

POMOC ŻYWNOŚCIOWA DLA NAJUBOŻSZEJ LUDNOŚCI UE

Marżena Trajer, Krystyna Krzyżanowska

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Kierownik: dr hab. Krystyna Krzyżanowska, prof. SGGW

Słowa kluczowe: ubóstwo, wspólna polityka rolna, pomoc żywnościowa, produkty z zapasów interwencyjnych, gotowe artykuły spożywcze

Key words: poverty, common agricultural policy, food aid, products from intervention stocks, foodstuffs

S y n o p s i s. W opracowaniu przedstawiono problem ubóstwa, skalę i zakres pomocy żywnościowej przekazywanej Polsce i innym krajom członkowskim w ramach mechanizmu wspólnej polityki rolnej *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej*, którym w Polsce administruje Agencja Rynku Rolnego. Omówiono zasady programu pomocy żywnościowej, warunki uczestnictwa w tym programie, pomoc finansową przyznaną na rzecz państw członkowskich po akcesji do Unii Europejskiej oraz poziom i strukturę absorpcji pomocy żywnościowej w Polsce.

WSTĘP

Problem ubóstwa jest zjawiskiem występującym we wszystkich krajach Unii Europejskiej (UE). W 2008 roku ponad 80 mln osób w UE (16,5% ludności UE) żyło poniżej progu ubóstwa. Ponad połowę z nich stanowiły kobiety, a 20 mln – dzieci [*Komunikat...* 2010, s. 2].

W krajach UE określa się jedynie zasięg ubóstwa relatywnego, czyli standard życia pojedynczej osoby lub gospodarstwa domowego porównuje się z przeciętnym poziomem życia społecznego w danym kraju. W Polsce obok ubóstwa relatywnego jest ustalany poziom ubóstwa absolutnego, którego granicę wyznacza minimum egzystencji [Stańko, Stańko 2005]. W 2010 roku minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa domowego wyniosło 466 zł, zaś dla czteroosobowego – 1257 zł. Kategoria ta wyznacza taki poziom konsumpcji, który zapewnia utrzymanie człowieka przy życiu, w stanie zdrowia i zdolności do pracy na minimalnym poziomie [Stańko, Stańko 2005]. W strefie ubóstwa relatywnego żył co szósty obywatel UE (od 9% w Czechach, 11% w Słowacji i Niderlandach do 23% w Rumunii i 26% na Łotwie). W Polsce wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym był taki jak średnia dla 27 krajów UE (17%). W UE relatywnie częściej, niż przeciętnie, ubóstwem zagrożone są dzieci do 17. roku życia oraz osoby starsze (powyżej 65. roku życia). W sferze ubóstwa relatywnego żyło tam co piąte dziecko (20%). W przypadku dzieci stopa ubóstwa wahała się od 9% w Danii, 12% w Finlandii i

w Słowenii, do 25% we Włoszech i na Łotwie, 26% w Bułgarii oraz 33% w Rumunii. W Polsce poniżej granicy ubóstwa relatywnego żyło 22% dzieci. Polska należała do krajów UE, w których ten odsetek był najwyższy. W ostatnich latach obserwuje się poprawę sytuacji w zakresie zagrożenia ubóstwem dzieci i młodzieży, ponieważ w porównaniu ze wskaźnikami szacowanymi na podstawie badania EU-SILC z 2007 r. odnotowano spadek ubóstwa relatywnego – z 24% do 22% [Ubóstwo... 2008].

W świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych przeprowadzanych przez GUS w 2010 roku wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym w Polsce wynosił 17% [Ubóstwo ... 2010]. Zjawisko ubóstwa w różnym stopniu dotyczy poszczególnych grup społecznych w Polsce. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem na wsi był zdecydowanie wyższy niż w miastach; ubóstwo relatywne było ponad dwukrotnie wyższe, natomiast ubóstwo skrajne i tzw. ustawowe – niemal trzykrotnie wyższe [Ubóstwo w Polsce... 2010, s. 2]. Ze zjawiskiem ubóstwa w Polsce ściśle wiąże się bezrobocie, szczególnie osób z niskim poziomem wykształcenia, wielodzietność, niepełnosprawność i dotyczy głównie mieszkańców wsi – szczególnie na obszarach dotkniętych bezrobociem strukturalnym.

