



Ewaluacja ex-ante Programu  
Operacyjnego „Pomoc  
Żywnościowa”  
**Raport końcowy**

do wersji PO PŻ z dn. 16.01.2014



# Spis treści

<b>1</b>	<b>STRESZCZENIE .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>5</b>
2.1	Koncepcja badania.....	5
2.2	Metodologia badania.....	6
<b>3</b>	<b>OCENA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ INTERWENCJI.....</b>	<b>7</b>
3.1	Wkład Programu w realizację celów polityk horyzontalnych .....	7
3.2	Spójność Programu z dokumentami wyższego rzędu.....	7
3.3	Komplementarność względem innych programów .....	8
<b>4</b>	<b>OCENA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ INTERWENCJI.....</b>	<b>10</b>
4.1	Trafność diagnozy .....	10
4.2	Ocena logiki interwencji.....	12
4.2.1	Cel główny interwencji.....	12
4.2.2	Operacje.....	13
4.3	Spójność alokacji z celami Programu .....	21
<b>5</b>	<b>OCENA SYSTEMU REALIZACJI PROGRAMU.....</b>	<b>23</b>
5.1	System dystrybucji żywności .....	23
5.2	Kryteria przyznawania pomocy .....	26
5.2.1	Pomoc na poziomie indywidualnym.....	26
5.2.2	Wybór organizacji .....	27
5.3	System monitorowania .....	28
5.4	Zakres i sposób włączenie zainteresowanych podmiotów .....	31

**Coffey International Development Sp. z o. o.**

Na zlecenie Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej  
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, 2014

Autorzy: Anna Matejczuk, Piotr Stronkowski, Mateusz Zych

## Wykaz skrótów

<b>ARR</b>	Agencja Rynku Rolnego
<b>BDL</b>	Bank danych lokalnych
<b>DPS</b>	Departament Pomocy i Integracji Społecznej
<b>EU-SILC</b>	Statistics on income and living conditions (Europejskie badanie dochodów i warunków życia)
<b>FEAD</b>	Fond Europeen d'Aide aux plus Demunis (Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym)
<b>FPBŻ</b>	Federacja Polskich Banków Żywności
<b>GUS</b>	Główny Urząd Statystyczny
<b>IP</b>	Instytucja pośrednicząca
<b>IP2</b>	Instytucja pośrednicząca drugiego stopnia (wdrażająca)
<b>IZ</b>	Instytucja zarządzająca
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>MPIPS</b>	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
<b>OPS</b>	Ośrodek pomocy społecznej
<b>PCK</b>	Polski Czerwony Krzyż
<b>PEAD</b>	Programme Europeen d'Aide aux plus Demunis (Europejski Program Pomocy Żywnościowej)
<b>PKPS</b>	Polski Komitet Pomocy Społecznej
<b>PO KL</b>	Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007 - 2013
<b>PO PŻ</b>	Program Operacyjny „Pomoc Żywnościowa” 2014-2020
<b>UE</b>	Unia Europejska

# 1 Streszczenie

Zgodnie z artykułem 14 Rozporządzenia FEAD Departament Pomocy i Integracji Społecznej zlecił przeprowadzenie oceny ex ante Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa (PO PŻ). Zespół ewaluatorów pozytywnie ocenił projekt Programu Operacyjnego, jednocześnie sugerując wprowadzenie modyfikacji niektórych jego zapisów.

Program wpisuje się w strategię krajowe i unijne w zakresie walki z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Zapisy dokumentu wskazują na komplementarność wobec innych – krajowych i unijnych – programów wspierających osoby w trudnej sytuacji. Analiza pokazała, że należy 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). Szczegółowe rekomendacje zawarto w rozdziale 3.3.

Zdaniem ewaluatorów, przemodelowania wymaga diagnoza Programu. Powinna ona być lepiej ukierunkowana na charakterystykę problemu deprivacji żywnościowej i uzasadnienie interwencji, a w mniejszym stopniu szczegółowo charakteryzować sytuację osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Rekomendacje w zakresie zmian treści diagnozy przedstawiono w rozdziale 4.1.

Odtworzenie logiki interwencji pozwoliło ocenić, w jaki sposób Program przyczyni się do realizacji celów Strategii Europa 2020. W Programie zabrakło jednak jasno wyrażonego celu interwencji. Dzięki wspólnej pracy zespołu ewaluatorów i interesariuszy sformułowano cel szczegółowy jako *Zmniejszenie liczby osób doświadczających głębokiej deprivacji żywnościowej*, który ostatecznie przeformułowano na *„Poprawa bezpieczeństwa żywnościowego osób doświadczających deprivacji materialnej”*. Tak postawiony cel ma konsekwencja dla innych rozstrzygnięć na poziomie Programu.

Na podstawie oceny ex-ante zaproponowano modyfikacje do przedstawionego katalogu działań towarzyszących. Opis działań powinien zostać przeformułowany na bardziej ogólny, wyznaczający ramy interwencji. Zdaniem ewaluatorów, działania towarzyszące powinny skupiać się na nauce efektywnego prowadzenia gospodarstwa domowego, włączeniu społecznym poprzez uczestnictwo w działaniach społeczności lokalnych i innych inicjatywach wspierających włączenie społeczne osób w deprivacji materialnej. Szczegółowa ocena tej części Programu zawarta została w rozdziale 4.2.2.

Kwestią dyskusyjną było przyjęcie zasad podziału żywności. Ewaluatorzy zarekomendowali pozostawienie podziału wzorowanego na rozwiązaniu zaczerpniętym z PEAD przez dwa pierwsze lata wdrażania Programu. W tym czasie należy zebrać dane monitoringowe, które pozwolą ocenić, czy rozkład terytorialny i koncentracja tematyczna (na osobach w najtrudniejszej sytuacji) są adekwatne do potrzeb i nie powodują nierówności w dostępie do żywności.

Mniej wątpliwości budziły zasady kwalifikowania osób do pomocy. Kryteria stosowane w podobny sposób przy realizacji mechanizmu PEAD i krajowego programu dożywiania były jednocześnie elastyczne i zapewniały szczelność systemu. Ewaluatorzy zaproponowali pozostawienie tych kryteriów zgodnie z propozycją zawartą w Programie. Szczegółowa analiza tego zagadnienia została ujęta w części 5.2.1 raportu ewaluacyjnego.

Wciąż rozstrzygnięcia wymaga kwestia, jakie organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w dystrybucji żywności jako część łańcucha dystrybucji do osób indywidualnych. Ewaluatorzy zaproponowali modyfikację zapisu przedstawionego w Programie. 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. Więcej na ten temat w rozdziale 5.2.2.

Aby zapewnić trwałość struktur (sieci) dystrybucji i wymianę cennych doświadczeń, ewaluatorzy zarekomendowali realizację działań integrujących organizacje pozarządowe wszystkich szczebli, świadczące pomoc w ramach PO PŻ.

## 2 Wprowadzenie

Coffey International Development Sp. z o.o. przedstawia raport końcowy z badania pt.: „Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego *Pomoc Żywnościowa (FEAD, PO PŻ)*. W raporcie przedstawiona została ocena wstępna Programu.

### 2.1 Koncepcja badania

Przeprowadzona ewaluacja ex-ante (nazywana również oceną uprzednią lub szacunkową) jest typem ewaluacji, której głównym celem jest **wsparcie procesu planowania i przygotowania interwencji publicznej**. Podejście metodologiczne do ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020 zostały opracowane w formie *Zaleceń w Zakresie Ewaluacji Ex-ante programów Operacyjnych na lata 2014-2020*<sup>1</sup>, bazujących na wytycznych Komisji Europejskiej<sup>2</sup>. Podejście to zostało wykorzystane do oceny Programu.

Ewaluacja ex-ante jest przeprowadzana na etapie projektowania programów operacyjnych. Głównym jej celem jest **ocena logiki interwencji** programu operacyjnego. Według *Zaleceń*, ewaluacja ex-ante powinna odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy planowane do realizacji interwencje publiczne znajdują uzasadnienie społeczno-ekonomiczne?
- Czy ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych oraz zaspokojenia potrzeb i rozwiązania zdiagnozowanych problemów społeczno-ekonomicznych

**Niniejsza ewaluacja brała pod uwagę powyższe pytania, ale skupiła się także na stronie wdrożeniowej (organizacyjnej) interwencji.**

Szczegółowe zadania badania ewaluacyjnego były następujące:

Zadania ewaluacji ex ante
a) ocena wkładu w realizację celu Unii, jakim jest zmniejszenie do 2020 r. o co najmniej 20 milionów liczby osób zagrożonych ubóstwem bądź wykluczeniem społecznym, z uwzględnieniem rodzajów deprivacji materialnej, które mają być objęte pomocą oraz pod kątem sytuacji panującej w danym kraju w zakresie ubóstwa, wykluczenia społecznego i deprivacji materialnej;
b) ocena spójności wewnętrznej proponowanego programu operacyjnego i jego związku z innymi istotnymi instrumentami finansowymi;
c) ocena spójności alokacji zasobów budżetowych z celami programu operacyjnego;
d) ocena sposobu, w jaki oczekiwane produkty przyczynią się do osiągnięcia wyników;
e) ocena zakresu i sposobu włączenia zainteresowanych podmiotów;
f) ocena przydatności procedur monitorowania programu operacyjnego i gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ocen.

W projekcie Programu FEAD nie zawarto ani modelu logicznego, ani tym bardziej teorii zmiany. Dlatego też punktem wyjścia dla ewaluacji ex-ante Programu było **odtworzenie logiki interwencji**. W tym celu

<sup>1</sup> Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Zalecenia w Zakresie Ewaluacji Ex-ante programów Operacyjnych na lata 2014-2020*, listopadzie 2012

<sup>2</sup> Komisja Europejska, *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation. European Development Fund. European Social Fund. Cohesion Fund*, czerwiec 2012. Dokument został opracowany w ramach art.48 rozporządzenia ogólnego polityki spójności na lata 2014-2020.

wykorzystano analizę dokumentów oraz rozmowy z kluczowymi aktorami, którzy byli zaangażowani w tworzenie Programu. Prowadzona analiza uwzględniła również odtworzenie teorii implementacji, czyli założeń dotyczących sposobu realizacji Programu.

Odtworzona logika była podstawą dla jej **systematycznej oceny** z punktu widzenia kryteriów:

- trafności,
- spójności wewnętrznej i zewnętrznej,
- skuteczności, efektywności i użyteczności.

## 2.2 Metodologia badania

Realizacja badania składała się z trzech etapów, zgodnych z zaproponowaną powyżej koncepcją.

### **Etap I: Odtworzenie modelu logicznego oraz ocena trafności diagnozy i spójności wewnętrznej**

1. Analiza dokumentów w celu:
  - a. oceny diagnozy Programu, z uwzględnieniem rodzajów deprivacji materialnej, które mają być objęte pomocą oraz pod kątem sytuacji panującej w Polsce w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego;
  - b. oceny spójności zewnętrznej dokumentu (zgodności z dokumentami wyższego rzędu)
2. Indywidualny wywiad pogłębiony z ekspertem
3. Indywidualne wywiady pogłębione z realizatorami wsparcia w programie PEAD (MPiPS, ARR, przedstawiciele czterech organizacji dystrybuujących żywność w PEAD);

Powyższe działania stanowiły pierwszą próbę odtworzenia modelu logicznego i określenia spójności zewnętrznej.

### **Etap II: Ocena modelu logicznego (w tym sposobu implementacji):**

1. Praca własna w ramach zespołu badawczego;
2. Analiza dokumentów, w tym przede wszystkim dokumentów sprawozdawczych i kontrolnych z realizacji PEAD
3. Telefoniczne wywiady pogłębione z przedstawicielami gmin i organizacji uczestniczących w Programie PEAD na poziomie lokalnym;

### **Etap III: Propozycje modyfikacji i uzupełnień do Programu:**

1. Praca w ramach zespołu badawczego – wypracowanie propozycji modyfikacji / zmian w Programie
2. Opracowanie raportu końcowego
3. Warsztat partycypacyjny z interesariuszami
4. Konsultacja (doradztwo) podczas negocjacji z KE i analiza wskaźników Programu.

Zespół badawczy ocenił Program na podstawie materiału zebranego z różnych źródeł.

### 3 Ocena spójności zewnętrznej interwencji

#### 3.1 Wkład Programu w realizację celów polityk horyzontalnych

Polityki horyzontalne określają zasady rozwoju społecznego i gospodarczego Unii Europejskiej. Przeważnie definiuje się je następująco:

- Zasada zrównoważonego rozwoju
- Zasada równości szans i zapobiegania dyskryminacji, w tym zasada równości płci
- Polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Z punktu widzenia analizowanego Programu, szczególnie ważne jest przestrzeganie zasady równości szans i zapobiegania dyskryminacji. Jak wskazano w projekcie Rozporządzenia FEAD, państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie kroki w celu przeciwdziałania dyskryminacji, a także zapewnić równość mężczyzn i kobiet oraz spójne uwzględnianie problematyki płci na wszystkich etapach przygotowywania, programowania, zarządzania i wdrażania, monitorowania i oceny Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

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. W systemie monitorowania przewidziano dezagregację wskaźników także ze względu na płeć odbiorców wsparcia.

