



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.320.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10613, Panów Posłów Rafała Romanowskiego i Krzysztofa Cieniory, w sprawie potencjalnych nieprawidłowości przy ustalaniu koszyka żywnościowego oraz przygotowywaniu postępowań przetargowych w ramach Podprogramu 2025 Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową (dalej: FEPŻ), proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z treścią Wytycznych Instytucji Zarządzającej (MRPiPS) dla Instytucji Pośredniczącej i beneficjentów-organizacji partnerskich dotyczących działań realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus – Podprogram 2025¹, kwota 695 mln zł, do której odwołują się autorzy interpelacji, nie jest przeznaczona na zakup żywności, lecz stanowi całkowity budżet na realizację wszystkich Operacji w Podprogramie 2025. Ich koszty przedstawiają się następująco:

- na Operację I – zakup artykułów spożywczych w procedurze zamówień publicznych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przeznaczono łącznie 600 mln zł;
- na Operację II – dofinansowanie dla beneficjentów-organizacji partnerskich z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz z tytułu kosztów realizacji środków towarzyszących (działań na rzecz włączenia społecznego odbiorców pomocy żywnościowej) przeznaczono łącznie 84 mln zł²;
- na Operację II a - kwota przeznaczona na dofinansowanie dla beneficjentów-organizacji partnerskich z tytułu kosztów dystrybucji żywności z darowizn przeznaczono 11 mln zł.

Na kwotę środków przeznaczonych na realizację Podprogramu 2025 ma wpływ wiele czynników, przede wszystkim opóźnione rozpoczęcie wdrażania wszystkich Programów w ramach perspektywy 2021-2027. W latach 2022-2023, czyli już w trakcie trwania obecnej perspektywy, były wdrażane ostatnie Podprogramy Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (dalej: PO PŻ)³ celem maksymalnego wykorzystania dostępnych środków i zapewnienia ciągłości pomocy żywnościowej dla osób potrzebujących w czasie przejściowym pomiędzy perspektywami. Zważywszy, że faktyczna realizacja Programu FEPŻ rozpoczęła się dopiero w 2024 r., w pierwszej kolejności wydatkowano środki przewidziane w budżecie Programu na lata 2022 i 2023.

Warto w tym kontekście wspomnieć o podstawowej zasadzie wydatkowania środków europejskich, tj. tzw. zasadzie n+3, zgodnie z którą środki przeznaczone do wykorzystania

¹ Dostęp: <https://www.gov.pl/web/rodzina/podprogram-2025>

² Zgodnie z art. 22 ust. 1 lit. c) i e) rozporządzenia (UE) nr 2021/1057 z 24.06.2021 r. ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), dofinansowanie dla beneficjentów-organizacji partnerskich z tytułu dystrybucji żywności oraz realizacji środków towarzyszących stanowi łącznie 14% wartości żywności dostarczonej do magazynów organizacji w celu dalszej dystrybucji do odbiorców końcowych Programu.

³ Było to możliwe dzięki kwalifikowalności wydatków w perspektywie 2014-2020 do grudnia 2023 r.

w danym roku muszą zostać wydatkowane nie później niż w ciągu 3 kolejnych lat, bez ryzyka ich utraty przez państwo członkowskie. Decyzja o przeznaczeniu większych środków na realizację Podprogramu 2025 jest zatem podyktowana wyłącznie koniecznością ich terminowego wykorzystania – w przeciwnym razie zostałyby bezpowrotnie utracone.

Na następne podprogramy przeznaczone zostaną środki zgodne z treścią tabeli finansowej w programie, uwzględniające ewentualne niewykorzystane środki z lat poprzednich, w tym wszelkie oszczędności powstałe po postępowaniach na zakup żywności. MRPiPS jako Instytucja Zarządzająca czuwa, aby dostępne środki były wykorzystane efektywnie w trakcie całego okresu wdrażania FEPŻ.

Jeśli chodzi o tryb wyboru artykułów spożywczych do zestawu udostępnianego odbiorcom końcowym, zasady pozostają w tym względzie niezmiennie od początku wdrażania PO PŻ.

Trzeba podkreślić, że wytyczne na dany podprogram zawierają wyłącznie wstępne założenia dla realizowanego przez KOWR projektu. Szacowana wstępnie przez KOWR wartość zamówień jest weryfikowana w trakcie postępowań przetargowych i niejednokrotnie ostatecznie okazują się znacznie niższa od pierwotnie planowanego budżetu, określonego w Wytycznych IZ. To samo dotyczy zakładanego składu zestawu produktów. Wielokrotnie nie udało się zrealizować wstępnych założeń z powodu np. konieczności unieważnienia postępowania na zakup danego produktu.

