

PRAWO DO ODPOWIEDNIEJ ŻYWNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE OSÓB W UBÓSTWIE

Wspólne stanowisko EAPN Polska i Federacji Polskich Banków Żywności
w sprawie pomocy żywnościowej w perspektywie finansowej Unii
Europejskiej 2028-2034

Warszawa, lipiec 2026 r.

Spis treści

Streszczenie stanowiska	2
Executive Summary	5
1. Dlaczego decyzje trzeba podjąć teraz	7
2. Pomoc żywnościowa w polityce przeciw ubóstwu	9
3. Co mówią dane i doświadczenia osób korzystających z pomocy.....	10
4. Lekcje POPŻ 2014-2020 i FEPŻ 2021-2027.....	12
5. Scenariusze perspektywy 2028-2034	14
6. Proponowany model krajowego komponentu: zachować to, co działa, naprawić to, co zawodzi.....	18
7. Zarządzanie, partnerstwo i udział osób doświadczających ubóstwa.....	25
8. Dane, wskaźniki i ewaluacja: mierzyć to, co ważne dla człowieka, nie tylko tony	26
9. Postulaty do Rządu RP	27
10. Postulaty do instytucji Unii Europejskiej	29
11. Lista warunków nie podlegających negocjacji.....	31
12. Zakończenie.....	31
Załącznik A. Proponowane brzmienia przepisów (do wykorzystania w pracach PE i w instrukcjach negocjacyjnych Rządu RP).....	33
Słowniczek skrótów	34
Źródła	35

Streszczenie stanowiska

Z pomocy żywnościowej współfinansowanej przez Unię Europejską korzysta w Polsce około miliona osób rocznie (931 tys. odbiorców w 2025 r.), a bieżący Podprogram 2025 zaplanowano dla około 1,3 mln osób.[18][20] Budżet programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 (FEPŻ) wynosi 583,3 mln euro.[10] W projekcie budżetu UE na lata 2028-2034 znika dotychczasowa gwarancja przeznaczania co najmniej 3% środków społecznych na wsparcie osób najbardziej potrzebujących, a Rada UE w częściowym stanowisku z czerwca 2026 r. dopuściła, by cel „przeciwdziałania deprywacji materialnej” realizować bez faktycznego dostarczania żywności.[2][3] Bez decyzji podjętych w założeniach polskiego Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR) w najbliższych miesiącach pomoc żywnościowa może po 2027 r. utracić budżet, ciągłość i widoczność.

Dlatego EAPN Polska i Federacja Polskich Banków Żywności wzywają Rząd RP oraz instytucje Unii Europejskiej do zagwarantowania po 2027 r. ogólnokrajowego, funkcjonalnie wyodrębnionego komponentu pomocy żywnościowej i materialnej, z chronioną alokacją wykazaną odrębnie w PPKR, własnymi celami, wskaźnikami i sprawozdawczością, stabilnym systemem realizacji oraz współzarządzaniem z organizacjami społecznymi i osobami doświadczającymi ubóstwa.

Rozstrzygnięcie musi zapaść już w założeniach PPKR, których publikacji – mimo deklarowanego terminu „do połowy 2026 r.” – do 10 lipca 2026 r. nie odnaleziono, oraz w mandacie negocjacyjnym Parlamentu Europejskiego przyjmowanym jesienią 2026 r. Próba odtworzenia odrębności pomocy żywnościowej po zatwierdzeniu planu może okazać się nieskuteczna.

Traktujemy pomoc żywnościową jako instrument realizacji prawa do odpowiedniego poziomu życia, w tym wyżywienia (art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych), a nie jako akt dobroczynności ani nagrodę za określone zachowanie. Programy POPŻ 2014-2020 i FEPŻ 2021-2027 stworzyły ogólnokrajowy mechanizm zakupu, dystrybucji i uzupełniania żywności oraz działań towarzyszących. Ewaluacja ex post FEAD przeprowadzona przez Komisję Europejską potwierdza, że pomoc żywnościowa i materialna była skuteczną, niskoprogową formą łagodzenia najbardziej dotkliwych skutków ubóstwa, pełniącą rolę punktu wejścia do dalszego wsparcia, a jej połączenie z dobrowolnymi działaniami towarzyszącymi znacząco zwiększało korzystanie z ofert usług włączenia społecznego.[1]

Doświadczenia POPŻ i FEPŻ ujawniają zarazem istotne słabości: białe plamy terytorialne, przerwy między podprogramami i między perspektywami, bariery transportowe i administracyjne, zbyt małą elastyczność kryteriów dostępu, niedostosowanie części pomocy do potrzeb zdrowotnych i dietetycznych oraz niedostateczne finansowanie rzeczywistych kosztów organizacji lokalnych. System mierzy przede wszystkim liczbę osób, paczek, posiłków i ton żywności; znacznie słabiej mierzy, czy pomoc jest regularna, odpowiednia, dostępna bez stygmatyzacji i czy rzeczywiście poprawia bezpieczeństwo żywnościowe gospodarstw domowych.

EAPN Polska i Federacja Polskich Banków Żywności sprzeciwiają się zastępowaniu pomocy żywnościowej bonami lub kartami.

Trzy warunki podstawowe

1. **Widoczny i chroniony budżet.** W polskim PPKR powstaje ogólnokrajowy komponent pomocy żywnościowej i materialnej z chronioną alokacją, wykazaną odrębnie w wierszu „b) Pomoc żywnościowa i/lub podstawowa pomoc materialna” tabeli 1.7 załącznika V do rozporządzenia PPKR, z własnym systemem realizacji i sprawozdawczością.
2. **Żywność, nie tylko integracja.** Celu dotyczącego deprywacji materialnej nie można wykazać bez faktycznego dostarczania żywności lub podstawowej pomocy materialnej osobom jej potrzebującym; działania włączenia społecznego uzupełniają pomoc rzeczową, ale jej nie zastępują.
3. **Ciągłość od 1 stycznia 2028 r.** Przejście między FEPŻ a nowym okresem odbywa się bez przerwy w dostawach: kwalifikowalność wydatków od początku okresu, nabory organizacji i wytyczne pierwszego podprogramu przed końcem 2027 r., finansowanie pomostowe dystrybucji darowizn i utrzymania sieci.

Siedem standardów nowego programu

1. **Całoroczność i realna dostępność terytorialna** – każdy mieszkaniec w potrzebie ma dostępny kanał pomocy (punkt stały lub mobilny, dowóz) bez nieproporcjonalnego kosztu i czasu dojazdu; kalendarz dystrybucji zsynchronizowany z rokiem szkolnym.
2. **Dostęp według dzisiejszej sytuacji, nie zeszłorocznych zaświadczeń** – automatyczna waloryzacja progów, uproszczona ścieżka kryzysowa oraz ograniczona, sprawdzalna możliwość kwalifikowania przez organizacje partnerskie.
3. **Żywność odpowiednia, zdrowa i możliwa do wyboru** – standard jakości żywieniowej, warianty dostosowane do wieku, zdrowia, alergii, możliwości przygotowania posiłku oraz potrzeb kulturowych lub religijnych; kontrolowane pilotaże bonów, kart i sklepów społecznych.
4. **Pomoc bez wstydu i bez przymusu** – ochrona prywatności, zakaz stygmatyzujących praktyk, brak obowiązku identyfikacji przy odbiorze oraz bezwarunkowy dostęp do żywności, niezależny od udziału w warsztatach, aktywizacji czy innych usługach.
5. **Powszechny bezpłatny posiłek szkolny** jako odrębny, komplementarny instrument realizacji Gwarancji dla Dzieci, finansowany ze środków krajowych, bez uszczuplania pomocy żywnościowej dla gospodarstw domowych.
6. **Pełne finansowanie zdolności organizacji partnerskich i darowizny jako uzupełnienie** – wieloletnie umowy, pokrycie rzeczywistych kosztów personelu, magazynowania, transportu i chłodnictwa, obowiązkowy transfer środków na poziom lokalny; ratowanie żywności wzbogaca program, ale nie zastępuje gwarantowanych zakupów publicznych.

7. **Pomiar rezultatów dla człowieka** – obok ton i liczby odbiorców program mierzy regularność dostępu, bezpieczeństwo żywnościowe (skalą FIES lub równoważnym walidowanym narzędziem), jakość diety, koszty dotarcia, niekorzystanie ze wsparcia mimo potrzeby (non-take-up), doświadczenie stygmatyzacji i poczucie wpływu na kształt pomocy.

Executive Summary

Around one million people in Poland rely each year on food aid co-financed by the European Union (931,000 recipients in 2025, with the current 2025 sub-programme planned for approximately 1.3 million people). The budget of the European Funds for Food Aid programme (FEPŻ) 2021–2027 amounts to EUR 583.3 million. In the draft EU budget for 2028–2034, the existing guarantee that at least 3% of social funds be devoted to supporting the most deprived disappears, and the Council of the EU, in its partial position of June 2026, allowed the objective of addressing material deprivation to be pursued without the actual provision of food. Unless the necessary decisions are taken in the assumptions of Poland's National and Regional Partnership Plan (PPKR) in the coming months, food aid may lose its budget, continuity and visibility after 2027.

EAPN Poland and the Federation of Polish Food Banks therefore call on the Polish Government and the institutions of the European Union to guarantee, after 2027, a nationwide, functionally separate component for food and basic material assistance, with a protected allocation shown separately in the PPKR, its own objectives, indicators and reporting, a stable delivery system, and co-governance with civil society organisations and people experiencing poverty.

The matter must be settled at the stage of the PPKR assumptions — whose publication, despite the declared deadline of "mid-2026", had not been traced as at 10 July 2026 — and in the European Parliament's negotiating mandate to be adopted in autumn 2026. Attempting to restore a separate food aid strand after the plan has been approved may prove ineffective.

We treat food aid as an instrument for realising the right to an adequate standard of living, including food (Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), not as an act of charity or a reward for particular behaviour. The POPŻ 2014–2020 and FEPŻ 2021–2027 programmes created a nationwide mechanism for purchasing, distributing and supplementing food, together with accompanying measures. The European Commission's ex-post evaluation of FEAD confirms that food and material assistance was an effective, low-threshold means of alleviating the most acute effects of poverty, served as an entry point to further support and, combined with voluntary accompanying measures, significantly increased take-up of social inclusion services.

At the same time, the experience of POPŻ and FEPŻ reveals significant weaknesses: territorial blank spots, interruptions between sub-programmes and between programming periods, transport and administrative barriers, insufficiently flexible access criteria, a partial mismatch between the aid provided and health and dietary needs, and underfunding of the real costs borne by local organisations. The system measures above all the number of people, parcels, meals and tonnes of food; it measures far less well whether help is regular, adequate, accessible without stigma, and whether it genuinely improves households' food security.

EAPN Poland and the Federation of Polish Food Banks oppose replacing food aid with vouchers or cards. As set out in chapter 6.5, priority must always go to adequate cash benefits under national income policy and to traditional food aid; any use of vouchers or cards is admissible at most as a pilot — voluntary for recipients, financed from a separate additional envelope, and subject to independent comparative evaluation against both assistance in kind and cash benefits — and must not replace parcels, donations, social shops, the food banks' distribution infrastructure or accompanying measures.

The position rests on three fundamental conditions: (1) a visible and protected budget — a nationwide food and basic material assistance component in the PPKR, with a protected allocation shown separately under line "(b) food and/or basic material assistance" in table 1.7 of Annex V to the PPKR Regulation, with its own delivery system and reporting; (2) food, not integration alone — the material-deprivation objective cannot be reported without the actual delivery of food or basic material assistance to those who need it; social inclusion activities complement assistance in kind but do not replace it; (3) continuity from 1 January 2028 — the transition between FEPŻ and the new period takes place without any interruption in supplies: eligibility of expenditure from the start of the period, calls for partner organisations and guidelines for the first sub-programme before the end of 2027, and bridge financing for the distribution of donations and the maintenance of the network.

The position further sets out seven standards for the new programme: year-round assistance genuinely accessible across the whole country; access based on people's current situation rather than last year's certificates; food that is adequate, healthy and allows choice; assistance free of shame and compulsion, with unconditional access to food; a universal free school meal as a separate, complementary instrument of the European Child Guarantee, financed from national funds; full financing of partner organisations' capacity, with rescued food donations as a complement to — not a substitute for — guaranteed public purchases; and the measurement of results that matter to people, including food security, quality of diet, non-take-up and experiences of stigmatisation.

The full document also contains detailed demands addressed to the Polish Government and to the EU institutions, a list of non-negotiable conditions, and proposed legislative wording for use in the work of the European Parliament and in the negotiating instructions of the Polish Government (Annex A).

1. Dlaczego decyzje trzeba podjąć teraz

W latach 2026-2027 nakładają się trzy procesy, które przesądzą o kształcie pomocy żywnościowej na kolejną dekadę.

Po pierwsze, 6 maja 2026 r. Komisja Europejska przyjęła pierwszą Strategię Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania ubóstwu. Strategia wyznacza ambicję wyeliminowania ubóstwa do 2050 r., potwierdza cel zmniejszenia do 2030 r. liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln, w tym 5 mln dzieci, oraz podkreśla znaczenie godności, zintegrowanego dostępu do wsparcia, przeciwdziałania niekorzystaniu ze świadczeń i udziału osób doświadczających ubóstwa. Strategia odnotowuje też wprost, że wraz ze wzrostem cen żywności „stale rosnąca grupa osób zależy od wsparcia władz lub organizacji w dostępie do żywności albo polega na wsparciu banków żywności”. [4] Zapowiada ustrukturyzowany dialog z osobami doświadczającymi ubóstwa od 2027 r. oraz sieć krajowych koordynatorów do spraw przeciwdziałania ubóstwu – instrumenty, które powinny objąć również pomoc żywnościową.