Ubóstwo jest problemem społecznym, któremu przeciwdziała Wspólnota Europejska. Powiększająca się liczba osób, które ze względu na niskie dochody nie mogą zaspokoić podstawowych potrzeb, wymaga podejmowania działań służących pomocy najuboższym [Stańko, Stańko 2005]. Jedną z form wsparcia skierowaną do najuboższych osób jest pomoc żywnościowa realizowana w ramach instrumentów WPR. Bezpłatna dystrybucja żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych UE, skierowana do najbardziej potrzebujących obywateli UE, została zrealizowana po raz pierwszy na terenie Wspólnoty w czasie wyjątkowo ostrej zimy 1986/1987. UE przez wiele miesięcy dostarczała instytucjom dobroczynnym środki spożywcze do rozdysponowania między najbardziej poszkodowanych i potrzebujących obywateli Wspólnoty [Sochaczewski 2006]. Działanie to było przesłanką do wprowadzenia mechanizmu WPR, dzięki któremu stało się możliwe dostarczanie nadwyżek żywności dla najuboższej ludności UE. Komisja Europejska (KE) ustanowiła przepisy dotyczące udostępniania towarów pochodzących z zapasów interwencyjnych wyznaczonym organizacjom w celu rozdysponowania tych towarów pomiędzy osoby najbardziej potrzebujące. Następnie działania te zostały rozszerzone o możliwość dystrybucji gotowych artykułów spożywczych zakupionych na rynku UE. Pomoc żywnościową przekazywano, by poprawić byt najuboższych osób przez dostarczanie im gotowych artykułów spożywczych¹. Przystąpienie Polski do struktur UE umożliwiło przekazywanie pomocy żywnościowej również najuboższej ludności zamieszkującej nasz kraj. Program finansowany z części rolnej budżetu UE *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej* skierowano do organizacji pozarządowych działających w zakresie pomocy społecznej [Sochaczewski 2005].

¹ Gotowe artykuły spożywcze to żywność pochodząca z UE dostarczana do organizacji charytatywnych w celu jej dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących. Żywność ta uzyskiwana jest w wyniku przetworzenia i/lub zapakowania nieprzetworzonych towarów żywnościowych bądź poprzez zakupy bezpośrednio na rynku UE, zaś nieprzetworzone towary żywnościowe to nieprzetworzone towary składowane w magazynach interwencyjnych na terenie UE przeznaczone na rozdysponowanie w ramach programu dostarczania nadwyżek żywności do najuboższej ludności UE; towary te są objęte zakupami interwencyjnymi prowadzonymi w ramach poszczególnych systemów regulacji rynków [www.arr.gov.pl].

CEL, METODA BADAŃ I ŹRÓDŁA INFORMACJI

Celem opracowania jest przedstawienie wysokości środków finansowych przyznanych krajom UE na realizację pomocy żywnościowej w latach 2004-2011, ze szczególnym uwzględnieniem skali i zakresu tej pomocy w Polsce. Jest to ważny instrument unijnej polityki mający na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

W opracowaniu wykorzystano informacje i dane publikowane przez Agencję Rynku Rolnego (ARR), która jako agencja płatnicza administruje mechanizmem wspólnej polityki rolnej *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej*. Ponadto, wykorzystano informacje zawarte w aktach prawnych KE. Wyniki analizy zaprezentowano w formie opisowej, tabelarycznej i graficznej.

ZASADY PROGRAMU POMOCY ŻYWNOŚCIOWEJ

Podstawowe zasady programu pomocy żywnościowej zawarte są w prawodawstwie unijnym. Zgodnie z tymi zasadami, co roku każdy kraj członkowski UE może dobrowolnie złożyć do KE wniosek o uczestnictwo w programie. We wniosku należy podać m.in. informacje na temat liczby najuboższych osób i wysokości wnioskowanej kwoty pomocy. Należy także wskazać organizacje charytatywne, które będą otrzymywały gotowe artykuły spożywcze celem dystrybucji wśród najuboższej ludności. Rodzaj towarów żywnościowych wycofywanych z zapasów interwencyjnych Wspólnoty oraz rodzaj artykułów spożywczych przekazywanych za pośrednictwem organizacji charytatywnych do odbiorców końcowych może być każdego roku inny, zależnie od dostępności zapasów interwencyjnych oraz zapotrzebowania tych organizacji [Kondraciuk 2004]. KE zatwierdza plan podziału środków finansowych pomiędzy państwa członkowskie UE na każdy rok budżetowy. Pomoc jest ustalana w danym roku oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego. Przy dokonaniu podziału zasobów pomiędzy kraje członkowskie KE uwzględnia m.in. zadeklarowaną liczbę osób potrzebujących wsparcia, a także sposób przeprowadzenia działań i stopień wykorzystania środków w poprzednich latach.

W Polsce organem właściwym do zgłaszania KE zamiaru uczestniczenia naszego kraju w tym programie jest minister właściwy do spraw rynków rolnych [ustawa o *Agencji Rynku Rolnego...*, Dz.U. 2007.231.1702 ze zm.]. Corocznie przekazywana jest do KE deklaracja przystąpienia Polski do programu wraz z propozycją dotyczącą ilości i wartości towarów pochodzących z zapasów interwencyjnych UE niezbędnych dla potrzebujących mieszkańców naszego kraju [Bryk 2008]. Administrowanie tym programem zostało powierzone ARR, która odpowiada za organizację postępowania przetargowego, rozliczenia finansowe, współpracę z przedsiębiorcami dostarczającymi gotowe artykuły spożywcze, współpracę z innymi agencjami z krajów UE w kwestii rozdysponowania towarów z zapasów interwencyjnych, a także za współpracę z organizacjami charytatywnymi. ARR przeprowadza szereg kontroli związanych z realizacją programu (w tym m.in. dostaw, organizacji charytatywnych, dystrybucji) [Cubala, Pazura 2009]. Artykuły spożywcze dostarczane najuboższym osobom mogą być uzyskiwane poprzez zakup gotowych artykułów spożywczych na rynku oraz w wyniku przetworzenia, zapakowania bądź zamiany towarów żywnościowych pochodzących z unijnych zapasów interwencyjnych na gotowe artykuły spożywcze.