Zwiększenie budżetu na zakup żywności w Podprogramie 2025 nie oznacza wydatkowania środków w sposób niegospodarny. Osoby potrzebujące dostaną pomoc żywnościową o większej wartości i bardziej zróżnicowaną pod względem asortymentowym w porównaniu do lat poprzednich, co nie wpłynie na wartość pomocy w latach kolejnych. O ile w Podprogramie 2023 zestaw dla jednej osoby obejmował 17 artykułów o wartości ok. 270 zł, a w Podprogramie 2024 18 artykułów o wartości ok. 260 zł, to w Podprogramie 2025 będzie on liczył 24 artykuły o szacowanej wartości ok. 460 zł. To wymierna korzyść dla beneficjentów wsparcia.

W procesie wyboru artykułów spożywczych do dystrybucji w danym podprogramie uczestniczą członkowie Zespołu Doradczego ds. Wdrażania FEPŻ (wcześniej: PO PŻ), a wśród nich mający bezpośredni kontakt z odbiorcami pomocy przedstawiciele organizacji partnerskich, odpowiedzialnych za dystrybucję żywności. W trakcie realizacji PO PŻ skład zestawu wielokrotnie modyfikowano ze względu na oczekiwania sygnalizowane organizacjom przez osoby potrzebujące⁴.

Przedstawiciele organizacji partnerskich posiadają praktyczne doświadczenie w prowadzeniu dystrybucji żywności. Dzięki temu przedkładając MRPiPS swoje rekomendacje artykułów mogą całościowo spojrzeć na proces udostępnienia żywności, od dostawy do magazynu aż po jej wydanie odbiorcy końcowemu. Organizacje kierują się względami logistycznymi (łatwość przechowywania, długi termin przydatności do spożycia, opakowania w jak najmniejszym stopniu narażone na uszkodzenia w transporcie, optymalna wielkość opakowań jednostkowych w celu minimalizacji ryzyka zmarnowania żywności po stronie odbiorcy, itp.) z jednej, jak również oczekiwaniami osób potrzebujących z drugiej strony.

⁴ np. włączenie konserw rybnych na wniosek osób niespożywających mięsa; herbatników maślanych jako produktu lubianego przez dzieci, kawy zbożowej jako artykułu szczególnie pożądanego w jadłodajniach wydających posiłki osobom w kryzysie bezdomności, czy miodu nektarowego jako wartościowej alternatywy cukru.

Opisane zasady obowiązują we wszystkich państwach członkowskich UE, które wdrażają programy przeciwdziałania deprywacji materialnej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. Zaangażowanie organizacji w proces doboru artykułów stanowi wypełnienie zasady partnerstwa, o której mowa w najważniejszym akcie prawnym dotyczącym wdrażania Funduszy Europejskich⁵.

Zespół Doradczy do spraw Wdrażania FEPŻ stanowi podstawowe forum komunikacji między IZ a organizacjami partnerskimi oraz przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację programu. Jego członkowie monitorują i aktywnie uczestniczą w opiniowaniu projektów dokumentów wdrożeniowych, w szczególności Wytycznych IZ. Dotychczas, w latach 2023-2024, odbyły się trzy posiedzenia zespołu. W 2024 r. opiniowano projekt sprawozdania końcowego z wdrażania PO PŻ, przekazanego do KE we wrześniu 2024 r. Członkowie zespołu uczestniczyli też w pierwszym Dorocznym Posiedzeniu Przeglądowym Wdrażania Programu FEPŻ z udziałem przedstawicieli KE w grudniu 2024 r. Informacje o działaniach zespołu publikowane są na stronie internetowej pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/zespol-doradczy-do-spraw-wdrazania-fepz-2021-2027>.

System realizacji programu podlega regularnej kontroli zarówno ze strony Komisji Europejskiej w ramach tzw. zarządzania dzielonego (coroczny monitoring i ocena wdrażania), jak również niezależnej Instytucji Audytowej – Ministerstwa Finansów oraz Krajowej Administracji Skarbowej. Wdrażanie FEPŻ odbywa się w pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami, we współpracy z KE i instytucjami krajowymi.