Po drugie, w 2027 r. wygasa horyzont programowy Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2021-2027 (polityki publicznej z perspektywą do roku 2030). EAPN Polska postuluje przygotowanie Strategii przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności 2028-2034, z celami ilościowymi, realnym planem finansowym i mechanizmem udziału osób doświadczających ubóstwa. Przyszła pomoc żywnościowa powinna stanowić jeden z instrumentów wykonawczych tej strategii, a nie być jedynie operacją logistyczną finansowaną ze środków europejskich. [5]

Po trzecie, trwają negocjacje wieloletnich ram finansowych UE oraz przygotowania polskiego PPKR. Zgodnie z informacjami MFIPR założenia planu miały powstać do połowy 2026 r., a jego przyjęcie przez Radę Ministrów i przekazanie Komisji Europejskiej jest planowane na połowę 2027 r. (według prezentacji MFIPR – najpóźniej do września 2027 r.). [2] To na etapie założeń, podziału alokacji i definiowania reform trzeba zagwarantować odrębność pomocy żywnościowej. Według stanu na 10 lipca 2026 r. nie odnaleziono publikacji przyjętych założeń PPKR ani ogłoszenia ich konsultacji, mimo że deklarowany termin właśnie mija; także wskazywana przez MFIPR jako podstawa planu Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. pozostawała – według dostępnych informacji – projektem przekazanym Radzie Ministrów. Krajowe programowanie wyprzedza więc zakończenie negocjacji prawa unijnego i wymaga równoległego rzecznictwa na poziomie polskim i europejskim.

Zwracamy przy tym uwagę na wymowny fakt. Na posiedzeniu Rady EPSCO 29 czerwca 2026 r. Polska nazwała Strategię przeciwdziałania ubóstwu „milowym krokiem” i „inwestycją w spójność społeczną, kapitał ludzki oraz długofalową konkurencyjność Europy”. W tej samej debacie żadna z 25 delegacji – w tym Polska – nie wspomniała o pomocy żywnościowej, deprywacji materialnej ani bankach żywności. [20] Temat nie ma

dzisiaj w Radzie żadnego „właściciela” i nie obroni się sam. Wzywamy Rząd RP, aby wypełnił tę lukę treścią zgodną z własną deklaracją.

Kalendarz decyzyjny (stan na 10 lipca 2026 r.)

Termin	Wydarzenie	Adresat rzecznictwa
lipiec- wrzesień 2026	finalizacja i konsultacje założeń PPKR (termin „połowa 2026 r.” minął bez publikacji)	MFiPR (Zespół ds. PPKR, w tym grupa robocza ds. spójności wewnętrznej), KSE, MRPiPS
przed 2 września 2026	wkład do opinii EKES SOC/875 w sprawie Strategii przeciwdziałania ubóstwu (grupa analityczna; przyjęcie na sesji plenarnej 21-22 października 2026 r.)	EKES
lato-jesień 2026	negocjacje kompromisów między grupami politycznymi w komisji EMPL PE (rozporządzenie EFS) oraz w komisjach BUDG/REGI/AGRI (rozporządzenie PPKR)	polscy posłowie do PE
ok. 10 listopada 2026	głosowanie EMPL nad sprawozdaniem w sprawie EFS; prognoza głosowań plenarnych: PPKR – 23 listopada, EFS – 14 grudnia 2026 r.	PE
do końca 2026	negocjacje kwot WRF („negotiating box”) w Radzie Europejskiej, w tym losy celu 14%	KPRM, MF, MFiPR
przełom 2026/2027	trilogi PE-Rada-Komisja nad rozporządzeniami PPKR i EFS	Rząd RP, PE
połowa 2027	przyjęcie PPKR przez Radę Ministrów i przekazanie KE	RM
do 30 czerwca 2031	przegląd śródkresowy PPKR i zaprogramowanie 25-procentowej kwoty elastyczności	MFiPR

Stanowisko przekazujemy adresatom przed październikiem 2026 r. Jest ono adresowane przede wszystkim do Rady Ministrów, MFiPR, MRPiPS, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Na poziomie europejskim kierujemy je do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady UE oraz polskich przedstawicieli uczestniczących w negocjacjach; przekazujemy je również EAPN Europe i FEBA.

2. Pomoc żywnościowa w polityce przeciw ubóstwu

2.1. Żywność jako warunek godnego życia

Prawo do odpowiedniego poziomu życia, w tym odpowiedniego wyżywienia, wynika z art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który potwierdza także podstawowe prawo każdego do wolności od głodu. Karta praw podstawowych UE chroni nienaruszalną godność człowieka (art. 1), choć – jak wskazuje europejska federacja banków żywności FEBA – prawo do żywności nie zostało w niej wprost zapisane.[19] Europejski Filar Praw Socjalnych zobowiązuje Unię i państwa członkowskie w szczególności w zasadzie 11 (ochrona dzieci przed ubóstwem), zasadzie 14 (prawo do adekwatnego dochodu minimalnego oraz – dla osób niedysponujących wystarczającymi środkami – do świadczeń zapewniających godne życie) i zasadzie 20 (dostęp do podstawowych usług).

Z tej perspektywy pomoc żywnościowa nie jest aktem dobroczynności ani nagrodą za określone zachowanie. Jest jednym z narzędzi ochrony ludzi przed najbardziej dotkliwymi skutkami niewystarczających dochodów i wykluczenia. Powinna być udzielana z poszanowaniem wyboru, prywatności i podmiotowości człowieka. Uznanie prawa do żywności za zasadę przewodnią wsparcia ma również wymiar praktyczny: jak argumentuje FEBA, ogranicza stygmatyzację i zachęca osoby uprawnione do korzystania z pomocy, redukując zjawisko niekorzystania z uprawnień do pomocy (non-take-up).[19]

Jednocześnie nawet najlepiej zaprojektowany program żywnościowy nie usunie przyczyn ubóstwa. Nie zastąpi adekwatnych wynagrodzeń i świadczeń, dostępnego mieszkania, ochrony zdrowia, transportu i usług społecznych. Pomoc żywnościowa powinna uzupełniać te polityki, a dane z programu powinny sygnalizować, gdzie zawodzi ochrona dochodowa lub dostęp do usług.

2.2. Bezpieczeństwo żywnościowe, a nie tylko liczba kalorii

Ubóstwo żywnościowe ma kilka wymiarów. Może oznaczać brak wystarczającej ilości jedzenia, rezygnację z posiłków, dietę monotonną i ubogą odżywczo, brak możliwości przygotowania ciepłego posiłku, zależność od nieregularnych dostaw albo lęk, czy żywności wystarczy do końca miesiąca. „Ukryty głód” dotyczy także jakości diety: niedoborów składników odżywczych maskowanych przez dostęp do taniej, wysoko przetworzonej żywności.

Przyszły komponent powinien więc służyć bezpieczeństwu żywnościowemu osób w sytuacji deprywacji, rozumianemu jako stabilny fizyczny i ekonomiczny dostęp do odpowiedniej żywności – mierzonemu uznanymi narzędziami, takimi jak skala doświadczeń braku bezpieczeństwa żywnościowego FIES (FAO). Sam wolumen przekazanych produktów nie przesądza, że cel ten został osiągnięty.

3. Co mówią dane i doświadczenia osób korzystających z pomocy

3.1. Dane reprezentatywne: ubóstwo nie spada, dzieci znów najbardziej zagrożone

Według opublikowanych 30 czerwca 2026 r. danych GUS w 2025 r. skrajnego ubóstwa doświadczało 5,3% mieszkańców Polski, czyli około 2 mln osób (2024: 5,2%). Wśród dzieci do 17. roku życia wskaźnik wzrósł z 5,4% do 6,6% – dzieci są znów grupą wieku najbardziej zagrożoną. Ubóstwo relatywne rośnie trzeci rok z rzędu (13,5%). Ubóstwo koncentruje się terytorialnie i społecznie: na pozaaglomeracyjnych obszarach wiejskich skrajne ubóstwo sięga 11,3%, wśród gospodarstw rolników 17,5%, rencistów 12,1%, a w rodzinach z co najmniej trojgiem dzieci 8,9%.[6] Dane te opisują poziom wydatków gospodarstw domowych względem minimum egzystencji (metoda wydatkowa Badania budżetów gospodarstw domowych), a nie bezpośrednio doświadczenie głodu. Pokazują jednak skalę grupy, dla której zakup odpowiedniej żywności konkuruje z opłatami za mieszkanie, energię, transport i leczenie.

Istnieją także reprezentatywne wskaźniki żywnościowe. Według EU-SILC w 2025 r. 3,0% mieszkańców Polski – około 1,1 mln osób – nie było stać na posiłek z mięsem, rybą lub wegetariańskim odpowiednikiem co drugi dzień; wśród osób poniżej progu ubóstwa dochodowego odsetek ten wyniósł 7,8% i wzrost względem 2024 r. (6,8%). Polska wypada wyraźnie lepiej niż średnia UE (8,5%), ale osoby ubogie dochodowo są w Polsce ponad 2,5-krotnie częściej pozbawione pełnowartościowego posiłku niż ogół ludności.[7] Analiza mikrodanych FIES za 2024 r. wskazuje, że umiarkowanej lub ciężkiej niepewności żywnościowej doświadczało około 2,7% osób w wieku 15+, ale co najmniej jednego doświadczenia niepewności – obawy o brak jedzenia, obniżenia jakości lub różnorodności diety – aż 10,4%.[7] Tłem jest szok cenowy: skumulowany wzrost cen żywności w latach 2021-2025 wyniósł według średniorocznych wskaźników GUS około 45-48% i mimo wygaśnięcia inflacji w 2026 r. poziom cen pozostaje trwale wyższy.[6] Badania budżetowe wskazują ponadto, że w 2023 r. 42,4% ludności wydawało na żywność mniej (na osobę), niż wynosi żywnościowy koszyk minimum egzystencji – co nie oznacza, że tak wiele osób głoduje, lecz że bardzo wiele gospodarstw ma budżet zbyt szczupły na dietę uznaną za minimalną i na co dzień wybiera między żywnością a innymi podstawowymi potrzebami.[7]

3.2. Doświadczenia osób korzystających z pomocy

Raport FPBŻ „Niedożywienie i głód w Polsce” z 2023 r. dokumentuje doświadczenia 1003 osób korzystających z pomocy żywnościowej. Prawie 70% badanych deklarowało rezygnację z zakupu żywności na rzecz innej ważnej potrzeby – najczęściej opłat za mieszkanie i leków; niemal 60% pożyczało pieniądze na jedzenie, a 36% doświadczyło głodu, którego nie mogło zaspokoić z powodów finansowych. Jedynie około jedna czwarta badanych deklarowała codzienny ciepły posiłek do syta.[8]

Badanie z 2023 r. nie było badaniem reprezentatywnym dla ludności Polski. Objęto osoby już korzystające z pomocy i dlatego nie może służyć do szacowania ogólnopolskiego

rozpowszechnienia głodu i niedożywienia. Jest natomiast wiarygodnym źródłem wiedzy o mechanizmach rezygnacji z żywności, zadłużania się, ograniczania jakości diety oraz o barierach w systemie wsparcia.

3.3. Ukryty głód dzieci

Raport FPBŻ z 2026 r. „Ukryty głód dzieci” łączy analizę danych zastanych, badanie uczniów, rozmowy z personelem szkół oraz doświadczenia organizacji udzielających pomocy. W niereprezentatywnej próbie 954 uczniów klas IV-VIII w pięciu województwach 23,2% dzieci nie miało drugiego śniadania w szkole, a 15,3% deklaroowało, że często lub zawsze odczuwa głód w domu, w drodze do szkoły albo w szkole.[9]

Wyników tych nie należy uogólniać na wszystkie dzieci w Polsce. Są sygnałem alarmowym – spójnym z reprezentatywnym wzrostem skrajnego ubóstwa dzieci do 6,6% – pokazującym zjawiska, które powinny zostać objęte reprezentatywnym badaniem krajowym. Raport trafnie wskazuje też konsekwencje społeczne: wstyd, wycofanie, trudności z koncentracją, napięcia w rodzinie i unikanie wsparcia, jeżeli droga do posiłku wymaga publicznego ujawnienia ubóstwa.

Szczególnego znaczenia nabierają przerwy w pomocy. Szkoły nie zapewniają posiłków w weekendy, święta, ferie i wakacje, a dostawy FEPŻ odbywają się w cyklach. Dziecko może więc być formalnie objęte kilkoma programami, a mimo to pozostawać bez regularnego dostępu do odpowiedniego posiłku w części roku.

3.4. Grupy, które system obejmuje niewystarczająco

Dokumenty programowe, ewaluacje i badania FPBŻ wskazują na powtarzające się grupy ryzyka:

- osoby pracujące ubogie i gospodarstwa nieznacznie przekraczające kryteria;
- osoby, których bieżącej sytuacji nie oddają dokumenty o wcześniejszym dochodzie;
- samotni rodzice i rodziny wielodzietne;
- osoby starsze, chore i z niepełnosprawnościami, zwłaszcza ponoszące wysokie koszty leczenia i opieki;
- mieszkańcy wsi, małych miast i obszarów wykluczenia transportowego;
- osoby w kryzysie bezdomności, w tym osoby niemające możliwości przechowywania i przygotowania żywności;
- osoby o szczególnych potrzebach dietetycznych;
- dzieci w pieczy, niestabilnych warunkach mieszkaniowych i rodzinach pozostających poza systemem świadczeń;
- migranci i uchodźcy oraz społeczności marginalizowane, w tym społeczność romska – grupy, które napotykają bariery formalne, językowe lub brak zaufania do instytucji i które, jak pokazała ewaluacja ex post FEAD, najczęściej wypadają ze wsparcia opartego wyłącznie na kryteriach dochodowych (żadne państwo nie wskazało Romów wprost jako grupy docelowej, a kryteria dochodowe

systematycznie wykluczały osoby pozostające poza systemami zabezpieczenia społecznego).[1]

Program powinien zachować jednolite minimum praw i standardów, ale umożliwiać różne kanały dotarcia do tych grup.

