacji pozarządowych, a także pełniła ważną funkcję w przedstawianiu potrzeby jego kontynuacji w nowej perspektywie finansowej. Powyższe uwagi przyczyniły się zintensyfikowania działań na rzecz zmian w sposobie realizacji programu PEAD lub wypracowania nowych mechanizmów wsparcia dla organizacji pozarządowych i osób znajdujących się w potrzebie.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE i tymczasowy program w latach 2012-2013 r.

Dnia 13 kwietnia 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok, w świetle którego zakupy żywności na rynku Unii nie mogą regularnie zastępować zmniejszonych zapasów interwencyjnych. Parlament Europejski wezwał następnie Komisję i Radę (rezolucja z dnia 7 lipca 2011 r.) do opracowania przejściowego rozwiązania na pozostałe lata obowiązujących obecnie wieloletnich ram finansowych, aby uniknąć gwałtownego ograniczenia pomocy żywnościowej. W związku z tym 15 lutego 2012 r. przyjęte zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

ustanawiające tymczasowy program umożliwiający dystrybucję produktów żywnościowych w latach 2012 i 2013. Program ten został zakończony w 2013 r. Równolegle toczyły się prace nad utworzeniem nowego funduszu.

Działania na rzecz utworzenia nowego funduszu.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym powstał jako wynik kompromisu Państw członkowskich Unii Europejskich. Z jednej strony uznano rację niektórych państw członkowskich i jednoznaczne orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, że ze względu na realizowanie niemal wyłącznie społecznego celu dotychczasowy mechanizm musi się zmienić i być przeniesiony do funduszy społecznych. Z drugiej strony uznano, że skala ubóstwa w Unii Europejskiej oraz wielkość dotychczasowej pomocy są tak istotne, że program po wprowadzeniu pewnych zmian powinien być realizowany w Państwach członkowskich.

Kluczowe znaczenie dla uruchomienia nowego funduszu miały podejmowane na szeroką skalę kampanie i działania rzecznicze organizacji pozarządowych na forum europejskim, m.in. banków żywności, np. petycje składane przez organizacje do europarlamentarzystów, listy do Komisji Europejskiej, liderów Państw członkowskich wskazujące na dotychczasową skalę niesionej pomocy, ogromną liczbę osób korzystających z mechanizmu i konieczność wypracowania dobrych rozwiązań do wspierania ich.

W 2013 r. Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny poddał ocenie projekt rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. W opinii EKES wyraził aprobatę dla założeń merytorycznych funduszu, ale krytycznie ocenił skalę dofinansowania. EKES zaapelował o przyznanie nowemu Funduszowi budżetu dostosowanego do potrzeb i adekwatnego do celu strategii „Europa 2020”, w którym zakłada się zmniejszeniu do 2020 r. o co najmniej 20 milionów liczby osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego lub nimi zagrożonych.

W opinii na temat rozporządzenia EKES wskazywał też między innymi takie postulaty, jak:

- utrzymanie pełnego finansowania przez Komisję Europejską (bez wkładu własnego Państw członkowskich);
- uproszczenie procedur dla Państw członkowskich, szczególnie organizacji charytatywnych;
- włączenie organizacji w proces decydowania, konsultowania i oceny poszczególnych etapów;
- zobowiązanie Państw członkowskich do wypracowania mechanizmów zapewniających integrację z krajowymi programami, strategiami przeciwdziałania ubóstwu;

- wprowadzenie opcjonalności udziału Państw członkowskich w Funduszu oraz zabezpieczenie przed zmniejszeniem dofinansowania EFS z uwagi na udział w Funduszu.

Postulaty EKES zostały częściowo uwzględnione. Ostatecznie na mocy [Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. utworzono Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym](#) i określono warunki jego funkcjonowania w Unii Europejskiej.

Założenia i wytyczne do realizacji Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących (FEAD)

Rozporządzenie Komisji Europejskiej.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym – w odróżnieniu od dotychczasowych programów pomocy żywnościowej – został osadzony w ramach polityki spójności. Celem funduszu jest zwiększenie spójności społecznej w Unii i przyczynienie się do ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Nowy Fundusz opiera się częściowo na doświadczeniach PEAD, zakładając równocześnie przeznaczenie części środków na udzielanie pomocy materialnej w formie produktów innych niż żywność dla osób bezdomnych i/lub dzieci oraz na działania towarzyszące, przyczyniające się do włączenia społecznego. Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym dopuszcza ograniczenie pomocy wyłącznie do artykułów żywnościowych. Bez względu na to, czy będzie to żywność czy też podstawowa pomoc materialna wymogiem jest bezpłatne przekazanie osobom potrzebującym.

Działania w ramach funduszu mają być skierowane do osób dotkniętych głęboką deprawacją materialną, których sytuacja jest tak poważna, że nie są w stanie korzystać z mechanizmów aktywizacji dostępnych w innych funduszach. Najczęściej są to osoby pozostające długotrwale w ubóstwie i wykluczeniu społecznym. Szczególną uwagę zwraca się na bezdomność, ubóstwo dzieci

i niedobór żywności. Szacuje się, że blisko 8,8% obywateli Unii Europejskiej żyje w warunkach głębokiej deprivacji materialnej (dane za 2011 r.).