WARUNKI UCZESTNICTWA W PROGRAMIE POMOCY ŻYWNOŚCIOWEJ W POLSCE

Kryteria dotyczące osób, którym przysługuje pomoc w Polsce, są określone w art. 7 ustawy *o pomocy społecznej* [Dz.U. 2009.175.1362 ze zm.]. Pomoc ta może być udzielana osobom i rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych. Wsparcie udzielane jest także w przypadku braku umiejętności w przystosowaniu do życia w społeczeństwie młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz uchodźcom, osobom opuszczającym zakłady karne, leczącym się z alkoholizmu lub narkomanii lub osobom, które ucierpiały na skutek zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej oraz klęski żywiołowej lub ekologicznej.

W realizacji pomocy przekazywanej najuboższym uczestniczą wyłącznie uprawnione organizacje charytatywne odpowiedzialne za dystrybucję gotowych artykułów spożywczych wśród najuboższych, przedsiębiorcy odpowiedzialni za dostarczenie organizacjom charytatywnym gotowych artykułów spożywczych oraz przedsiębiorcy odpowiedzialni za transport towarów żywnościowych pochodzących z zapasów interwencyjnych. Przepisy UE nie określają warunków wymaganych do uzyskania uprawnienia dla organizacji charytatywnych, toteż organizacje te są wybierane na podstawie odrębnych przepisów stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce organizacje charytatywne mogące uczestniczyć w realizacji prezentowanego mechanizmu WPR zostały wskazane w *Obwieszczeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej*² z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu organizacji charytatywnych uprawnionych do uczestniczenia w programie dostarczania żywności dla najuboższej ludności Unii Europejskiej. Są to: Federacja Polskich Banków Żywności, Caritas Polska, Polski Komitet Pomocy Społecznej i Polski Czerwony Krzyż [Kondraciuk 2004]. W latach 2004-2005 deklarację udziału w programie zgłosiła tylko Federacja Polskich Banków Żywności, zaś od 2006 roku w programie uczestniczyły wszystkie cztery organizacje charytatywne wskazane w wyżej wymienionym obwieszczeniu³. W dostarczaniu pomocy żywnościowej dla najuboższych biorą udział lokalne placówki organizacji charytatywnych.

POMOC ŻYWNOŚCIOWA PRYZNANA POLSCE W PORÓWNANIU Z POZOSTAŁYMI PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI UE

Idea realizacji programu pomocy żywnościowej dla osób najbardziej potrzebujących w UE wynikała z tego, że Wspólnota Europejska miała zapasy różnych produktów rolnych, dlatego ustanowiła przepisy dotyczące udostępniania wyznaczonym organizacjom towarów pochodzących z zapasów interwencyjnych, aby rozdysponować je pomiędzy osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie [*Nadwyżki żywności...2008*]. Szczegółowe dane dotyczące środków finansowych udostępnionych państwom członkowskim w latach 2004-2011 przedstawiono w tabeli 1.

² Ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

³ Polski Czerwony Krzyż nie uczestniczy w programie na 2011 rok.

Tabela 1. Środki finansowe udostępnione państwom członkowskim w celu realizacji programu pomocy żywnościowej w latach 2004-2011

Kraj	Wartość w roku [tys. euro]							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska	23 935	35 504	43 409	42 885	49 971	102 177	97 405	75 422
Belgia	3 439	3 048	3 065	5 817	8 462	6 984	7 806	10 935
Bułgaria	-	-	-	-	7 007	8 666	8 566	11 043
Dania	168	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	325	193	321	761	755
Finlandia	2 933	2 826	3 638	2 710	2 741	4 020	4 636	4 318
Francja	52 503	48 620	48 060	49 940	50 983	77 884	78 104	72 742
Grecja	12 030	5 705	7 128	6 689	13 229	20 045	20 044	20 045
Hiszpania	41 125	42 545	53 793	50 341	50 419	61 958	52 624	74 731
Irlandia	207	-	356	218	156	398	819	1 197
Litwa	-	-	2 489	3 273	4 457	9 392	8 859	7 781
Luksemburg	42	68	35	81	81	129	107	108
Łotwa	-	-	2 096	18	154	5 463	5 120	6 723
Malta	-	348	401	385	378	725	699	640
Portugalia	15 297	12 528	13 307	14 904	13 183	24 718	22 517	20 513
Rumunia	-	-	-	16 650	24 258	28 203	29 952	49 578
Czechy	-	-	-	-	156	-	134	46
Słowacja	-	-	-	-	-	-	-	4 810
Słowenia	-	-	1 335	1 929	1 499	2 280	2 620	2 442
Węgry	-	-	6 764	7 897	8 169	13 417	14 770	14 147
Włochy	62 065	60 294	73 538	70 765	69 614	129 220	122 457	102 024
Ogółem	213 744	211 486	259 414	274 827	305 110	496 000	478 000	480 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji Komisji C(2004) 2326, K(2004) 4356 i rozporządzeń Komisji Europejskiej 1819/2005, 1539/2006, 937/2007, 1146/2007, 182/2008, 983/2008, 1111/2009, 945/2010, 499/2011.

