

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii

COM(2010) 486 wersja ostateczna – 2008/0183 (COD)

(2011/C 84/11)

Sprawozdawca: **Eugen LUCAN**

Parlament Europejski, w dniu 23 września 2010 r., oraz Rada, w dniu 8 października 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii

COM(2010) 486 wersja ostateczna – 2008/0183 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 grudnia 2010 r.

Na 468. sesji plenarnej w dniach 19–20 stycznia 2011 r. (posiedzenie z dnia 20 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 4 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u system dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących (PEAD) w Unii jest przejawem wspierania rozwoju gospodarczego rynku żywności i rozpowszechniania wartości europejskich (zwłaszcza zasady solidarności) wśród grup społecznych znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji w UE. Zapewnienie zaopatrzenia w produkty żywnościowe wszystkim obywatelom UE, a zwłaszcza grupom w trudnej sytuacji, powinno pozostać jednym z podstawowych celów polityki rolnej Unii Europejskiej. EKES uważa, że jedynie polityka rolna sprzyjająca trwałości wzrostowi gospodarczemu w tym sektorze będzie mogła zapewnić pomoc grupom społecznym UE w najtrudniejszym położeniu.

1.2 Komitet uważa, że przeprowadzenie przeglądu europejskich ram prawnych jest wskazane i konieczne w kontekście nowych zapisów traktatowych i zmian, jakim podlegał jednolity rynek pod względem cen, zapasów i polityk rynkowych, ale także konkretnych potrzeb poszczególnych państw członkowskich.

1.3 Wziąwszy pod uwagę, że ponad 80 mln obywateli⁽¹⁾ zmaga się z ubóstwem w UE (ponad 16 % ludności europejskiej), a także uwzględniając priorytety roku 2010 ogłoszonego Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym oraz fakt, że w wyniku kryzysu gospodarczego coraz więcej obywateli UE jest zagrożonych coraz poważniejszym ubóstwem, EKES popiera dalsze wdrażanie programu dystrybucji żywności (PEAD) oraz jego stałe finansowanie z budżetu WPR.

1.4 EKES uważa, że program dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii powinien stać się trwałym elementem WPR, zważywszy że instrument ten umożliwia poprawę sytuacji osób szczególnie narażonych, zmagających się z wahaniami rynku żywności. Zarazem program ten przyczynia się do zapewnienia równowagi i stabilizacji wewnętrznego rynku, jako że służy dystrybucji produktów pochodzących z zapasów interwencyjnych i zakupów dokonanych na rynku, a zatem stanowiących artykuły żywnościowe wyprodukowane przez rolnictwo europejskie. Komitet podkreśla potrzebę utrzymania tego rodzaju pośredniej pomocy dla rynku, która stanowi część WPR i jest niezbędna zarówno dla osób w trudnej sytuacji, jak i dla rolników borykających się z obecnym kryzysem.

1.5 Zważywszy na skalę zjawiska niedostatku żywności, które dotyczy ponad 43 mln obywateli europejskich, oraz na pozytywny długoterminowy wpływ PEAD na grupy społeczne w najtrudniejszym położeniu, EKES uważa, że system dystrybucji żywności powinien stale dysponować odpowiednio wysokimi środkami budżetowymi.

1.6 Ewaluacja krajowych i europejskich programów pomocy żywnościowej powinno opierać się na określeniu potrzeb wszystkich osób w trudnej sytuacji, w tym grup najbardziej zagrożonych (bezdomnych dzieci i dorosłych, osób ubiegających się o azyl, pracowników nielegalnych czy nielegalnych imigrantów itd.), którym nie przysługuje żadna pomoc przyznawana według kryterium minimalnego dochodu lub które zazwyczaj nie są uwzględniane w oficjalnych statystykach. Zapobieganie wykluczeniu społecznemu i zwalczanie go mogą być realizowane przede wszystkim poprzez włączenie wszystkich grup osób

⁽¹⁾ Zob. <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=pl>.

w trudnej sytuacji. To one są priorytetem Europejskiego Roku 2010. EKES wnosi, by właściwe organy w państwach członkowskich, definiując kategorie osób w trudnej sytuacji, uwzględniły bazy danych dotyczące osób nieobjętych oficjalnymi statystykami. Bardzo często dane te są dostępne w statystykach organizacji pozarządowych lub charytatywnych.