Zasady zrównoważonego rozwoju mają silny aspekt środowiskowy, ale rozumiane szerzej oznaczają stały i stabilny rozwój gospodarczy, uwzględniający potrzeby i problemy społeczeństwa. W przypadku wąsko rozumianej zasady zrównoważonego rozwoju nie istnieją zapisy, które by ją naruszały. Jednakże nie ma też zapisów, które tej zasadzie by sprzyjały. Jeżeli jednak potraktuje się ją szerzej i uwzględni kwestię sprawiedliwości społecznej to widać wyraźny wkład Programu w jego realizację. Program, zapewniające 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. Sposób podziału artykułów żywnościowych gwarantujący równy dostęp był przedmiotem analiz w ramach oceny ex-ante. Więcej informacji na ten temat przedstawiono w rozdziale 5.1.

#### 3.2 Spójność Programu z dokumentami wyższego rzędu

Redukcja ubóstwa jest w strategii **Europa 2020** jednym z ważniejszych kierunków działania. W jej ramach przyjęto ambitny cel redukcji liczby osób żyjących poniżej poziomu ubóstwa o 25%. Jak wyliczono oznacza to spadek liczby osób ubogich o około 20 mln. Dla Polski cel ten to 1,5 mln osób. Pomimo, że ma być on w znacznej mierze realizowany przez działania prewencyjne – ograniczające ryzyko wpadnięcia w ubóstwo, to przewidziano także realizację działań kompensacyjnych. Projekt przewodni *Europejski program walki z ubóstwem* zawiera zestaw zobowiązań jakie przyjmują na siebie państwa członkowskie oraz Unia. Kraje członkowskie zobowiązane są między innymi do pełniejszego wykorzystania systemów ochrony socjalnej aby „zapewnić odpowiednie wsparcie dochodu”. Ponieważ nie dokonano żadnych ograniczeń dotyczących rodzajów wsparcia, to nic nie stoi na przeszkodzie ab było to wsparcie rzeczowe. W tym miejscu Program w pełni wpisuje się w zamierzenia strategii Europa 2020. Należy też dodać, że w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020 zmieniono nieco brzmienie celu dotyczącego ubóstwa i dodano element „deprywacji materialnej”.

Komisja Europejska postanowiła także do realizacji celów strategii Europa 2020 ustanowić „**platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym**”. Celem platformy jest doprowadzenie do wspólnej realizacji zobowiązań państw członkowskich, instytucji UE i kluczowych

zainteresowanych stron, w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dokument ustanawiający platformę jest w zasadzie powieleniem logiki działania ze strategii Europa 2020. Odnajduje się w nim więc zapisy o konieczności tworzenia „zintegrowanych strategii łączących dobrze opracowane systemy wsparcia dochodów”.

Najważniejsza strategia krajową dla PO PŻ jest o **Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu**. Podobnie jak strategia Europa 2020, tak i ten program ma charakter bardziej prewencyjny, ale można odnaleźć pewne elementy związane z redystrybucją dóbr dla osób, które nie mogą sobie ich zapewnić w inny sposób. Przede wszystkim dotyczy to Działania I.1 *Zwiększenie dostępności do rzeczowych form pomocy dla rodzin, dzieci i młodzieży*, które w całości skierowane jest na problem niedożywienia i „bezpieczeństwa żywnościowego”. W tym miejscu Strategia także precyzuje, że jednym z ważnych narzędzi jest wykorzystanie FEAD. Logika interwencji, jaka stoi za Działaniem I.1 to nie tylko redystrybucja żywności lub dożywianie, ale także działania takie jak edukacja dotycząca właściwego odżywiania, nauka gotowania, prowadzenia domu, zarządzania budżetem itd. Na analogicznym podejściu oparty jest także PO PŻ.

W **Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego** z kolei widać także prewencyjne podejście do kwestii ubóstwa, ale zauważa się też konieczność zapewnienia „odpowiedniego poziomu zabezpieczenia społecznego tych osób, które z różnych przyczyn nie mogą czerpać dochodów z pracy”. Realizacja tego celu ma nastąpić poprzez podnoszenie efektywności systemu opieki społecznej, a nie poprzez realizację działań redystrybucyjnych. W ogólnej idei można jednak dostrzec zbieżność celów Strategii i Programu.

**Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego** nie odnosi się wprost do kwestii ubóstwa i konieczności redystrybucji dóbr. Jej obszarem zainteresowania są procesy partycypacji i budowania kapitału społecznego ułatwiającego rozwój, także gospodarczy. Zapewnianie różnego rodzaju dóbr osobom, które same nie są w stanie ich zdobyć nie jest rozpatrywane jako narzędzie do osiągnięcia tak postawionych celów.

### 3.3 Komplementarność względem innych programów

Obowiązkowo ocena komplementarności PO PŻ powinna odnosić się do działań planowanych i realizowanych w ramach EFS. Ewaluatorzy spojrzeli na kwestię komplementarności szerzej. Ocena komplementarności obejmuje programy finansowane ze środków krajowych, unijnych (w tym polityki spójności i wspólnej polityki rolnej) i działania realizowane przez organizacje pozarządowe.

Na poziomie krajowym jest realizowany **krajowy program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”**. Dnia 10 grudnia 2013 r. uchwałą Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania na lata 2014–2020 określono horyzont czasowy kolejnej edycji tego programu. Program krajowy został wpisany w te same ramy czasowe, co programy z polityki spójności czy FEAD. Celem strategicznym programu 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.<sup>3</sup> Zgodnie z zapisami programu, wsparcie skierowane jest do dzieci (do czasu ukończenia nauki w szkole ponadgimnazjalnej) oraz osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym – w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Dane z realizacji Programu za rok 2012 przedstawiają strukturę odbiorców pomocy i jej form. Ponad połowę odbiorców wsparcia stanowiły dzieci i młodzież (w tym 16% dzieci do 7. r.ż. i 39% dzieci uczące się). Aż 55% całego kosztu Programu stanowiła pomoc w postaci posiłku. Świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych otrzymało niespełna 100 tys. osób. Jednak aż

<sup>3</sup> UCHWAŁA Nr 221 RADY MINISTRÓW z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020”.



1 259 025 osób w rodzinach zostało objętych pomocą w postaci świadczenia pieniężnego (zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności). Ta grupa może pokrywać się (w mniejszej lub większej części) z odbiorcami wsparcia w PO PŻ. Dlatego należy dbać o zapewnienie komplementarności na poziomie indywidualnych odbiorców wsparcia. Komplementarność obu programów należy zapewnić na poziomie indywidualnych odbiorców wsparcia, a nie zapisów dokumentów programowych. Należy w wytycznych wskazać, aby przy kwalifikacji do Programu brać pod uwagę informacje o korzystaniu z programu krajowego. Warto też zweryfikować, czy przyznawana pomoc jest wystarczająca. Wsparcie w ramach krajowego programu jest przyznawane na podstawie decyzji administracyjnej<sup>4</sup>. OPS-y są w posiadaniu informacji o tym, kto korzysta z tego programu. Przy tworzeniu list osób rekomendowanych do otrzymania pomocy z PO PŻ pracownicy socjalni powinni uwzględnić te informacje. W wytycznych/ dokumentach wykonawczych do Programu powinny znaleźć się zapisy wskazujące na taki problem i określające sposób kwalifikacji do pomocy z PO PŻ.

Od 2009 roku realizowany jest na terenie Polski europejski program „**Owoce w szkole**”<sup>5</sup>. Jest to program w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Celem programu jest zachęcenie dzieci do spożywania owoców i warzyw, co ma przyczynić się do ukształtowania dobrych nawyków żywieniowych u dzieci. Program jest realizowany tylko na terenie szkół podstawowych, a skierowany do uczniów klas 1-3. W ramach programu dzieci otrzymują owoce i warzywa oraz soki owocowe, warzywne lub owocowo-warzywne<sup>6</sup>. Zarówno grupa odbiorców wsparcia (dzieci w szkołach), jak i cele programu oraz rodzaj produktów żywnościowych są inne, niż w PO PŻ i dzięki temu komplementarne wobec Programu. Świeże owoce i warzywa, ze względu na trudności w dystrybucji i szybkie psucie się, prawdopodobnie nie będą dostępne w PO PŻ lub będą przekazywane w ograniczonej ilości. Pomoc nie będzie też skierowana do placówek oświatowych, o ile zostanie przyjęta rekomendacja zespołu ewaluacyjnego związana z określeniem typów placówek, które mogą uczestniczyć w Programie.

Uzupełnieniem dla programu jest inny mechanizm WPR – inicjatywa „**Mleko w szkole**”. Choć program ten jest inaczej realizowany i finansowany<sup>7</sup> ostatecznie ma przyczynić się do kształtowania wśród dzieci i młodzieży dobrych nawyków żywieniowych poprzez promowanie i umożliwienie spożycia mleka i przetworów mlecznych. Produkty te są dystrybuowane bezpośrednio do dzieci przez placówki oświatowe. Programem objęci są nie tylko uczniowie szkół podstawowych, ale także ponadgimnazjalnych. **Mimo pewnych podobieństw w zakresie kategorii dostarczanych produktów pomiędzy programem „Mleko w szkole” a PO PŻ, cel obu interwencji i grupy docelowe się istotnie różnią.** Tym samym można uznać świadczone wsparcie za komplementarne. Jednak w obu programach przewidziano działania edukacyjne związane z uczeniem zasad zdrowego żywienia. W PO PŻ wskazano dzieci jako jedną z grup docelowych tych działań. **Dla uniknięcia dublowania interwencji w ramach WPR i FEAD działania towarzyszące przewidziane do realizacji w PO PŻ nie powinny koncentrować się na dzieciach. Nie ma natomiast ryzyka podwójnego finansowania dystrybucji tych samych produktów z FEAD i WPR.** Ważnym elementem są działania skierowane na włączenie społeczne, planowane do realizacji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w perspektywie finansowej 2014-2020. Ze środków EFS będą finansowane regionalne programy operacyjne (RPO) wszystkich 16 województw oraz Program Operacyjny Wiedza – Edukacja – Rozwój o zasięgu krajowym.

Regionalne programy operacyjne będą realizować wsparcie w zakresie włączenia społecznego w priorytetach inwestycyjnych zapisanych w Celu tematycznym 9. *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją* (CT 9). Nadrzędnym dokumentem wobec programów operacyjnych polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa w Polsce w latach 2014-2020 jest Umowa Partnerstwa. Zgodnie z zapisami CT 9, wsparcie na rzecz włączenia społecznego i redukcji ubóstwa powinny prowadzić do zwiększenia szans na zatrudnienie. Cel ten jest różny od celu PO PŻ. Planowane działania w RPO będą miały charakter zindywidualizowany, kompleksowy i długofalowy, co ma w istocie

<sup>4</sup> Z wyłączeniem części dożywiania w szkołach.

<sup>5</sup> Mechanizmy realizowane w perspektywie finansowej 2014-2020, ustanowione przepisami art. 23-28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 671)

<sup>6</sup> Europejski program „Owoce w szkole” – broszura informacyjna [http://www.arr.gov.pl/data/00321/owoce\\_w\\_szkole\\_broszura\\_2011.pdf](http://www.arr.gov.pl/data/00321/owoce_w_szkole_broszura_2011.pdf) dostęp 5.02.2014

<sup>7</sup> Uwzględnia dopłatę unijną, krajową i dofinansowanie z Funduszu Promocji Mleka.

oznaczać łączenie różnych instrumentów na rzecz aktywizacji poszczególnych odbiorców wsparcia. Wsparcie w RPO realizowane na rzecz włączenia społecznego ma za zadanie przygotować osoby w trudnej sytuacji do poszukiwania zatrudnienia, aktywizację społeczności lokalnych (szczególnie tych zamieszkujących obszary peryferyjne i zdegradowane) i zwiększenie dostępu do usług społecznych. Interwencja przewidziana w PO PŻ nastawiona jest na wsparcie w zabezpieczeniu podstawowej potrzeby, jaką jest żywność, natomiast interwencja z EFS ma na celu aktywizację zawodową. Wsparcie w PO PŻ powinno więc poprzedzać aktywizację zawodową osób w wieku aktywności zawodowej. Pozostałe grupy wiekowe<sup>8</sup> nie są obejmowane wsparciem z EFS. Tym samym PO PŻ i RPO w części finansowanej z EFS są wobec siebie komplementarne. **Postulowane zmiany w sposobie określania działań towarzyszących pozwolą skoncentrować interwencję tematycznie na walce z problemem niedostatku zbilansowanej żywności.** Tym samym jedyny możliwy konflikt związany z dublowaniem działań wiąże się z finansowaniem tych samych projektów z dwóch źródeł – EFS i FEAD. Komplementarność w zakresie powinna zostać określona na poziomie projektu, a nie programów. **Zakaz podwójnego finansowania powinien zostać określony w dokumentach programowych i egzekwowany na poziomie umów z organizacjami.**

Prowadzenie działań informacyjnych w PO PŻ, związanych z inicjatywami finansowanymi z EFS wzmacniają komplementarność obu programów. Należy przy tym zastanowić się, w jaki sposób te działania miałyby być realizowane. W projektach finansowanych z EFS obowiązkowo prowadzone są działania informacyjno-promocyjne. Tym samym prowadzenie tych działań w PO PŻ może prowadzić do podwójnego finansowania promocji tych inicjatyw.