4. Lekcje POPŻ 2014-2020 i FEPŻ 2021-2027

4.1. Co należy zachować

POPŻ i FEPŻ potwierdziły wartość ogólnokrajowego programu z jedną instytucją zarządzającą oraz wielopoziomową siecią organizacji partnerskich: ogólnopolskich (OPO), regionalnych (OPR) i lokalnych (OPL). Sprawność operacyjną tego modelu potwierdza ewaluacja ex post FEAD: Polska była czwartym co do wielkości dystrybutorem żywności FEAD w UE (463 tys. ton w latach 2014-2022), z czwartą najwyższą intensywnością wsparcia (43 kg żywności na osobę rocznie), a scentralizowane zakupy osiągały konkurencyjne ceny (średnio 1,06 EUR/kg w 2020 r., porównywalnie z Czechami).[1] Centralny zakup daje skalę i przewidywalność, a OPO, OPR i OPL zapewniają wiedzę o społecznościach, magazyny, transport, wolontariat i bezpośredni kontakt z odbiorcami.

FEPŻ 2021-2027, mimo włączenia do EFS+, zachował formę odrębnego programu krajowego. Jego całkowity budżet wynosi 583 333 336 euro, w tym 525 mln euro wkładu UE i 58 333 336 euro wkładu krajowego (według planu finansowego programu), co odpowiada 90% współfinansowania unijnego – wobec 85% w FEAD.[10] Operacje obejmują zakup żywności, wsparcie dystrybucji i dobrowolnych działań towarzyszących oraz wsparcie pozyskiwania żywności z darowizn. FEPŻ podniósł ryczałty dla organizacji z 5%+5% (POPŻ) do 7%+7% wartości żywności i wprowadził obowiązkowy transfer 0,5-1,5% wartości żywności na poziom organizacji lokalnych – w odpowiedzi na diagnozę, że ze 157 mln zł ryczałtów POPŻ organizacje lokalne korzystały „w bardzo ograniczonym zakresie”. [10] Obecne wytyczne wyraźnie zakazują uzależniania żywności od udziału w działaniach towarzyszących. Jest to model, którego podstawowych funkcji i wywalczonych parametrów nie wolno utracić w jednym PPKR.

Należy zachować także możliwość łączenia żywności zakupionej w sposób przewidywalny z żywnością ratowaną przed zmarnowaniem. W POPŻ darowizny stanowiły około 41% łącznego wolumenu (313,5 tys. z 759,5 tys. ton).[12] Świeże produkty z darowizn poprawiają różnorodność pomocy, o ile program finansuje ich odbiór, sortowanie, chłodnictwo i szybką dystrybucję – są jednak nieprzewidywalne: darowizny z sieci handlowych dla banków żywności spadły w 2024 r. o około 4% rok do roku.[18]

4.2. Co wymaga zmiany

Ewaluacja ex ante POPŻ już w 2014 r. wskazywała potrzebę lepszej diagnozy deprivacji żywnościowej, niezależnej ekspertyzy dietetycznej, sprawiedliwego zasięgu terytorialnego, silniejszej sieci organizacji i wskaźników rezultatu.[11] Dwie kluczowe rekomendacje zostały wówczas formalnie odrzucone: niezależna ekspertyza dietetyczna (instytucja

zarządzająca uznana za wystarczającą piramidę żywienia IŻŻ) oraz wskaźnik rezultatu mierzący poprawę dostępu do żywności. W efekcie przez cały okres 2014-2023 monitorowano niemal wyłącznie wolumen pomocy, a Europejski Trybunał Obrachunkowy już w 2019 r. stwierdził, że wkład FEAD w ograniczanie ubóstwa „nie został dotychczas ustalony”. [17] Wnioski te pozostają aktualne.

Sprawozdanie końcowe z realizacji POPŻ potwierdziło nierówności terytorialne (220 gmin, tj. 9%, bez pomocy w Podprogramie 2021 Plus), opóźnienia zamówień skracające okres dystrybucji, wycofywanie się części organizacji lokalnych z powodu rosnących kosztów oraz niezadowolenie części odbiorców z niewielkich lub monotonicznych paczek. [12] Białe plamy od dekady koncentrują się w tych samych województwach (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie: pokrycie 82-84% gmin). W FEPŻ, według protokołu Zespołu Doradczego, w 2025 r. pomocy nie udostępniano w 157 gminach (program działał w 94% gmin), a według odpowiedzi MRPiPS na interpelację nr 15471 – w 257 gminach na koniec 2025 r.; rozbieżność wynika najpewniej z metody liczenia i momentu pomiaru, ale w obu ujęciach oznacza od ok. 6% do ok. 10% gmin bez punktu pomocy. [18][9]

Badanie odbiorców POPŻ z 2022 r. pokazuje również problem kosztów „ostatniej mili”: 48% organizacji lokalnych nie ponosiło dodatkowych kosztów transportu (transport zapewniony albo wydawanie żywności bezpośrednio w organizacji regionalnej), 36% partycypowało w kosztach transportu, 13% pokrywało je samodzielnie, a tylko 3% korzystało z bezpośredniego wsparcia samorządu. [14] Autorzy badania wprost stwierdzili, że środki na dystrybucję są niewystarczające, a ryczałt powinien obowiązkowo trafiać w części na poziom lokalny. Część kosztu publicznego programu jest więc faktycznie przenoszona na organizacje lokalne – co potwierdza rosnące zastępowanie organizacji społecznych przez ośrodki pomocy społecznej w roli OPL: z około 30% w 2020 r. do 49% w 2024 r. i 51,7% w 2025 r., wbrew zapisanemu w programie FEPŻ docelowego wyłączenia OPS z wydawania żywności. [18][10]

Badanie komplementarności FEAD i EFS pokazało, że współpraca była częściej deklarowana niż faktycznie mierzona: 38,7% badanych organizacji POPŻ nie wiedziało, czy ich odbiorcy korzystają ze wsparcia EFS, a jedynie 10,6% deklarowało współpracę z podmiotami EFS. [13] W nowym komponencie nie wystarczy zatem ogólne zobowiązanie do komplementarności. Potrzebne są finansowane lokalne mechanizmy współpracy, dobrowolne skierowania i pomiar, czy odbiorca faktycznie dotarł do odpowiedniej usługi.

4.3. Luka w dokumentacji i twarde fakty o FEPŻ

Dokumentacja FEPŻ jest bogata w wytyczne, formularze, procedury naborów i materiały komunikacyjne, lecz według przeprowadzonej przez nas kwerendy (stan na lipiec 2026 r.) nie zawiera publicznie dostępnej dokumentacji wyników porównywalnego z POPŻ: rocznych sprawozdań opisujących efekty, badania odbiorców, badania non-take-up ani ewaluacji wdrażania. Częściowo wynika to z etapu programu i wspólnej architektury EFS+, ale nie powinno prowadzić do osłabienia publicznej rozliczalności.

Fakty, które znamy, uzasadniają alarm:

- **Przerwa w przejściu między perspektywami.** Program FEPŻ zatwierdzono w grudniu 2022 r., pierwsze wytyczne wydano dopiero we wrześniu 2023 r., a dystrybucję żywności zakupionej przesunięto ostatecznie na czerwiec-grudzień 2024 r. Między końcem dystrybucji POPŻ (2023 r.) a pierwszymi paczkami z zakupów FEPŻ upłynęło około pół roku, a od zatwierdzenia programu – około półtora roku; w okresie przejściowym sieć ratowała jedynie wsteczna kwalifikowalność dystrybucji darowizn (od 8 września 2023 r.). Skargi na opóźnienia dystrybucji były głównym tematem pism odbiorców do instytucji zarządzającej w 2024 r.[18]
- **Spadek liczby odbiorców.** Według informacji instytucji zarządzającej przedstawianych Zespołowi Doradczemu liczba odbiorców spadła z ok. 1,2 mln (2022) i ok. 0,9 mln (2023) do 846 tys. w 2024 r., z częściowym odbiciem do 931 tys. w 2025 r. – wobec średnio ok. 1,3 mln osób rocznie w POPŻ.[18][10]
- **Niekorzystanie ze wsparcia.** Według FPBŻ około 20% osób zakwalifikowanych nie odbiera należnej pomocy; część OPS ogranicza kwalifikowanie do „okien czasowych” (np. pierwszego tygodnia dystrybucji), choć prawo do pomocy trwa przez cały podprogram.[18]
- **Kumulacja środków na końcu okresu.** Z ok. 2,32 mld zł budżetów czterech podprogramów blisko dwie trzecie (1,46 mld zł) przypada na dwa ostatnie (2025 i 2026) – konsekwencja opóźnionego startu, tworząca presję wydatkową i ryzyko utraty środków.[18]

Przed ustaleniem ostatecznego modelu 2028-2034 konieczna jest niezależna ewaluacja bieżącego FEPŻ, obejmująca odbiorców, osoby niekorzystające, organizacje lokalne, jakość żywności, koszty całego łańcucha i rzeczywistą komplementarność z usługami.

5. Scenariusze perspektywy 2028-2034

5.1. Jeden plan nie może oznaczać niewidocznego programu

Komisja Europejska zaproponowała zastąpienie setek krajowych i regionalnych programów zarządzania dzielonego (polityka spójności, WPR, fundusze wewnętrzne) 27 Planami Partnerstwa Krajowego i Regionalnego. Projekt przewiduje powiązanie finansowania z reformami, inwestycjami, kamieniami milowymi i wskaźnikami. Rada przyjęła w czerwcu 2026 r. częściowe stanowiska negocjacyjne dotyczące PPKR i EFS, ale kwestie finansowe oraz część kwestii horyzontalnych nie zostały ostatecznie rozstrzygnięte. Przed przyjęciem prawa konieczne będą negocjacje z Parlamentem Europejskim, który w sprawozdaniu wstępnym w sprawie WRF (A10-0105/2026, przyjętym 28 kwietnia 2026 r.) podtrzymał sprzeciw wobec modelu „jeden plan na państwo”. [2][3]

W ramach jednego PPKR możliwe jest ustanowienie osobnego rozdziału, priorytetu lub jednoznacznie wyodrębnionego działania, z krajowym zarządzaniem i własnym systemem monitorowania.

Wybór stojący przed Polską brzmi: czy w jednym planie powstanie rozpoznawalny, chroniony i rozliczalny komponent żywnościowy, czy pomoc zostanie rozproszona między działania społeczne i poddana corocznej konkurencji z innymi potrzebami.

Co dzieje się z pomocą żywnościową po konsolidacji funduszy, pokazała już poprzednia, mniejsza konsolidacja – włączenie FEAD do EFS+. Ewaluacja ex post FEAD dokumentuje przypadek Szwecji: po wchłonięciu FEAD „nie ma dedykowanych środków EFS+ na dotarcie do najuboższych ani do migrantów z UE – całą pracę wykonują organizacje pozarządowe”, a stabilne źródło żywności dla banków żywności „nie jest zagwarantowane”. Konkluzja ewaluacji: to polityka krajowa, a nie decyzja UE o integracji funduszy, może pozbawić wsparcia najbardziej wrażliwe grupy – co pokazuje, jak wiele zależy od twardych zabezpieczeń prawnych.[1] Z kolei ewaluacja śródkresowa EFS+ ustala, że tam, gdzie wsparcie najuboższych musiało konkurować z innymi celami wewnątrz jednego funduszu, alokacje spadły (na Łotwie o jedną trzecią, w Luksemburgu o trzy czwarte), a po połączeniu zanikło forum wzajemnego uczenia się poświęcone pomocy żywnościowej (FEAD Network).[16] Przy przejściu do jeszcze większej konsolidacji te ryzyka rosną o rząd wielkości.

5.2. Czternastoprocentowe minimum nie zabezpiecza żywności

Projekt Komisji zakładał, że co najmniej 14% odpowiedniej części środków PPKR będzie służyło celom społecznym (art. 10 ust. 5 i art. 22 ust. 2b lit. q rozporządzenia PPKR). Wspólna kategoria obejmuje jednak cztery szerokie obszary: włączenie społeczne, pomoc żywnościową i materialną, Gwarancję dla Dzieci oraz zwalczanie bezrobocia młodzieży (załącznik VI). Bez odrębnej gwarancji kwotowej niemal cała alokacja może zostać przypisana do pozostałych działań, a pomoc żywnościowa otrzymać udział symboliczny, nawet jeżeli potrzeby żywnościowe pozostaną wysokie.

Celu 14% nie można przy tym przedstawiać jako uzgodnionego przez Radę: przepisy finansowe pozostają w nawiasach kwadratowych i zostały wyłączone z częściowego mandatu negocjacyjnego. Ponadto proponowane 14% obejmuje także pożyczki i wydatki ważne współczynnikami, a kwoty przypisane czterem kategoriom społecznym mają charakter jedynie orientacyjny.[2] Warto odnotować, że kategorie dotyczące dzieci i młodzieży są adresowane „szczególnie” do państw z wynikami powyżej średniej UE, natomiast kategoria (b) – pomoc żywnościowa i materialna – nie ma takiego warunku i dotyczy wszystkich państw członkowskich; argument, że Polska ma wskaźniki ubóstwa poniżej średniej UE, nie zwalnia więc z obowiązku adekwatnego zaprogramowania tej kategorii.