Odnosnie do doboru dystrybuowanych produktów informuję, że każdy z wspomnianych aspektów wpłynął na urozmaicenie asortymentu w Podprogramie 2025. Wspomniane zwiększenie alokacji środków do wykorzystania pozwoliło rozszerzyć zestaw o artykuły wcześniej nieudostępniane. Jeśli chodzi o względy społeczne, ważnych wskazówek dostarczyły wyniki pierwszego w ramach FEPŻ ustrukturyzowanego badania odbiorców końcowych.

Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 23 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EFS+, w 2024 r. Instytucja Zarządzająca we współpracy z organizacjami partnerskimi przeprowadziła to badanie w oparciu o narzędzie opracowane przez Komisję Europejską. W jego ramach za najbardziej przydatne (ponad 83% wskazań) uznano produkty podstawowe - mąkę, olej, cukier, makaron. Równie wysoko oceniono mleko (80% wskazań). Ok. 54% wskazań dotyczyło żywności w puszkach lub gotowych posiłków oraz przetworów mlecznych (ser). Kolejne pod względem popularności grupy artykułów to herbatniki i płatki śniadaniowe oraz artykuły mięsne (po 34% wskazań). Nieznacznie mniejszy udział wskazań otrzymały produkty rybne (28%). Na pytanie o przydatność otrzymanej pomocy dla odbiorców i członków ich gospodarstw domowych, aż 92,5% badanych odpowiedziało twierdząco. Ponadto 4,5% badanych określiło otrzymane wsparcie jako częściowo przydatne, a jedynie 0,6% respondentów uznało pomoc za nieprzydatną. Na pytanie o to, co uczyniłoby pomoc bardziej przydatną w przyszłości, część ankietowanych wskazała zwiększenie ilości żywności przysługującej na osobę, a także urozmaicenie oferowanego asortymentu o nowe artykuły, m.in. dania gotowe.

Zagregowane wyniki badania są dostępne do pobrania ze strony internetowej MRPiPS pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdawczosc>.

⁵ Art. 9 rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 2021/1060 z 24.06.2021 r. tzw. rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – CPR

Rozszerzenie zestawu artykułów spożywczych w Podprogramie 2025 motywowane jest wynikami badania przeprowadzonego wśród beneficjentów wsparcia. Jak podkreślały niejednokrotnie organizacje partnerskie, odbiorcy wskazują na potrzebę zapewnienia zmienności pomiędzy podprogramami (np. artykuły warzywno-owocowe w puszkach – zamiana groszku z marchewką na fasolę białą, itp.). Podobne uzasadnienie przedstawiono dla artykułu na bazie pomidorów. W miejsce wielokrotnie udostępnianego koncentratu zaproponowano passatę (czyli przecier pomidorowy). Podobnie w przypadku dania gotowego – w miejsce klopsików wieprzowych w sosie własnym czy gołąbków w sosie pomidorowym, zakupionych w poprzednich podprogramach, zdecydowano się na dodanie do zestawu produktu o innym smaku. Zarówno do organizacji partnerskich, jak i do IZ docierały sygnały o konieczności zapewnienia lepszej jakości produktów mięsnych, dołączenie do zestawu kiełbasy podsuszanej było na nie odpowiedź.

W uzgodnieniach dotyczących zestawu artykułów spożywczych, poza organizacjami uczestniczą również przedstawiciele KOWR sprawdzający, czy proponowany przez organizację produkt spełnia warunki konkurencyjności m.in. pod względem liczby jego potencjalnych oferentów, parametrów jakościowych, rodzaju i pojemności opakowań jednostkowych, itp. KOWR, jako zamawiający żywność w procedurze zamówień publicznych, odpowiada, we współpracy z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, za określenie szczegółowych wymogów jakościowych dla poszczególnych artykułów.

Formalnego zatwierdzenia zestawu artykułów dokonuje Podsekretarz Stanu w MRPiPS na wniosek dyrektora Departamentu Pomocy Społecznej. MRPiPS nadzoruje realizację FEPŻ i pełni funkcję Instytucji Zarządzającej względem programu. Dla zobrazowania procesu, przekazuję stosowną notatkę służbową (załącznik nr 1) wraz propozycjami artykułów przedstawionymi przez poszczególne organizacje partnerskie w ramach konsultacji (załączniki nr 2-5). Z dokumentów wynika, że uczestnicy konsultacji rekomendowali wprowadzenie do zestawu wielu nowych artykułów, jednakże nie wszystkie z nich, z różnych względów, zatwierdzono. Ze strony KOWR w spotkaniu konsultacyjnym uczestniczyli przedstawiciele Departamentu Wspierania Konsumpcji.