W rozporządzeniu określono ogólne ramy wdrożenia funduszu i jego realizacji i zobowiązano Państwa członkowskie do przygotowania programów operacyjnych, które dookreślą zasady jego wdrażania w zależności od lokalnych uwarunkowań, potrzeb i możliwości. Jednocześnie podkreślono, że fundusz pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do krajowych polityk na rzecz eliminacji ubóstwa i włączenia społecznego.

Wśród kluczowych kwestii określonych w rozporządzeniu są:

- Zasady podziału żywności pomiędzy poszczególne państwa członkowskie.
- Wytyczne do przygotowania krajowych programów operacyjnych oraz prowadzenia ewaluacji ex-ante i ex-post.
- Zakres odpowiedzialności i zadań Komisji Europejskiej, państw członkowskich oraz wyłonionych instytucji, m.in. instytucji zarządzającej.
- Przyjęte definicje m.in. podstawowej pomocy materialnej, osób najbardziej potrzebujących, organizacji partnerskich, środków towarzyszących.
- Zasady realizacji funduszu, w tym szczególnie zasada pomocniczości, zasada należytego zarządzania finansami, zasada partnerstwa podczas przeprowadzania konsultacji, zasada równego dostępu, w tym zasada równości kobiet i mężczyzn oraz poszanowanie godności osób najbardziej potrzebujących
- Sposób realizacji programu, w tym szczególnie zasady kwalifikowalności wydatków, rozliczania kosztów i prowadzenia sprawozdawczości oraz upowszechniania rezultatów i informowania o programie.

Ponadto w rozporządzeniu określone ramy czasowe realizacji Funduszu na okres od 1 stycznia 2014 do 31 grudnia 2020 oraz jego budżet w wysokości 3,40 mld euro. (3 395 684 880 euro). W skali roku na fundusz będzie każdorazowo przeznaczona kwota 485 097 840 euro. Minimalna kwota przypadająca na każde Państwo członkowskie na cały okres wynosi 3,5 mln. euro. Poziom finansowania działań przez UE wynosi maksymalnie 85% kwalifikowanych wydatków publicznych. Państwa członkowskie mogą dowolnie wspierać inicjatywy funduszu za pomocą dodatkowych środków krajowych. Skalę dofinansowania dla poszczególnych krajów w perspektywie 2014-2020 przedstawia Tabela 5.

Tabela 5. Roczny przydział środków w ramach Funduszu na okres 2014-2020 dla poszczególnych Państw członkowskich

kraj członkowski	mln euro
Włochy	595,0
Hiszpania	499,9
Francja	443,0
Polska	420,0
Rumunia	391,3
Grecja	249,3
Portugalia	157,0
Bułgaria	93,0
Węgry	83,3
Niemcy	70,0
Litwa	68,5
Belgia	65,5
Słowacja	48,9
Łotwa	36,4
Chorwacja	32,5
Czechy	20,7
Irlandia	20,2
Finlandia	20,0
Słowenia	18,2
Austria	16,0
Estonia	7,1
Szwecja	7,0
Cypr	3,5
Dania	3,5
Holandia	3,5
Luksemburg	3,5
Malta	3,5
Wielka Brytania	3,5
Ogółem:	3383,8

Źródło: opracowanie własne na podst. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego z dn.11.03.2014.

Przy podziale środków z Funduszu między państwa członkowskie na lata 2014-2020 uwzględnia się w jednakowym stopniu 2 wskaźniki:

- liczba osób w sytuacji pogłębionej deprivacji materialnej,
- liczba osób w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy.

Wskaźniki są oceniane na podstawie danych Eurostatu. Ponadto zgodnie z założeniami rozporządzenia podział uwzględnia też różne metody wspierania osób najbardziej potrzebujących stosowane w państwach członkowskich. Przydzielone każdemu państwu członkowskiego z Funduszu środki powinny zostać potrącone z przydziału funduszy strukturalnych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Polska znajduje się na 4 miejscu pod względem skali środków finansowych przyznanych na realizację Funduszu.

Podział zadań i odpowiedzialności w realizacji Funduszu

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 223/2014 wzorem wzorem innych funduszy europejskich wprowadza jasny podział zadań pomiędzy komisję europejską, a państwa członkowskiego, jednocześnie określając konieczność i warunki powołania instytucji zarządzającej, audytowej, certyfikującej oraz komitetu monitorującego. Zestawienie odpowiedzialności poszczególnych podmiotów przedstawia Tabela 6.

Tab.6. Podział zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację Europejskiego Funduszu Pomocy Potrzebującym.