## 4 Ocena spójności wewnętrznej interwencji

### 4.1 Trafność diagnozy

Celem diagnozy w programie operacyjnym jest uzasadnienie koncentracji interwencji na wybranym obszarze i syntetyczna charakterystyka zjawiska objętego interwencją. W przypadku tego typu dokumentów celem nie jest prezentowanie wszystkich dostępnych informacji, związanych z interwencją, lecz przedstawienie w sposób konkretny, bazując na faktach i dowodach, dlaczego interwencja jest uzasadniona i dlaczego zdecydowano się na zaproponowany w Programie model wdrażania. Wykazać należy podstawowe problemy, które mogą być rozwiązane dzięki interwencji oraz wyjaśnić ich przyczyny.

Jak zapisano w projekcie Rozporządzenia PE i Rady, *deprywacja to złożone zjawisko o wielowymiarowym charakterze*<sup>9</sup>. Obecnie z opisu sytuacji nie wynika wprost, jaki rodzaj deprywacji materialnej będzie przedmiotem interwencji, ani dlaczego. Informacja zawarta w rozdziałach 2.1 i 2.2 powinna być możliwie syntetyczna, na co wskazują limity znaków przeznaczone na każdą część, zawarte we wzorze prezentacji programu operacyjnego, stanowiącego załącznik 1 do Rozporządzenia FEAD. W związku z tym rekomendujemy zmianę w sposobie opisanie sytuacji zgodnie z zaprezentowanym poniżej schematem.

**Tabela 1 Uwagi do części diagnostycznej.**

OPIS/UWAGI		(liczba znaków)
<b>2.1 Sytuacja</b>		
<b>2.1.1</b>	- Ogólne informacje o skali zjawiska wykluczenia społecznego i zagrożenia wykluczeniem (liczba/% osób żyjących poniżej granicy ubóstwa, o niskiej intensywności pracy, doświadczający pogłębionej deprywacji materialnej)	4000

<sup>8</sup> Poza osobami w wieku aktywności zawodowej,

<sup>9</sup> Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

	<p>- wskazanie na grupy osób w szczególnie trudnej sytuacji, wraz z podstawową ilościową charakterystyką tych osób (% populacji, liczba osób, ew. główny powód takiej sytuacji).</p> <p>- wskazanie na poziom zjawiska deprivacji materialnej związanej z niemożnością zapewnienia posiłku (na podstawie danych EU-SILC, informacje obecnie znajdujące się w 1. i 2. akapicie R. 2.2 PO PŻ<sup>10</sup> oraz na podstawie danych z GUS „Ubóstwo w Polsce”<sup>11</sup>)</p> <p>- zróżnicowanie regionalne zjawiska (np. w postaci mapy wraz z komentarzem) – <b>Ten zapis wskazuje na ew. potrzebę uwzględnienia podziału wojewódzkiego pomocy.</b></p> <p>- uzasadnienie wyboru deprivacji materialnej żywnościowej jako obszaru interwencji PO PŻ (z odwołaniem do potrzeb fizjologicznych jako potrzeb dominujących jakkolwiek inną aktywność i z odwołaniem do kwestii zbilansowanej diety)</p>	
2.1.2.	Jedno lub dwuzdaniowe wskazanie rodzaju deprivacji materialnej (żywnościowa) jako podstawowego problemu, na który odpowiadać będzie Program.	200
<b>2.2. Deprywacja materialna będąca przedmiotem pomocy</b>		
2.2.1 Opis	<p>Syntetyczny opis mechanizmu dystrybucji (obecnie głównie w R. 2.3.1.2) uwzględniający bazowanie na doświadczeniach PEAD, <b>CO</b> będzie przedmiotem dystrybucji (cechy asortymentu, kryteria wyboru), <b>KTO</b> będzie prowadził dystrybucję (organizacje ogólnopolskie i ponadregionalne, organizacje partnerskie lokalne) oraz jakiego rodzaju <b>DZIAŁANIA TOWARZYSZĄCE</b> przewidziano w Programie i dlaczego (np. częstość otrzymywania pomocy z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, wpływ ubóstwa na zdrowie i konieczność edukowania w zakresie stosowania zbilansowanej diety).</p> <p><b>Szczegółowe kwestie związane z realizacją wsparcia (w tym opis mechanizmów dostarczania pomocy i działania towarzyszące) powinny znaleźć się w rozdziale 3. Realizacja.</b></p>	4000
2.2.2. Systemy krajowe	<p>Ta część diagnozy powinna koncentrować się na zapewnieniu komplementarności systemów krajowych i PO PŻ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• syntetyczny opis systemu pomocy społecznej (szczególnie w zakresie pomocy materialnej – co, komu i na jakich ogólnie zasadach jest przyznawane),</li> <li>• syntetyczny opis programu „Pomoc Państwa w Zakresie Dożywiania” (grupy docelowe, formy pomocy, partycypacja gmin w kosztach).</li> </ul>	2000

<sup>10</sup> Deklaracja braku możliwości, ze względów finansowych, jedzenia mięsa, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień

<sup>11</sup> Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS, Warszawa 2013.

Oprócz struktury i zakresu poszczególnych sekcji ewaluatorzy zwracają uwagę na kilka ważnych kwestii, które rekomendowane są do uwzględnienia w opisie Programu:

- Autorzy Programu słusznie wskazali na pozytywne doświadczeniach w realizacji PEAD, wskazując na potencjał instytucji, kryteria przyznawania żywności i sposób jej dystrybucji. Tym ważniejsze jest silne uzasadnienie zmian w stosunku do PEAD. Zmiany te wiążą się w szczególności ze zmianą sposobu podziału alokacji (na województwa, a nie na organizacje, jak w PEAD).
- Dobrą ilustracją potencjału organizacji realizujących wsparcie w ramach PEAD jest np. mapa zawierająca liczbę magazynów organizacji partnerskich.

## 4.2 Ocena logiki interwencji

### 4.2.1 Cel główny interwencji

Każda interwencja powinna dążyć do osiągnięcia **konkretnego, mierzalnego celu**. Cel powinien zostać jasno sformułowany i wyrażony wprost w treści programu. Do realizacji celu głównego powinny prowadzić rezultaty pośrednie, będące wynikiem podjętych działań. Na obecnym etapie w PO PŻ nie wskazano celu interwencji. Program został sformułowany poprzez planowane działania (*Interwencje z Programu Operacyjnego „Pomoc żywnościowa” w zakresie deprivacji materialnej będą dotyczyć ograniczania niedoborów żywności i będą uzupełnione o działania na rzecz włączenia społecznego*). Opisano zatem, co będzie robione, a nie zmiana społeczna, która ma zajść dzięki realizacji Programu.

Cele zostały sformułowane na poziomie Rozporządzenia FEAD i dotyczą całego Funduszu. Zgodnie z zapisami projektu rozporządzenia:

*Celem Funduszu jest **wspieranie spójności społecznej, podwyższenie poziomu włączenia społecznego i w konsekwencji przybliżenie realizacji celu, jakim jest likwidacja ubóstwa w Unii przez przyczynienie się do osiągnięcia celu, jakim jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o przynajmniej 20 milionów, zgodnie ze strategią „Europa 2020” i jako uzupełnienie funduszy strukturalnych.***

*Celem Funduszu jest **wkład w realizację konkretnego celu, jakim jest ograniczenie najcięższych form ubóstwa, przez udzielanie niefinansowego wsparcia osobom najbardziej potrzebującym poprzez pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną oraz działania na rzecz włączenia społecznego mające na celu integrację społeczną osób najbardziej potrzebujących.***

Mając na uwadze powyższe cele i działania, proponujemy określić cel nadrzędny interwencji oraz cel szczegółowy Programu.

Cel szczegółowy powinien spełniać następujące kryteria:

- Powinien stanowić **stwierdzenia efektów**: co ma zostać osiągnięte, a nie jakie procesy zostaną podjęte lub ukończone.
- **Jednowymiarowe**: jeden element w jednym stwierdzeniu rezultatu, chyba że elementy są ściśle ze sobą powiązane
- **Jednopoziomowe**, bez wbudowania w jeden cel konstrukcji „jeśli-to”, „poprzez”
- **Precyzyjne**, wskazujące jednoznacznie co ma zostać osiągnięte
- **Mierzalne i obiektywnie sprawdzalne**
- **Atrybutywne** czyli związane z planowaną interwencją, mogące być jej wynikiem.

Proponujemy za cel szczegółowy PO PŻ przyjąć **Poprawa bezpieczeństwa żywnościowego osób doświadczających deprivacji materialnej**. Cel ten został sformułowany dzięki wspólnej pracy

ewaluatorów i zespołu programującego PO PŻ. Taki wybór determinuje dalsze wybory związane z planowaną interwencją, w tym koncentrację tematyczną i wskaźniki monitorowania. Cel szczegółowy wskazuje, że wsparcie powinno być kierowane tylko do tych osób, które nie mogą, z przyczyn finansowych, zapewnić sobie odpowiedniego posiłku. W konsekwencji pomoc powinna trafiać do ograniczonej liczby osób w najtrudniejszej sytuacji, ale w sposób intensywny – a więc przekazywane produkty żywnościowe nie powinny wyrównywać czasowych niedoborów, ale stanowić systematyczne wsparcie. Dlatego też ważne jest przyznawania pomocy głównie do tych osób, które najbardziej jej potrzebują. Proponowane sposoby zapewnienia dotarcia do tych osób opisano szczegółowo w rozdziale 5.2 *Kryteria przyznawania pomocy*.

#### 4.2.2 Operacje

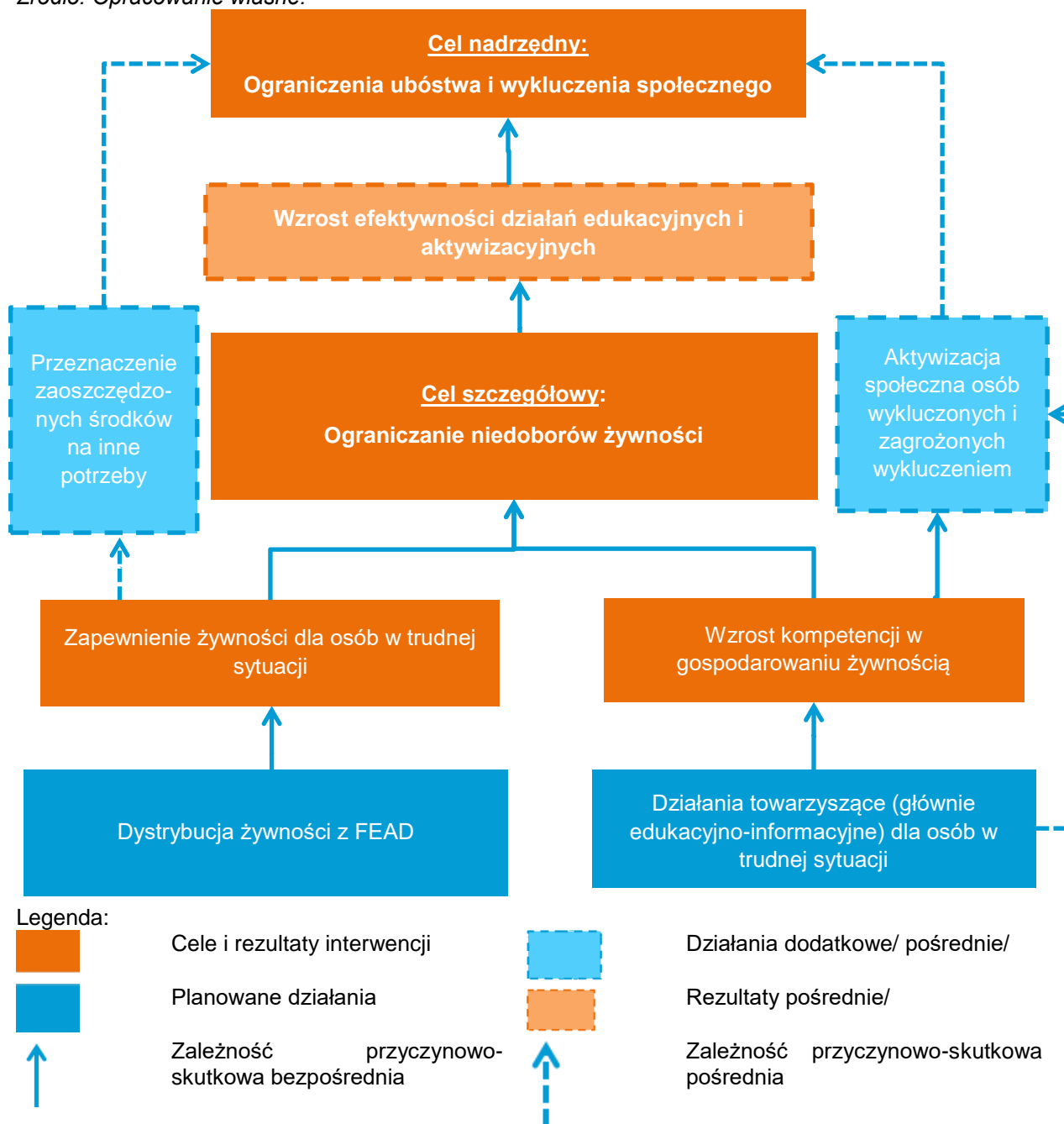
Ocena logiki interwencji przewidzianej w Programie jest utrudniona przez brak jednoznacznego określenia celu interwencji. Jednak przedstawiony opis pozwala na wyodrębnienie najważniejszych elementów Programu i mechanizmów związanych z uruchomieniem planowanych działań.