Z danych przedstawionych w tabeli 1. wynika, że w 2004 roku do programu przystąpiło 11 państw UE, natomiast w 2011 roku z programu pomocy żywnościowej korzysta już 20 państw. Pomimo zróżnicowanej skali pomocy dla poszczególnych państw, wysokość środków przydzielanych im przez KE od 2004 do 2009 roku wyraźnie wzrastała. Niewielki spadek pomocy odnotowano w 2010 roku. Polska jako jedyna spośród 10 „nowych” krajów członkowskich już w 2004 roku, zgłosiła wniosek o przystąpienie do programu pomocy żywnościowej. Z przyznaniem wówczas wsparciem w wysokości prawie 24 mln euro uplasowała się na czwartym miejscu wśród krajów uczestniczących w tym roku w realizacji programu. Czwartą pozycję pod względem przyznanych środków finansowych Polska utrzymywała do roku 2008, a od roku 2009 uplasowała się na drugiej pozycji (po Włoszech). Przyznana Polsce w latach 2009-2010 pomoc przekraczała 20% środków

finansowych udostępnionych państwom członkowskim realizującym ten program na terenie Wspólnoty. Z wyników badań wsparcia przyznanego państwom uczestniczącym w programie w latach 2004-2011 wynika, że najwięcej środków finansowych na realizację programu KE przekazała w 2009 roku. Również w tym roku Polska otrzymała największe wsparcie w ciągu 8 lat prowadzenia działań w tym zakresie. W tabeli 2. przedstawiono odsetek środków finansowych przeznaczonych na pomoc żywnościową dla poszczególnych państw członkowskich w latach 2004-2011.

Tabela 2. Struktura środków finansowych udostępnionych państwom członkowskim na realizację programu pomocy żywnościowej w latach 2004-2011

Kraje	Wielkości w roku [%]							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polska	11,20	16,79	16,73	15,60	16,38	20,60	20,38	15,71
Włochy	29,04	28,51	28,35	25,75	22,82	26,05	25,62	21,25
Francja	24,56	22,99	18,53	18,17	16,71	15,70	16,34	15,15
Hiszpania	19,24	20,12	20,74	18,32	16,52	12,49	11,01	15,57
Rumunia	-	-	-	6,06	7,95	5,69	6,27	10,34
Portugalia	7,15	5,92	5,13	5,42	4,32	4,98	4,71	4,27
Grecja	5,63	2,70	2,75	2,43	4,34	4,04	4,19	4,18
Węgry	-	-	2,61	2,87	2,68	2,71	3,09	2,95
Litwa	-	-	0,96	1,19	1,46	1,89	1,85	1,62
Bułgaria	-	-	-	-	2,30	1,75	1,79	2,30
Belgia	1,61	1,44	1,18	2,12	2,77	1,41	1,63	2,28
Łotwa	-	-	0,81	0,01	0,05	1,10	1,07	1,40
Finlandia	1,37	1,34	1,40	0,99	0,90	0,81	0,97	0,90
Słowenia	-	-	0,51	0,70	0,49	0,46	0,55	0,51
Malta	-	0,16	0,15	0,14	0,12	0,15	0,15	0,13
Irlandia	0,10	-	0,14	0,08	0,05	0,08	0,17	0,25
Estonia	-	-	-	0,12	0,06	0,06	0,16	0,16
Luksemburg	0,02	0,03	0,01	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Słowacja	-	-	-	-	-	-	-	1,00
Czechy	-	-	-	-	0,05	-	0,03	0,01
Dania	0,08	-	-	-	-	-	-	-

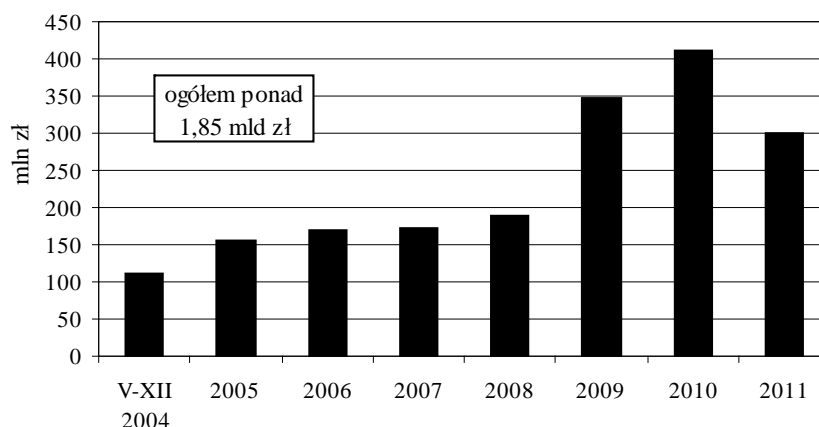
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z decyzji Komisji C(2004) 2326, K(2004) 4356 i rozporządzeń Komisji Europejskiej 1819/2005, 1539/2006, 937/2007, 1146/2007, 182/2008, 983/2008, 1111/2009, 945/2010, 499/2011.