1.7 Komitet zaleca Komisji zachęcanie państw członkowskich do promowania partnerstw między władzami publicznymi a społeczeństwem obywatelskim, aby umożliwić jak największej liczbie organizacji pozarządowych oraz wolontariuszy udział w procesie dystrybucji żywności. EKES uznaje, że pomoc żywnościowa w ramach PEAD może być uzupełnieniem pomocy socjalnej świadczonej w ramach integracji społecznej osób w trudnej sytuacji.

1.8 EKES uważa, że organizacje pozarządowe i organizacje charytatywne, które proponują pomoc żywnościową i usługi w zakresie opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej (zwłaszcza te, które osobom w trudnej sytuacji udostępniają schronienie, punkty żywienia i placówki pobytu dziennego) powinny mieć możliwość korzystania ze wsparcia w celu pokrycia ponoszonych przez nie kosztów administracyjnych.

1.9 Komitet pozytywnie odnosi się do inicjatywy Komisji, która zgadza się włączyć do zmienionego wniosku poprawkę Parlamentu Europejskiego, który zaleca zwrot kosztów administracyjnych i kosztów magazynowania ponoszonych przez organizacje charytatywne.

1.10 W kontekście obecnego kryzysu gospodarczego, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których dochód na mieszkańca jest niski, a liczba osób w trudnej sytuacji bardzo wysoka, współfinansowanie krajowe mogłoby doprowadzić do biurokratyzacji programów europejskich i sprawić, że staną się one nieoperacyjne. EKES uważa, że sytuacja taka zaszkodziłaby grupom w najtrudniejszej sytuacji w UE i byłaby sprzeczna z zasadami dotyczącymi integracji społecznej propagowanej w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

1.11 Komitet twierdzi, że system pomocy żywnościowej dla osób w trudnej sytuacji musi stać się programem unijnym, finansowanym w 100 % z budżetu WPR. Obecnie to państwa członkowskie, wspólnie z krajowymi organizacjami charytatywnymi, ponoszą koszty związane z wdrażaniem programu (koszt transportu produktów żywnościowych do miejsc magazynowania, koszty administracyjne, koszty transportu i magazynowania, VAT, koszty związane z dodatkowymi usługami socjalnymi uzupełniającymi pomoc żywieniową).

2. Priorytetem roku 2010 jako Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym jest pomoc osobom w trudnej sytuacji, w tym osobom zagrożonym niedostatkami żywności.

2.1 Ponad 80 mln obywateli UE zmagają się z ubóstwem⁽²⁾. 16 % ludności europejskiej jest w trudnej sytuacji, a spośród

nich ponad 43 mln obywateli grozi niedostatek żywności. W 2006 r. w skali UE odsetek ludności zagrożonej niedostatkami żywności wahał się między 2 % w Danii a 37 % na Słowacji. W UE stopa ubóstwa przekracza 20 % przynajmniej w 7 państwach członkowskich. Polska i Niemcy liczą odpowiednio 11 i 9 mln osób zagrożonych ubóstwem. Te dane statystyczne są pewnym dowodem na to, że pomoc żywnościowa jest konieczna.

2.2 Dzieci z rodzin ubogich, osoby starsze, bezdomni, osoby ubiegające się o azyl, imigranci pracujący nielegalnie, osoby dorosłe i dzieci niepełnosprawne to grupy najbardziej narażone na niedożywienie i niewłaściwe odżywianie ze względu na niedostateczne i nieodpowiednie żywienie. W niektórych państwach członkowskich część osób korzystających z pomocy żywnościowej uzyskuje także pomoc socjalną przyznawaną na podstawie kryterium gwarantowanego dochodu minimalnego.