Na kolejnej stronie zaprezentowano diagram odtwarzający logikę interwencji zapisaną w PO PŻ. Wydaje się, że oddaje on intencje Autorów Programu, a także zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy zaplanowanymi działaniami i domniemanymi celami Programu.

Logika interwencji Programu zakłada dążenie do ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez wsparcie w zabezpieczeniu podstawowej potrzeby, jaką jest wyżywienie. Zdaniem autorów Programu, zaoszczędzone środki pieniężne dzięki otrzymaniu bezpłatnej żywności rodziny doznające deprivacji materialnej będą mogły przeznaczyć na zaspokojenie innych ważnych potrzeb.

Rysunek 1 Logika interwencji odtworzona z Programu

Źródło: Opracowanie własne.



Zgodnie z zasadą ewaluacji opartej na teorii każde z połączeń między działaniami a rezultatami/celami powinno zostać zweryfikowane na podstawie dowodów. Analizę zależności przyczynowo-skutkowej przedstawia tabela zamieszczona na kolejnej stronie.

Tabela 2 Weryfikacja zależności przyczynowo-skutkowych interwencji

Zależność przyczynowo-skutkowa	Ocena zależności
<b>Dostawa żywności dla osób w trudnej sytuacji przyczyni się do zmniejszenia liczby osób doświadczających głębokiej deprivacji żywnościowej</b>	Zgodnie z szacunkami Federacji Banków Żywności, rocznie człowiek zjada od 500 do 1000 kg żywności <sup>12</sup> . Pomoc przewidziana w Programie, przy założeniu dostarczania żywności w takiej samej lub podobnej skali jak w programie PEAD, pozwoli na zaspokojenie kilku do kilkunastu procent rocznie z tej wartości. Program ma więc charakter pomocowy i nie zastępuje zakupu żywności a jedynie uzupełnia pewne niedobory związane z ograniczeniami finansowymi osób objętych Programem. Służy on więc wsparciu osób ubogich, jednak nie wyręcza ich w zapewnieniu podstawowych potrzeb życiowych. <b>Zależność oceniona pozytywnie.</b>
<b>Dostawa żywności dla osób w trudnej sytuacji pozwoli im przeznaczyć zaoszczędzone środki na inne potrzeby.</b>	W 2012 r. przeciętny miesięczny poziom wydatków w przeliczeniu na jedną osobę dorosłą <sup>13</sup> w rodzinach zagrożonych skrajnym ubóstwem wyniósł 422 zł., z czego prawie połowę (ok. 46 %) stanowiły wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe (dla porównania, w gospodarstwach domowych osób pracujących stanowiły one średnio 21% wydatków). Dalsza analiza budżetów gospodarstw domowych osób najuboższych pokazuje duże niedobory środków na inne cele. W sumie na wszystkie pozostałe potrzeby wydawano w tych gospodarstwach przeciętnie w miesiącu w przeliczeniu na osobę dorosłą ok.145 zł, czyli ponad pięciokrotnie mniej niż w gospodarstwach żyjących powyżej minimum egzystencji <sup>14</sup> . Każde dodatkowe środki zasilające budżet domy (np. pochodzące z oszczędności) pozwolą albo na przeznaczenie środków na inne potrzeby, albo na zwiększenie różnorodności spożywanych posiłków. <b>Zależność oceniona pozytywnie.</b>
<b>Działania towarzyszące (głównie edukacyjno-informacyjne) dla osób w trudnej sytuacji przyczynią się do wzrostu kompetencji w gospodarowaniu żywnością.</b>	Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego jest jedną z najczęstszych przyczyn udzielania pomocy w ramach systemu pomocy społecznej. W 2012 roku skorzystało z niej ponad 870 tys. osób w rodzinach. Rozmowy z ekspertami i przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej potwierdzają występowanie zjawiska bezradności w prowadzeniu gospodarstwa domowego, które przejawia się między innymi w nieumiejętności wykorzystania dostarczanych niskoprzetworzonych produktów żywnościowych, takich jak ryż, mąka czy kasza. Osoby ubogie często nie potrafią przygotować zdrowych i smacznych posiłków z wykorzystaniem prostych produktów i źle gospodarują własnymi budżetami, kupując za posiadane pieniądze dania gotowe. Skierowanie do tych osób działań edukacyjnych związanych z rozwijaniem kompetencji w zakresie wykorzystania żywności jest ważnym elementem Programu. Nie ma przesłanek mogących podważyć zasadność takiej interwencji. Tak więc tego typu działania mogą przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów. Ważnym elementem powodzenia tego typu

<sup>12</sup> Por. Gulbicka B., M. Kwasek. *Wpływ globalizacji na żywność ludności w Polsce*. Warszawa, 2007.s. 17.

<sup>13</sup> Z uwzględnieniem oryginalnej skali ekwiwalentności OECD.

<sup>14</sup> *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, s. 13.

	<p>działać wydaje się być stosowanie praktycznych metod nauczania (np. warsztaty kulinarne).</p> <p><b>Zależność oceniona pozytywnie.</b></p>
<p><b>Działania towarzyszące (głównie edukacyjno-informacyjne) dla osób w trudnej sytuacji przyczynią się do ich aktywizacji społecznej.</b></p>	<p>Jak zaznaczał ekspert, z którym przeprowadzono wywiad, sam udział w działaniach towarzyszących powinien stanowić podstawę interwencji, aby stała się ważnym krokiem ku usamodzielnieniu. Aby dostarczanie żywności nie powodowało bierności wśród odbiorców wsparcia, ale miało działanie odwrotne, ich aktywizacja jest koniecznością. Dystrybutorzy wsparcia przywoływali w wywiadach zachowania manifestujące postawy roszczeniowe osób odbierających żywność w PEAD. Zachęcenie ich do aktywności w związku z pobieraniem żywności może częściowo niwelować takie postawy.</p> <p><b>Zależność oceniona pozytywnie.</b></p>
<p><b>Przeznaczenie zaoszczędzonych środków na inne potrzeby przyczyni się do ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego.</b></p>	<p>Choć różne są sposoby pomiaru granice ubóstwa, należy jednoznacznie stwierdzić, że zaoszczędzone środki finansowe dzięki otrzymaniu żywności w Programie nie są w stanie ograniczyć zjawiska ubóstwa. Przykładowo w 2012 r. jednej osobie uczestniczącej w Programie przekazano żywność o wartości średniej 103 zł w skali roku<sup>15</sup>. Trudno uznać taką oszczędność za wystarczającą do ograniczenia ubóstwa. W przypadku deprivacji materialnej związanej z wyżywieniem (brakiem możliwości zapewnienia posiłku ze względów finansowych, jedzenia mięsa, ryb - lub wegetariańskiego odpowiednika - co drugi dzień) dostawy takich artykułów w niewielkim stopniu mogły ograniczyć trwale ten problem. W całym roku 2012 przekazano 13 291 698 kg dań mięsnych (mielonka wieprzowa i klopsiki w sosie pomidorowym), co w przeliczeniu na osobę daje 4,4 kg rocznie. Nie są to wartości gwarantujące regularne spożywanie mięsa. Szczególnie, że szacunkowo około 2/3 beneficjentów PEAD otrzymywało pomoc okazjonalnie, a tylko 1/3 regularnie.<sup>16</sup> Nawet zakładając, że podczas trwania Programu części rodzin takie wsparcie pomoże wyjść z głębokiej deprivacji materialnej, trwałość takiego rozwiązania jest dyskusyjna.</p> <p><b>Zależność oceniona negatywnie.</b></p>
<p><b>Zmniejszenie liczby osób doświadczających głębokiej deprivacji materialnej przyczyni się do wzrostu efektywności działań edukacyjnych i aktywizacyjnych.</b></p>	<p>Ta relacja przyczynowo-skutkowa bazuje na założeniach hierarchii potrzeb Masłowa. Zgodnie z tą teorią po zaspokojeniu potrzeb podstawowych (fizjologicznych – w tym żywności) można mówić o pozostałych potrzebach. Badania pokazują, że aktywność osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jest bardzo niska i maleje wraz z czasem występowania zjawiska (np. czasu pozostawiania bez pracy).<sup>17</sup> Zjawisko wyuczony bezradności, ograniczające efektywność działań edukacyjnych i aktywizacyjnych, jest zwykle głęboko zakorzenione w świadomości osób będących w trudnej sytuacji. Pomoc w dostępie do żywności nie gwarantuje ich poprawy</p>

<sup>15</sup> Zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji programu „Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej” w Polsce w 2012 roku rozdystrybuowano towary o wartości 73 753 970,50 € (bez kosztów administracyjnych, magazynowania i transportu) czyli 309,766,674 PLN (przeliczone wg kursu średniego euro za 2012 r. wg NBP) dla około 3 mln osób.

<sup>16</sup> Należy przy czym zastrzec, że są to szacunki jednej z organizacji partnerskich. Ponadto programy PEAD i PO PŻ istotnie różnią się między sobą. Koncentracja na osobach w najtrudniejszej sytuacji (w PO PŻ) wymaga odwrócenia przytoczonej proporcji.

<sup>17</sup> Por. Joanna Moczyłowska. *Wyuczona bezradność – psychologiczna bariera w ograniczaniu nierówności społecznych*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy Kapitał ludzki i intelektualny. Część 1*. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005



	<p>efektywności działań skierowanych do tych osób. Do tego potrzebna jest profesjonalna praca socjalna czy wręcz terapeutyczna.</p> <p><b>Brak przesłanek do przyjęcia lub obalenia hipotezy.</b></p>
--	---

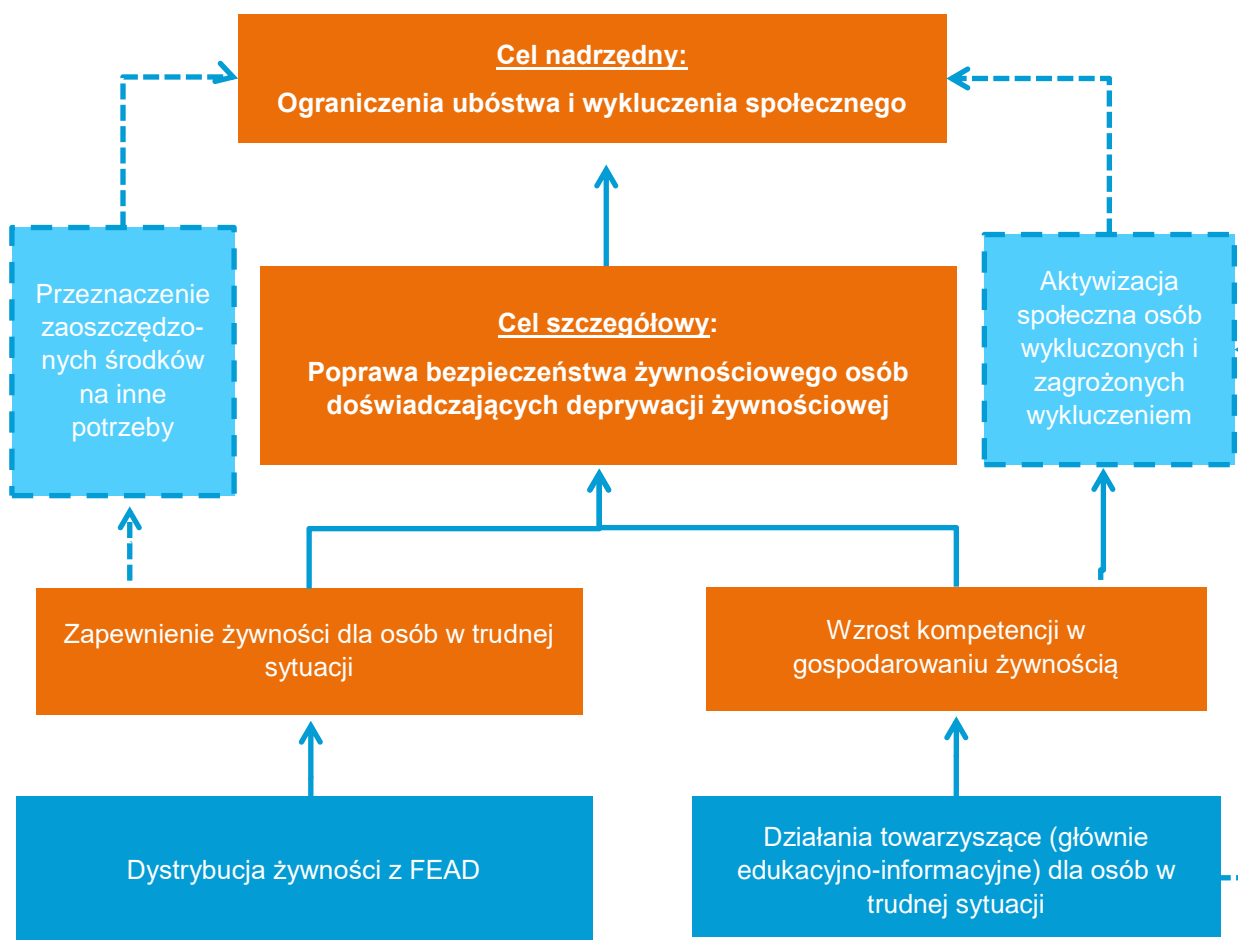
**Przedstawiona tabela pokazuje, że ogólna ocena Programu jest pozytywna.** Trzeba jednak przyznać, że trudno udowodnić jednoznacznie, że pomoc żywnościowa przyczyni się do ograniczenia ubóstwa. Z drugiej strony ta zależność została przyjęta za podstawę przygotowania Rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, wyznaczającego ramy programów operacyjnych finansowanych z tego źródła. Można więc uznać, że pomoc żywnościowa i działania towarzyszące jej dystrybucji mogą stanowić uzupełniający element innych działań integracji społecznej i tym samym przyczynić się do ograniczenia ubóstwa. **W tym kontekście szczególnie istotna wydaje się koncentracja pomocy na osobach najbardziej potrzebujących i zapewnienie wysokiej jakości działań towarzyszących oraz spójności z innymi podejmowanymi działaniami.**