Zadania Komisji Europejskiej	<ul style="list-style-type: none"> ➤ weryfikacja i przyjęcie programów operacyjnych ➤ sprawdzanie skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ➤ upowszechniania istotnych wyników działań w ramach niefinansowej pomocy potrzebującym oraz umożliwianie wymiany dobrych praktyk, budowanie potencjału i sieci kontaktów ➤ konsultacje z organizacjami partnerskimi (przynajmniej raz w roku) ➤ przygotowanie sprawozdań dla Parlamentu Europejskiego i Rady.
Zadania Państw członkowskich	<ul style="list-style-type: none"> ➤ zarządzanie i kontrola programów operacyjnych ➤ wyznaczenie instytucji zarządzającej, ewentualnie instytucji certyfikującej i funkcjonalnie niezależnej instytucji audytowej oraz instytucji pośredniczących
Zadania instytucji audytowej	<ul style="list-style-type: none"> ➤ prowadzenie audytów prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego

Zadania instytucji zarządzającej	<ul style="list-style-type: none"> ➤ główna odpowiedzialność za skuteczne i sprawne wdrożenie funduszu, przygotowanie programów operacyjnych ➤ prowadzenie ewaluacji i monitoringu działań ➤ organizowanie kampanii informacyjnych, m.in. promujących uruchomienie programu operacyjnego oraz przedstawiających rezultaty działań. ➤ powołanie komitetu monitorującego.
Zadania instytucji certyfikującej	<ul style="list-style-type: none"> ➤ sporządzanie wniosków o płatności, zestawienia wydatków, nadzorowanie dokumentacji księgowej ➤ prowadzenie rozliczeń kwot
Zadania instytucji pośredniczącej	<ul style="list-style-type: none"> ➤ każde Państwo członkowskie może wyznaczyć co najmniej jedną instytucję pośredniczącą do pełnienia niektórych zadań instytucji zarządzającej lub certyfikującej.
Zadania komitetu monitorującego	<ul style="list-style-type: none"> ➤ przegląd wdrażania programu i postępów w osiągnięciu celów szczegółowych. ➤ analiza danych finansowych, wskaźników rezultatu i postępów w osiągnięciu wartości docelowych. ➤ rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznego i końcowego sprawozdania z wdrażania, wszelkich zmian do programu operacyjnego ➤ zgłaszanie uwag dotyczących realizacji i ewaluacji programu do instytucji zarządzającej

Źródło: *Opracowanie własne.*

Przedstawione powyżej zestawienie wskazuje na dużo większe zaangażowanie kilku krajowych instytucji w porównaniu z poprzednim mechanizmem dostarczania żywności. Warto zwrócić uwagę na komitet monitorujący, który formalnie w przypadku realizacji Programu PEAD nie istniał, nie miał zadań ani struktury. Udział organizacji pozarządowych w Komitecie Monitorującym może przyczynić się do zwiększenia wpływu organizacji na zmiany w kolejnych edycjach programu, zgłaszanie uwag z perspektywy realnych wykonawców, beneficjentów, osób doświadczających ubóstwa.

Zakres wsparcia i zasady realizacji Funduszu

Zadaniem Funduszu jest wspieranie programów krajowych, w których osobom najbardziej potrzebującym dostarcza się żywność lub podstawową pomoc materialną za pośrednictwem organizacji partnerskich wybranych przez Państwa członkowskie. Przy czym jako „osoby najbardziej potrzebujące” określono osoby fizyczne, dla których potrzeba uzyskania pomocy została

potwierdzona na podstawie obiektywnych kryteriów określonych przez właściwe organy krajowe. Jako „podstawową pomoc materialną” definiuje się podstawowe dobra konsumpcyjne o niskiej wartości, które są przeznaczone do użytku osobistego, np. odzież, obuwie, środki higieny, przybory szkolne, śpiwory.

Fundusz może wspierać też działania związane z gromadzeniem, transportem, przechowywaniem i dystrybucją darów żywnościowych, a także środki towarzyszące, uzupełniające dostarczanie żywności lub podstawową pomoc materialną.

Tabela 7: Kluczowe wytyczne europejskie do wdrożenia w krajach członkowskich:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">➤ Przygotowanie i wdrożenie krajowych programów operacyjnych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań, systemów.➤ Poddawanie ewaluacji i ocenie skutków wdrożenia (ex-ante, post-ante)➤ Równy dostęp, przejrzystość, przeciwdziałanie dyskryminacji.➤ Koncentracja pomocy, ścisła kontrola kwalifikowalności➤ Określenie i zachowanie wysokich standardów organizowania pomocy żywności (warunki przechowywania, transportu, dystrybucji, jakość pracy)➤ Zaplanowanie i prowadzenie działań dodatkowych na rzecz włączenia społecznego.➤ Uzupełnianie pomocy kierowanej w ramach EFS, zapobieganie dublowaniu pomocy.➤ Stosowanie obiektywnych wskaźników ubóstwa, deprivacji materialnej w podziale żywności. |
|---|

Źródło: *opracowanie własne.*

Jak wynika z powyższego zestawienie Rozporządzenie unijne wskazuje obszary do regulacji na poziomie krajowym, jednak pozostawia dużą swobodę w doborze wymagań, standardów, wskaźników. Oznacza to, że ostateczny kształt programu w dużej mierze jest uzależniony od krajowych procedur i regulacji określonych w programie operacyjnym.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020. Zasady realizacji Funduszu w Polsce.

Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (PO PŻ) to nazwa krajowego programu operacyjnego, do którego przygotowania Polska zobowiązana jest na mocy rozporządzenia PE i Rady z dn.11.03.2014. Zgodnie z wytycznymi rozporządzenia program zawiera diagnozę sytuacji w Polsce, wskazanie rodzaju deprivacji, która ma być objęta przedmiotem pomocy, opis zasad dystrybucji i wyboru partnerów.

