

Załącznik nr 2 do projektu Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020

Opis uwzględnienia wniosków ewaluacji ex-ante

Zgodnie z wymogiem zawartym w art. 14 projektu rozporządzenia FEAD, w celu poprawy jakości Programu przeprowadzona została jego ocena szacunkowa. Głównym założeniem badania była ocena przyjętej w ramach Programu logiki interwencji i jej spójności oraz wypracowanie rekomendacji, służących lepszemu dopasowaniu wsparcia do potrzeb jego odbiorców oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Wykonawca badania (Coffey International Development Sp. z o.o.) zastosował metodologię opartą o analizę dokumentów oraz rozmowy z osobami zaangażowanymi w tworzenie Programu. Prowadzona analiza uwzględniła również odtworzenie teorii implementacji, czyli założeń dotyczących sposobu realizacji Programu.

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji sformułowano następujące główne wnioski zawarte w ww. streszczeniu, a rozszerzono je w przywołanych w nim rozdziałach:

1. Program wpisuje się w strategię krajowe i unijne w zakresie walki z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Jest komplementarny wobec innych – krajowych i unijnych programów wspierających osoby w trudnej sytuacji. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na sposób zapewnienia komplementarności PO PŻ z krajowym programem dożywiania (w zakresie wsparcia na zakup żywności dla osób w rodzinach) i EFS (w zakresie unikania podwójnego finansowania na poziomie projektów i działań informacyjno-promocyjnych).
2. Diagnoza Programu wymaga przemodelowania, aby uzasadniać interwencję, a nie opisywać problem wykluczenia społecznego i ubóstwa w Polsce
3. W Programie nie wskazano jasno wyrażonego celu interwencji.
4. Rekomendowano modyfikacje do przedstawionego katalogu działań towarzyszących.
5. Rekomendowano zmianę sposobu podziału żywności na organizacje partnerskie (na okres przejściowy).
6. Należy pozostawić zaproponowane zasady kwalifikowania do pomocy.
7. Rekomendowano, aby pomoc żywnościowa nie była przekazywana podmiotom, które uzyskują środki publiczne na zapewnienie żywności lub pobierają opłaty za usługi żywieniowe lub korzystanie z placówki.
8. Rekomendowano uzupełnienie wskaźników monitorujących realizację PO PŻ i rezygnację z niektórych ze wskazanych w PO PŻ.
9. Rekomendowano także realizację działań integrujących organizacje pozarządowe wszystkich szczebli w celu zapewnienia trwałości struktur (sieci dystrybucji i wymianę cennych doświadczeń).

Ad 1. W ocenie ewaluatorów logika interwencji zawarta w projekcie Programu w większości jest neutralna wobec horyzontalnych zasad prowadzenia polityki publicznej. Żadne zapisy nie stoją w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, niedyskryminacji i równości płci. Pozytywnie oceniono fakt dezagregacji wskaźników także ze względu na płeć odbiorców wsparcia w systemie monitorowania Programu. Program, zapewnia najbiedniejszym pewien

zakres podstawowych dóbr, przyczynia się do zniwelowania części nierówności społecznych. Równość szans w PO PŻ powinna być także realizowana przez zapewnienie równego dostępu do Programu osobom potrzebującym – bez względu na ich miejsce zamieszkania, grupę społeczną czy przynależność organizacyjną. Dlatego też w tym zakresie Program nie wymagał zmian.

W odniesieniu do komplementarności PO PŻ i krajowego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” ewaluatorzy wskazali na konieczność zapewnienia jej na poziomie indywidualnych odbiorców wsparcia, a nie zapisów dokumentów programowych. Grupy docelowe obu programów pokrywają się, dlatego też przy tworzeniu list osób rekomendowanych do otrzymania pomocy z PO PŻ pracownicy socjalni powinni uwzględnić fakt korzystania z programu krajowego. W wytycznych/dokumentach wykonawczych do Programu znajdą się zapisy wskazujące na taką konieczność i określające sposób kwalifikacji do pomocy z PO PŻ. Taka zasada podkreślona będzie także w piśmie kierowanym poprzez wojewodów do wszystkich ośrodków pomocy społecznej w Polsce, przed uruchomieniem Programu.