Obecne rozporządzenie EFS+ przewiduje odrębne zabezpieczenia: co najmniej 3% na wsparcie osób najbardziej potrzebujących (art. 7 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/1057) oraz co najmniej 5% na ubóstwo dzieci w państwach o ponadprzeciętnym zagrożeniu. W projekcie na lata 2028-2034 takie zabezpieczenia znikają. Skuteczność obecnej koncentracji potwierdza empirycznie ewaluacja śródkresowa EFS+: to właśnie koncentracje tematyczne „odegrały ważną rolę w zapewnieniu, że państwa nadal wspierają obszary, które wcześniej miały dedykowane finansowanie”; aż osiem państw zatrzymało

się dokładnie na wymaganym minimum 3% – poziom minimum przesądza więc o faktycznej alokacji; jednocześnie cel dotyczący deprywacji materialnej osiągnął najwyższą stopę wydatkowania w całym EFS+ (ponad 10% wobec średniej 7,6% na koniec 2024 r.) – pomoc żywnościowa jest wykonawczo najsprawniejszą kategorią społeczną.[16] Według Komisji państwa zaprogramowały na deprywację materialną faktycznie około 4% EFS+, czyli 5,8 mld euro, a z pomocy żywnościowej skorzystało dotąd 31 mln osób w UE.[15]

Powstaje więc paradoks, który należy nazwać wprost: Komisja w dokumentach towarzyszących Strategii przeciwdziałania ubóstwu udokumentowała i potrzebę (8,5% mieszkańców UE nie stać na pełnowartościowy posiłek co drugi dzień), i skuteczność wsparcia – a następnie w projekcie na lata 2028-2034 usunęła jego gwarancję.[15][7]

EAPN – sieć europejska, której stanowisko poparła EAPN Polska – postuluje podniesienie ogólnego minimum społecznego PPKR z 14% do 25%, przeznaczenie co najmniej 10% przyszłego EFS na deprywację materialną oraz poziom współfinansowania 90%. Identyczny postulat 10% zgłosiła FEBA.[19] Punktem pośrednim jest projekt sprawozdania komisji EMPL Parlamentu Europejskiego (PE784.181 z 20 kwietnia 2026 r., sprawozdawcy David Casa i Marit Maij), którego poprawka 28 przewiduje co najmniej 5% przyszłego EFS na deprywację materialną, w tym pomoc żywnościową, przy współfinansowaniu 90%. Nie jest to jeszcze stanowisko Parlamentu, ale stanowi prawnie gotowy, aktualny punkt zaczepienia.[15]

Nasza pozycja jest następująca: bronimy co najmniej obecnego minimum 3% jako nieprzekraczalnej linii obronnej; popieramy koncentrację co najmniej 5% przyszłego EFS z projektu sprawozdania EMPL jako minimum negocjacyjne; za docelowy uznajemy poziom 10% EFS postulowany zbieżnie przez FEBA i EAPN. Odrębna koncentracja na deprywację materialną to nie księgowość, lecz kwestia równości – jest jedną z niewielu gwarantowanych linii finansowania adresowanych wprost do grup najbardziej zmarginalizowanych.

5.3. Ryzyko zastąpienia żywności integracją

W propozycji Komisji załącznik VI pkt (b) rozporządzenia PPKR mówi o przeciwdziałaniu deprywacji materialnej **poprzez** pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną. Częściowe stanowisko Rady mówi o przeciwdziałaniu deprywacji materialnej **w tym poprzez** taką pomoc – czyniąc z żywności jedynie przykład. Równocześnie art. 6 ust. 1 stanowiska Rady wobec rozporządzenia EFS przewiduje wsparcie osób najbardziej potrzebujących przez dystrybucję żywności lub podstawowej pomocy materialnej **albo przez działania włączenia społecznego**. [3] Łącznie oznacza to możliwość formalnie legalnego wygaszenia dystrybucji żywności po 2027 r.

Odnotowujemy zarazem, że tekst Rady zawiera zmiany korzystne: przekształca wsparcie osób najbardziej potrzebujących z możliwości („may”) w obowiązek państw członkowskich („shall”), wzmacnia ochronę godności odbiorców (wyłączenie odbiorców końcowych z kontroli i audytów – art. 6 ust. 3; możliwość wydawania pomocy bez identyfikacji w punkcie odbioru – art. 6 ust. 5 i motyw 19), wprowadza zasadę dodatkowości względem świadczeń

krajowych oraz wpisuje deprywację materialną wprost do celu szczegółowego art. 3 ust. 1 lit. c pkt (iii) rozporządzenia PPKR. Tym bardziej nie ma uzasadnienia, aby obowiązek ten mógł zostać wykonany bez dostarczania żywności osobom jej potrzebującym. Te zdobycze trzeba w trilogach czynnie obronić – przepisy, których nikt nie broni, przepadają w pakietach kompromisowych.

Rozumiemy potrzebę łączenia pomocy z usługami. Ewaluacja ex post pokazuje zresztą, że działania towarzyszące miały bardziej bezpośredni wpływ na pokonywanie pierwszych barier włączenia niż sama dystrybucja – ale to żywność tworzyła warunki, by te działania w ogóle mogły zaistnieć.[1] Nie akceptujemy konstrukcji, która pozwala wykazać realizację celu bez dostarczania żywności. Żywność i integracja odpowiadają na różne, choć powiązane potrzeby – muszą się uzupełniać, a nie zastępować. Przemawia za tym także rachunek ekonomiczny: roczny koszt pomocy żywnościowej w FEAD wynosił średnio 31 euro na osobę, a działań włączenia społecznego – 527 euro na osobę; analiza JRC wykonana dla ewaluacji ex post wskazuje, że wzrost wydatków FEAD o 1 mln euro wiązał się ze zmniejszeniem liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem o około 2 650 (zależność korelacyjna, nie przyczynowa), a według szacunków przywołanych w ewaluacji wystarczy zapobiec jednej hospitalizacji z powodu niedożywienia na 120 osób objętych wsparciem, aby program był kosztowo neutralny.[1]

5.4. Cztery scenariusze finansowania

Scenariusz	Skutek dla pomocy żywnościowej	Ocena
Brak odrębnej koncentracji, tylko wspólny cel społeczny	pomoc konkuruje ze wszystkimi pozostałymi celami i może otrzymać alokację symboliczną; dokładnie ten mechanizm obniżył alokacje na Łotwie i w Luksemburgu po włączeniu FEAD do EFS+[16]	scenariusz wysokiego ryzyka
Utrzymanie obecnego minimum 3% (odtworzenie art. 7 ust. 5 rozporządzenia 2021/1057)	ogranicza regres, ale nie odpowiada automatycznie na ceny, jakość i całoroczność; osiem państw zatrzymuje się dziś dokładnie na minimum	minimum obronne
Koncentracja 5% przyszłego EFS (poprawka 28 projektu sprawozdania EMPL PE784.181, współfinansowanie 90%)	wzmacnia gwarancję i ma aktualny punkt zaczepienia w pracach PE	minimum negocjacyjne, które popieramy
Koncentracja 10% przyszłego EFS postulowana zbieżnie przez FEBA i EAPN, przy minimum społecznym PPKR 25% i współfinansowaniu 90%	pozwała istotnie wzmocnić dostęp, jakość i sieć	wariant docelowy

Niezależnie od wyniku negocjacji unijnych Polska powinna w swoim PPKR określić wiążącą krajową alokację dla pomocy żywnościowej. Europejskie minimum jest zabezpieczeniem dolnym, a nie zamiennikiem rzetelnej krajowej kalkulacji.

5.5. Nie jesteśmy głosem odosobnionym

Postulaty tego stanowiska są polską artykulacją szerokiej koalicji europejskiej:

- **EKES** w opinii SOC/829 (przyjętej 17 lipca 2025 r.) żąda wprost „podniesienia minimalnej alokacji EFS+ na wsparcie dotyczące żywności i deprywacji materialnej” – postulat ten zachowała nawet poprawka grupy pracodawców, jest to więc w EKES konsensus.[19]
- **Parlament Europejski** w raporcie o Strategii przeciwdziałania ubóstwu (A-10-2025-0260, luty 2026, pkt 67) „podkreśla potrzebę zapewnienia specjalnych i odpowiednio finansowanych przydziałów środków finansowych dla banków żywności”.[19]
- **Sprawozdawcy komisji EMPL** proponują 5% przyszłego EFS na deprywację materialną, formułę „poprzez pomoc żywnościową” i współfinansowanie 90% (PE784.181).[15]
- **FEBA** (ponad 350 banków żywności, ponad 12 mln wspieranych osób) i **EAPN Europe** żądają 10% EFS na żywność i pomoc materialną; **koalicja 68 sieci europejskich** (17 marca 2026 r.) broni co najmniej obecnych koncentracji: 25% na włączenie społeczne, 3% na najbardziej potrzebujących, 5% na ubóstwo dzieci, oraz finansowania z dotacji, nie pożyczek.[19]
- **ETUI**, analityczne zaplecze związków zawodowych, ostrzega, że zniknięcie koncentracji tematycznych „grozi ograniczeniem przewidywalnego finansowania najbardziej ochronnych i redystrybucyjnych wymiarów Filaru Praw Socjalnych”.[19]

6. Proponowany model krajowego komponentu: zachować to, co działa, naprawić to, co zawodzi

6.1. Wyodrębnienie programowe i ciągłość instytucjonalna

PPKR powinien zawierać ogólnokrajowy komponent pod roboczą nazwą „Pomoc żywnościowa i bezpieczeństwo żywnościowe osób w sytuacji deprywacji materialnej”. Powinien on mieć:

- jednoznacznie określoną instytucję odpowiedzialną na poziomie krajowym;
- chronioną alokację, wykazaną odrębnie w wierszu (b) tabeli 1.7 załącznika V do PPKR, z gwarancją – zapisaną w opisie kategorii i w konstrukcji działań – że kwota ta finansuje faktyczne dostarczanie żywności i podstawowej pomocy materialnej wraz ze środkami towarzyszącymi, a nie działania zastępcze przypisane do tej kategorii;
- własną diagnozę, cel, mierniki, reformy i inwestycje;
- siedmioletnią perspektywę z wieloletnim planem zakupów i finansowania sieci;

- kamienie milowe i wartości docelowe odporne na cykl dostaw – tak aby opóźnienie pojedynczego zamówienia nie wstrzymywało płatności dla całego działania w modelu „płatności za rezultaty” (art. 65 rozporządzenia PPKR);
- zaprogramowanie w całości w podstawowej części alokacji, a nie w 25-procentowej kwocie elastyczności zamrożonej do przeglądu śródkresowego 2031 r.;
- mechanizm płynnego przejścia między FEPŻ a nowym okresem, zapobiegający przerwie w dostawach;
- publiczne wytyczne, wykazy operacji, sprawozdania i ewaluacje;
- krajową strukturę partnerstwa i monitorowania.

Mechanizm przejścia wymaga konkretów, bo poprzednia zmiana perspektywy wygenerowała wielomiesięczną przerwę w dostawach (rozdz. 4.3). Wymagamy: kwalifikowalności wydatków komponentu od 1 stycznia 2028 r. (zaczep: art. 21 ust. 3 rozporządzenia PPKR), przeprowadzenia naborów organizacji partnerskich i wydania wytycznych pierwszego podprogramu przed końcem 2027 r., prawa do finansowania pomostowego dystrybucji darowizn i kosztów utrzymania sieci w okresie przejściowym (na wzór wstecznej kwalifikowalności darowizn od 8 września 2023 r.) oraz adekwatnego prefinansowania (art. 17 rozporządzenia PPKR).

Należy wykorzystać doświadczenie obecnego modelu MRPiPS-KOWR-OPO-OPR-OPL, ale jego zachowanie nie może być automatyczne. Przed podjęciem decyzji potrzebna jest ocena kosztów, terminowości zamówień, jakości koszyka, przepływów finansowych do organizacji lokalnych i możliwości zastosowania modelu mieszanego. Komponent krajowy powinien być uzupełniony minimalnym standardem komplementarnych działań towarzyszących i dystrybucyjnych w 16 rozdziałach regionalnych PPKR, przy zachowaniu krajowej logistyki zakupów.

6.2. Budżet odpowiadający potrzebom i pełnym kosztom

Za nieprzekraczalne minimum uznajemy utrwalenie standardów wypracowanych w FEPŻ: poziom dofinansowania UE co najmniej 90%, ryczałty dla organizacji partnerskich co najmniej 7% wartości żywności na koszty administracyjne, transportu i magazynowania oraz co najmniej 7% na działania towarzyszące, finansowanie dystrybucji żywności z darowizn stawką jednostkową za kilogram podlegającą corocznej waloryzacji, a także obowiązkowy transfer części środków na poziom organizacji lokalnych – z podniesieniem obecnych widetek 0,5-1,5% wartości żywności, które nie pokrywają rzeczywistych kosztów bezpośredniego wydawania.[10][18] Przypominamy, że już uczestnicy ewaluacji ex post FEAD wskazywali, iż na samą logistykę „potrzeba do 7%” – sam poziom ryczałtu nie rozwiązuje jednak problemu, jeśli środki nie docierają obowiązkowo tam, gdzie koszty są ponoszone.[1]

Kalkulacja na lata 2028-2034 powinna uwzględniać: przewidywaną liczbę osób potrzebujących i skalę niekorzystania mimo potrzeby; ceny żywności oraz wymagany standard jakościowy; całoroczność pomocy; transport, magazynowanie, energię, chłodnictwo i dostępność; wynagrodzenia personelu i koordynację pracy wolontariuszy;

koszty obsługi darowizn; dowóz do osób niemobilnych i punkty mobilne; badania, dane, udział odbiorców i ewaluację; realny budżet informacyjny (obecny budżet komunikacyjny FEPŻ to zaledwie 85 792 euro na siedem lat – kwota niespójna z obowiązkiem aktywnego docierania do osób uprawnionych[10]).