Przyjęto, że program w Polsce będzie w dużym stopniu wzorował się na mechanizmie PEAD, zarówno co do przedmiotu pomocy (wyłącznie żywność), jak i sposobu realizacji (z udziałem ARR).

Niemniej jednak należy podkreślić, że jest to nowy fundusz z szeregiem zmian i dodatkowych wymogów w stosunku do PEAD, których zestawienie przedstawiono w rozdz.4.

W programie wskazano kluczowych wykonawców:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) – jako instytucję wdrażającą
- Agencja Rynku Rolnego (ARR) – jako instytucję pośredniczącą (IP)
- Ministerstwo Finansów (MF) – jako instytucję certyfikującą
- Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS), Departament Ochrony Interesów Finansowych UE, Ministerstwo Finansów – jako instytucje audytowe.
- OPO – organizacje ogólnopolskie lub ponadregionalne
- OPR – organizacje regionalne
- OPL – organizacje lokalne
- OPS – ośrodki pomocy społecznej

Realizacja programu w Polsce będzie opierała się na 7 podprogramach, które można określić edycjami FEAD. Poszczególne podprogramy będą poddawane ewaluacji z możliwością wprowadzania zmian do realizacji programu w kolejnej edycji. Podprogramy z założenia miały być programami rocznymi, jednak z uwagi na znaczne przesunięcie rozpoczęcia programu należy się spodziewać, że będą one realizowane w cyklu innym niż roczny.

Warto podkreślić, że program operacyjny zawiera ogólne ramy realizacji mechanizmu. Kluczowe wskazania znajdować się będą w wytycznych publikowanych dla danego podprogramu. Wśród nich m.in. będzie określony procentowy podział na województwa wartości pomocy dla osób potrzebujących, minimalne standardy, zasady i formy przekazywania art. spożywczych, kryteria kwalifikowalności, zasady realizacji dystrybucji i środków towarzyszących, zasady sprawozdawczości i prowadzenia kontroli.

Dystrybucja żywności

Pomoc żywnościowa będzie organizowana w oparciu o produkty dostarczane przez przedsiębiorców wyłonionych w drodze przetargu przez Agencję Rynku Rolnego. Produkty będą oznakowane i w określonych partiach na podstawie harmonogramów dostarczane do magazynów wybranych organizacji charytatywnych. Organizacje ogólnopolskie i ponadregionalne będą wybierane każdego roku w ramach konkursu ogłaszanego przez MPIPS. Po ocenie doświadczenia i potencjału wnioskodawców oraz skali działań i potrzeb zostaną przyznane wskaźniki podziału puli żywności pomiędzy organizacjami. Żywność będzie dostarczana przez producentów do magazynów organizacji

wybranych w konkursie, a stamtąd kierowana do organizacji lokalnych, stowarzyszeń, fundacji zajmujących się pomocą dla osób najuboższych. Pomoc żywnościową będzie można przekazywać w formie paczek lub posiłków. W programie określono też, że pomoc wydaje się wyłącznie w pomieszczeniach organizacji prowadzących dystrybucję lub dostarcza się ją do miejsc zamieszkania odbiorców. Oznacza to, że praktykowane niekiedy w PEAD wydawanie żywności z samochodów, w miejscach do tego nieuprawnionych nie będzie możliwe.

Prowadzenie działań towarzyszących

Ważnym zobowiązaniem dla organizacji uczestniczących w programie na każdym szczeblu dystrybucji jest konieczność prowadzenia działań towarzyszących. Wśród nich wymienia się działania na rzecz włączenia osób najuboższych w funkcjonowanie społeczności lokalnej (np. zajęcia aktywizujące, grupy wsparcia dla różnych kategorii osób w trudnej sytuacji materialnej) oraz pomoc towarzyszącą niezbędną dla zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych odbiorców pomocy (np. pomoc w utrzymaniu higieny osobistej, wsparcie psychologiczne). Lista działań towarzyszących nie jest zamknięta, dopuszcza się tu pewną dowolność w zależności od regionu, czy lokalnych uwarunkowań. Niemniej jednak warto podkreślić, że są to działania obowiązkowe, ale na ich realizację nie jest przewidziane dofinansowanie z funduszu.

Działania na rzecz włączenia społecznego

Mając na uwadze wymogi unijnego rozporządzenia w polskim programie operacyjnym dookreślono kwestię działań na rzecz włączenia społecznego. Ich celem jest wzmacnianie samodzielności i kompetencji w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego. Warto podkreślić, że ich początkowo bardzo szeroki zakres ewaluował i po ocenie ex-ante zawężono je do tych, które mają bezpośrednie oddziaływanie na gospodarstwa domowe osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego. Koncentrują się na nauce efektywnego prowadzenia gospodarstwa oraz włączeniu społecznym. Wśród proponowanych działań wskazano warsztaty kulinarne, warsztaty dietetyczne, programy edukacyjne propagujące zasady zdrowego odżywiania i przeciwdziałania marnowaniu żywności, a także warsztaty edukacji ekonomicznej, jak nauka tworzenia, realizacji i kontroli budżetu domowego. Dopuszcza się też inne działania towarzyszące, które będą odpowiadały wytycznym.

