



Τράπεζα Τροφίμων

**ΜΕΣΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΣΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΕΝΔΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΠΑΤΑΛΗΣ ΤΡΟΦΙΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ &
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Οκτώβριος 2017



Τράπεζα Τροφίμων

**ΜΕΣΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΣΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΕΝΔΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΠΑΤΑΛΗΣ ΤΡΟΦΙΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ &
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του ΙΟΒΕ.

Η μελέτη εκπονήθηκε από τους Αλέξανδρο Μουστάκα, Ηλία Ντεμιάν, Γρηγόρη Παύλου, Σοφία Σταυράκη και Svetoslav Danchev, υπό τον συντονισμό του Νίκου Βέττα, Γενικού Διευθυντή του ΙΟΒΕ και Καθηγητή στο ΟΠΑ.

Οι ερευνητές επιθυμούν να ευχαριστήσουν τους Αθανάσιου Αθανασιάδη, Γιώργο Κύρκο και Διονύση Σιετή για τη συνεισφορά τους στη συλλογή και την επεξεργασία των στοιχείων. Κάθε λάθος ή παράλειψη βαρύνει αποκλειστικά τους συγγραφείς.

Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε.) είναι ιδιωτικός, μη κερδοσκοπικός, κοινωφελής, ερευνητικός οργανισμός. Ιδρύθηκε το 1975 με δύο σκοπούς: αφενός να προωθή την επιστημονική έρευνα για τα τρέχοντα και αναδυόμενα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, αφετέρου να παρέχει αντικειμενική πληροφόρηση και να διατυπώνει προτάσεις, οι οποίες είναι χρήσιμες στη διαμόρφωση πολιτικής.

ISBN 978-960-7536-76-1

Copyright © 2015 Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών

Απαγορεύεται η με οιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση οποιουδήποτε μέρους της μελέτης, χωρίς την άδεια του εκδότη.

Σχεδιασμός εντύπου: in8 creative



ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ &
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ)
Τσάμη Καρατάσου 11, 117 42 Αθήνα,
Τηλ.: 210 9211 200-10, Fax: 210 9228 130 & 210 9233 977
E-mail: info@iobe.gr - URL: <http://www.iobe.gr>

Περιεχόμενα

| | |
|--|-----------|
| Περιεχόμενα | 5 |
| Περίληψη | 9 |
| 1. Εισαγωγή | 16 |
| 2. Η επισιτιστική ένδεια | 18 |
| 2.1 Εισαγωγή | 18 |
| 2.2 Η επισιτιστική ένδεια στο σύνολο του πληθυσμού | 20 |
| 2.2.1 Διαχρονική τάση | 20 |
| 2.2.2 Σύγκριση με ΕΕ | 20 |
| 2.2.3 Δημογραφικά χαρακτηριστικά | 22 |
| 2.3 Επισιτιστική ένδεια σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού | 25 |
| 2.3.1 Επισιτιστική ένδεια σε μαθητές | 25 |
| 2.3.2 Επισιτιστική ανασφάλεια σε άπορους ηλικιωμένους | 29 |
| 2.4 Συμπεράσματα | 30 |
| 3. Αιτίες ύπαρξης επισιτιστικής ένδειας στην Ελλάδα | 31 |
| 3.1 Εισαγωγή | 31 |
| 3.2 Επάρκεια τροφίμων | 31 |
| 3.3 Ανεργία | 33 |
| 3.4 ΑΕΠ και διαθέσιμο εισόδημα | 33 |
| 3.5 Φτώχεια | 35 |
| 3.6 Συμπεράσματα | 39 |
| 4. Εφόδια για την αντιμετώπιση της επισιτιστικής ένδειας | 40 |
| 4.1 Εισαγωγή | 40 |
| 4.2 Πόροι από διεθνή προγράμματα | 41 |
| 4.2.1 Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (TEBA, 2014 - 2020) | 42 |
| 4.2.2 Λοιπά προγράμματα καταπολέμησης επισιτιστικής ένδειας | 53 |
| 4.3 Περιορισμός της σπατάλης τροφίμων | 56 |
| 4.3.1 Μεθοδολογικά ζητήματα στον προσδιορισμό της σπατάλης τροφίμων | 56 |
| 4.3.2 Η σπατάλη στα στάδια της αλυσίδας αξίας τροφίμων | 58 |
| 4.3.3 Έκταση της σπατάλης τροφίμων στην ΕΕ | 59 |
| 4.3.4 Έκταση της σπατάλης τροφίμων στην Ελλάδα | 60 |
| 4.3.5 Ιεράρχηση των μεθόδων περιορισμού της σπατάλης τροφίμων | 63 |
| 4.3.6 Πολιτικές περιορισμού της σπατάλης στην ΕΕ | 64 |
| 4.3.7 Πολιτικές περιορισμού της σπατάλης στην Ελλάδα | 65 |
| 5. Ο ρόλος της Τράπεζας Τροφίμων | 67 |
| 5.1 Εισαγωγή | 67 |
| 5.2 Βασικά προτερήματα της δραστηριοποίησης κοινωφελών φορέων | 67 |
| 5.3 Οι τράπεζες τροφίμων | 69 |
| 5.3.1 Οι τράπεζες τροφίμων στην Ευρώπη | 69 |
| 5.3.2 Το παράδειγμα της Γαλλίας | 71 |
| 5.3.3 Βασικά χαρακτηριστικά λειτουργίας | 71 |
| 5.3.4 Οι τράπεζες τροφίμων στην Ελλάδα | 73 |
| 6. Σύνοψη - Προτάσεις πολιτικής | 74 |
| 7. Βιβλιογραφία | 77 |