Opis zasad Programu nie uwzględnia ważnej kwestii, która jest istotnym elementem interwencji, ale uwzględnionym jedynie w zasadach realizacji, a nie w opisie celów. W podrozdziale 2.3.1.2 *Mechanizmy dostarczania pomocy żywnościowej* wskazano na kryteria wyboru artykułów spożywczych, planowanych do dostarczenia w ramach Programu, wskazując na konieczność zapewnienia zbilansowanej diety. Jest to słuszne założenie, które stanowi ważny element Programu. Zbilansowana dieta jest ważnym elementem prowadzenia zdrowego trybu życia na każdym jego etapie<sup>18</sup>. Odpowiednie żywienie nie tylko stanowi zaspokojenie podstawowej potrzeby fizjologicznej, ale także stanowi element profilaktyki zdrowia. Zły stan zdrowia jest z kolei jedną z przyczyn ubóstwa, ponieważ trwale ogranicza aktywność zawodową i społeczną. Jednak w 7-letnim Programie nie ma możliwości pomiaru ewentualnej zmiany stanu zdrowia i konsekwencji związanych z tą zmianą. Dlatego też **prowadzenie zbilansowanego żywienia w rodzinach doświadczających deprivacji materialnej należy uznać za wartość dodaną Programu. Nie stanowi ona oddzielnego rezultatu interwencji, ale wzmacnia jej efekty.** Wprowadzenie w Programie zapisów zapewniających wybór produktów żywnościowych zapewniających zbilansowaną dietę ewaluatorzy uznali za słuszny. Jednak na potrzeby realizacji Programu rekomendowane jest 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 (jak zapisano w Programie).

Ewaluatorzy zaproponowali nieznaczne modyfikacje to logiki interwencji opisanej w Programie. Diagram przedstawiający relacje przyczynowo-skutkowe, uwzględniający te modyfikacje, zaprezentowano na kolejnej stronie.

<sup>18</sup> Literatura na ten temat jest bogata – zarówno naukowa, jak i popularnonaukowa. Por. Szymański A. *Dieta a zdrowie*. W: Zeszyty Naukowe WSKFiT 9:11-18, 2014. oraz *Stan zdrowia i styl życia młodzieży*, Broniecka A., Wyk J., Bromatologia i Chemia Toksykologiczna – XLV, 2012, 2, str. 196–205.

Rysunek 2 Logika interwencji rekomendowana przez ewaluatorów



Źródło: Opracowanie własne.

Pewne zastrzeżenia ewaluatorów budzą działania towarzyszące, opisane w projekcie Programu. Dotyczy to zarówno zakresu niektórych działań, jak sposobu ich sformułowania. Opis działań towarzyszących powinien jednocześnie wyznaczać pewne ramy interwencji, a także wpisywać się w logikę interwencji i osiągnięcie celu szczegółowego i nadrzędnego. Sposób opisu zawarty w projekcie programu nie spełnia tych kryteriów, a jedynie podaje przykłady specyficznych działań. Część z nich nie wpisuje się w cele interwencji. Dodatkowo, niektóre z proponowanych działań dublują interwencję finansowaną w innych programach (krajowych i europejskich) oraz w zakresie zadań wynikających z Ustawy o pomocy społecznej. Zasadne jest skoncentrowanie działań towarzyszących na osiągnięciu wybranych rezultatów. W przypadku prowadzenia zbyt rozdrobnionych działań, może dojść do zjawiska „rozmycia interwencji” – przez alokowanie środków na interwencję w różnych obszarach, co jednak nie doprowadzi do istotnej poprawy z punktu widzenia celów programu. Należy przy tym zaznaczyć, że warsztaty dietetyczne i programy edukacyjne mające na celu zapoznanie z zasadami zdrowego odżywiania nie powinny być kierowane szczególnie do dzieci. Grupa ta jest objęta podobnymi programami w ramach WPR.

**Ewaluatorzy stoją na stanowisku, żeby nie zmieniać istotnie zakresu planowanych działań, a jedynie uporządkować ich opis poprzez wskazanie trzech głównych kategorii tych działań, wraz z przykładami inicjatyw, jakie mogą być finansowane z FEAD.**

Szczegółową propozycję typów działań i przykładów inicjatyw prezentuje tabela 3.

**Tabela 3 Ocena działań towarzyszących.**

Typ działania	Przykład inicjatywy
<p><b>Wzmacniania samodzielności i kompetencji w zakresie gospodarowania osób doświadczających deprivacji materialnej.</b></p> <p>Osoby w najtrudniejszej sytuacji potrzebują nie tylko pomocy żywnościowej, ale również porady, w jaki sposób tę pomoc wykorzystać, jak zarządzać swoim skromnym budżetem, jak sobie radzić z trudnościami życiowymi. Promowane powinny być działania, które prowadzą do trwałej zmiany w sytuacji tych osób, a ograniczane działania o charakterze incydentalnym.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• warsztaty kulinarne dla różnych grup pokoleniowych z udziałem ekspertów kulinarnych, kuchmistrzów, dietetyków, w tym z wykorzystaniem produktów z Programu,</li> <li>• warsztaty dietetyczne i dotyczące zdrowego żywienia</li> <li>• programy edukacyjne mających na celu zapoznanie z zasadami zdrowego odżywiania i przeciwdziałania marnowaniu żywności</li> <li>• warsztaty edukacji ekonomicznej (nauka tworzenia, realizacji i kontroli realizacji budżetu domowego, ekonomicznego prowadzenia gospodarstwa domowego, z uwzględnieniem wszystkich finansowych i rzeczowych dochodów rodziny, w tym darów żywnościowych)</li> <li>• wsparcie w pokonywaniu trudności życiowych (asystent rodziny)</li> </ul>
<p><b>Włączenie osób doświadczających deprivacji materialnej w funkcjonowanie społeczności lokalnych</b></p> <p>Ważnym elementem integracji społecznej jest wzmocnienie kapitału społecznego osób doświadczających skrajnego ubóstwa, jak też społeczności w których żyją. Dlatego też uzasadnione są działania, które będą sprzyjać trwałemu włączeniu grup docelowych w życie społeczności lokalnej, a z drugiej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zajęcia aktywizujące lokalnie (np. spotkania integracyjne połączone z podtrzymywaniem tradycji regionalnych, świątecznych),</li> <li>• grupy wsparcia dla różnych kategorii osób w trudnej sytuacji (np. osoby starsze, matki z dziećmi, osoby samotne)</li> <li>• wspólne inicjatywy na rzecz społeczności sąsiedzkiej</li> <li>• pomoc wolontariuszy na rzecz osób potrzebujących</li> </ul>

Typ działania	Przykład inicjatywy
<p>strony będą zachęcać społeczność lokalną do pomagania tym osobom (np. w formie wolontariatu). Promowane powinny być działania, które prowadzą do trwałej zmiany w sytuacji tych osób. Promowane powinny być działania, które prowadzą do trwałej zmiany w sytuacji tych osób, a ograniczane działania o charakterze incydentalnym.</p>	
<p><b>Pomoc towarzysząca dla osób korzystających z pomocy żywnościowej, niezbędna dla zaspakajania ich podstawowych potrzeb życiowych (z wyłączeniem pomocy rzeczowej).</b></p> <p>Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji, oprócz potrzeb żywnościowych, odczuwają często również inne potrzeby, które mogą być w stosunkowo łatwy i niedrogi sposób zaspokojony przy okazji udzielania pomocy żywnościowej.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc w utrzymaniu higieny osobistej osobom bezdomnym i ubogim</li> <li>• wsparcie psychologiczne / terapeutyczne osób wykluczonych społecznie</li> <li>• pomoc medyczna</li> <li>• informacja o miejscach, w których osoby mogą skorzystać z działań finansowanych w ramach programów operacyjnych Europejskiego Funduszu Społecznego</li> </ul>

Rekomendacje szczegółowe:

- Precyzyjne określenie celu szczegółowego interwencji, zgodnie z opisanymi wcześniej kryteriami lub przyjęcie celu wypracowanego podczas warsztatów.
- Uporządkowanie opisu głównych założeń Programu: syntetyczny opis całej logiki interwencji w jednym miejscu, z wskazaniem zależności przyczynowo-skutkowych poszczególnych działań i oczekiwanych rezultatów, zgodnie z zaproponowanym zmodyfikowanym opisem logiki interwencji.

- Uwzględnienie w opisie logiki interwencji kwestii związanych ze zbilansowanym żywieniem jako wartością dodaną interwencji.
- Zmiana struktury opisu Rozdziału 2 (w ramach wyznaczonych przez Rozporządzenie PE i Rady UE).
- Ustanowienie jednolitej terminologii dotyczącej organizacji. W tekście Programu wskazywane są *organizacje partnerskie* oraz *organizacje partnerskie o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym*. Proponuje się posługiwanie się pojęciem *organizacje partnerskie centralne*, które jest krótsze i jednoznaczne.
- Ustanowienie jednolitej terminologii dotyczącej żywności. Tam, gdzie mowa o dystrybucji w ramach PEAD lub PO PŻ należy używać pojęcia *artykuły żywnościowe*, a nie *żywność* czy innego o podobnym znaczeniu.
- Poprawienie braków redakcyjnych, w szczególności:
  - Brak rozwinięcia skrótu FEAD (s. 2)
  - Nieprecyzyjna informacja czy wsparciem w ramach PEAD objęto 3 mln osób rocznie czy w czasie całego trwania programu (s. 12).
  - Nieprecyzyjna informacja czy wsparciem w ramach PO PŻ planuje się objęcie 2,5 mln osób rocznie czy w czasie całego trwania programu (s. 15).
  - Niejednoznaczne podpisy wykresów, np. Wykres 3 (nie wiadomo o jaką pomoc chodzi – ostatecznie proponujemy rezygnację z tego wykresu przy zmianie sposobu opisu w rozdziale 2, podobnie ja i z większości pozostałych).
  - Zapis „Proponowany koszyk będzie dotyczył określonej wielkości/liczby artykułów spożywczych i będzie gwarantował dostęp do tej pomocy dla wszystkich potrzebujących.” nie jest prawdziwy. Nie można zagwarantować dostępu dla wszystkich. Proponuje się rezygnację z drugiej części tego zapisu. (s. 16)

### 4.3 Spójność alokacji z celami Programu

Ocena spójności alokacji na działania w ramach PO PŻ została przygotowana na podstawie o porównania z kwotami niezbędnymi do realizacji PEAD w roku 2013. Informacje te uzupełniono o doświadczenia i opinie realizatorów wsparcia, z którymi przeprowadzono rozmowy oraz o analizę zapisów Programu.

Alokacja środków finansowych na realizację PO PŻ na lata 2014-2020 zakłada równy podział kwot na poszczególne zadania w kolejnych latach, ponieważ nie uwzględnia cen bieżących. Sugerowane jest przekalkulowanie alokacji z uwzględnieniem algorytmu szacowania cen bieżących i weryfikację podziału środków pomiędzy poszczególne operacje.

Łączna kwota alokacji na PO PŻ w stosunku do PEAD w roku 2013 jest wyższa o ok. 2,6 mln €<sup>19</sup>, czyli o ok 3%. Kwota przeznaczona na zakup żywności jest mniejsza w PO PŻ o ok. 6,7 mln €<sup>20</sup>, czyli o 9%.

W porównaniu do roku 2012 znacznie wzrosła wartość środków przeznaczonych na dystrybucję, transport i obsługę administracyjną. W 2013 r. przewidziano na ten cel ok. 1,5 mln €, natomiast alokacja na każdy rok wdrażania PO PŻ wynosi 3,4 mln € - czyli ponad dwukrotnie więcej. Zmiany te zostały pozytywnie ocenione przez interesariuszy Programu. Zdaniem badanych, są to kwoty wystarczające dla sprawnej obsługi Programu.

W PO PŻ wyodrębniono także pulę na realizację zadań z zakresu pomocy technicznej w wysokości 5% łącznej alokacji na cały Program. Jest to proporcja istotnie wyższa, niż w innych programach mających na celu włączenie społeczne. W PO KL na lata 2007-2013 na pomoc techniczną przeznaczono 3,9% alokacji, a

<sup>19</sup> PEAD 2013: 76,9 mln €, a PO PŻ na 2014 r: 79,5 mln €.

<sup>20</sup> PEAD 2013: 75,4 mln €, a PO PŻ na 2014 r: 68,7 mln €.

w PO WER na lata 2014-2020 przewiduje się 3,1%. Oba programy są znacznie bardziej złożone i angażują więcej instytucji do ich obsługi (IP, IP2, IZ).