Działania na rzecz włączenia społecznego będą projektowane i zgłaszane we wniosku konkursowym przez organizacje ogólnopolskie, natomiast ich realizacja będzie prowadzona przez OPR i OPL. W programie operacyjnym nie określono szczegółowych wymagań, dotyczących np. wskaźników, rezultatów, sposobu ich rozliczenia.

Informacja dla beneficjentów

Każda z organizacji dystrybuujących żywność dodatkowo jest zobowiązana do ścisłej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (OPS) i dostarczania odbiorcom końcowym informacji o pomocy, z jakiej mogą oni skorzystać w danym regionie w ramach EFS, chodzi zarówno o informację o miejscach prowadzenia działań aktywizacyjnych, podnoszących kompetencje, kursach, szkoleniach, jak też pomoc beneficjentom w skorzystaniu z takich zajęć.

Kwalifikowanie beneficjentów

Zgodnie z założeniami rozporządzenia unijnego, fundusz ma skupiać się na pomocy osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji. W programie operacyjnym przyjęto, że kluczowym wskaźnikiem do kwalifikowania osób do udzielenia pomocy żywnościowej jest określony poziom procentowy w stosunku do dochodu uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej. W realizacji programu PEAD jako kryterium kwalifikowalności przyjęto 150%. W FEAD zakłada się obniżenie tego progu i jego uzgadnianie przez Instytucję Zarządzającą na każdy rok od 100% do 150%. Poziom kryteriów dochodowych będzie ustalany po zaopiniowaniu przez zespół doradczy. Kluczową rolę w kwalifikowaniu osób do udzielenia pomocy mają Ośrodki Pomocy Społecznej. Organizacje uczestniczące w programie zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym współpracują z OPS w zakresie doboru, ale też weryfikacji kwalifikowalności. Zgodnie z założeniami programu operacyjnego OPS będą wydawać zaświadczenia o korzystaniu z pomocy społecznej i przekazywać organizacjom listy osób zakwalifikowanych do pomocy z FEAD, o ile uzyskają zgodę osób najuboższych. Organizacje będą uprawnione do samodzielnej kwalifikacji jedynie w przypadku osób bezdomnych. W programie podstawową wartością jest równy dostęp do pomocy, stąd organizacje są zobowiązane do przestrzegania zasady poszanowania godności osób uprawnionych do uzyskiwania pomocy i zapobieganiu wszelkich przejawów dyskryminacji i wykluczenia. Udział i zakres odpowiedzialności organizacji na poszczególnych szczeblach dystrybucji przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Udział i zakres odpowiedzialności organizacji partnerskich w realizacji FEAD.

TYP	Sposób wybrania	Wymagania	Zadania
OPO	Organizacje partnerskie ogólnopolskie lub ponadregionalne wybrane przez IŻ w drodze konkursu	<ul style="list-style-type: none">➤ zasięg działania,➤ doświadczenie,➤ potencjał organizacyjny i techniczny➤ działalność non-profit,➤ prowadzenie działań na rzecz włączenia	<ul style="list-style-type: none">➤ koordynacja działań bezpośrednich i na rzecz włączenia społecznego➤ dobór organizacji regionalnych i ustalenie zasięgu ich działania➤ sprawozdawczość,

		społecznego	informowanie o programie
OPR	Organizacje partnerskie regionalne wchodzące w skład struktury OPO lub ich organizacje członkowskie, do których wykonawcy będą dostarczać art. spożywcze	<ul style="list-style-type: none"> ➤ działalność non-profit ➤ potencjał organizacyjny i technicznych ➤ prowadzenie działań na rzecz włączenia społecznego. ➤ Ścisła współpraca z OPS w zakresie kwalifikowalności i komplementarności 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ przyjęcie żywności i jej dalsza dystrybucja do OPL lub bezpośrednio do odbiorców końcowych ➤ dobór organizacji lokalnych i ustalenie zasięgu ich działania
OPL	Organizacje partnerskie lokalne wchodzące w skład struktury OPR lub inne organizacje bezpośrednio przekazujące pomoc żywnościową osobom najbardziej potrzebującym.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ działalność non-profit ➤ potencjał organizacyjny i technicznych ➤ prowadzenie działań towarzyszących i działań na rzecz włączenia społecznego. ➤ Ścisła współpraca z OPS w zakresie kwalifikowalności i komplementarności 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Przyjęcie żywności i jej dystrybucja do beneficjentów końcowych w pomieszczeniach organizacji lub przez dostarczanie osobom potrzebującym ➤ Monitoring udzielanej pomocy, sprawozdawczość w oparciu o wskaźniki ➤ Prowadzenie działań dodatkowych, towarzyszących.

Źródło: opracowanie własne.

Organizacje uczestniczące w programie są zobowiązane do przenoszenia zobowiązań z poszczególnych szczebli dystrybucji w ramach podpisywanych umów, określających wymogi i zasady współpracy. Oznacza to zobowiązania do podpisywania umów OPO z OPR, OPR z OPL. Podobnie, jak w przypadku kwalifikacji odbiorców ostatecznych, organizacje są zobowiązane do zapewnienia równego dostępu wszystkim partnerom społecznym spełniającym wymagania.