Wyniki badań skali pomocy przyznanej krajom członkowskim UE w latach 2004-2011 wskazują, że w każdym roku największe wsparcie otrzymywały Włochy. Środki finansowe przyznane na pomoc dla najuboższej ludności kierowane do tego kraju stanowiły w 2004 roku 29% kwoty wsparcia ogółem i – przy niewielkich zmianach w badanym okresie – w 2011 roku stanowiły 21%. Znaczące środki przyznano również na pomoc żywnościową dla Francji i Hiszpanii. Wraz z akcesją do UE w 2007 roku do programu przystąpiła Ru-

munia, a rok później Bułgaria. Kraje te znalazły się wśród dziewięciu krajów Wspólnoty, które w 2011 roku otrzymały pomoc większą niż rok wcześniej. Dla Rumunii na 2011 rok przeznaczono 49,6 mln euro (ponad 10% ogółu środków przyznanych na realizację tego programu), co plasowało ten kraj na piątej pozycji pod względem przydzielonej pomocy. Nieco mniejsze wsparcie w 2011 roku otrzymały Włochy, które niezmiennie absorbowały największą pomoc. W 2011 roku po raz pierwszy o środki pomocowe z tego programu wystąpiła Słowacja.

POZIOM I STRUKTURA ABSORBCJI POMOCY ŻYWNOŚCIOWEJ W POLSCE PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

W ramach programu pomocy żywnościowej KE przeznaczała Polsce z zapasów interwencyjnych towary żywnościowe (zboża, niełuskany ryż, masło, cukier, odtłuszczone mleko w proszku) i środki finansowe na zakup produktów na rynku. Ponadto, w budżecie przyznanych środków uwzględniono koszty administracyjne organizacji charytatywnych (maksymalnie 1% wartości towarów żywnościowych) i koszty transportu do magazynów organizacji charytatywnych (do 4,5% wartości towarów żywnościowych). Dane dotyczące wartości przydzielonych środków finansowych i towarów żywnościowych przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Wartość środków finansowych oraz towarów żywnościowych z zapasów interwencyjnych przyznanych Polsce w ramach programu pomocy żywnościowej w latach 2004-2011 [mln zł]⁴⁾

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z decyzji Komisji C(2004) 2326, K(2004) 4356 i rozporządzeń Komisji Europejskiej 1819/2005, 1539/2006, 937/2007, 1146/2007, 182/2008, 983/2008, 1111/2009, 945/2010, 499/2011.

Pomoc przyznana Polsce w latach 2004-2010 wykazywała tendencję wzrostową. W 2010 roku odnotowano prawie czterokrotny wzrost wartości pomocy w stosunku do roku 2004. W tabeli 3. zestawiono wolumen poszczególnych produktów żywnościowych, które zostały przekazane Polsce w celu realizacji pomocy żywnościowej.

⁴⁾ Do ustalenia wysokości środków finansowych obejmujących nieprzetworzone towary żywnościowe, gotowe artykuły spożywcze oraz kosztów transportu i administracji w ramach poszczególnych programów stosowano kursy wymiany euro na złoty Europejskiego Banku Centralnego obowiązujące 1 października roku, który poprzedzał rok realizacji programu.

Tabela 3. Produkty żywnościowe pochodzące z zapasów interwencyjnych UE i przekazane Polsce w ramach mechanizmu *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE* w latach 2004-2011

Rodzaj produktu	Wielkość w roku [tony]								ogółem
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ryż niełuskany	25 500	26 835	20 000	-	-	-	-	-	72 335
Zboża	12 000	17 758	85 608	120 433	-	-	387 305	441 800	1 064 904
Masło	4 257	6 772	7 230	2 400	-	-	1 901	-	22 560
Cukier	-	-	4 847	11 522	15 552	49 544	10 823	-	92 288
Odtłuszczone mleko w proszku	-	3 749	-	-	-	-	17 952	15 743	37 444
Ogółem	41 757	55 114	117 685	134 355	15 552	49 544	417 981	457 543	1 289 531

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z decyzji Komisji C(2004) 2326, K(2004) 4356 i rozporządzeń Komisji Europejskiej 1819/2005, 1539/2006, 937/2007, 1146/2007, 182/2008, 983/2008, 1111/2009, 945/2010, 499/2011.