Istotną zmianą jest przeznaczanie części środków na realizację zadań towarzyszących, finansowanych ryczałtowo. Każda z partycypujących organizacji ponadregionalnych otrzyma ten cel 5% wartości produktów żywnościowych. Wprowadzone zmiany zostały ogólnie ocenione pozytywnie. W każdym roku na działania towarzyszące (mające na celu włączenie społeczne) będzie można przeznaczyć około 14,4 mln PLN. Należy jednak pamiętać, że są to środki znacznie mniejsze, niż te, które przeznaczono na integrację społeczną w Priorytecie VII PO KL 2007-2013 Promocja integracji społecznej. Stanowią one 1,5% alokacji na ten priorytet. Tym ważniejsze jest skoncentrowanie działań towarzyszących na osobach w najtrudniejszej sytuacji, jako uzupełnienie dla przekazanej żywności.

## 5 Ocena systemu realizacji Programu

### 5.1 System dystrybucji żywności

W Programie proponuje się dystrybucję żywności w podziale na województwa. W opisie interwencji brakuje jednak jasnego wyjaśnienia, dlaczego taka modyfikacja jest uzasadniona i jakie są spodziewane efekty jej wprowadzenia. Ponieważ jest to istotna zmiana w stosunku do PEAD, w którym żywność nie była dystrybuowana w podziale wojewódzkim, kwestia ta powinna być wyjaśniona. W tym celu przeprowadzono analizę rozłożenia terytorialnego produktów żywnościowych dostarczanych osobom ubogim w ramach PEAD.

***W tym miejscu należy zaznaczyć, że do oceny wyników tej analizy należy podchodzić ostrożnie. System dystrybucji w porównywanych programach został zorganizowany – mimo pewnych podobieństw – w inny sposób.***

*Szczególnie istotna różnica dotyczy zakresu zbieranych danych terytorialnych, które stanowią podstawę dla poniższych obliczeń. Dostępne dane z realizacji PEAD nie przedstawiają podziału na województwa dla ostatecznych odbiorców wsparcia, ale rejestrują dostawy do magazynów znajdujących się w poszczególnych regionach. Dostawy te mogły być dystrybuowane odbiorcom w ościennych województwach. Tym samym szacunki ilości żywności nie przedstawiają dokładnego podziału regionalnego.*

*Dodatkowo, celem PEAD nie była równa dystrybucja żywności – czy w ujęciu regionalnym, czy też innym.*

*Analizując powyższe dane należy uwzględnić ich szacunkowy charakter. Stąd do interpretacji dostępnych danych należy podchodzić ostrożnie.*

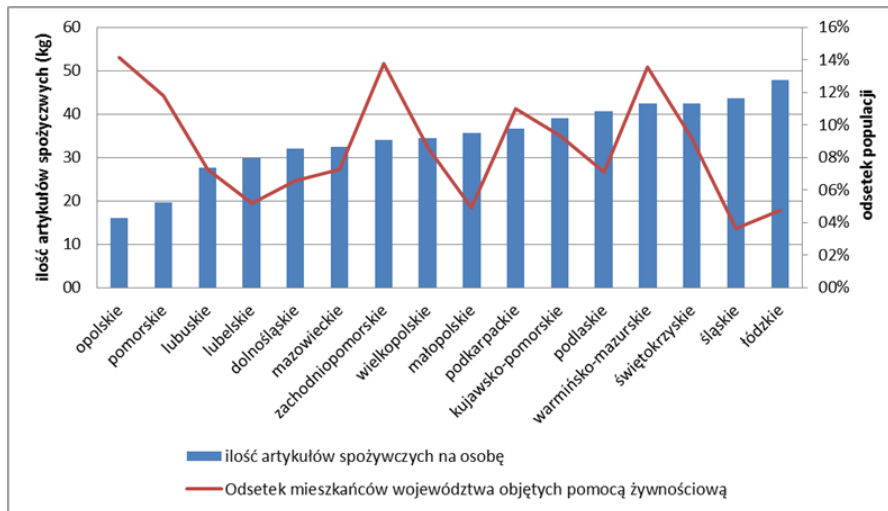
Z prowadzonych wywiadów wynika, że podstawowym powodem, uzasadniającym zmianę mechanizmu podziału żywności i wprowadzenie podziału na województwa jest nierówny udział żywności, która trafiała do regionów w PEAD. Dotyczy to szczególnie różnic w ilości artykułów spożywczych na osobę (w kg). Faktycznie, jak wynika z informacji dotyczącej ilości artykułów spożywczych przypadających na osobę w ramach PEAD w roku 2012, widoczne jest stosunkowo duże zróżnicowanie tych wartości: od 48 kg na osobę w województwie łódzkim do zaledwie 16 kg na osobę w województwie opolskim. Różnice te zostały przedstawione na poniższym wykresie.

Ilość artykułów na osobę nie jest jedyną istotną informacją. Pod uwagę należy także wziąć liczbę osób korzystających z pomocą. Aby ograniczyć znaczenie wielkości województwa, w analizach proponuje się uwzględnić odsetek mieszkańców korzystających z pomocy.

Okazuje się, że ilość artykułów spożywczych na osobę jest negatywnie skorelowana z odsetkiem mieszkańców korzystających z tej pomocy.

**Wykres 1. Porównanie ilości artykułów spożywczych na osobę (w kg) oraz odsetka mieszkańców objętych pomocą w PEAD w 2012 r.**

**UWAGA: Dane przybliżone – skalkulowane na podstawie dostaw do magazynów w poszczególnych województwach.**



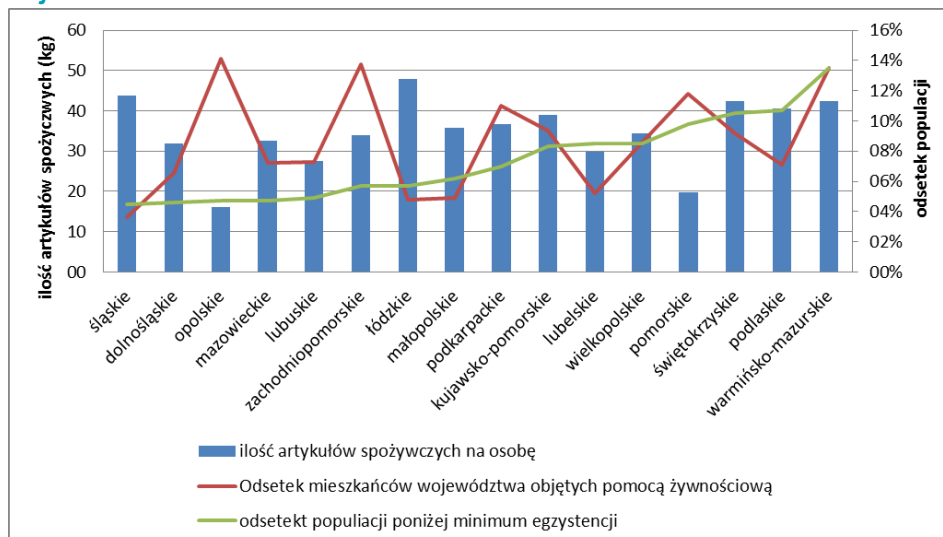
Źródło: dane przekazane przez ARR

Dla pogłębienia analizy porównano dostępne dane z odsetkiem ludności w każdym z województw, zamieszkujących w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum egzystencji. Wydaje się, że jest to zmienna, która jest najbliższym przybliżeniem najbardziej pogłębionej deprivacji ze względu na niedobór żywności.

Okazuje się, że zarówno liczba ludności, jak i ilość artykułów spożywczych są stosunkowo słabo skorelowane z poziomem ubóstwa w województwach. Może to wynikać z faktu, że w niektórych województwach jest silnie rozwinięta sieć magazynów żywności, a mniejsza liczba osób uprawnionych do jej otrzymywania. Jeżeli faktycznie pomoc będzie dystrybuowana do odbiorców końcowych zgodnie z proporcją wynikającą z dostaw i potencjału magazynowego, może to prowadzić do skumulowania wsparcia na terenach o wysokim potencjale magazynowym organizacji uczestniczących w dystrybucji.

**Wykres 2. Porównanie ilości artykułów spożywczych na osobę (w kg), odsetka mieszkańców objętych pomocą w ramach PEAD oraz odsetka osób żyjących w gosp. dom. znajdujących się poniżej minimum egzystencji w roku 2012.**

**UWAGA: Dane przybliżone – skalkulowane na podstawie dostaw do magazynów w poszczególnych województwach.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARR z realizacji PEAD i BDL.



Brak jest pełnych danych, które umożliwiłyby formułowanie mocnych wniosków. Można jednak przypuszczać, że w niektórych województwach wielkość pomocy była relatywnie wysoka w stosunku do potrzeb. W takiej sytuacji zastosowane zostały odmienne strategie. W jednym województwie zwiększono intensywność wsparcia, a w opolskim zwiększono liczbę osób objętych pomocą.

Głębsza analiza dostępnych danych pokazuje, że obserwowane różnice wynikają z polityki prowadzonej przez poszczególne organizacje. Przykładowo, w województwie opolskim FPBŻ i Caritas mają po jednym magazynie. Obie organizacje dystrybuują podobną ilość żywności (powyżej 1 mln kg żywności). Jednak ilość artykułów na osobę drastycznie różnią się między organizacjami. W przypadku FPBŻ pomoc na osobę wyniosła 35 kg (co odpowiada średniej dla kraju), a w przypadku Caritasu niespełna 10 kg. Zatem wyniki dla województwa opolskiego są efektem praktyki jednego magazynu, należącego do Caritasu. Dla odmiany w województwie śląskim FPBŻ i Caritas również miały do rozdysponowania podobną ilość artykułów spożywczych (ok. 3,5 mln kg), jednak średnia pomoc na osobę w przypadku FPBŻ wyniosła 60,5 kg, a w przypadku Caritasu 34 kg. Jednak, co ciekawe, PCK w tym województwie miał do rozdysponowania 258 tys. kg żywności, a średnia wartość na osobę wyniosła niemal 73 kg.

**Generalnie widoczne są różnice pomiędzy poszczególnymi organizacjami.** Przeciętna ilość artykułów spożywczych na osobę jest najwyższa w przypadku FPBŻ i wynosi 43,8 kg (niemal 10 kilogramów powyżej średniej), podczas gdy w przypadku Caritas wartość ta wyniosła 25,5 kg. Można przypuszczać, że FPBŻ bardziej koncentrują wsparcie, podczas gdy Caritas generalnie stara się objąć pomocą jak największą liczbę osób, co prowadzić może jednak do nadmiernego rozproszenia pomocy.

Wprowadzenie podziału pomocy żywnościowej proporcjonalnie do sytuacji w województwach mogłoby stanowić istotną zmianę rozkładu (zaprezentowaną na poniższym wykresie). Przy ustalaniu ostatecznego algorytmu podziału żywności należy wziąć pod uwagę również inne czynniki, jak np. znaczący udział osób mieszkających na terenach wiejskich w województwach charakteryzujących się najwyższym poziomem ubóstwa skrajnego czy też liczby osób bezdomnych.

Podejmując decyzję o wprowadzeniu podziału na województwa ze względu na obiektywne kryteria należy wziąć pod uwagę również istniejący potencjał dystrybucji żywności. Byłoby to decyzją bardzo nieodpowiedziana, gdyby ta kwestia została pominięta. Oznaczałoby to konieczność ograniczenia potencjału magazynowego w niektórych województwach, przy równoczesnym istotnym zwiększeniu tego potencjału w innych. **Proces ten powinien być rozłożony w czasie.** Oznacza to, że podział żywności na województwa, uwzględniający w większym stopniu potrzeby ich mieszkańców, powinien być wprowadzany stopniowo (np. przez dwa – trzy lata). Towarzyszyć temu powinny intensywne rozmowy z organizacjami dystrybuującymi tą żywność.

Wybór sposobu podziału artykułów żywnościowych nie jest łatwy. Brakuje adekwatnych danych, które jednoznacznie pozwoliłyby ocenić rozkład i intensywność pomocy w PEAD, uzasadniając wzorowanie się na przyjętym w poprzednim programie modelu lub jego modyfikację. Dla ułatwienia podjęcia decyzji ewaluatorzy podsumowali argumenty przemawiające za dwoma diskutowanymi sposobami podziału: względem województw i potencjałem instytucji – organizacji centralnych.

**Tabela 4 Wady i zalety różnych metod dystrybucji.**

Podział na województwa	Podział na organizacje
Możliwość przydziału większej ilości artykułów żywnościowych na tereny z większym problemem ubóstwa	Wykorzystanie istniejącego potencjału organizacji
Równy dostęp do żywności dla potrzebujących	Żywność trafia tam, gdzie sięga sieć organizacji (możliwość wystąpienia tzw. „białych plam”)
Powstawanie nowych organizacji na terenach, na których brakuje odpowiednich organizacji pozarządowych nastawionych na pomoc osobom w najtrudniejszej sytuacji.	Podział sprawdzony przy dystrybucji żywności w PEAD
Większe koszty dystrybucji i obsługi	
Konkurencja organizacji	

Źródło: Opracowanie własne.