Odnosnie do spotkań przedstawicieli KOWR i MRPiPS z reprezentantami producentów artykułów żywnościowych informuję, że nie są one organizowane, przede wszystkim ze względu na podstawowe zasady horyzontalne wdrażania Funduszy Europejskich, tj. zasadę konkurencyjności, zasadę równego traktowania oraz zasadę przeciwdziałania konfliktowi interesów. Należy przede wszystkim podkreślić, że zakup żywności w programie podlega rygorowi przepisów prawa zamówień publicznych – nie tylko na gruncie prawa krajowego, ale także wspólnotowego. W postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych mogą uczestniczyć wykonawcy ze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej lub należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ogłoszenia są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Postępowania odbywają się więc w trybie otwartym i nieograniczonym.

Przetargi w ramach Programu podlegają obowiązkowej kontroli uprzedniej ze strony Urzędu Zamówień Publicznych. W ciągu ponad dziesięciu lat realizacji PO PŻ, a obecnie FEPŻ nie zidentyfikowano żadnych nieprawidłowości w ich przeprowadzeniu przez KOWR. Kontrole nie wykazały jakichkolwiek uchybień, w tym m.in. żadnych potencjalnie niekonkurencyjnych wymogów wobec poszczególnych artykułów.

Inna kwestia, na którą warto zwrócić uwagę to ogólnopolski charakter zamówień – artykuły są dostarczane do magazynów organizacji partnerskich we wszystkich 16 województwach, a zestaw produktów jest jednolity dla każdego odbiorcy końcowego, niezależnie od jego miejsca zamieszkania. Specyfika programu determinuje szeroki zakres zamówień pod względem ilościowym, co w sposób oczywisty przekłada się na większe zainteresowanie udziałem w postępowaniach ze strony dużych przedsiębiorstw. Niemniej, w historii programu zdarzały się przypadki uczestnictwa konsorcjów, a nierzadko i mniejszych podmiotów. Udział w przetargach jest bowiem otwarty nie tylko dla producentów żywności, ale również dla firm specjalizujących się w handlu artykułami spożywczymi. Nie istnieją żadne formalne przeszkody dla ewentualnego udostępnienia do dystrybucji żywności pochodzącej od mniejszych i lokalnych firm.

Nawiązując do pytania o „nadzór ex-ante nad dokumentacją przetargową KOWR” wyjaśniam, że zgodnie z procedurami obowiązującymi w ramach FEPŻ, MRPiPS jako IZ weryfikuje projekt dokumentacji wyłącznie pod kątem zgodności z zapisami dokumentów wdrożeniowych, w szczególności Wytycznych IZ oraz samej treści programu i rozporządzeń (UE), m.in. pod kątem obowiązków związanych z komunikacją i widocznością. Jak wspomniano wcześniej, przetargi podlegają obowiązkowej kontroli ze strony UZP. Obawy o przejrzystość i konkurencyjność postępowań są zatem nieuzasadnione.

Podkreślam ponownie, że program podlega regularnej kontroli przez Instytucję Audytową – MF i KAS, zarówno pod kątem systemu realizacji w instytucjach (MRPiPS, KOWR) oraz u beneficjentów-organizacji partnerskich, jak i prawidłowości ponoszonych wydatków. Natomiast efektywność, gospodarność i racjonalność wydatkowania środków publicznych jest corocznie weryfikowana przez Naczelną Izbę Kontroli.

Nadzór nad prawidłowym wdrażaniem stanowi bezwzględny wymóg stawiany programom z udziałem środków europejskich, a przede wszystkim niezbędny warunek refundacji środków przez KE.

Załączniki:

1. Notatka z dnia 21 lutego 2025 r. - Zatwierdzenia artykułów wchodzących w skład zestawu dla jednego odbiorcy końcowego do dystrybucji w PP 2025 w ramach FEPŻ.
2. Propozycja artykułów na PP 2025 przedstawiona przez organizacje partnerskie w ramach konsultacji- Caritas Polska
3. Propozycja artykułów na PP 2025 przedstawiona przez organizacje partnerskie w ramach konsultacji- Federacja Polski Banków Żywności
4. Propozycja artykułów na PP 2025 przedstawiona przez organizacje partnerskie w ramach konsultacji- Polski Komitet Pomocy Społecznej
5. Propozycja artykułów na PP 2025 przedstawiona przez organizacje partnerskie w ramach konsultacji- Kościół Starokatolicki w RP

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Katarzyna Nowakowska

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/