Kryteria podziału żywności w ramach województw

W odróżnieniu od realizowanego do 2013 r. programu PEAD w nowym funduszu kluczowe znaczenie dla podziału żywności mają wskaźniki ubóstwa. Żywność będzie kierowana do poszczególnych województw w oparciu o 3 wskaźniki:

- zagrożenie ubóstwem relatywnym,
- zagrożenie niską intensywnością pracy,
- zagrożenie głęboką deprywacją materialną.

Powyższe wskaźniki są oparte o dane GUS i są jednymi z kluczowych mierników określonych w Strategii 2020. Na szczeblu unijnym są one stosowane, by przedstawiać problem ubóstwa

i wykluczenia społecznego nie tylko w odniesieniu do dochodów, ale też możliwości zaspokojenia określonych potrzeb, czy stopnia integracji z rynkiem pracy.

Ubóstwo relatywne określa procent osób w gospodarstwach domowych, w których wydatki wynosiły mniej niż 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych (w badaniach Eurostat przyjmuje się 60% mediany). W 2013 r. wskaźnik ten wynosił 16,2% osób (w 2012 r. – 16,3%). Wskaźnik ten pokazuje te osoby, których poziom konsumpcji jest niższy niż większości ludzi w Polsce i odbiega znacząco od poziomu przeciętnego. W największym stopniu dotyka ono województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego (pow.20%), w najmniejszym województw śląskiego, mazowieckiego, łódzkiego, dolnośląskiego (poniżej 15%).

Bardzo niska intensywność pracy określa osoby w wieku od 0-59 żyjące w gospodarstwach domowych w których dorośli pracowali mniej niż 20% niż ich potencjał pracy w ciągu minionego roku.

Głęboka deprivacja materialna określa osoby które żyją w warunkach głęboko ograniczonych przez brak środków. Osoby te nie mogą zaspokoić co najmniej 4 z 9 wyszczególnionych podstawowych potrzeb, tzn. 1) nie mogą podołać z opłaceniem czynszu lub rachunków, 2) opłaceniem ogrzewania, 3) sprostaniem nieoczekiwanym wydatkom; 4) zjedzeniem mięsa, ryby lub ekwiwalentnego białka co drugi dzień, 5) wyjazdem na tygodniowe wczasy poza domem, 6) posiadaniem samochodu, 7) posiadaniem pralki 8) posiadaniem kolorowego telewizor 9) posiadaniem telefonu.

Za osoby ubogie i zagrożone wykluczeniem społecznym uznaje się w UE osoby spełniające przynajmniej jedno z tych kryteriów.

W programie operacyjnym Pomoc Żywnościowa 2014-2020, MIPIS przyjęło stosowanie do podziału żywności 3 wskaźniki w proporcjach 50/25/25, odpowiednio dla zagrożenia ubóstwem relatywnym, zagrożenia niską intensywnością pracy oraz zagrożenia głęboką deprivacją materialną. Jednocześnie dopuszcza się przesunięcia pomiędzy województwami, jednak nie większe niż 2%. Możliwość przesunięcia puli żywności pomiędzy województwami będzie leżała w gestii organizacji partnerskich ogólnopolskich. Jej uzasadnieniem może być nagła zmiana zapotrzebowania, pogorszenie sytuacji materialnej mieszkańców danego regionu, kwestia zasobów technicznych i potencjału organizacji w danym regionie.

W programie operacyjnym nie zostały określone wskaźniki podziału żywności pomiędzy organizacje wybrane w konkursie.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) – zasady komplementarności w FEAD

W rozporządzeniu unijnym dużą wagę przywiązuje się do integracji programów strukturalnych i spójności z krajowymi politykami i strategiami działań. W programie operacyjnym zwrócono więc szczególną uwagę na współistnienie w perspektywie 2014-2020 Funduszu FEAD oraz programu operacyjnego PO WER i 16 regionalnych programów operacyjnych. PO WER dotyczy promocji zatrudnienia, rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia. Szczególną uwagę należy zwrócić na cel tematyczny 9, których obejmuje przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia szans na zatrudnienie przez redukcję ubóstwa i włączenie społeczne. W programie operacyjnym dookreślono więc podział zadań pomiędzy działaniami FEAD i PO WER. Działania na rzecz włączenia społecznego FEAD nie mogą dublować zadań już zaprojektowanych w PO WER i w regionalnych programach operacyjnych. Stąd przed przystąpieniem do ich projektowania i realizacji organizacje pozarządowe powinny zapoznać się z założeniami regionalnych programów operacyjnych i stale je monitorować by wyeliminować ryzyko powielania działań. Założeniem jest uzupełnianie się obu funduszy, skoncentrowanie FEAD na najgłębszej deprivacji i wsparciu w zakresie podstawowej aktywizacji społecznej osób pozostających długotrwałe wykluczonymi. Tym samym program POWER i regionalne programy operacyjne będą stanowiły wsparcie w zakresie aktywizacji zawodowej, poprawy zdolności zatrudniania. Można przyjąć, że FEAD będzie służył wsparciu w podejmowaniu aktywności egzystencjalnej, życiowej oraz społecznej, wychodzeniu ze skrajnej bezradności i nie przewiduje się w ramach działań na rzecz włączenia społecznego przedsięwzięć, które będą zmierzały do poprawy zatrudnienia.