Z danych zawartych w tabeli 3. wynika, że z zapasów unijnych na pomoc żywnościową najwięcej przeznaczono zbóż. Ogółem w latach 2004-2011 stanowiły one 83% ogólnego wolumenu produktów żywnościowych z zapasów unijnych przekazanych Polsce. Zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy żywnościowej, do ostatecznego odbiorcy mogą trafić gotowe artykuły spożywcze, uzyskane w wyniku przetworzenia towarów żywnościowych pochodzących z zapasów interwencyjnych (np. kasza otrzymana po przetworzeniu zboża) lub produkty uzyskane w wyniku zamiany towarów żywnościowych pochodzących z interwencji na gotowe artykuły spożywcze (np. makaron w zamian za zboże). Trzecim źródłem pozyskania artykułów spożywczych jest ich bezpośredni zakup na rynku. Oprócz przekazywania towarów z zapasów interwencyjnych, KE przydzielała w niektórych latach środki finansowe (także Polsce) na zakup na rynku wspólnotowym gotowych artykułów spożywczych. Dane na ten temat przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Dotacje dla Polski przeznaczone na zakup produktów na rynku wspólnotowym w ramach dostarczania nadwyżek żywności najuboższej ludności UE w latach 2004-2011

Wyszczególnienie	Wartość w roku [tys. euro]								ogółem
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Odtłuszczone mleko w proszku – (na zakup produktów mleczarskich)	-	-	6 185	16 770	24 059	44 350	-	-	91 364
Zboża – (na zakup produktów zbożowych)	-	-	-	-	16 570	36 472	14 891	-	67 933
Ogółem	-	-	6 185	16 770	40 629	80 822	14 891	-	159 297

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z decyzji Komisji C(2004) 2326, K(2004) 4356 i rozporządzeń Komisji Europejskiej 1819/2005, 1539/2006, 937/2007, 1146/2007, 182/2008, 983/2008, 1111/2009, 945/2010, 499/2011.

Środki finansowe przekazane przez KE pozwoliły Polsce dokonać zakupu produktów mleczarskich i zbożowych. Środki na zakup mleka dla najuboższych przydzielane były w latach 2006-2009, a środki na zakup produktów zbożowych w latach 2008-2010. Najwięcej środków Polska otrzymała w 2009 roku, zarówno na zakup mleka UHT, jak i artykułów zbożowych.

DYSTRYBUCJA PRODUKTÓW ŻYWNOŚCIOWYCH DLA POTRZEBUJĄCEJ LUDNOŚCI W POLSCE

Przedsiębiorcy wyłonieni przez ARR w drodze przetargów dostarczali do magazynów uprawnionych organizacji charytatywnych artykuły spożywcze dla potrzebującej ludności w Polsce. Organizacje te dystrybuowały otrzymaną żywność na terenie całego kraju za pośrednictwem swoich placówek. Artykuły spożywcze dostarczane przez przedsiębiorców w ramach programu pomocy żywnościowej muszą spełniać wymagania jakościowe i zdrowotne określone przez ARR w warunkach przetargowych. Ponadto, zgodnie z unijnymi przepisami opakowania jednostkowe i transportowe muszą być czytelnie oznakowane, a także powinny mieć nadrukowane na opakowaniu następujące informacje: 1) *Pomoc WE*, 2) *Dostarczona w ramach pomocy żywnościowej*, 3) *Artykuł nie jest przeznaczony do sprzedaży* [Pawłowska 2009]. W 2004 roku pomoc trafiła do 1,5 miliona potrzebujących osób. W kolejnych latach liczba osób objętych pomocą zwiększała się (3,5 miliona w 2005 roku), osiągając od 2006 roku poziom prawie 4 milionów potrzebujących. Zwiększeniu ulegał także wolumen oraz asortyment dystrybuowanych artykułów żywnościowych, co przedstawiono w tabeli 5.

Wolumen artykułów spożywczych dostarczonych polskim potrzebującym zwiększał się. Łączny wolumen przekazanej żywności (w tys. ton) w 2010 roku wzrósł dziewięciokrotnie w stosunku do roku 2004 (bez mleka UHT). Z każdym rokiem rozszerzał się także asortyment artykułów spożywczych przekazywanych dla osób potrzebujących. W roku 2007 do osób potrzebujących po raz pierwszy trafiły dania gotowe, dżemy i płatki kukurydziane. Z kolei w 2008 roku potrzebujący otrzymywali dodatkowo musli i kaszę jęczmienną mazurską, a w 2009 roku masło ekstra, herbatniki i krupnik. Następnie w 2010 r. asortyment został rozszerzony o kolejne nowe artykuły (m.in. kaszę manną, kaszę jęczmienną z warzywami, gotowe dania na bazie makaronu, zupę pomidorową). W latach 2004-2011 łącznie najuboższej ludności zamieszkującej w Polsce przekazano 464 tys. ton żywności i 256 mln litrów mleka UHT.

Reasumując, najuboższej ludności przekazano najwięcej mleka UHT, mąki pszennej, makaronów, a także cukru białego i kasz. W 2009 roku przedsiębiorcy zrealizowali ponad 10 tys. dostaw obejmujących 19 różnych artykułów spożywczych, które dostarczono, podobnie jak w roku 2008, do 146 magazynów zlokalizowanych na terenie całej Polski. Odnotowano dynamicznie zwiększające się zaangażowanie lokalnych organizacji charytatywnych (z 2 tys. do 10 tys.).