Ponadto w rozdziale dotyczącym komplementarności z EFS wpisano, że prowadzony będzie przez Zespół doradczy przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej monitoring realizacji działań na rzecz włączenia społecznego w ramach PO PŻ pod kątem ich komplementarności z zakresem wsparcia oferowanym w ramach EFS. Podobne monitorowanie powinno dotyczyć regionalnych programów operacyjnych. Zapisy dotyczące zapobieganiu podwójnego finansowania uwzględnione będą także wytycznych, które egzekwowane będą w ramach umów z organizacjami.

Jednocześnie Autorzy Programu nie podzielają poglądu ewaluatorów dotyczącego możliwości dublowania się działań z Programu i programów "Owoce w szkole" i "Mleko w szkole". Są to programy Wspólnej Polityki Rolnej, które nie są powiązane z polityką społeczną. Celem tych programów jest kształtowanie zdrowych nawyków żywieniowych wśród dzieci. Programy te są skierowane do wszystkich dzieci z danej grupy docelowej, a nie wyłącznie do dzieci najuboższych.

Po uwagach Komisji Europejskiej (KE) uszczegółowiono zapisy dotyczące komplementarności, także w zakresie innych programów niż EFS, w szczególności w zakresie ustalania powiązań pomiędzy działaniami realizowanymi przez organizacje partnerskie w ramach PO a działaniami, które są współfinansowane na poziomie wojewódzkim w celu kontynuacji działań na rzecz włączenia społecznego, jak też zapewnienia osobom korzystającym z pomocy w ramach PO możliwości wyjścia z ubóstwa. Wskazano mechanizmy, które pozwolą uniknąć podwójnego finansowania w związku z otrzymywaniem przez organizacje partnerskie ryczałtu na poziomie 5 % na działania towarzyszące.

Ad 2. Nową diagnozę przygotowano w oparciu o wskazówki ewaluatorów, z uwzględnieniem uwag Komisji Europejskiej. Zawarto ogólne informacje o skali zjawiska ubóstwa skrajnego, wyszczególniając wybrane dane dotyczące grup i obszarów najbardziej zagrożonych. Skoncentrowano się bardziej na zagadnieniach deprivacji materialnej związanej

bezpośrednio z celem Programu – pomocy żywnościowej. Wskazano na poziom zjawiska deprivacji materialnej związanej z niemożliwością zapewnienia posiłku.

Ad 3. Cel interwencji został powiązany z głównym celem Strategii Europa 2020 w zakresie walki z ubóstwem oraz celami wynikającymi z dokumentów krajowych, w tym „Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 12 sierpnia 2014 r.

Jednocześnie zmieniono zapisy w rozdz. 2.1.2 wpisując jednoznacznie, że PO PŻ będzie wspierał osoby i rodziny podlegające deprivacji materialnej polegającej na braku możliwości zaspokojenia potrzeb żywnościowych i polegać będzie na pomocy rzeczowej w formie artykułów spożywczych lub w formie posiłku.

W tym samym rozdziale ewaluacji ex-ante ewaluatorzy rekomendowali przygotowanie przez dietetyka niezależnej ekspertyzy, która określi kategorie towarowe zapewniające zbilansowaną dietę i szacunkowe proporcje tych produktów. Ekspertyza powinna uwzględniać również aspekty klimatyczne i ekologiczne, a także możliwości dystrybucji i koszty produktów. Instytucje realizujące Program nie mają kompetencji do określania zbilansowanej diety na podstawie obiektywnych kryteriów. Autorzy Programu podzielają opinię ewaluatorów co do konieczności wsparcia instytucji realizujących Program fachową wiedzą z dziedziny dietetyki, jednak na etapie planowania kategorii towarowych artykułów zakupywanych w ramach Programu wystarczające jest kierowanie się powszechnie dostępnymi informacjami na temat zdrowego żywienia, w tym tzw. piramidą żywienia, opracowanymi przez Instytut Żywności i Żywienia¹. Ze względu na ograniczenia wynikające z systemu centralnej organizacji zakupów i systemu dystrybucji nie jest możliwe wprowadzenie do Programu artykułów żywnościowych z krótkim terminem przydatności do spożycia, a także dużej liczby zróżnicowanych artykułów. Ponadto artykuły żywnościowe z PO PŻ będą tylko uzupełniać żywienie osób najuboższych. Jednak rozwiązanie takie będzie rozważone w przyszłości, podczas przygotowywania podprogramów na kolejne lata wdrażania PO PŻ.