Wsparciem dla organizacji dystrybuujących żywność ma być w tym zakresie współpraca z Ośrodkami Pomocy Społecznej, które będą mogły kierować zarówno do pomocy bezpośredniej, jak i decydować o rodzaju wsparcia aktywizacyjnego oraz będą na bieżąco informowane przez organizacje o rodzaju działań włączających, jakie planowane są w ramach FEAD dla danej grupy odbiorców.

Podobny monitoring komplementarności będzie musiał być prowadzony również w stosunku do realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (Leader), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Szczególne znaczenie będzie miało to np. dla Lokalnych Grup Działania, które chcąc być jednocześnie organizacjami lokalnie dystrybuującymi żywność, będą musiały wyodrębnić zakres każdego wsparcia, zadbać o jego uzupełnianie się i rzetelną informację o rodzaju działań towarzyszących.

Wszystkie organizacje podejmujące się dystrybucji żywności i działań na rzecz włączenia społecznego w FEAD są zobowiązane do informowania o planowanych i podejmowanych działaniach towarzyszących zarówno na swoich stronach internetowych, jak też wysyłać takie dane do ośrodków

pomocy społecznej w odniesieniu do konkretnych osób, rodzin czy grup. Lista działań będzie zamieszczona też w umowach między ARR i OPO i umowach podpisywanych na kolejnych szczeblach.

Krajowy program „Pomoc Państwa w zakresie dożywiania” – zasady komplementarności w FEAD.

Na uwagę zasługuje też współistnienie w Polsce wraz z Europejskim Funduszem, krajowego programu pn. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Program został uchwalony 10 grudnia 2013 r. uchwałą Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania na lata 2014–2020. Oznacza to, że określono ten sam horyzont czasowy dla obu programów. W przypadku programu dożywianie celem jest ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów o wysokim bezrobociu i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych. Pomoc w tym programie mogą otrzymywać przede wszystkim dzieci oraz osoby i rodziny znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W 2012 r. z pomocy pieniężnej przeznaczonej na żywność w programie skorzystało ponad 1,2 mln. osób. Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa w mniejszym stopniu dotyka komplementarności obu programów. Należy się spodziewać, że w tym przypadku zadania te są podobnie do komplementarności z EFS i będą opierały się na OPS, które mają dostęp do informacji o beneficjentach programu dożywianie i będą poddawane indywidualnej ocenie.

Porównanie mechanizmów dostarczania żywności w PEAD i FEAD.

Europejski Program Pomocy Żywnościowej oraz Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym różnią się zasadniczo w kilku obszarach. Tabela 8 przedstawia szczegółowo najbardziej istotne różnice, biorąc pod uwagę zarówno genezę powstania, aspekty dotyczące celów, finansowania i sposobów realizacji programu.

Tabela 8. *Wybrane kryteria porównawcze PEAD i FEAD.*

	PEAD, 2004-2013	FEAD, 2014 – 2020
Źródło	Wspólna Polityka Rolna	Fundusz Spójności

finansowania programu	Dyrekcja Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Komisji,	
Instytucja zarządzająca	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRIRW)	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS)
Finansowanie	bez wkładu własnego państw członkowskich budżet roczny	15% wkład Państw członkowskich Perspektywa 7-letniej realizacji programu (budżet roczny w perspektywie 7 lat)
Cel programu	a/ Stabilizacja rynków rolnych b/ Dostarczanie żywności	Zwiększenie spójności społecznej poprzez: a/ Dostarczanie żywności lub podstawowej pomocy materialnej b/ Działania towarzyszące c/ Działania na rzecz włączenia społecznego
Przedmiot pomocy	Wyłącznie żywność	Żywność, jednak rozporządzenie umożliwia też innego rodzaju podstawową pomoc bezpośrednią. Usługi na rzecz włączenia społecznego.
Realizatorzy programu	Organizacje akredytowane przez MPIPS, akredytacja z 2004r.	Organizacje wybierane w dorocznym konkursie
Kwalifikowalność	Kryteria dochodowe oraz inne przyczyny ubóstwa (art.7 i art. 8. ustawy o pomocy społecznej)	Kryterium dochodowe na podstawie okresowo ogłaszanego progu dochodowego. Koncentracja pomocy i jej ograniczenie dla najuboższych mieszkańców.
Kryteria podziału żywności wśród organizacji	Potencjał organizacyjny i doświadczenie organizacji.	Skala ubóstwa w podziale na województwa z uwzględnieniem wskaźników deprivacji materialnej, ubóstwa relatywnego i zagrożenia niską intensywnością pracy.
Standardy pracy	Ogólne wytyczne i instrukcje dotyczące podstawowych procedur i sposobów postępowania w dystrybucji w umowach.	Określenie minimalnych standardów w zakresie administrowania, transportu, magazynowania i minimalnych standardów w zakresie środków towarzyszących.
Współpraca w regionie	Zobowiązanie do współpracy organizacji w regionie.	Zobowiązanie do ścisłej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (OPS).
Ocena rezultatów	Skala pomocy, liczba beneficjentów.	Monitorowanie realizacji programu z uwzględnieniem wskaźników.