2.2.1 EKES zwraca uwagę na fakt, że dużej liczbie osób w trudnej sytuacji, zwłaszcza bezdomnym, ubiegającym się o azyl oraz nielegalnym pracownikom i imigrantom, nie przysługują żadne zabezpieczenia społeczne i nie są oni uwzględniani w statystykach krajowych. Niektóre z tych osób nie posiadają dowodu tożsamości, wobec czego trudno jest oszacować ich potrzeby socjalne i żywnościowe. Można by przeprowadzić odpowiednią ocenę tych potrzeb we współpracy z organizacjami pozarządowymi lub charytatywnymi.

2.2.2 EKES zaleca, by szczególną uwagę poświęcić dzieciom wywodzącym się z rodzin ubogich, gdyż ich przyzwyczajenia żywnościowe mogą być przyczyną przyszłych problemów zdrowotnych, jak i słabszego rozwoju zdolności kognitywnych i niedostatecznych umiejętności uczenia się. Wobec tego EKES pozytywnie odnosi się do różnicowania produktów dostarczanych w ramach pomocy żywnościowej i uwzględnienie wśród nich owoców i warzyw.

2.3 W ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 walka z ubóstwem jest wspólną odpowiedzialnością. Strategia promowania integracji społecznej i walki z ubóstwem obejmuje kilka priorytetów, takich jak:

- aktywna integracja, opierająca się na zagwarantowaniu minimalnego dochodu, powrocie na rynek pracy, oferowaniu usług socjalnych sprzyjających ponownej integracji;
- zwalczanie ubóstwa wśród dzieci;
- zapobieganie wykluczeniu osób z dostępu do mieszkalnictwa oraz wykluczeniu bezdomnych⁽³⁾.

⁽²⁾ Tamże.

⁽³⁾ Tamże.

W tym kontekście pomoc żywnościowa musi być oferowana wraz z towarzyszącymi jej usługami zdrowotnymi i edukacyjnymi oraz z pomocą społeczną, by umożliwić postęp w integracji zawodowej i społecznej różnych grup osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

3. Wniosek Komisji

3.1 Obecny system dystrybucji żywności opiera się na dostawach produktów z unijnych zapasów interwencyjnych uzupełnianych okresowo zakupem towarów na rynku. Niemniej stopniowe reformy wspólnej polityki rolnej oraz korzystne zmiany cen doprowadziły do stopniowego zmniejszenia zasobów interwencyjnych oraz zakresu dostępnych produktów. W związku z tym zakupy rynkowe powinny również stanowić stałe źródło dostaw dla programu pomocy w celu uzupełnienia zapasów interwencyjnych w przypadku, kiedy zapasy te są niedostępne.

3.1.1 Wniosek w sprawie rozporządzenia zmieniającego podstawowe rozporządzenie w tej sprawie obejmuje przepisy dotyczące dostosowania do postanowień TFUE oraz zasadnicze zmiany dotyczące rozwiązań z dziedziny rolniczej zaproponowane z myślą o programie dystrybucji produktów żywnościowych we wszystkich państwach członkowskich.

3.1.2 Komisja proponuje zmianę ram prawnych w oparciu o następujące elementy: dwa źródła dostaw żywności (żywność pochodziłaby z zapasów interwencyjnych lub z rynku), szerszy zakres produktów żywnościowych przeznaczonych do dystrybucji i bardziej przejrzyste priorytety, perspektywa długoterminowa (3 lata), lepsze monitorowanie i sprawozdawczość, wprowadzenie współfinansowania (stawki współfinansowania przez Unię wynosiłyby 75 % i 85 % w państwach członkowskich objętych Funduszem Spójności w planie na lata 2010-2012. W późniejszym okresie, tj. w planie na lata 2013-2015, stawki współfinansowania przez Unię wynosiłyby odpowiednio 50 % i 75 %).

4. Uwagi ogólne i szczegółowe

4.1 Program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii realizowany jest w 20 państwach członkowskich. W większości z nich dystrybucja żywności odbywa się w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i z ich pomocą.