Ad 4. W ocenie ewaluatorów opis i przykłady działań towarzyszących przedstawione w projekcie PO PŻ powinny jednocześnie wyznaczać pewne ramy interwencji, a także wpisywać się w logikę interwencji i osiągnięcie celu szczegółowego i nadrzędnego. Zasadne jest skoncentrowanie działań towarzyszących na osiągnięciu wybranych rezultatów. Dlatego też zaproponowali, aby nie zmieniać istotnie zakresu planowanych działań, a jedynie uporządkować ich opis poprzez wskazanie głównych kategorii tych działań, wraz z przykładami inicjatyw, jakie mogą być finansowane z FEAD.

W obecnej wersji PO PŻ zaproponowano modyfikacje do przedstawionego katalogu działań towarzyszących. W celu zmniejszenia ryzyka podwójnego finansowania oraz zwiększenia wartości dodanej Programu podzielono działania towarzyszące na dwa rodzaje – finansowane

¹ Instytut Żywności i Żywienia im. dra med. Aleksandra Szczygła – instytut badawczy.

i niefinansowane z ryczałtu. Działania finansowane z PO PŻ są wskazane wprost w PO PŻ, z możliwością uzupełniania listy w drodze wytycznych instytucji zarządzającej. Również same organizacje partnerskie będą mogły zgłaszać do instytucji zarządzającej propozycje działań finansowanych z ryczałtu.

Ad 5. W wersji PO PŻ poddanej ocenie ex-ante zakładano podział żywności na województwa na podstawie obiektywnych wskaźników takich jak poziom ubóstwa, dochód na 1 mieszkańca w województwie, stopa bezrobocia w województwie.

Ewaluatorzy przedstawili analizę tego rozwiązania, a także ocenę przyjętych wstępnie wskaźników do podziału pomocy w ramach PO PŻ na województwa. Wskazując na zalety i wady obu rozwiązań (podział na województwa, podział na organizacje) ewaluatorzy zarekomendowali jednak pozostawienie sposobu dystrybucji wzorowanego na rozwiązaniu zaczerpniętym z PEAD przez dwa pierwsze lata wdrażania Programu, tak aby przez ten okres zebrać dane monitoringowe, na podstawie których możliwa będzie ocena czy rozkład terytorialny i koncentracja tematyczna (na osobach w najtrudniejszej sytuacji) są adekwatne do potrzeb i nie powodują nierówności w dostępie do żywności.

Ostatecznie, uwzględniając uwagi Komisji Europejskiej, zdecydowano o przyjęciu wskaźników: zagrożenia ubóstwem relatywnym, zagrożenia niską intensywnością pracy, zagrożenia głęboką deprivacją materialną 50/25/25), z jednoczesnym dopuszczeniem dokonywania przesunięć pomiędzy województwami, o maksymalnie 2%. Zapisy w tym zakresie przeniesiono do rozdziału 3.2 Operacje.

Natomiast podział na organizacje partnerskie będzie opierał się na liczbie osób najbardziej potrzebujących, którym organizacje te uprzednio udzielały pomocy żywnościowej w ramach umów zawartych z poszczególnymi OPO i które zostały zadeklarowane przez OPR do OPO.

Szczegółowe warunki realizacji PO PŻ określane będą corocznie w wytycznych instytucji zarządzającej zatwierdzanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Ad 6. Ewaluatorzy przychyliłi się do pozostawienia kryteriów dystrybucji (kryterium dochodowe, art. 7 ustawy o pomocy społecznej, sytuacje nadzwyczajne) zapisanych w Programie i zaproponowali rozważenie, czy kryteria te nie powinny zostać uzupełnione o wytyczne (wskazane ogólnie na poziomie Programu), że pomoc ma trafić do osób doświadczających deprivacji materialnej. Wskazali jednak na konieczność doprecyzowania tych zapisów (np. czy wystarczy spełnić jedno z poniższych kryteriów, czy wystarczy każde z nich rozłącznie).

Uwagi te uwzględniono w rozdziale 3.1. Doprecyzowano konieczność spełniania obu przesłanek jednocześnie, a także wskazano kto i w jaki sposób będzie weryfikował osoby do pomocy: ośrodki pomocy społecznej i, w stosunku do osób bezdomnych, organizacje partnerskie.