W grudniu 2010 roku ARR przeprowadziła przetarg dotyczący dostarczenia gotowych artykułów spożywczych do magazynów organizacji charytatywnych w ramach programu w 2011 roku. W wyniku przetargu wyłonieni przedsiębiorcy, w zamian za przyznane Polsce zapasy zbóż i mleka w proszku o łącznej wartości 71,4 mln euro, zobowiązali się dostarczyć żywność do krajowych organizacji charytatywnych.

Tabela 5. Wolumen artykułów spożywczych dostarczonych do magazynów organizacji charytatywnych w Polsce w latach 2004-2011

Artykuły spożywcze	Wielkości w roku [tys. ton]								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	ogółem
Ryż biały ekstra długi	4,2	11,3	7,9	-	-	-	-	6,8	30,2
Makaron wyborowy świderki	1,3	2,0	9,3	16,2	7,5	10,3	7,6	9,0	63,2
Makaron krajanka	0,0	-	-	-	3,3	3,9	4,0	-	11,2
Makaron muszelka	-	-	-	-	-	-	-	4,8	4,8
Makaron z gulaszem	-	-	-	-	-	-	-	11,9	11,9
Odtłuszczone mleko w proszku	4,5	-	-	-	-	-	-	-	4,5
Mleko pełne w proszku	-	-	-	-	-	1,3	0,7	0,3	2,3
Sery topione	-	2,0	1,8	2,0	0,8	2,1	2,1	1,6	12,4
Sery podpuszczkowe dojrzewające	-	1,5	2,8	1,6	2,0	4,0	2,6	2,3	16,8
Mąka pszenna	-	4,5	15,4	20,5	8,7	14,3	15,9	12,9	92,2
Kasza jęczmienna	-	-	-	-	-	-	3,9	-	3,9
Kasza jęczmienna wiejska	-	-	4,7	10,3	3,1	4,1	-	-	22,2
Kasza jęczmienna mazurska	-	-	-	-	2,3	3,6	-	-	5,9
Kasza jęczmienna z warzywami	-	-	-	-	-	-	5,0	8,5	13,5
Kasza manna	-	-	-	-	-	-	-	3,3	3,3
Kasza jęczmienna z gulaszem	-	-	-	-	-	-	-	7,5	7,5
Kasza gryczana	-	-	-	-	-	-	-	1,5	1,5
Cukier biały	-	-	4,2	9,7	7,3	17,8	4,2	-	43,2
Płatki kukurydziane	-	-	-	1,7	2,9	4,4	4,8	6,8	20,6
Dżem	-	-	-	0,6	1,7	4,8	1,5	-	8,6
Dania gotowe	-	-	-	0,1	1,4	4,3	-	-	5,8
Musli	-	-	-	-	1,4	3,0	3,4	4,6	12,4
Krupnik	-	-	-	-	-	4,0	6,0	5,3	15,3
Herbatniki	-	-	-	-	-	2,4	2,3	4,4	9,1
Chleb chrupki żytni	-	-	-	-	-	-	-	1,5	1,5
Masło ekstra	-	-	-	-	-	2,6	1,9	1,0	5,5
Dania gotowe na bazie kaszy	-	-	-	-	-	-	6,9	-	6,9
Dania gotowe na bazie makaronu	-	-	-	-	-	-	10,2	-	10,2
Zupa pomidorowa z makaronem	-	-	-	-	-	-	3,5	-	3,5
Zupa pomidorowa z ryżem	-	-	-	-	-	-	-	8,8	8,8
Kawa zbożowa instant	-	-	-	-	-	0,5	1,5	1,9	3,9
Syrop owocowy (w tys. litrów)	-	-	-	-	-	1,1	-	-	1,1
Mleko UHT (w mln litrów)	-	35	31	38,1	36,8	48,1	38,5	28,9	256,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności ARR w latach 2004-2010 oraz w zakresie 2011 roku na podstawie wstępnych danych ARR.

Rada Europejska 17 czerwca 2010 r. przyjęła nową strategię UE *Europa 2020* dotyczącą zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Do oceny postępów w realizacji tej strategii określono 5 wymiernych celów rozwojowych, w tym wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza przez ograniczenie ubóstwa. KE planuje do 2020 roku wydzwignąć z ubóstwa lub wykluczenia społecznego co najmniej 20 milionów obywateli [*Strategia ...*, 2011, s. 4].

PODSUMOWANIE

Po akcesji do UE Polska uczestniczyła corocznie w programie pomocy żywnościowej i plasowała się w czołówce krajów pod względem wysokości środków finansowych przyznawanych na ten cel. Wsparcie to Polska wykorzystywała w całości. Wzrastała również liczba osób objętych pomocą. Każdego roku rozszerzano asortyment artykułów spożywczych przekazywanych najuboższym (z 3 produktów w 2004 roku do 21 produktów w 2011 r.). Wzrost wolumenu i asortymentu artykułów dostarczanych do organizacji charytatywnych, duże zainteresowanie zwiększaniem pomocy przez lokalne organizacje charytatywne oraz liczna grupa potrzebujących wskazuje, że program pomocy żywnościowej w Polsce jest potrzebny i powinien być kontynuowany.