4.2 W 2006 r. ponad 13 mln osób skorzystało z europejskiego programu dystrybucji żywności (PEAD) w 15 państwach członkowskich. W 2008 r. 19 państw członkowskich uczestniczyło w projekcie wolontariackim dysponującym środkami w wysokości 305 mln euro. W 2009 r. budżet PEAD wzrósł do 500 mln euro, które były przeznaczone dla 20 państw członkowskich uczestniczących w programie.

4.3 Kryzys gospodarczy, zmniejszenie liczby miejsc pracy, podniesie cen niektórych podstawowych produktów spożywczych doprowadziło do zwiększenia się liczby grup szczególnie narażonych. Ocenia się, że liczba osób w trudnej sytuacji stale się zwiększa.

4.4 Finansowanie w 100 % czy współfinansowanie?

4.4.1 Zdaniem Komisji wprowadzenie współfinansowania wzmocniłoby aspekt polityki spójności związany z programem, zagwarantowałoby właściwe planowanie i zwiększyłoby synergię. Komisja dąży do równowagi budżetowej i zwiększenia poziomu odpowiedzialności państw członkowskich. Wyraża zadowolenie, że dzięki wprowadzeniu zasady współfinansowania budżet programu wzrośnie.

4.4.2 Komisja Europejska uwzględniła w swoich obliczeniach zmienną, jaką stanowią prywatne datki organizacji charytatywnych, które mogłyby być uważane za część współfinansowania zapewnianego przez państwa członkowskie. Zarazem EKES uważa, że praca wolontariacka organizacji charytatywnych daje się określić ilościowo i kwalifikuje się do objęcia zasadą współfinansowania.

4.4.3 Parlament Europejski proponuje, by system dystrybucji produktów żywnościowych był finansowany w 100 % z budżetu UE, ze względu na to, że niektóre państwa członkowskie nie będą mogły uczestniczyć w programie, jeśli wymagałyby one stosowania progów współfinansowania. EKES uważa, że państwa członkowskie, które z braku środków nie mogą zapewnić wymaganego poziomu współfinansowania, nie będą mogły osiągnąć celów programu dotyczących stabilizacji rynku i aspektów socjalnych.

4.4.4 EKES uważa, że w systemie współfinansowania z programu pomocy żywnościowej mogliby zostać wykluczeni najubożsi beneficjenci pochodzący z państw członkowskich, w których dochód na mieszkańca jest niski.

4.4.5 EKES zwraca uwagę na fakt, że jednym z celów Europejskiego Roku 2010 jest właśnie „walka z wykluczeniem”. Tymczasem współfinansowanie może doprowadzić do wykluczenia społecznego niektórych grup w trudnej sytuacji właśnie w europejskim roku, którego celem jest m.in. integracja społeczna.

4.4.6 EKES podkreśla, że jeśli wybrane zostanie rozwiązanie polegające na współfinansowaniu, to problemy społeczne i zagrożenie niedostatkiem żywności będą się nasilały. W takim wypadku bowiem część osób w najtrudniejszej sytuacji mogłaby migrować do najbogatszych państw w UE, korzystając ze swobodnego przepływu osób w Unii. Praktycznie oznacza to, że problemy niedostatku żywności niektórych obywateli europejskich zostałyby przeniesione z najuboższych regionów do regionów, w których dochód na mieszkańca jest wyższy.

4.4.7 W sytuacji obecnego kryzysu gospodarczego Komitet twierdzi, że system pomocy żywnościowej dla osób w trudnej sytuacji powinien stać się programem unijnym, finansowanym w 100 % z budżetu WPR.

4.5 EKES pozytywnie odnosi się do wniosku Komisji, by produkty żywnościowe nabywać wyłącznie na rynku europejskim, by przy tej okazji pośrednio wesprzeć rolników europejskich.

4.6 Zwiększenie różnorodności produktów oferowanych w ramach systemu pomocy żywnościowej

4.6.1 Choć trudno jest osiągnąć równowagę żywieniową ze względu na to, że większość produktów w ramach pomocy żywnościowej pochodzi z zapasów interwencyjnych, EKES opowiada się za dostarczaniem produktów żywnościowych możliwie jak najbardziej zróżnicowanych i zdrowych, uwzględniając zalecenia dietetyczne i wytyczne dotyczące sposobu odżywiania się mieszkańców UE.