Źródło: opracowanie własne.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) zaplanowany na okres 2014-2020 zawiera szereg zmian w stosunku do poprzedzającego go Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (PEAD). Mimo, że generalna zasada dostarczania żywności pozostała bez zmian, wiele

uwarunkowań, wymagań zmieniło się tak zasadniczo, że fundusz należy traktować raczej jako nowy program i wypracować na poziomie ogólnopolskim i regionalnym na nowo zasady jego realizacji i korzystania z niego.

Podsumowanie. Wyzwania dla organizacji pozarządowych w perspektywie 2014-2020.

W analizie porównawczej obu mechanizmów warto zwrócić uwagę na rolę organizacji pozarządowych dostarczających żywność, ich odpowiedzialność oraz kluczowe wyzwania, jakie stawia przed nimi nowy fundusz. Staje się on już programem operacyjnym bliżej znanym organizacjom realizującym programy w ramach europejskich funduszy. FEAD będzie nakładał więc filozofię i sposób podejścia wzorem projektów i wniosków europejskich. Zapewne oznacza myślenie i projektowanie działań poprzez obfitą dokumentacją przedsięwzięć, sprawozdawczość wskaźnikową, poddawanie się kontroli na wielu etapach oraz ocenie skuteczności działań w kontekście podnoszenia spójności społecznej, ograniczania głębokiej deprivacji materialnej.

Fundusz ma szansę zmobilizować organizacje i instytucje publiczne do współdziałania, integracji na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, ale z drugiej strony rodzi ryzyko dużego zinstytucjonalizowania pomocy, kierowania jej w sposób urzędowy, adekwatnie do matematycznych wyliczeń i uzgodnionych procentowo progów.

Wielką zaletą jest ustanowienie standardów pomocy, szczególne podkreślenie warunków wydawania żywności i zapewnienia równego dostępu i godności osób potrzebujących, a jednocześnie niepokojąca jest rosnąca liczba wymogów bez zapewnienia dostatecznych środków i programów wsparcia dla organizacji lokalnych, możliwości inwestycji infrastrukturalnych, a także zmniejszenie możliwości finansowania działań ze środków lokalnych.

Z pewnością kluczową zmianą dla wszystkich organizacji dystrybuujących żywność będzie projektowanie i realizacja działań towarzyszących i działań na rzecz włączenia społecznego. Zmienia to filozofię udzielania pomocy żywnościowej, eliminuje pomoc rozumianą wyłącznie jako rozdawnictwo i mobilizuje do pracy z beneficjentami, planowania w sposób systemowy.

Wyzwaniem dla wielu będzie ograniczenie liczby beneficjentów, konieczne by sprostać wymogom, z uwagi na bardziej radykalne kryteria przyznawania pomocy oraz konieczność zachowania komplementarności z EFS. Liczba osób korzystająca z programu z pewnością będzie musiała zmniejszyć się o 2-3 razy, co przy skali ubóstwa i wykluczenia w Polsce może oznaczać pozostawienie osób na skraju ubóstwa bez pomocy.

Program operacyjny nie wskazuje w sposób jednoznaczny rezultatów do 2020r. Nie jest jasne, w jakim stopniu w Polsce ograniczy on głęboką deprawację materialną. Wyzwaniem więc dla wielu organizacji będzie próba wyobrażenia sobie 2020 i celów, jakie każda z nich w kontekście nowego funduszu i swoich działań statutowych zakłada. Jedynym sposobem skutecznego sprostania wszystkim wymogom wydaje się więc być:

- właściwe zaplanowanie działań i strategii rozwoju działań włączających, w tym szczególnie dobór beneficjentów, zaplanowanie zasobów ludzkich, zaangażowanie wolontariatu, planowanie środków finansowych;
- partnerskie współdziałanie z organizacjami regionalnymi i ośrodkami pomocy społecznej;
- zaangażowanie w ewaluację i konsultowanie podprogramów wskazujące instytucjom zarządzającym i pośredniczącym na realne potrzeby i wyniki działań, np. w ramach komitetu monitorującego.

Materiały źródłowe:

1. [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym](#)
2. [Rozporządzenie Delegowane Komisji \(UE\) NR 532/2014 z dnia 13 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 223/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym](#)
3. [Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 \(Dz. U. z 2014 poz.1146\)](#)
4. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 633 z późn. zm.),
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2009 nr 175, poz. 1362 z późn. zm.)
6. Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego „Pomoc Żywnościowa”, Raport końcowy, www.mpips.gov.pl
7. Projekt programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa z dn.04.09.2014r., www.mpips.gov.pl
8. Projekt programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa z dn.31.03.2014r. www.mpips.gov.pl

9. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 6/2009 — Program pomocy żywnościowej Unii Europejskiej dla osób najbardziej potrzebujących, <http://www.eca.europa.eu/>
10. Dystrybucja produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących, opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, 24 stycznia 2011
11. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym COM(2012) 617 final – 2012/295 (COD), 14 lutego 2013r.
12. MEMO/12/800 z dnia 24 października 2012 r. „Problem ubóstwa: Komisja proponuje utworzenie nowego Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym – najczęściej zadawane pytania”, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-800_pl.htm.
13. Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS, GUS 2013.