Ewaluatorzy rekomendują pozostawienie podziału wzorowanego na rozwiązaniu zaczerpniętym z PEAD przez dwa pierwsze lata wdrażania Programu. W tym czasie należy zebrać dane monitoringowe, które pozwolą ocenić, czy rozkład terytorialny i koncentracja tematyczna (na osobach w najtrudniejszej sytuacji) są adekwatne do potrzeb i nie powodują nierówności w dostępie do żywności. Po tym można wprowadzić ewentualne modyfikacje do Programu.

### Ocena zaproponowanych kryteriów podziału żywności na województwa.

Pełna ocena proponowanych kryteriów jest utrudniona bez wiedzy na temat dokładnego algorytmu (w tym przypisanych wag). Należy jednak sformułować następujące zastrzeżenia do zaproponowanych miar:

- Brakuje uzasadnienia dla zaproponowanych wskaźników – w sumie nie wiadomo, co autorzy Programu chcą osiągnąć dzięki zastosowanemu algorytmom i jakimi kryteriami chcą się kierować. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia w Programie.
- Należy unikać stosowania w algorytmie zmiennych, które są silnie skorelowane. Oznacza to bowiem, że mierzą one w dużym stopniu to samo zjawisko. A w takiej sytuacji zjawisko to jest uwzględnione dwukrotnie. Dotyczy to np. poziomu ubóstwa relatywnego i liczby osób pobierających świadczenia pieniężne z pomocy społecznej.
- Nie jest do końca uzasadnione stosowanie wskaźnika stopy bezrobocia. Wynika to z kilku powodów – w województwach, w których występuje wysoki poziom ubóstwa, nie zawsze występuje wysokie bezrobocie. Dotyczy to szczególnie województw rolniczych (Polska wschodnia). Pamiętać również należy, że część odbiorców pomocy to osoby pracujące, a jednak ubogie, głównie ze względu na liczbę osób w gospodarstwie domowym.

## 5.2 Kryteria przyznawania pomocy

### 5.2.1 Pomoc na poziomie indywidualnym

Na potrzeby PO PŻ określono następujące kryteria przyznawania pomocy osobom potrzebującym:

1. osoby o najniższych dochodach korzystające z pomocy społecznej lub utrzymujące się z niskich dochodów, nieprzekraczających 150% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej<sup>21</sup> lub na osobę w rodzinie<sup>22</sup> określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.
2. przesłanki art. 7 ustawy o pomocy społecznej, z których sześć zostało wyróżnionych (wskazano je „w szczególności”)
3. w szczególnie uzasadnionych przypadkach, pomoc może zostać skierowana do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej z powodu np. „pułapek kredytowych”, zagrożenia eksmisją, ponoszenia wysokich wydatków na leczenie specjalistyczne, rehabilitację itp.

Przyjęte kryteria przyznawania pomocy w ramach PO PŻ bazują na doświadczeniach wdrażania PEAD w latach 2004-2013 i krajowego programu „Pomoc państwa w zakresie żywienia” oraz zostały ustalone w porozumieniu z przedstawicielami organizacji dystrybuujących żywność. Przeprowadzone wywiady pogłębione z interesariuszami Programu także nie wskazywały na kontrowersje związane z przyznawaniem pomocy. Zasady kwalifikowania były z jednej strony elastyczne (pomocą można było objąć nie tylko klientów pomocy społecznej, ale także inne osoby potrzebujące), a z drugiej strony sztywne (incydentalne były sytuacje, kiedy żywność była odsprzedawana czy dystrybuowana osobom nieuprawnionym). Ewaluatorzy przychylają się do tych opinii i rekomendują przyjęcie powyższych kryteriów. Warto jednak rozważyć, czy kryteria te nie powinny zostać uzupełnione o wytyczne (wskazane ogólnie na poziomie Programu), że pomoc ma trafić do osób doświadczających deprivacji materialnej. Wiąże się to bezpośrednio z nowo zdefiniowanym celem Programu, który wskazuje na koncentrację na osobach w najtrudniejszej sytuacji.

<sup>21</sup> Kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 542 zł.

<sup>22</sup> Kryterium dochodowe na osobę w rodzinie wynosi 456 zł.

Nie ma jednak całkowitej jasności co do zasad stosowania zapisanych kryteriów. W Programie nie sprecyzowano, czy wystarczy spełnić jedno z poniższych kryteriów, czy wystarczy każde z nich rozłącznie – lub łącznie pierwsza dwa, a trzecie niezależnie od pozostałych. Wskazane jest rozstrzygnąć tę kwestię jednoznacznie na poziomie Programu.

Ważne jest określenie ogólnych zasad procedury weryfikacji kryteriów przyznawania pomocy w Programie.

Zgodnie z zapisami Programu, weryfikacją opisanych wyżej kryteriów (1.-3.) będą się zajmować ośrodki pomocy społecznej, a w przypadku pkt. 1 i 2 – także organizacje partnerskie. Dotyczy to zwłaszcza orzekania w szczególności dotyczącego osób bezdomnych, pokrzywdzonych w wyniku zdarzenia losowego lub sytuacji kryzysowej albo klęski żywiołowej. Takie rozszerzenie nie dotyczy jednak kryterium opisanego w pkt. 3. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie dla takiej decyzji. Osoby, którym pomoc może być świadczona z powodów wymienianych w pkt. 3 często nie będą klientami pomocy społecznej. Ich sytuacja znana będzie częściej przedstawicielom społeczności lokalnych i grup sąsiedzkich – tym bardziej ich kwalifikacja do otrzymania pomocy powinna bazować na rozpoznaniu organizacji pozarządowych, a nie przedstawicieli pomocy instytucjonalnej. Jak zaznaczył ekspert, z którym przeprowadzono wywiad, ważne jest uwzględnienie takich mechanizmów, które pozwolą na dostęp do żywności osobom potrzebującym, które z różnych powodów unikają pomocy instytucjonalnej.

### 5.2.2 Wybór organizacji

Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, jakie organizacje pozarządowe mogą uczestniczyć w dystrybucji żywności – czy to jako część łańcucha dystrybucji do osób indywidualnych, czy też w ramach żywienia zbiorowego w prowadzonych instytucjach/placówkach.

Wybór organizacji centralnych, dokonany w drodze konkursu, umożliwi wpisanie ich, jako partnerów realizujących Program, bezpośrednio do PO PŻ. Przewidziany tryb zmiany Programu daje możliwość ewentualnych modyfikacji w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, że **organizacje centralne ponoszą pełną odpowiedzialność za realizację Programu**, w tym za działanie swojej sieci dystrybucji. Instytucja Pośrednicząca może wyciągać konsekwencje tylko wobec tych partnerów, z którymi ma podpisane umowy. Na tym poziomie wdrażania nie powinno nastąpić rozmycie odpowiedzialności. Sieć dystrybucji, zarządzana przez organizacje centralne, odpowiada – na mocy podpisanych umów – przed daną organizacją centralną. To organizacja centralna, a nie IP, narzuca wymagania jakościowe organizacjom partnerskim należącym do sieci dystrybucji. Wyraźne przypisanie odpowiedzialności, w tym finansowej, powinno zostać jednoznacznie zawarte w Programie.

To rozstrzygnięcie ma ważne konsekwencje dla wyboru organizacji partnerskich do realizacji dystrybucji.

Zapisy Programu określają następująco:

*Organizacje partnerskie o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym, na mocy umowy z instytucją pośredniczącą będą dystrybuować otrzymywane artykuły wśród osób najbardziej potrzebujących za pośrednictwem:*

- *swoich placówek regionalnych, lub*
- *innych organizacji nie działających 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.*

Dyskusyjne jest, czy mogą uczestniczyć w programie tylko te organizacje, których głównym celem jest pomoc najbardziej potrzebującym, czy wszystkie organizacje pozarządowe. Argumenty przedstawione zostały w poniższej tabeli.

**Tabela 5 Wady i zalety dystrybucji żywności przez różne kategorie organizacji.**

Wady	Zalety
<b>Wszystkie organizacje pozarządowe</b>	
Mniejsze kompetencje w prowadzeniu działań towarzyszących	Możliwość świadczenia pomocy żywnościowej na terenach, na których nie działają inne organizacje
Możliwe nieprawidłowości w dystrybucji (przekazywanie żywności swoim członkom w przypadku niektórych typów organizacji)	Duża baza lokalowa i sprzętowa, ułatwiająca rozdystrybuowanie żywności

Brak kompetencji do kwalifikowania osób potrzebujących do wsparcia	
<b>Tylko organizacje pozarządowe, których głównym celem jest pomoc najbardziej potrzebującym</b>	
Brak odpowiednich organizacji na terenach o niskiej aktywności obywatelskiej i z wysokim udziałem osób korzystających z pomocy społecznej.	Kompetencja do prowadzenia działań towarzyszących
	Kompetencja do kwalifikowania osób potrzebujących wsparcia
	Mniejsze nieprawidłowości w dystrybucji (przekazywanie żywności wyłącznie osobom potrzebującym)
	Powstawanie nowych organizacji na terenach, na których brakuje odpowiednich organizacji pozarządowych nastawionych na pomoc osobom w najtrudniejszej sytuacji.

Źródło: Opracowanie własne.

Ewaluatorzy rekomendują pozostawienie zapisu w aktualnym brzmieniu. Należy jednak przedsięwziąć środki, które będą minimalizować możliwe nieprawidłowości w realizacji Programu związanego z dopuszczeniem do udziału w dostarczaniu żywności szerokiego spektrum podmiotów.

Wprowadzenie konieczności ewidencjonowania każdego przypadku dostarczenia żywności osobie niezakwalifikowanej przez OPS ograniczy nieprawidłowości w dystrybucji, w tym przekazywanie żywności swoim członkom w przypadku niektórych typów organizacji. Aby uszczelnić system dystrybucji rekomendujemy rozdawanie żywności wyraźnie oznakowanej jako pochodzącej z programu i nie na sprzedaż. Zgodnie z opinią niezależnego eksperta, oznakowanie produktów nie prowadzi do stygmatyzacji ich odbiorców. Dla części osób potrzebujących wsparcia stygmatyzujące jest samo uczestnictwo w systemie (np. zwrócenie się o pomoc do OPS), natomiast produkty nie są wystawiane na widok osób postronnych, więc nie powodują stygmatyzacji. Samo ich oznakowanie powoduje uszczelnienie systemu (ogranicza np. ich odsprzedaż) bez wprowadzania obciążających administracyjnie regulacji. Oznakowanie nie ma też istotnego wpływu na koszt żywności.

Dodatkowym sposobem zapewnienia trafnej dystrybucji (koncentracji na osobach doświadczających deprivacji żywnościowej) jest wprowadzenie zakazu przekazywania żywności członkom organizacji ją rozprowadzającej.

Odrębną kwestią jest wskazanie na typy instytucji, których podopieczni i klienci mogą spożywać posiłki z produktów dostarczonych w Programie. W PO PŻ zabrakło informacji na ten temat, a kwestia ta nie jest jednoznaczna i pewne rozstrzygnięcia powinny znaleźć się w Programie. Jedyne zapisy wyglądały następująco:

*Pomoc żywnościowa nie może być przekazywana podmiotom, które otrzymują dofinansowanie z innych źródeł obejmujących wyżywienie lub pobierają opłaty za usługi żywieniowe.*

Takie sformułowanie ogranicza dostęp do żywności z Programu np. noclegowniom i innym placówkom dotowanym ze budżetów samorządów. Proponujemy zmianę tego zapisu na następujący:

*Pomoc żywnościowa nie może być przekazywana podmiotom, które uzyskują środki publiczne na zapewnienie żywności lub pobierają opłaty za usługi żywieniowe lub korzystanie z placówki.*

Tym samym rekomendowane jest wykluczenie z udziału w dystrybucji żywności placówek oświatowych czy domów pomocy społecznej. Nadal pomoc będzie mogła być świadczona za pośrednictwem placówek dla osób bezdomnych (np. noclegowni) czy świetlic środowiskowych i terapeutycznych. Wykluczenie podmiotów otrzymujących dofinansowanie z innych źródeł zminimalizuje sytuacje, w których żywność z Programu miałaby służyć obniżeniu kosztów działania placówki, zamiast dożywianiu osób najuboższych.

### 5.3 System monitorowania

Przedstawiona w raporcie ewaluacja przydatności procedur monitorowania programu operacyjnego i gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ocen jest oceną wstępną, która zostanie rozwinięta

po przygotowaniu systemu monitorowania. W projekcie Programu Operacyjnego „Pomoc Żywnościowa” przyjęto wyłącznie wskaźniki wyników i do nich odnosi się poniższa analiza.

Zgodnie z projektem Rozporządzenia FEAD, aby monitorować postępy we realizacji programów operacyjnych, państwa członkowskie powinny opracować i dostarczyć Komisji roczne i końcowe sprawozdania z realizacji, zapewniając tym samym dostępność podstawowych i aktualnych informacji.

Należy na wstępie zaznaczyć, że Komisja Europejska operuje klasyfikacją wskaźników, dzieląc je na rodzaje. KE zaproponowała rewizję stosowanej w ubiegłych latach matrycy logicznej wskaźników. Między innymi zrezygnowano ze kategorii wskaźników oddziaływania. Tym samym pozostały tylko dwie kategorie miar: produktu i rezultatu<sup>23</sup>. Choć ta typologia dotyczy programowania i wdrażania PO z zakresu polityki spójności, to warto ją wykorzystać jako wspólną dla programów w perspektywie 2014-2020.