Do programu przystąpiły w 2007 r. Rumunia, w 2008 r. Bułgaria, a w 2011 r. – Słowacja. Zwiększająca się liczba państw członkowskich biorących udział w tym mechanizmie WPR, wskazuje na znaczne zainteresowanie programem pomocy żywnościowej, który ma istotne znaczenie w przeciwdziałaniu problemom ubóstwa w krajach członkowskich.

Agencja Rynku Rolnego administrując mechanizmem WPR *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej*, przyczynia się do wspierania działań istotnych z punktu widzenia społecznego. W planie działań do 2020 roku KE zakłada podejmowanie dalszych starań i tworzenie programów mających na celu zmniejszenie zjawiska ubóstwa lub wykluczenia społecznego obywateli.

LITERATURA

- Bryk J. 2008: *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej (2004-2008)*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 4, s. 24, 25.
- Cubala M., Pazura M. 2009: *Pomoc żywnościowa w ramach programu PEAD*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 3, s. 24.
- Decyzja Komisji z dnia 21 czerwca 2004 r. zmieniająca decyzję 2003/903/WE przyjmującą plan podziału pomiędzy Państwa Członkowskie zasobów przypisanych do roku budżetowego 2004, przeznaczonych na dostawy żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych dla osób najbardziej poszkodowanych we Wspólnocie (notyfikacja C(2004) 2326).
- Decyzja Komisji z dnia 5 listopada 2004 r. przyjmująca plan podziału pomiędzy Państwa członkowskie zasobów przypisanych do roku 2005, przeznaczonych na dostawy żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych dla osób najbardziej poszkodowanych we Wspólnocie (notyfikacja C(2004) 4356).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, KOM(2010) 758, wersja ostateczna, s. 2.
- Kondraciuk P. 2004: *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższym*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 7, s. 48, 50.
- Nadwyżki żywności dla najuboższej ludności UE*, „Biuletyn Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi” Nr 11-12/2008 s. 20.
- Obwieszczeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu organizacji charytatywnych uprawnionych do uczestniczenia w programie dostarczania żywności dla najuboższej ludności Unii Europejskiej*, (Dz. U. Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej 1/2004.

- Pawłowska M. 2009: Dostarczanie nadwyżek żywności dla najuboższej ludności Unii Europejskiej, VII Forum Polska Spółdzielczość Mleczarska w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia, Augustów, 24-26 września 2009 r., s. 7.
- Rozporządzenia Komisji: nr 1819/2005, 1539/2006, 937/2007, 1146/2007, 182/2008, 983/2008, 1111/2009, 945/2010, 499/2011 przyjmujące plan podziału pomiędzy państwa członkowskie zasobów zapisanych na rok budżetowy, przeznaczonych na dostawy żywności z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie.
- Rozporządzenie Komisji 807/2010 z dnia 14 września 2010 r. *ustanawiające szczegółowe zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące w Unii*, Dz. Urz. UE L 242/9.
- Sochaczewski W. 2005: *Dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 2, s. 10.
- Sochaczewski W. 2006: *Nadwyżki żywności dla najuboższej ludności Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 2, s. 27.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2004 roku, s. 67.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2005 roku, s. 70.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2006 roku, s. 68.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2007 roku, s. 88.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2008 roku, s. 86.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2009 roku, s. 103.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2010 roku, s. 106.
- Stańko A., Stańko S. 2005: *Pomoc żywnościowa dla najuboższych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 3, s. 152-153.
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Krajowy Program Reform, Ministerstwo Gospodarki, s. 4.
- Ubóstwo w Polsce 2010 na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, s. 2 Warszawa 2011.
- Ubóstwo w Polsce na tle krajów Europejskich w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008, GUS Warszawa 2010.
- Ustawa z 11 marca 2004 r. *o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych* (t.j. Dz. U. 2007.231.1702 z zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. 2009.175.1362 z zm.).
www.arr.gov.pl

Marzena Trajer, Krystyna Krzyżanowska

FOOD AID FOR THE POOREST POPULATION IN THE EU

Summary

The study describes the issue of poverty, the range and the scope of food aid transferred to Poland and other Member States within the scheme of the Common Agriculture Policy “Food distribution to the most deprived persons in the European Union”. In Poland, this scheme is administered by the Agricultural Market Agency. In the study, the rules of the food aid program, the requirements for participating in it, the level and the structure of food aid absorption after Poland’s accession to the European Union and the financial support allocated to Member States were discussed.

Adres do korespondencji:

Mgr inż. Marzena Trajer
Agencja Rynku Rolnego
ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa
tel. (22) 661 79 95
e.mail: m.trajer@arr.gov.pl

dr hab. Krystyna Krzyżanowska, prof. SGGW
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: krystyna_krzyzanowska@sggw.pl
tel. 606 804 434