W związku z uwagami KE wynikającymi z konieczności zobiektywizowania kryteriów pomocy, ograniczono możliwość korzystania z pomocy tylko dla osób, których dochody nie

przekraczają, określonego w wytycznych, kryterium dochodowego. Wcześniejsze zapisy dopuszczały udzielanie pomocy osobom przekraczającym kryteria dochodowe w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Ad 7. Ewaluatorzy rekomendowali pozostawienie zapisu dot. możliwości dystrybucji żywności przez *organizacje nie działające w celu osiągnięcia zysku, których jednym z zadań statutowych jest wspieranie i niesienie pomocy określonej grupie osób najbardziej potrzebującym, będących w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej w stosunku do społeczeństwa* w aktualnym brzmieniu. W ich ocenie należy przedsięwziąć środki, które będą minimalizować możliwe nieprawidłowości w realizacji Programu związanego z dopuszczeniem do udziału w dostarczaniu żywności szerokiego spektrum podmiotów, w tym aby pomoc żywnościowa nie była przekazywana podmiotom, które uzyskują środki publiczne na zapewnienie żywności lub pobierają opłaty za usługi żywieniowe lub korzystanie z placówki. Taki zapis uwzględniono w Programie w rozdziale 2.2.1, wskazując jednak na wyjątki (placówki o charakterze dziennym świadczące pomoc dzieciom, placówki dla osób bezdomnych, jadłodajnie), z tym, że w żadnym wypadku osoby objęte pomocą żywnościową nie mogą wносить opłat za posiłki otrzymywane w tych instytucjach. W związku z powyższym IZ przygotowuje odpowiednie wytyczne w zakresie dystrybucji żywności i jej rozliczania w ww. placówkach, stanowiących wyjątek od zapisu zawartego w rozdziale 2.2.1.

Ad 8. W zakresie listy wskaźników zbieranych w ramach realizacji PO PŻ postanowiono na wykorzystaniu głównie tzw. wspólnych wskaźników, wskazanych w rozporządzeniu delegowanym Komisji Europejskiej z dnia 17 lipca 2014 r., którego treść nie była znana przy opracowaniu oceny ex ante. Nie uwzględniono zaproponowanego przez ewaluatorów wskaźnika dotyczącego odsetka osób, których dostęp do żywności istotnie się poprawił, z uwagi na dość niską wartość pomocy dla 1 odbiorcy końcowego w roku.

Ad 9. Ewaluatorzy postulowali realizację działań integrujących organizacje pozarządowe wszystkich szczebli, świadczące pomoc w ramach PO PŻ, aby inicjować i koordynować ich współpracę, umożliwić wymianę doświadczeń, podnosić kompetencje kadr i integrować organizacje lokalne na poziomie województwa. Działania te mogłyby być finansowane ze środków pomocy technicznej Programu. Zapisy takie uzupełniono w rozdziale 3.7. (działania integrujące organizacje partnerskie oraz instytucje publiczne, w celu wzmocnienia współpracy uczestników systemu dystrybucji, umożliwienia wymiany doświadczeń, podnoszenia kompetencji kadr).

Odnosząc się do zapisów ewaluacji dotyczących konsultacji społecznych, zdecydowano o sporządzeniu dodatkowego dokumentu z omówieniem wyniku konsultacji, które prowadzono od 2013 r., zarówno na etapie tworzenia koncepcji wdrożenia Programu Operacyjnego, jaki w zakresie treści samego Programu.

Ponadto ewaluatorzy zarekomendowali zweryfikowanie alokacji na pomoc techniczną oraz weryfikację alokacji na poszczególne lata Programu względem cen bieżących, a nie stałych. Ograniczono planowany poziom finansowania zadań w ramach pomocy technicznej z 5% do 4% wartości PO PŻ.

Uwzględniono także uwagi w zakresie uporządkowania stosowanej terminologii pojęć, poprawiono błędy redakcyjne.

Jednocześnie ze względu na ograniczenia wynikające ze wzoru programu operacyjnego (template), określonego przez Komisję Europejską, nie było możliwe uwzględnienie wszystkich propozycji zgłaszanych przez ewaluatora (np. w przypadku wniosków dotyczących rozwinięcia diagnozy, wskazania przykładowych działań na rzecz włączenia społecznego, wszystkich kwestii związanych z podziałem środków w ramach pomocy żywnościowej na województwa. Dotyczy to także braku możliwości szczegółowego opisu realizowanych zadań w ramach POPŻ. Mając jednak na uwadze zasadność zgłoszonej przez ewaluatora rekomendacji, bardziej szczegółowo zostaną one scharakteryzowane w wytycznych na etapie realizacji Programu.