Zaproponowane miary w Programie stanowią wskaźniki produktu (*output*) i wkładu finansowego (*input*) lub postępu finansowego. W związku z taką typologią proponuje się zmienić nawet ze wskaźników *wyników* na wskaźniki *produktu*.

Wskaźniki produktu są bezpośrednio związane z wynikiem działań zaplanowanych w interwencji i powinny stanowić informację o postępie realizacji. Najczęściej stosowaną miarą jest liczba osób dotychczas uczestniczących w programach, zagregowana z poziomu projektów. Taki wskaźnik powinien także przedstawić wartości zdezagregowane na najważniejsze kategorie działań lub odbiorców wsparcia.

W PO PŻ przewidziano monitorowanie realizacji w oparciu o osiem miar: pięć wskaźników produktu i trzy finansowe. Ich ocenę prezentujemy w tabeli poniżej.

**Tabela 6 Ocena wskaźników monitorowania.**

Wskaźniki produktu	Ocena ewaluatorów
liczba osób objętych pomocą żywnościową w postaci paczek żywnościowych, w tym w podziale na grupy odbiorców końcowych (w tym dzieci), płeć - ogółem oraz w układzie wojewódzkim,	Brakuje uzasadnienia dla oddzielnego monitorowania osób objętych pomocą żywnościową w postaci paczek i posiłków. Kategoria ta nie jest wyraźnie wyodrębniona w Programie i nie ma informacji z czego wynika stosowanie tych dwóch sposobów dostarczania żywności. Czy wynika to z charakterystyki różnych grup docelowych (np. wieku odbiorców wsparcia) czy też może posiłki będą udostępniane w obiektach zbiorowego zakwaterowania lub dożywiania (noclegownie, jadłodajnie dla bezdomnych).
liczba osób objętych pomocą żywnościową w postaci posiłków, w tym w podziale na grupy odbiorców końcowych (w tym dzieci), płeć - ogółem oraz w układzie wojewódzkim	Wskaźniki mają przedstawiać także wartości zdezagregowane na grupy odbiorców, jednak konstrukcja wskaźnika nie precyzuje o jakie grupy chodzi.
liczba osób objętych działaniami na rzecz włączenia społecznego w podziale na grupy odbiorców końcowych, płeć – ogółem oraz w układzie wojewódzkim, w tym w podziale na organizacje partnerskie	Wskaźnik prawdopodobnie w zamierzeniu autorów miał mierzyć liczbę osób objętych działaniami na rzecz włączenia społecznego, w podziale na organizacje partnerskie ogólnopolskie lub ponadregionane. Samo pojęcie <i>organizacje partnerskie</i> jest szersze i oznacza wszystkie podmioty publiczne lub organizacje niekomercyjne, które dostarczają, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organizacji partnerskich, żywność – a więc także organizacje niższego szczebla.
liczba organizacji partnerskich objętych pomocą - ogółem oraz w podziale na województwa, w tym w podziale na organizacje partnerskie	Trudno znaleźć uzasadnienie dla monitorowania liczby organizacji partnerskich, uczestniczących w Programie. Liczba organizacji ponadregionalnych będzie stała. Organizacje lokalne należy rejestrować w celu uniknięcia sytuacji pobierania żywności od więcej niż jednej organizacji ponadregionalnej. Jednak sama liczba organizacji

<sup>23</sup> Podręcznik systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020. MRR, Warszawa 2013 r., s. 74.

	<p>partnerskich nie świadczy o postępie Programu ani nie jest związana z osiągnięciem jego celów.</p> <p>Trudno też mówić o objęciu pomocą organizacji – pomoc świadczona jest odbiorcom końcowym, a nie dystrybutorom.</p>
<p><b>liczba i rodzaje działań na rzecz włączenia społecznego prowadzonych przez organizacje partnerskie w podziale na województwa</b></p>	<p>W Programie brakuje wskazania, jaką kategorię stanowią działania, tym bardziej trudno je klasyfikować w kategorii i zliczać. Brakuje też uzasadnienia dla monitorowania liczby działań – nie jest to miara postępu Programu, zasięgu czy skali jego realizacji.</p> <p>Wskazane jest dodanie wskaźnika dotyczącego liczby osób, objętych działaniami wspierającymi. Pozwoli to bardziej adekwatnie mierzyć skalę interwencji.</p>
<p><b>Wskaźniki finansowe</b> <span style="float: right;"><b>Ocena ewaluatorów</b></span></p>	
<p><b>ilość i wartość netto produktów żywnościowych przekazanych odbiorcom końcowym - ogółem i w układzie wojewódzkim</b></p>	<p>Należy doprecyzować, co oznacza ilość produktów. Stosowanie tej kategorii sugeruje liczbę sztuk, co nie jest miarą adekwatną przy wskaźniku zagregowanym dla wszystkich kategorii produktów. Przeliczenie produktów na masę [kg] da lepszą informację o skali dystrybucji.</p>
<p><b>wielkość płatności z tytułu kosztów prowadzenia działań na rzecz włączenia społecznego w podziale na organizacje partnerskie, w tym w układzie wojewódzkim</b></p>	<p><i>Brak uwag.</i></p>
<p><b>wielkość płatności z tytułu kosztów administracyjnych, magazynowania i transportu w podziale na organizacje partnerskie, w tym w układzie wojewódzkim</b></p>	<p><i>Brak uwag.</i></p>

Poza powyższymi uwagami ewaluatorzy na tym etapie proponują uzupełnić listę wskaźników produktu o następujące miary:

- *Łączna liczba osób objętych wsparciem w Programie,*
- *Liczba gmin, na terenie których świadczona była pomoc żywnościowa z PO PŻ w ciągu minionych 3 miesięcy,*
- *Odsetek osób uczestniczących w Programie, których dostęp do żywności istotnie się poprawił.*

Pozwolą one mierzyć zasięg Programu i identyfikować tereny, na które pomoc nie dociera skutecznie. Pozwoli to reagować na dysproporcje i nierówności w dostępie do pomocy dla osób w najtrudniejszej sytuacji.

Trzeci z zaproponowanych mierników pozwoli mierzyć poziom realizacji celu głównego Programu, jakim jest *Poprawa bezpieczeństwa żywnościowego osób doświadczających deprivacji materialnej*. W statystyce publicznej brakuje odpowiedniego wskaźnika, który charakteryzowałby bezpieczeństwo żywnościowe w odniesieniu do uczestników Programu i pozwalał zmierzyć jego zmianę. Dlatego też proponuje się prowadzenie dedykowanego badania ewaluacyjnego, które mierzyłoby poziom bezpieczeństwa żywnościowego i jego zmianę związaną z uczestnictwem w programie. Badanie takie należy przeprowadzić bezpośrednio z odbiorcami żywności. Zgodnie z założeniami Programu, ich dane osobowe nie będą zbierane i przetwarzane na potrzeby prowadzenia monitoringu lub ewaluacji. Dlatego wywiady kwestionariuszowe powinny zostać przeprowadzone w wyznaczonych miejscach dystrybucji w trakcie przekazywania towarów żywnościowych. Zgodnie z zasadami poprawności metodologicznej badanie powinni prowadzić niezależni

badacze. Nie jest wskazane, aby o ocenę Programu pytali odbiorców wsparcia dystrybutorzy żywności. Może to prowadzić do skrzywienia (ang. *bias*) wyników przez udzielanie ostrożnych odpowiedzi przez osoby obawiające się negatywnych konsekwencji ze strony dystrybutorów wsparcia. Wskazane jest przeprowadzenie badania w losowo wybranych punktach dystrybucji, proporcjonalnie do liczby gmin w danym województwie uczestniczących w Programie. W punktach dystrybucji w dniu rozdawania żywności ankieterzy powinni przeprowadzić dobór losowy, a nie celowy, respondentów wybierając do badania np. co trzecią osobę. Takie podejście pozwoli zachować losowość pomiaru i generalizację wyników na całą populację odbiorców wsparcia. Badanie powinno zostać przeprowadzone przynajmniej dwukrotnie w czasie trwania Programu.

Alternatywą jest mierzenie poziomu zaspokojenia potrzeb żywnościowych na podstawie opinii przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej. Ewaluatorzy odradzają takie rozwiązanie. Zebrane dane od pracowników socjalnych bądź kierownictwa OPS mogą być mało wiarygodne. Dane o zjawisku na poziomie gminy nie pozwalają na wnioskowanie o sytuacji pojedynczych uczestników Programu. Wiąże się to z jednej strony z uśrednieniem informacji o wszystkich klientach OPS, a z drugiej z brakiem informacji po stronie ośrodka. Pracownicy OPS, choć znają sytuację materialną swoich klientów, nie muszą wiedzieć jak duże są ich potrzeby żywnościowe. Należy też pamiętać, że z Programu mogą korzystać nie tylko osoby zgłaszające się po pomoc do OPS.

Dostępne informacje na temat dystrybucji żywności nie pozwalają na ocenę zakresu terytorialnego Programu na poziomie niższym niż województwa. Stąd nie wiadomo, czy w poszczególnych województwach nie ma „białych plam”, gdzie pomoc nie dociera. Wskazane jest co najmniej zbieranie danych na temat dystrybucji żywności na poziomie powiatu.

W Programie nie zawarto żadnych mechanizmów zapewniania jakości danych. A jest to kwestia kluczowa z punktu widzenia wiarygodności i użyteczności zbieranych informacji. Wskazane jest zaznaczenie w Programie, że tego typu rozwiązania zostaną wprowadzone i obejmować będą co najmniej: określenie kryteriów i standardów zapewniania wysokiej jakości danych oraz mechanizmy sprawdzania ich jakości. Autorzy Programu powinni też określić w wytycznych zakres i format danych, które mają zbierać na potrzeby monitoringu przez organizacje partnerskie, szczególnie związane ze sposobem mierzenia liczby uczestników Programu.

## 5.4 Zakres i sposób włączenie zainteresowanych podmiotów

Zgodnie z projektem Rozporządzenia FEAD, w celu zapewnienia skutecznego i sprawnego wdrażania działań finansowanych przez Fundusz, państwa członkowskie powinny, w razie potrzeby, wspierać współpracę między organami regionalnymi i lokalnymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie i promować udział wszystkich stron zaangażowanych w przygotowanie i działania wdrażające finansowane przez Fundusz. Ta zasada powinna być przestrzegana zarówno na etapie przygotowania Programu, jak i jego realizacji oraz oceny.

Projekt PO PŻ został skierowany do konsultacji społecznych, które obejmowały zgłaszanie uwag do Programu oraz spotkanie dla wszystkich osób i podmiotów zainteresowanych Programem. Projekt przekazano przedstawicielom 47 instytucji i organizacji, w tym reprezentującym III sektor oraz partnerom społecznym. Mimo przeprowadzenia powyższych działań w grudniu 2013 r. nie zawarto w aktualnej wersji Programu wniosków z tych konsultacji, wobec tego . Program należy uzupełnić o ten element.

Oprócz obowiązkowych konsultacji społecznych, prowadzono także rozmowy z podmiotami zainteresowanymi do uczestnictwem w Programie. PO PŻ był także przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego. Brakuje natomiast informacji o udziale Rady Pomocy Społecznej w pracach nad dokumentem (PO PŻ wysłano jedynie przedstawicielom Rady do konsultacji), co częściowo mogło być związane ze zmianą kadencji Rady w czasie przygotowania Programu. Niemniej opinia tego ciała wydaje się szczególnie istotna, dlatego wskazane jest przedstawienie dokumentu członkom Rady do zaopiniowania i dyskusji podczas kolejnego posiedzenia.

Interesariusze Programu zostali włączeni w jego przygotowanie nie tylko dzięki zaproszeniu do konsultacji i na spotkania. Ważnym elementem było uwzględnienie w planowanej interwencji doświadczeń z wdrażania PEAD – np. kryteriów dostępu do żywności dla osób w trudnej sytuacji. Kryteria te opracowano przy udziale organizacji dystrybuujących żywność w PEAD i wykorzystano w PO PŻ.

Podczas wdrażania Programu udział zainteresowanych podmiotów nie powinien się ograniczać do realizacji zadań przewidzianych w umowach. Ważne jest także regularne konsultowanie z nimi przebiegu Programu. W tym celu zostanie powołany zespół doradczy (roboczy), składający się z przedstawicieli Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Prezesa Agencji Rynku Rolnego, przedstawicieli organizacji partnerskich. Choć takie ciało jest potrzebne dla sprawnej realizacji Programu i wykorzystaniu doświadczeń do ewentualnej modyfikacji Programu i dokumentów wykonawczych do niego, to trudno uznać konsultacje tego typu (uwzględniające np. kontrolę realizacji Programu poprzez opiniowanie sprawozdań z realizacji PO PŻ, inicjowania zmian w PO PŻ) za realizację zasady partnerstwa, postulowaną w projekcie Rozporządzenia FEAD. W dokumencie tym wyraźnie wskazano, że *w celu zapewnienia skutecznego i sprawnego wdrażania działań finansowanych przez Fundusz, państwa członkowskie powinny, w razie potrzeby, wspierać współpracę między organami regionalnymi i lokalnymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie i promować udział wszystkich stron zaangażowanych w przygotowanie i działania wdrażające finansowane przez Fundusz.*<sup>24</sup> Dlatego też postulujemy 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 lokalne na poziomie województwa. Działania te mogłyby być finansowane ze środków pomocy technicznej Programu.

---

<sup>24</sup> Projekt Rozporządzenia FEAD, pkt 8b.