4.6.2 EKES pozytywnie odnosi się do tego, by środkom pomocy żywnościowej towarzyszyły środki pomocy socjalnej, i zaleca częstą dystrybucję (a nie tylko w wyjątkowych sytuacjach) pomocy żywnościowej, zwłaszcza w miejscach, w których organizacje pozarządowe i władze publiczne proponują dodatkowe usługi (punkty przyjmowania potrzebujących, opieka medyczna, placówki edukacyjne, szkoleniowe, integracja społeczna itd.).

5. Udział i rola społeczeństwa obywatelskiego, organizacji charytatywnych i wolontariuszy

5.1 30 czerwca 2010 r. Komisja Europejska zorganizowała posiedzenie podmiotów zaangażowanych we wdrażanie PEAD. W posiedzeniu tym udział wzięli przedstawiciele 18 organizacji pozarządowych działających w 15 państwach członkowskich, przedstawiciele jednej organizacji europejskiej (Europejski Sojusz na rzecz Zdrowia Publicznego EPHA) oraz przedstawiciele agencji zajmujących się usługami oraz płatnościami.

5.2 W Europie istnieją organizacje pozarządowe⁽⁴⁾, które proponują pomoc żywnościową w sposób zintegrowany, jako jeden z elementów szeregu ogólnych usług socjalnych propo-

nowanych osobom w trudnej sytuacji z myślą o tym, by doprowadzić do coraz wyższego stopnia integracji społecznej.

5.3 Organizacje charytatywne same są w stanie lepiej ocenić wpływ programu, gdyż mają bezpośredni kontakt z osobami w trudnym położeniu. Przekazują następujące zalecenia niektórym beneficjentów programu: poszerzenie gamy rozdawanych produktów żywnościowych w trosce o zapewnienie zrównoważonej diety, stworzenie podstaw prawnych umożliwiających dystrybucję tradycyjnych produktów lokalnych oraz przedłużenie okresu wdrażania programu.

5.4 Udział organizacji pozarządowych i dużej liczby wolontariuszy dowodzi, że społeczeństwo obywatelskie jest wrażliwe na problemy osób w najtrudniejszej sytuacji i wyciąga do nich pomocną dłoń. EKES uważa, że zasada pomocniczości jest przestrzegana, dopóki państwa członkowskie mają swobodę określania procedur i kryteriów niezbędnych do wyznaczenia organizacji, które wezmą udział we wdrażaniu programu. Podobnie, w gestii państw członkowskich leży wybór beneficjentów pomocy żywnościowej. Omawiany program sprzyja rozwojowi stosunków współpracy między organizacjami charytatywnymi a władzami publicznymi.

5.5 W niektórych państwach UE organizacje pozarządowe i organizacje charytatywne zaangażowałyby się głębiej, gdyby istniały wystarczające środki finansowe na pokrycie kosztów administracyjnych. EKES popiera inicjatywę Komisji polegającą na włączeniu do jej zmienionego wniosku poprawki Parlamentu Europejskiego, który domaga się, by koszty administracyjne i koszty magazynowania i transportu (między miejscem składowania i punktem dystrybucji) poniesione przez stowarzyszenia charytatywne mogły być zwracane (patrz art. 27 ust. 7 zmienionego rozporządzenia).

Bruksela, 20 stycznia 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Na przykład Polska dysponuje 44 reprezentacjami regionalnymi, 100 ośrodkami Caritasu, 4 500 pracownikami i 70 000 wolontariuszami, którzy zajmują się wdrażaniem PEAD. Organizacja charytatywna Caritas Polska rozpoczęła działalność w ramach Europejskiego programu pomocy żywnościowej PEAD w 2004 r. Posiada ona 44 punkty składowania i 20 magazyny wyposażone w chłdnie. Caritas Polska przewiduje, że w przyszłości będzie musiał stawić czoła wyzwaniom związanym z zarządzaniem tym programem, z transportem produktów spożywczych i z zakupem dóbr inwestycyjnych.