Komponent powinien zawierać rezerwę kryzysową z określonymi z góry przesłankami automatycznego uruchomienia (skok cen żywności powyżej ustalonego progu, klęska żywiołowa, napływ uchodźców, epidemia) – tak aby objęcie pomocą nowych grup nigdy więcej nie odbywało się przez pomniejszenie pomocy dla dotychczasowych odbiorców. W 2022 r. pomoc dla ponad 138 tys. uchodźców z Ukrainy sfinansowano wyłącznie podziałem istniejących zasobów, przez co roczny zestaw spadł do ok. 30 kg i 10 artykułów wobec ok. 50 kg wcześniej.[12] Wzorzec szybkiej reakcji prawnej istnieje: rozporządzenie (UE) 2020/559 w dwa miesiące rozszerzyło kwalifikowalność wydatków FEAD w pandemii.

Nie można opierać efektywności programu na niewidocznej dopłacie organizacji społecznych i wolontariuszy. Wkład społeczny jest wartością dodaną – analizy przywoływane przez FEBA szacują społeczny zwrot z 1 euro zainwestowanego w banki żywności na 8,95-12 euro[19] – ale nie może zastępować publicznej odpowiedzialności za stabilny system.

6.3. Kryteria dostępu i non-take-up

Kryteria dostępu powinny kierować pomoc do osób najbardziej potrzebujących, nie tworząc problemu, gdy niewielkie przekroczenie progu oznacza utratę całej pomocy. Doświadczenie FEPŻ pokazuje właściwy kierunek: próg podnoszono z 235% do 265% i 300% kryterium pomocy społecznej, a dla osób w sytuacji kryzysowej wprowadzono uproszczoną ścieżkę do 500% kryterium.[18] Postulujemy:

- automatyczną coroczną waloryzację progów co najmniej zgodnie ze zmianą kosztów utrzymania i cen żywności;
- okresowy przegląd relacji progu do minimum socjalnego, minimum egzystencji i dochodu rozporządzalnego po niezbędnych kosztach mieszkania, energii oraz leczenia;
- uproszczoną ścieżkę kryzysową przy nagłej utracie dochodu, chorobie, przemocy, bezdomności, pożarze lub innym zdarzeniu losowym – dostępną szybko, zanim pełna procedura administracyjna potwierdzi wszystkie okoliczności;
- prawo organizacji partnerskich do samodzielnego i weryfikowalnego kwalifikowania ograniczonego odsetka odbiorców (na przykład do 5% w podprogramie) na podstawie oświadczenia – na wzór trybu stosowanego wobec osób w kryzysie bezdomności – dla osób w nagłej deprivacji, pracujących ubogich i osób, dla których kontakt z OPS stanowi barierę; wykonalność takich trybów potwierdziły zdalna kwalifikacja ponad 85 tys. osób w 2020 r. i kwalifikowanie uchodźców na oświadczenie od 25 lutego 2022 r.;[12]

- kwalifikowanie otwarte przez cały okres dystrybucji, z zakazem ograniczania go do wyznaczonych „okien czasowych”, oraz trwałe wprowadzenie zdalnego kwalifikowania;
- uproszczenie dokumentowania – wyłączenie odbiorców końcowych z kontroli i audytów w tekście Rady (art. 6 ust. 3 rozporządzenia EFS) daje unijną podstawę do radykalnego uproszczenia ewidencji na poziomie punktu wydawania;
- aktywne docieranie do osób uprawnionych, z informacją cyfrową i tradycyjną, wielojęzyczną oraz dostępną, w tym w tekście łatwym do czytania (ETR) i polskim języku migowym;
- regularne badanie, kto nie korzysta z programu i z jakiego powodu – dotychczasowa miara „pokrycia” (ok. 90% uprawnionych zarejestrowanych w OPS) nie mierzy niekorzystania przez osoby, które w ogóle nie zgłaszają się do OPS.[12]

6.4. Całoroczność i realna dostępność terytorialna

Celem powinno być funkcjonalne objęcie każdej gminy, a nie wyłącznie formalna obecność punktu na mapie. Krajowy standard powinien określić:

- maksymalny akceptowalny czas lub koszt dotarcia;
- minimalną częstotliwość i przewidywalność pomocy;
- harmonogram podprogramów zsynchronizowany z rokiem szkolnym (dystrybucja od września/października do czerwca), eliminujący obecny „martwy” sezon letni oraz kumulację dostaw przekraczającą pojemność magazynów i chłodzi – zgodnie z postulatem zgłoszonym formalnie przez organizacje w Zespole Doradczym FEPŻ;[18]
- rozwiązania dla gmin bez punktu stałego oraz dowóz lub punkt mobilny dla osób niemobilnych i obszarów wykluczenia transportowego;
- dostępność architektoniczną i komunikacyjną;
- plan ciągłości na wakacje, ferie, święta i okresy między podprogramami oraz procedurę awaryjną na wypadek opóźnienia zamówień lub dostaw;
- jawny algorytm podziału środków między regiony, aktualizowany w trakcie okresu, z trwałym mechanizmem przesunięć między województwami w obrębie alokacji organizacji (co najmniej 4% wartości żywności, jak w rozwiązaniach pandemicznych) oraz z odrębnym budżetem rozwoju sieci w regionach o najniższym pokryciu – tak aby elastyczność logistyczna nie utrwałała białych plam;[12]
- standard komunikacji i oznakowania zaprojektowany tak, aby informował o wsparciu UE bez identyfikowania i etykietowania osób korzystających – ewaluacja ex post wskazuje nadmierne oznakowanie, odrębne punkty wydawania produktów unijnych i etykietowanie odbiorców jako „najuboższych” jako praktyki ryzykowne.[1]

Powinna powstać aktualizowana publiczna mapa pokazująca adres, godziny, częstotliwość, dostępne formy pomocy, zasady kwalifikowania, dostępność oraz możliwość dowozu – tworzona z danych już zbieranych przez administrację (CAS/OPS,

sprawozdania OPO), a nie jako nowy obowiązek sprawozdawczy organizacji lokalnych. Dane o małych grupach odbiorców muszą być agregowane tak, by chronić prywatność.

6.5. Jakość żywności, potrzeby dietetyczne i wybór

Skład pomocy powinien wynikać z niezależnej ekspertyzy dietetycznej, danych o potrzebach grup oraz konsultacji z odbiorcami i organizacjami. Niezbędne są:

- minimalny standard wartości odżywczej i różnorodności, z gwarancją, że dopuszczalna redukcja zestawu przy nadmiarze odbiorców nie obniża wartości odżywczej poniżej standardu;
- regularny przegląd koszyka w świetle cen, zdrowia publicznego i informacji zwrotnych;
- warianty dla dzieci, osób starszych, osób z alergiami, chorobami dietozależnymi i trudnościami w gryzieniu lub połykaniu;
- gotowe posiłki albo produkty niewymagające gotowania dla osób bez kuchni;
- uwzględnienie potrzeb kulturowych lub religijnych;
- większy udział warzyw, owoców i innych produktów świeżych przy zapewnieniu łańcucha chłodniczego;
- elastyczne reguły rotacji zapasów dla produktów o długim terminie przydatności;
- mechanizm zgłaszania przez odbiorców produktów nieprzydatnych lub niedopasowanych, tak aby program – a nie osoby korzystające – odpowiadał za ograniczanie marnowania żywności.

Rozporządzenie powinno nadal pozwalać na bony i karty przeznaczone wyłącznie na żywność lub podstawową pomoc materialną (art. 6 ust. 2 tekstu Rady taki zapis zawiera). Bony i karty nie mogą jednak zastępować paczek, darowizn, sklepów społecznych, infrastruktury banków żywności ani działań towarzyszących. Dowody z ewaluacji ex post są mieszane: w Rumunii bony okazały się szybsze i tańsze, zwiększały wybór i anonimowość; utrudniały jednak działania towarzyszące, ograniczały dostęp na obszarach o słabej sieci sklepów, oznaczały utratę korzyści skali zakupów hurtowych, a w Estonii – wyższe ceny detaliczne.[1] Doświadczenie litewskie, przywoływane niekiedy jako dowód przewagi kart, jest w istocie modelem hybrydowym: karty zasilane kwartalnie funkcjonują tam od 2024 r. równoległe z dystrybucją żywności z darowizn prowadzoną przez organizacje pozarządowe oraz z działaniami towarzyszącymi, a nie zamiast nich. Dlatego pilotaże bonów, kart i sklepów społecznych powinny: (1) być finansowane z odrębnej, dodatkowej puli, bez uszczuplania alokacji na zakup i dystrybucję żywności; (2) być prowadzone z udziałem organizacji partnerskich jako realizatorów, a nie wyłącznie operatorów płatniczych; (3) mieć z góry określone kryteria oceny – wpływ na jakość diety, koszty jednostkowe, dostępność na obszarach o słabej sieci handlowej, wykluczenie cyfrowe, doświadczenie godności oraz utrzymanie kontaktu umożliwiającego dobrowolne działania towarzyszące; (4) podlegać niezależnej ewaluacji porównawczej z paczkami, posiłkami i sklepami społecznymi oraz ze świadczeniami pieniężnymi przed jakąkolwiek decyzją o skalowaniu. Udział w pilotażu musi być przy tym w pełni dobrowolny, z zachowaniem równoległego dostępu do pomocy

rzeczowej dla każdej osoby korzystającej. Żadna forma bezgotówkowa nie może zastąpić infrastruktury rzeczowej dystrybucji, która stanowi jedyne zabezpieczenie ciągłości pomocy w sytuacjach kryzysowych. Pierwszeństwo mają zawsze adekwatne świadczenia pieniężne w ramach krajowej polityki dochodowej oraz tradycyjna pomoc żywnościowa; bony i karty pozostają najwyżej rozwiązaniem pilotażowym, które budzi zastrzeżenia Federacji Polskich Banków Żywności.

6.6. Darowizny i przeciwdziałanie marnowaniu żywności

Program powinien wspierać odbiór i dystrybucję żywności ratowanej przed zmarnowaniem. Wymaga to finansowania magazynów, chłodni, pojazdów, personelu, systemów zarządzania zapasami i szybkiej komunikacji z organizacjami lokalnymi.

Warunkiem realnego wykorzystania darowizn są proporcjonalne zasady ewidencji: dla żywności o krótkim terminie przydatności wystarczające powinny być miesięczne listy odbiorców i zbiorcze zestawienia wagowe zamiast indywidualnych potwierdzeń każdego wydania – obecne obciążenia dokumentacyjne zniechęcają część organizacji faktycznie ratujących żywność do udziału w operacji darowizn FEPŻ.[18] Stawka jednostkowa za kilogram darowizn powinna podlegać corocznej waloryzacji i pokrywać pełne koszty odbioru, sortowania, chłodnictwa i szybkiej dystrybucji. Zasady kwalifikowania nie mogą uniemożliwiać natychmiastowego wydania żywności wymagającej niezwłocznej dystrybucji.

Darowizny są jednak ze swej natury nieregularne – podaż darowizn detalicznych już spada (o ok. 4% w 2024 r.).[18] Nie mogą być podstawą wyliczania minimalnego koszyka ani argumentem za ograniczeniem zakupów publicznych. Należy osobno raportować żywność zakupioną i darowaną, jej strukturę, straty oraz wpływ na jakość pomocy.

6.7. Dobrowolne działania towarzyszące

Pomoc żywnościowa może budować zaufanie i otwierać drogę do świadczeń, pomocy prawnej, zdrowotnej, psychologicznej, mieszkaniowej, zatrudnieniowej i usług społecznych. Ewaluacja ex post FEAD potwierdza, że dystrybucja żywności służyła jako zaproszenie do działań towarzyszących, co „najprawdopodobniej znacząco zwiększyło korzystanie z ofert włączenia społecznego przez osoby, które bez niej by o nich nie usłyszały” – a rola programu w doprowadzaniu grup wrażliwych do kontaktu z profesjonalistami „nie może być przeceniona”. [1] Działania te powinny być dostępne, indywidualne i finansowane, ale zawsze dobrowolne.

Nie można uzależniać jedzenia od udziału w aktywizacji, warsztacie, szkoleniu, terapii ani od akceptacji skierowania do usługi. Niedopuszczalne jest także stosowanie wskaźników, które skłaniałyby organizacje do przymusowego „rekrutowania” odbiorców do działań.

Każdy punkt powinien dysponować aktualną informacją o lokalnych usługach i możliwością – za zgodą osoby – wsparcia jej w kontakcie z odpowiednią instytucją. Program powinien mierzyć nie liczbę ulotek i skierowań, lecz faktyczne, dobrowolne dotarcie do usługi oraz uzyskanie należnego świadczenia.

6.8. Dzieci i powszechny posiłek szkolny

Pomoc żywnościowa dla rodzin powinna być częścią realizacji Europejskiej Gwarancji dla Dzieci. Powinna uwzględniać weekendy, wakacje, wykluczenie transportowe, sytuację dzieci w bezdomności i pieczy oraz koszty specjalnych diet.

EAPN Polska i FPBŻ popierają zasadę powszechnego bezpłatnego posiłku szkolnego. Powszechność na poziomie szkoły lub objętych etapów edukacyjnych ogranicza stygmatyzację, poprawia warunki nauki i pozwala dotrzeć także do dzieci z rodzin, które nie zgłaszają się po pomoc mimo potrzeby. Instrument powinien być finansowany ze środków krajowych i skoordynowany z programem „Posiłek w szkole i w domu” 2024-2028 (550 mln zł rocznie z budżetu państwa, miernik ok. 800 tys. osób objętych pomocą, kryterium do 200% kryterium pomocy społecznej – a więc instrument selektywny i węższy), „Programem dla szkół” (ok. 1,7 mln dzieci klas I-V niezależnie od dochodu) oraz komponentem PPKR.[7] Nie może uszczuplać środków przeznaczonych na żywność dla gospodarstw domowych i osób dorosłych. Jadłospisy i organizacja posiłków powinny być konsultowane także z samymi uczniami.

Do uzgodnienia pozostają tempo wdrażania, źródło i mechanizm finansowania oraz docelowy zakres edukacyjny. W każdym wariancie wewnątrz szkoły objętej rozwiązaniem posiłek nie powinien różnicować dzieci według dochodu.

6.9. Stabilna sieć organizacji partnerskich

Organizacje partnerskie wykonują zadanie o charakterze publicznym. Powinny otrzymywać wieloletnie finansowanie, przekazywane terminowo i obejmujące pełne uzasadnione koszty. Mechanizm finansowania powinien docierać również do organizacji lokalnych, na których spoczywa kontakt z odbiorcą, a nie pozostawać wyłącznie na poziomie centralnym lub regionalnym.

Program powinien monitorować udział organizacji społecznych wśród organizacji lokalnych jako wskaźnik zdrowia sieci – rosnące zastępowanie organizacji przez ośrodki pomocy społecznej (z ok. 30% OPL w 2020 r. do ponad połowy w 2025 r.) jest sygnałem przeciążenia i niedofinansowania sektora, a nie rozwiązaniem.[18] W województwach o trwale najniższym pokryciu potrzebny jest finansowany program animacji nowych organizacji lokalnych, obejmujący wsparcie startowe, infrastrukturę, szkolenia i koordynację wolontariatu (w tym odpowiedź na starzenie się liderów organizacji i trudność pozyskania młodych wolontariuszy), z celem obniżenia odsetka gmin bez pomocy poniżej 3%.

Organizacje partnerskie wszystkich szczebli powinny być uprawnionymi beneficjentami pomocy technicznej komponentu (szkolenia, systemy ewidencji, cyberbezpieczeństwo, standardy magazynowe i ochrony dzieci, dostępność, przygotowanie do kontroli) – w POPŻ i FEPŻ pomoc techniczna była zarezerwowana dla instytucji publicznych, a postulat włączenia organizacji odrzucono. System płatności musi przewidywać zaliczki i stabilne prefinansowanie, tak aby organizacje nie kredytowały zadania publicznego z własnych środków (w POPŻ zaliczki uruchomiono dopiero po ok. sześciomiesięcznej procedurze

zmiany rozporządzenia).[12] Wymogi kontrolne – w tym sankcje za uchybienia informacyjno-promocyjne, sięgające dziś pomniejszeń do 3% dofinansowania – muszą być proporcjonalne i nie mogą przenosić ryzyka systemowego na najmniejsze organizacje.

6.10. Głos i skarga osoby korzystającej z pomocy

Uczestnictwo nie może istnieć wyłącznie na szczeblu krajowym. Każda osoba korzystająca z pomocy powinna mieć: (a) dostępną informację o swoich uprawnieniach i zasadach programu; (b) prosty, także anonimowy, kanał zgłoszenia uwagi lub skargi z gwarancją odpowiedzi w określonym terminie; (c) regularną możliwość oceny pomocy (koszyka, godzin, traktowania) w badaniu zbieranym przez podmiot niezależny od wydającego żywność. Organizacje partnerskie powinny otrzymywać finansowanie na prowadzenie lokalnych konsultacji koszyka i organizacji punktów z udziałem odbiorców, a wyniki tych konsultacji powinny trafiać do Krajowej Rady Programu. Ewaluacja ex post FEAD wprost rekomenduje strukturalne włączanie samych odbiorców w projektowanie wsparcia – co dostarczać i jakie działania prowadzić.[1]

7. Zarządzanie, partnerstwo i udział osób doświadczających ubóstwa

Przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego powinna działać Krajowa Rada Programu. Powinna obejmować administrację odpowiedzialną za PPKR i pomoc społeczną, KOWR, reprezentację wszystkich ogólnopolskich organizacji partnerskich, mniejszych organizacji lokalnych, samorządów i OPS/CUS, ekspertów żywieniowych oraz osoby doświadczające ubóstwa i korzystające z różnych form pomocy.

Podstawę dla takiego udziału daje art. 6 projektu rozporządzenia PPKR w brzmieniu częściowego stanowiska Rady: przewiduje zrównoważoną reprezentację partnerów, w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego, podejście oddolne, stosowanie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa (rozporządzenie 240/2014) oraz udział partnerów w przygotowaniu, wdrażaniu i ewaluacji planu i w komitetach monitorujących. Tekst Rady dopuszcza też oparcie partnerstwa w ramach „istniejących mechanizmów krajowych” – naturalną podstawą ciągłości instytucjonalnej jest dorobek Zespołu Doradczego ds. Wdrażania FEPŻ. Rada wykreśliła jednak z art. 55 ust. 1 wymóg, by liczba partnerów w komitetach monitorujących była równa liczbie przedstawicieli administracji lub od niej wyższa – to najpoważniejsze pojedyncze osłabienie zasady partnerstwa w jej stanowisku, tym groźniejsze, że komitety monitorujące zatwierdzają kryteria wyboru operacji (art. 56). Parytet trzeba przywrócić w trilogach, a Polska może i powinna stosować go niezależnie od finalnego brzmienia przepisu – prawo UE wyznacza minimum, nie maksimum.

Osoby doświadczające ubóstwa i korzystające z różnych form pomocy powinny stanowić nie mniej niż jedną piątą składu Rady, być wyłaniane w przejrzystym trybie z udziałem organizacji partnerskich oraz postulowanej przez EAPN Polska Rady Osób z Doświadczeniem Ubóstwa (jako ciała rekomendującego kandydatury), z kadencyjnością, przygotowaniem przed posiedzeniami i wsparciem osoby towarzyszącej. Udział musi być finansowany: zwrot kosztów (także dla przedstawicieli mniejszych organizacji spoza

Warszawy – obecny Zespół Doradczy działa bez zwrotu kosztów podróży), wynagrodzenie za pracę ekspercką, dostępność spotkań i informacja zwrotna o wykorzystaniu rekomendacji – jako obowiązkowa, wyodrębniona pozycja pomocy technicznej. Rada powinna być polskim ogniwem ustrukturyzowanego dialogu z osobami doświadczającymi ubóstwa, który Komisja Europejska uruchamia od 2027 r., oraz partnerem krajowego koordynatora do spraw przeciwdziałania ubóstwu.[4]

Rada powinna uczestniczyć w: zatwierdzaniu diagnozy, standardu dostępności i standardu żywieniowego; opiniowaniu budżetu, planu zakupów i kryteriów naborów; przeglądzie danych i skarg; zatwierdzaniu planów naprawczych dla białych plam i przerw; zlecaniu badań odbiorców i non-take-up; przeglądzie śródkresowym oraz zmianach programu.

Dowody wspierają taki model: w konsultacjach ewaluacji ex post FEAD godność odbiorców była najwyżej ocenioną zasadą horyzontalną (94% respondentów), zasada partnerstwa – drugą (88%), a Komisja rekomenduje systematyczne konsultowanie organizacji partnerskich i włączanie odbiorców w projektowanie wsparcia.[1]

8. Dane, wskaźniki i ewaluacja: mierzyć to, co ważne dla człowieka, nie tylko tony

8.1. Pięć poziomów rozliczalności

Poziom	Przykładowe wskaźniki
Zasoby	realna wartość alokacji; udział środków przekazanych na poziom lokalny; pokrycie kosztów logistyki i personelu
Produkty	liczba osób, posiłków i paczek; tony i struktura produktów; udział żywności świeżej; dowozy i punkty mobilne
Dostęp	funkcjonalne pokrycie gmin; czas i koszt dotarcia; częstotliwość; liczba tygodni bez pomocy; odsetek rezygnacji
Jakość i godność	zgodność ze standardem dietetycznym; możliwość wyboru; warianty zdrowotne; ocena odbiorców; doświadczenie stygmatyzacji i ochrona prywatności; poczucie wpływu na kształt pomocy; odsetek skarg rozpatrzonych w terminie; odsetek rekomendacji osób korzystających i Rady Programu wdrożonych lub odrzuconych z uzasadnieniem
Rezultat	bezpieczeństwo żywnościowe mierzone skalą FIES (FAO) lub równoważnym walidowanym narzędziem, z osobnym modułem dziecięcym; regularność posiłków; jakość diety; skuteczne dotarcie do świadczeń i dobrowolnych usług

Wskaźniki „dla człowieka” powinny uzupełniać wskaźniki ze wspólnej listy unijnej (załącznik I rozporządzenia o ramach wykonania), wymagane w modelu płatności za rezultaty – dlatego zabiegamy również o to, by sama lista unijna zawierała wskaźniki adekwatne dla pomocy żywnościowej. Wyniki należy dezagregować według terytorium, wieku, płci, niepełnosprawności, typu gospodarstwa i innych istotnych cech, stosując progi

agregacji chroniące prywatność. Wskaźniki rezultatu trzeba interpretować z uwzględnieniem cen, dochodów i innych czynników pozostających poza kontrolą programu. Organizacje nie mogą być karane za pogorszenie warunków makroekonomicznych.

8.2. Obowiązkowy cykl badań

Postulujemy:

1. diagnozę i badanie bazowe przed uruchomieniem komponentu – pomiar bazowy jest możliwy od zaraz, bo moduł EU-SILC i FIES już istnieją;
2. reprezentatywny moduł bezpieczeństwa żywnościowego dorosłych i dzieci w badaniach publicznych;
3. coroczne sprawozdanie krajowe z otwartymi, zanonimizowanymi danymi;
4. cykliczne badanie odbiorców, osób rezygnujących i osób uprawnionych niekorzystających;
5. analizę pełnych kosztów ponoszonych przez administrację, organizacje, wolontariuszy i odbiorców;
6. ewaluację ex ante, niezależny przegląd śródkresowy oraz ewaluację ex post – zamawiane przed rozpoczęciem interwencji, zgodnie z rekomendacjami ewaluacji ex post FEAD, które przewidują też ograniczoną liczbę dodatkowych wskaźników rezultatu, dane podłużne zbierane tylko dla jednej-dwóch starannie wybranych operacji oraz badania quasi-eksperymentalne na danych administracyjnych;[1]
7. obowiązkowy plan wdrażania rekomendacji z wyznaczeniem odpowiedzialności i terminów.

Badania nie mogą nadmiernie obciążać osób korzystających ani organizacji. Należy wykorzystywać dane administracyjne, ale wyłącznie przy zachowaniu zasady minimalizacji, bezpieczeństwa i świadomego informowania o sposobie wykorzystania danych.

9. Postulaty do Rządu RP

Wzywamy Rząd RP do:

Realizacja warunku 1 – widoczny i chroniony budżet:

1. niezwłocznego opublikowania i poddania konsultacjom założeń PPKR, wraz z jawnym harmonogramem konsultacji i dostępem partnerów do projektów dokumentów;
2. wpisania do założeń PPKR funkcjonalnie wyodrębnionego krajowego komponentu pomocy żywnościowej i materialnej – jeszcze przed przyjęciem założeń przez Radę Ministrów, nie na etapie późniejszych uzupełnień;
3. wykazania w tabeli 1.7 załącznika V do PPKR, w wierszu „b) Pomoc żywnościowa i/lub podstawowa pomoc materialna”, kwoty wynikającej z krajowej kalkulacji

potrzeb, z gwarancją, że kwota ta finansuje faktyczne dostarczanie żywności i podstawowej pomocy materialnej wraz ze środkami towarzyszącymi;

4. zapewnienia co najmniej realnej zdolności obecnego FEPŻ (w tym parametrów: 90% dofinansowania, ryczałty 7%+7%, waloryzowana stawka za darowizny, obowiązkowy transfer do organizacji lokalnych), powiększonej o koszty całoroczności, jakości, dostępności i pełnego finansowania sieci;
5. przedstawienia przed konsultacjami PPKR diagnozy potrzeb (z uwzględnieniem deprywacji żywnościowej w danych GUS i Eurostat), wariantów budżetu oraz rezerwy kryzysowej z automatycznymi przesłankami uruchomienia;

Realizacja warunku 2 – żywność, nie tylko integracja:

6. zagwarantowania w konstrukcji komponentu, że działania integracyjne i aktywizacyjne nie zastąpią faktycznej pomocy żywnościowej, a dostęp do żywności pozostanie bezwarunkowy;
7. prowadzenia negocjacji w Radzie UE na rzecz silniejszych finansowych i prawnych zabezpieczeń pomocy żywnościowej – zgodnie z kierunkami z rozdz. 10 i załącznika A – oraz uwzględniania deprywacji żywnościowej i materialnej w krajowych dokumentach Semestru Europejskiego, tak aby komponent miał umocowanie w art. 22 ust. 2 lit. b rozporządzenia PPKR;

Realizacja warunku 3 – ciągłość od 1 stycznia 2028 r.:

8. przyjęcia planu przejścia z FEPŻ bez przerwy w dostawach: kwalifikowalność wydatków od 1 stycznia 2028 r., nabory organizacji partnerskich i wytyczne pierwszego podprogramu przed końcem 2027 r., finansowanie pomostowe dystrybucji darowizn i utrzymania sieci, adekwatne zaliczki i prefinansowanie dla organizacji;
9. zaprojektowania kamieni milowych i wartości docelowych komponentu w sposób odporny na cykl dostaw – tak aby opóźnienie pojedynczego zamówienia nie wstrzymywało płatności dla całego działania – oraz zaprogramowania komponentu w podstawowej części alokacji, a nie w kwocie elastyczności zamrożonej do przeglądu śródkresowego; w przeglądzie 2031 r. przewidzenia klauzuli zwiększenia alokacji w razie wzrostu deprywacji materialnej;

Standardy programu i partnerstwo:

10. przygotowania standardów dostępu terytorialnego (w tym kalendarza dystrybucji zsynchronizowanego z rokiem szkolnym), jakości żywieniowej, ochrony godności i działań towarzyszących;
11. reformy kryteriów dostępu: corocznej waloryzacji, ścieżki kryzysowej, ograniczonej kwalifikacji przez organizacje partnerskie, zakazu „okien czasowych” i programu ograniczania niekorzystania z pomocy (non-take-up);

12. zlecenia niezależnej ewaluacji FEPŻ przed zamknięciem programowania 2028-2034 oraz publicznej deklaracji MRPiPS i MFiPR o kontynuacji pomocy żywnościowej po 2027 r. – takiej deklaracji dotąd brak;
13. zapewnienia organizacjom partnerskim wieloletnich umów, terminowego finansowania, zwrotu rzeczywistych kosztów i dostępu do pomocy technicznej; włączenia komponentu do Strategii przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności 2028-2034, zrewidowanego Krajowego Planu Działań Gwarancji dla Dzieci oraz przygotowania rządowego programu powszechnego bezpłatnego posiłku szkolnego z finansowaniem krajowym;
14. powołania Krajowej Rady Programu z gwarantowanym udziałem osób doświadczających ubóstwa i parytetem partnerów w komitetach PPKR – oraz naprawienia obecnej praktyki konsultacyjnej: stanowiska Rządu RP do dokumentów UE dotyczących ubóstwa oraz prace nad założeniami PPKR muszą być konsultowane także z organizacjami przeciwdziałającymi ubóstwu i żywnościowym oraz z osobami doświadczającymi ubóstwa, czego wymaga zasada partnerstwa z art. 6 projektu rozporządzenia PPKR w brzmieniu przyjętym przez samą Radę. Odnotowujemy, że konsultacje stanowiska Rządu do Strategii UE przeciwdziałania ubóstwu (pismo MRPiPS znak DPS-II.7100.6.2026) nie zostało skierowane do EAPN polska (główna federacja organizacji walczących z ubóstwem), a zespół wspierający prace nad PPKR przy RDPP objął jedynie cztery organizacje.[20]

10. Postulaty do instytucji Unii Europejskiej

Poniższe postulaty zachowują ważność niezależnie od tego, czy ostateczna architektura oprze się na jednym Planie Partnerstwa Krajowego i Regionalnego, czy na odrębnym Europejskim Funduszu Społecznym: w każdym wariancie żądamy jednoznacznej formuły „poprzez pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną”, odrębnej minimalnej koncentracji finansowej oraz zakazu substytucji żywności działaniami integracyjnymi. Proponowane dosłowne brzmienia przepisów zawiera załącznik A.

Wzywamy Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę UE do:

1. zachowania obowiązku faktycznego dostarczania żywności lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym: zmiany art. 6 ust. 1 projektu rozporządzenia EFS tak, aby działania włączenia społecznego były elementem uzupełniającym, a nie zamiennym, oraz przywrócenia w załączniku VI pkt (b) rozporządzenia PPKR (COM(2025) 565) formuły przeciwdziałania deprywacji **poprzez** pomoc żywnościową lub materialną, wraz z przywróceniem obowiązku „koncentracji” zasobów;
2. ustanowienia odrębnej minimalnej koncentracji finansowej na deprywację materialną – popieramy poprawki 25 (pkt n) i 28 (art. 2b ust. 5: co najmniej 5% EFS, współfinansowanie 90%) projektu sprawozdania EMPL PE784.181 jako minimum negocjacyjne, a poziom 10% EFS jako wariant docelowy – oraz osobnego raportowania alokacji i wykonania;

3. utrzymania co najmniej 14-procentowego minimum społecznego (art. 10 ust. 5 i art. 22 ust. 2b lit. q rozporządzenia PPKR), finansowania pomocy odpowiadającej na podstawowe potrzeby z dotacji, a nie z pożyczek wliczanych do celu społecznego, oraz „odmrożenia” i skonkretyzowania motywu 12 rozporządzenia EFS o minimalnym udziale EFS w PPKR;
4. zastąpienia orientacyjnych kwot dla czterech kategorii społecznych wiążącymi i publicznie wskazanymi alokacjami (ostatnie zdanie załącznika VI i tabela 1.7 załącznika V);
5. utrzymania wysokiego poziomu współfinansowania, aby pomoc dla najuboższych nie zależała od zamożności państwa lub regionu;
6. utrzymania w ostatecznym tekście korzystnych zmian przyjętych przez Radę: obowiązkowego charakteru wsparcia osób najbardziej potrzebujących („shall”, art. 6 ust. 1 rozporządzenia EFS), wyłączenia odbiorców końcowych z kontroli i audytów (art. 6 ust. 3), możliwości wydawania pomocy bez identyfikacji w punkcie odbioru (art. 6 ust. 5 i motyw 19), zasady dodatkowości względem świadczeń krajowych oraz wpisania deprywacji materialnej do celu szczegółowego art. 3 ust. 1 lit. c pkt (iii) rozporządzenia PPKR;
7. przywrócenia w art. 55 ust. 1 rozporządzenia PPKR parytetu partnerów w komitetach monitorujących oraz skreślenia rozszerzonej derogacji od zasady partnerstwa (art. 6 ust. 5);
8. zachowania możliwości stosowania bonów i kart wyłącznie w formie dobrowolnych, dodatkowo finansowanych i niezależnie ocenianych pilotaży, niezastępujących faktycznego dostarczania żywności, z właściwymi zabezpieczeniami oraz wymogu poszanowania godności, prywatności i zbilansowanej diety;
9. uznania kosztów zdolności organizacji partnerskich, infrastruktury i dotarcia za pełnoprawny element interwencji oraz utrzymania forów wzajemnego uczenia się dla pomocy żywnościowej (następcy FEAD Network / Community of Practice on Material Support);
10. zagwarantowania znaczącego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób doświadczających ubóstwa w programowaniu, monitorowaniu i ewaluacji;
11. włączenia do rozporządzenia o ramach wykonania (Performance Regulation) i jego załącznika I wskaźników produktu i rezultatu adekwatnych dla pomocy żywnościowej (osoby, regularność wsparcia, wolumen, pokrycie terytorialne, bezpieczeństwo żywnościowe), a nie wyłącznie wskaźników aktywizacyjnych;
12. zapewnienia ciągłości finansowania od 1 stycznia 2028 r., niezależnie od czasu zatwierdzania planów i operacji – z wykorzystaniem kwalifikowalności od 1 stycznia 2028 r. (art. 21 ust. 3 rozporządzenia PPKR) i adekwatnego prefinansowania (art. 17);
13. uznania w pracach nad przyszłymi ramami polityki społecznej UE prawa do odpowiedniej żywności, wynikającego z art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, za zasadę przewodnią wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących – jego uznanie ogranicza stygmatyzację i zachęca osoby uprawnione do korzystania ze wsparcia.

11. Lista warunków nie podlegających negocjacji

Co do wszystkich pozostałych rozwiązań jesteśmy gotowi rozmawiać o wariantach – poniższe warunki uznajemy jednak za nienegocjowalne. Nie zaakceptujemy modelu, w którym:

1. pomoc żywnościowa nie ma odrębnej, chronionej alokacji i rozpytywa się w ogólnej kategorii włączenia społecznego;
2. działania integracyjne albo aktywizacyjne zastępują faktyczną pomoc żywnościową;
3. udział w usłudze, szkoleniu lub aktywizacji warunkuje otrzymanie jedzenia;
4. darowizny zastępują gwarantowane zakupy publiczne;
5. bony lub karty zastępują paczki, darowizny, sklepy społeczne, infrastrukturę dystrybucji rzeczowej albo działania towarzyszące;
6. program działa sezonowo albo pozostawia trwałe białe plamy;
7. koszty personelu, transportu i magazynowania są systemowo przerzucane na organizacje i wolontariuszy;
8. naruszana jest godność osób korzystających: dzieci są publicznie różnicowane według ubóstwa rodziny, a wymogi widoczności funduszy realizowane są kosztem prywatności i anonimowości odbiorców.

Pozostałe wymagania – adekwatne kryteria, jakość i zdrowotność pomocy, pomiar rezultatów, zakaz zastępowania środkami europejskimi stabilnego finansowania krajowej polityki dochodowej, posiłków szkolnych i usług publicznych – traktujemy jako standardy programu opisane w rozdziałach 6 i 8, których realizację będziemy monitorować.

12. Zakończenie

Polska ma dziś sieć, doświadczenie i partnerów zdolnych do prowadzenia nowoczesnej pomocy żywnościowej. Nie zaczynamy od zera. Zadaniem perspektywy 2028-2034 powinno być zachowanie tego, co działa, oraz usunięcie problemów, które powtarzają się od ewaluacji ex ante POPŻ: nierównego dostępu, przerw, zbyt wąskich kryteriów, niedostatecznej jakości danych i niewystarczającego finansowania organizacji.

Jednolity PPKR może ułatwić łączenie reform i inwestycji, ale tylko pod warunkiem, że integracja nie stanie się synonimem niewidoczności. Pomoc żywnościowa potrzebuje własnego budżetu, odpowiedzialności i wskaźników. Działania społeczne mają prowadzić od paczki lub posiłku do pełniejszej ochrony praw i usług, lecz nie mogą sprawić, że sama żywność zniknie.

Do wspólnej pracy wnosimy realne aktywa: sieć 31 banków żywności współpracujących z około 3,2 tys. organizacji lokalnych, doświadczenie czterech ogólnopolskich organizacji partnerskich, własne badania potrzeb z lat 2023 i 2026, udział w Zespole Doradczym FEPŻ oraz kontakty z sieciami europejskimi – EAPN Europe i FEBA – którym przekazujemy to stanowisko również jako pierwszy sygnał problemów wprowadzonych przez Radę w czerwcu 2026 r. Wzywamy Rząd RP do rozpoczęcia prac nad komponentem razem z

organizacjami partnerskimi i osobami doświadczającymi ubóstwa jeszcze na etapie założeń PPKR. Deklarujemy gotowość do udziału w diagnozie, kalkulacji potrzeb, projektowaniu standardów, pilotażach i monitorowaniu programu.

Załącznik A. Proponowane brzmienia przepisów (do wykorzystania w pracach PE i w instrukcjach negocjacyjnych Rządu RP)

Przepis	Stan (Rada, VI 2026)	Proponowane brzmienie
Załącznik VI pkt (b) rozporządzenia PPKR (COM(2025) 565)	„to address material deprivation, including through food and/or basic material assistance...”	Przywrócić brzmienie Komisji: „to address material deprivation through food and/or basic material assistance to the most deprived persons and providing accompanying measures supporting their social inclusion” (skreślić dodane przez Radę „including”)
Załącznik VI, zdanie wstępne, oraz art. 22 ust. 2b lit. (g) PPKR	„shall also allocate resources”	Przywrócić: „shall concentrate resources”; dodać: „The indicative amount for the category referred to in point (b) shall not be lower than [3][5] % of the resources counted towards the minimum share referred to in Article 22(2b), point (q).”
Art. 6 ust. 1 rozporządzenia EFS (COM(2025) 558)	„shall provide support ... through the distribution of food and/or basic material assistance or through social inclusion activities ”	Wariant minimalny: zastąpić „or” przez „ and ”; wariant ostrożniejszy: „...or, in duly justified cases and provided that food deprivation is addressed by other means , through social inclusion activities...”
Art. 6 ust. 3 i 5 oraz motyw 19 rozporządzenia EFS	dodane przez Radę przepisy godnościowe (wyłączenie odbiorców z kontroli i audytów; brak obowiązku identyfikacji)	Zachować bez zmian; rozważyć wzmocnienie motywu 19
Art. 55 ust. 1 rozporządzenia PPKR	Rada skreśliła parytet partnerów	Przywrócić: „The number of such partners shall be equal or superior to members belonging to authorities or intermediate bodies.”
Art. 6 ust. 5 rozporządzenia PPKR	Rada rozszerzyła derogację od partnerstwa na wydatki obronne	Skreślić rozszerzenie derogacji na art. 3(1)(b)(i)
Motyw 12 rozporządzenia EFS	minimalny udział EFS w PPKR – w nawiasach	Poprzeć „odmrożenie” i skonkretyzowanie minimalnego udziału EFS

Przepis	Stan (Rada, VI 2026)	Proponowane brzmienie
Rozporządzenie o ramach wykonania, załącznik I	wskaźniki negocjowane równolegle	Dodać wskaźniki produktu i rezultatu adekwatne dla pomocy żywnościowej i materialnej (osoby unikalne, regularność wsparcia, wolumen, pokrycie terytorialne, środki towarzyszące)

Słowniczek skrótów

PPKR – Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (projektowany jeden plan na państwo członkowskie na lata 2028-2034); **FEAD** – Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (2014-2020); **POPŻ** – Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020; **FEPŻ** – program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027; **EFIS/EFIS+** – Europejski Fundusz Społeczny / Europejski Fundusz Społeczny Plus; **OPO/OPR/OPL** – organizacje partnerskie: ogólnopolskie / regionalne / lokalne; **OPS/CUS** – ośrodek pomocy społecznej / centrum usług społecznych; **KOWR** – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa; **IZ** – instytucja zarządzająca; **ZD FEPŻ** – Zespół Doradczy ds. Wdrażania FEPŻ; **non-take-up** – niekorzystanie z przysługującego wsparcia; **AROPE** – wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym; **FIES** – skala doświadczeń braku bezpieczeństwa żywnościowego (FAO); **CSR** – zalecenia dla poszczególnych krajów w Semestrze Europejskim; **WRF/MFF** – wieloletnie ramy finansowe UE.

Źródła

- [1] Komisja Europejska, *Ex-post evaluation of the 2014-2020 Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)*, SWD(2025) 189 final (części 1-3) i SWD(2025) 190 final (streszczenie), Bruksela, 9.07.2025, <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/news/evaluation-confirms-strong-impact-fead-support>. Przywołane ustalenia: skuteczność i rola punktu wejścia (s. PDF 26-29, 38, 53); analiza JRC (s. PDF 27-28, 173-174); koszty jednostkowe 31/527 EUR (s. PDF 37, 211); argument zdrowotny (s. PDF 38, 183-184); dane dla Polski (s. PDF 197-208, 251-260); Romowie i kryteria dochodowe (s. PDF 31, 47, 63); widoczność a stygmatyzacja (s. PDF 54, 68-69); przypadek Szwecji i wnioski z konsolidacji (s. PDF 291-294); rekomendacje badawcze (s. PDF 60-61, 65-68); ryczałt „do 7%” (s. PDF 289); bony (s. PDF 41-42, 59-60; zał. X, s. PDF 130).
- [2] Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i obszarów wiejskich, rybołówstwa i mórz, dobrobytu i bezpieczeństwa na lata 2028-2034 („rozporządzenie PPKR/NRPP”), COM(2025) 565 final, 16.07.2025, procedura 2025/0240(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0565> (załączniki, w tym zał. V i VI: cellar:0d5ded06-639d-11f0-bf4e-01aa75ed71a1); Rada UE, ST 10559/26, częściowe podejście ogólne z 16.06.2026; MFiPR, Departament Strategii, prezentacja „Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034” (materiał na spotkanie Zespołu ds. PPKR, marzec 2026; MFiPR, komunikat z 27.03.2026 o pierwszym posiedzeniu Zespołu ds. PPKR, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/pierwsze-posiedzenie-zespołu-ds-przygotowania-planu-partnerstwa-krajowego-i-regionalnego>; Parlament Europejski, sprawozdanie wstępne w sprawie WRF 2028-2034, A10-0105/2026, przyjęte 28.04.2026.
- [3] Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny w ramach Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034, COM(2025) 558 final, procedura 2025/0239(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0558>; Rada UE, ST 11257/26, częściowe podejście ogólne z 29.06.2026 (EPSCO), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11257-2026-INIT/en/pdf> (art. 2 pkt 3, art. 6, motyw 19).
- [4] Komisja Europejska, *The European Union's Anti-Poverty Strategy: addressing and preventing poverty from childhood to old age*, COM(2026) 538 final, 6.05.2026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52026DC0538> (żywność: s. 14, 22; dialog i koordynatorzy: s. 26-27); *Principles for effective anti-poverty policies*, SWD(2026) 771 final.
- [5] EAPN Polska, *Stanowisko w sprawie wdrażania w Polsce Strategii Unii Europejskiej przeciwdziałania ubóstwu*, Warszawa, czerwiec 2026.
- [6] GUS, *Zasięg zagrożenia ubóstwem ekonomicznym w Polsce w 2025 r.*, informacja sygnałna, 30.06.2026, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-zagrozenia-ubostwem-ekonomicznym-w-polsce-w-2025-r-,14,13.html>; GUS, *Zasięg zagrożenia ubóstwem ekonomicznym w Polsce w 2024 r.*,

27.06.2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-zagrozenia-ubostwem-ekonomicznym-w-polsce-w-2024-r-,14,12.html>; GUS, informacje sygnałne o wskaźnikach cen towarów i usług konsumpcyjnych (grudzień 2021-2025).

[7] Eurostat, EU-SILC: tabela ilc_mdcs03 (niezdolność do posiłku białkowego co drugi dzień), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs03/default/table?lang=en (pobrano 10.07.2026); FAO/ONZ, wskaźnik SDG 2.1.2 (FIES) oraz analiza mikrodanych FIES 2024 dla Polski (R. Szarfenberg) i analiza wydatkowego ubóstwa żywnościowego (H. Dudek, SGGW, 2025) – obie przywołane w raporcie FPBŻ „Ukryty głód dzieci” 2026, s. 65; dane o programach dziecięcych: uchwała nr 149 Rady Ministrów z 23.08.2023 r. w sprawie programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. 2023 poz. 881); „Program dla szkół” – dane KOWR za raportem „Ukryty głód dzieci”, s. 69.

[8] Federacja Polskich Banków Żywności, *Niedożywienie i głód w Polsce. Raport Banków Żywności*, Warszawa 2023, <https://bzsos.pl/app/uploads/2024/01/Raport-niedozywienie-i-glod-w-Polsce.pdf>. Badanie celowe wśród 1003 osób korzystających z pomocy żywnościowej (s. 52), uzupełnione wywiadami pogłębionymi i grupami fokusowymi; wyniki: s. 55 (wykres 7: 66,95%), 57-58, 68.

[9] Federacja Polskich Banków Żywności, *Ukryty głód dzieci. Raport Banków Żywności*, Warszawa 2026. Badanie uczniów (N=954, klasy IV-VIII, 10 szkół w 5 województwach, luty-kwiecień 2026) miało próbę nielosową i niereprezentatywną; wskazane wyniki nie są estymacją dla populacji dzieci w Polsce (s. 44, 51, 59). Dane o gminach bez punktu FEPŻ: s. 70 (za danymi MRPiPS, stan XI 2025).

[10] MRPiPS, *Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027*, zatwierdzony 12.12.2022 (plan finansowy; s. 4-5: dane POPŻ i ryczałty; s. 7: rola OPS; s. 46: budżet komunikacji; s. 50: ryczałty 7%+7% i transfer 0,5-1,5%).

[11] *Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego „Pomoc Żywnościowa”. Raport końcowy* (do wersji PO PŻ z 16.01.2014), Coffey International Development, 2014, wraz z dokumentem *Uwzględnienie wniosków z ewaluacji ex-ante* (rekomendacje Ad 3 i Ad 8 – odrzucone).

[12] MRPiPS, *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020*, Warszawa 2024 (CCI 2014PL05FMOP001): białe plamy (s. 8), opóźnienia i rezygnacje organizacji (s. 8-10), pomoc dla uchodźców bez dodatkowych środków i zestaw ~30 kg (s. 9, 28), żywność ogółem i darowizny (s. 29), pokrycie grupy docelowej (s. 24-25); sprawozdanie za 2020 r. (COVID: zdalna kwalifikacja 85 261 osób, przesunięcia do 4%, s. 5-7) – tamże.

[13] EU-CONSULT sp. z o.o. na zamówienie MRPiPS, *Raport końcowy z badania komplementarności FEAD i EFS*, Gdańsk 2019 (CAWI, N=990).

[14] Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Ustrukturyzowane badanie odbiorców końcowych Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020. Raport końcowy*, 2022 (1180 odbiorców, 281 organizacji; transport: s. ~17; wniosek o ryczałcie: s. 27).

[15] Komisja Europejska, *Poverty in the EU - key trends and policies*, SWD(2026) 770 final, 6.05.2026 (4% EFS+ i 5,8 mld euro, 31 mln odbiorców pomocy żywnościowej: s. 172); Parlament Europejski, komisja EMPL, projekt sprawozdania w sprawie rozporządzenia o EFS (2025/0239(COD)), PE784.181 z 20.04.2026, sprawozdawcy David Casa (EPP) i Marit Maij (S&D) – poprawka 25 pkt (n) i poprawka 28 (art. 2b ust. 5: co najmniej 5% EFS na deprivację materialną, współfinansowanie 90%), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-PR-774256_EN.pdf; stan prac: <https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025%2F0239%28COD%29>. Wartości z projektu sprawozdania są propozycją sprawozdawców, nie przyjętym stanowiskiem Parlamentu (głosowanie w EMPL planowane na 10.11.2026).

[16] Komisja Europejska, *European Social Fund Plus mid-term evaluation*, SWD(2025) 391 final, 26.11.2025 (stopa wydatkowania SO(m): s. PDF 25; alokacje i 8 państw na minimum 3%: s. PDF 47-48; rola koncentracji tematycznych: s. PDF 48, 85; spadki na Łotwie i w Luksemburgu: s. PDF 48; utrata FEAD Network: s. PDF 46-47; dane dla Polski: s. PDF 166-168).

[17] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 05/2019, *FEAD - Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym: wartościowe wsparcie, lecz jego wkład w ograniczanie ubóstwa nie został dotychczas ustalony*, 2019, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_05/SR_FEAD_PL.pdf (pkt VIII, 57-61).

[18] Dokumentacja wdrożeniowa FEPŻ: protokoły Zespołu Doradczego ds. Wdrażania FEPŻ z 28.04.2023, 10.12.2024 i 9.12.2025 (liczby odbiorców, białe plamy, udział OPS wśród OPL, non-take-up ok. 20%, postulaty kalendarza i ewidencji darowizn); Wytyczne IZ na Podprogramy 2023-2026 (budżety, kryteria 235%/265%/300%, ścieżka kryzysowa do 500%, pkt 1.8 o dobrowolności działań towarzyszących); zmiana Wytycznych Podprogramu 2023 z 19.06.2024 (dystrybucja czerwiec-grudzień 2024); komunikat MRPiPS z 30.01.2026 o Podprogramie 2025 (ok. 1,3 mln osób), <https://www.gov.pl/web/rodzina/ruszyła-pomoc-zywnosciowa-dla-osob-potrzebujacych-w-ramach-programu-fundusze-europejskie-na-pomoc-zywnosciowa>; odpowiedź MRPiPS na interpelację nr 15471 (257 gmin bez pomocy na koniec 2025 r.); Federacja Polskich Banków Żywności, *Sprawozdanie merytoryczne za rok 2024* (darowizny z sieci handlowych: 16 545 t, -4% r/r), <https://bankizywnosci.pl/wp-content/uploads/2025/10/Sprawozdanie-merytoryczne-za-rok-2024.pdf>.

[19] Stanowiska sieci i instytucji europejskich: FEBA, *FEBA's Position on the Proposed Multiannual Financial Framework and ESF+*, 2.10.2025, <https://www.eurofoodbank.org/publications/febas-position-on-the-proposed-multiannual-financial-framework-and-esf/> oraz *Contribution to the Call for Evidence on the EU Anti-Poverty Strategy*, 27.10.2025 (prawo do żywności i luka w Karcie praw

podstawowych: s. 7; 10%: s. 8; SROI: analizy przywołane przez FEBA), <https://www.eurofoodbank.org/publications/contribution-to-the-call-for-evidence-on-the-eu-anti-poverty-strategy/>; EAPN Europe, stanowisko wobec MFF 2028-2034 (25% PPKR, 10% EFS, 90% współfinansowania), 23.07.2025, <https://www.eapn.eu/eu-budget-2028-2034-defence-security-and-competitiveness-at-the-expenses-of-the-most-vulnerable/>; wspólne oświadczenie 68 sieci europejskich *Building on what works: an EU budget that delivers for people and regions*, 17.03.2026 (kopia lokalna: *materialy_z_sieci/2026-03-17_JointStatement_Building_on_What_Works_68siec.pdf*); EKES, opinia SOC/829 *EU Anti-Poverty Strategy*, przyjęta 17.07.2025, pkt 3.4.3; Parlament Europejski, raport w sprawie Strategii przeciwdziałania ubóstwu, A-10-2025-0260, przyjęty w lutym 2026 r., pkt 67; ETUI, *Social policy in the European Union: state of play 2025/2026* (Spasova i in., 2026), s. 28, 137.

[20] Zapis debaty Rady EPSCO z 29.06.2026 (sesja publiczna; wystąpienie Polski i przegląd wypowiedzi 25 delegacji; opracowanie własne); pismo MRPiPS, Podsekretarz Stanu, znak DPS-II.7100.6.2026 (czerwiec 2026) – rozdzielnik konsultacji stanowiska Rządu RP do COM(2026) 538.

Akty prawne przywoływane w tekście: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z 24.06.2021 r. ustanawiające EFS+ (art. 7 ust. 5; art. 22), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj>; rozporządzenie (UE) nr 223/2014 (FEAD); rozporządzenie (UE) 2020/559 z 23.04.2020 r.; rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 (europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa); zalecenie Rady (UE) 2021/1004 ustanawiające europejską gwarancję dla dzieci; Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169), art. 11.