Κατάλογος Διαγραμμάτων

| | | |
|------------------------|--|-----------|
| Διάγραμμα 2.1: | Εξέλιξη της επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη την περίοδο 2003-2015 | 21 |
| Διάγραμμα 2.2: | Επισιτιστική ανασφάλεια για τα έτη 2008 και 2015 | 21 |
| Διάγραμμα 2.3: | Επισιτιστική ανασφάλεια στα νοικοκυριά με και χωρίς παιδιά | 22 |
| Διάγραμμα 2.4: | Επισιτιστική ανασφάλεια ανάλογα με τον αριθμό παιδιών σε νοικοκυριά με 2 ενήλικους | 23 |
| Διάγραμμα 2.5: | Επισιτιστική ανασφάλεια ανά μέγεθος νοικοκυριού χωρίς παιδιά | 23 |
| Διάγραμμα 2.6: | Επισιτιστική ανασφάλεια ανάλογα με την ηλικία σε μονομελή νοικοκυριά | 24 |
| Διάγραμμα 2.7: | Επισιτιστική ένδεια ανάλογα με την ηλικία σε νοικοκυριά με 2 ενήλικους | 24 |
| Διάγραμμα 2.8: | Κίνδυνος επισιτιστικής ένδειας ανάλογα με το φύλο σε μονομελή νοικοκυριά | 25 |
| Διάγραμμα 2.9: | Ποσοστό νοικοκυριών με παιδιά με επισιτιστική ανασφάλεια και πείνα ανάλογα με χαρακτηριστικά των νοικοκυριών | 27 |
| Διάγραμμα 2.10: | Ποσοστό νοικοκυριών με παιδιά με επισιτιστική ανασφάλεια και πείνα ανάλογα με χαρακτηριστικά των γονέων | 28 |
| Διάγραμμα 2.11: | Δυσκολία στην αγορά τροφίμων, UNICEF, 2014 | 29 |
| Διάγραμμα 3.1: | Συνολική προσφορά τροφίμων, 2013 | 32 |
| Διάγραμμα 3.2: | Επισιτιστική ανασφάλεια και προσφορά τροφίμων σε χώρες της ΕΕ | 32 |
| Διάγραμμα 3.3: | Εξέλιξη της ανεργίας στην Ελλάδα, 2006-2015 | 33 |
| Διάγραμμα 3.4: | Επισιτιστική ανασφάλεια και ανεργία σε χώρες της ΕΕ, 2015 | 34 |
| Διάγραμμα 3.5: | Μεταβολή στο διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη, 2000-2015 | 34 |
| Διάγραμμα 3.6: | Επισιτιστική ανασφάλεια και κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε χώρες της ΕΕ, 2015 | 35 |
| Διάγραμμα 3.7: | Εξέλιξη δεικτών φτώχειας στην Ελλάδα, 2007-2016 | 36 |
| Διάγραμμα 3.8: | Κατώφλι του κινδύνου φτώχειας, 2007-2016 | 37 |
| Διάγραμμα 3.9: | Εξέλιξη της επισιτιστικής ανασφάλειας σε νοικοκυριά με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας, 2006-2015 | 38 |
| Διάγραμμα 3.10: | Επισιτιστική ανασφάλεια σε νοικοκυριά με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας, 2015 | 38 |
| Διάγραμμα 3.11: | Επισιτιστική ανασφάλεια και φτώχεια σε χώρες της ΕΕ, 2015 | 39 |

| | | |
|------------------------|---|-----------|
| Διάγραμμα 4.1: | Μέσα περιορισμού της επισιτιστικής ανασφάλειας | 41 |
| Διάγραμμα 4.2: | Είδος κοινωνικής στήριξης μέσα από τα εθνικά προγράμματα του TEBA | 43 |
| Διάγραμμα 4.3: | Προϋπολογισμός εθνικών προγραμμάτων υλοποίησης του TEBA | 44 |
| Διάγραμμα 4.4: | Δαπάνες επιχειρησιακών προγραμμάτων επισιτιστικής συνδρομής στην ΕΕ, 2014-15 | 46 |
| Διάγραμμα 4.5: | Τελικοί αποδέκτες επισιτιστικής συνδρομής από ΕΠ Ι ανά κράτος μέλος της ΕΕ, 2015 | 47 |
| Διάγραμμα 4.6: | Οργάνωση της διανομής τροφίμων στο επιχειρησιακό πρόγραμμα του TEBA στη Γαλλία | 48 |
| Διάγραμμα 4.7: | Αξία τροφίμων προς διανομή ανά εθνικό εταίρο στη Γαλλία, 2014 | 50 |
| Διάγραμμα 4.8: | Κατανομή των πόρων του ΕΠ ΕΒΥΣ στην Ελλάδα, 2014-2020 | 51 |
| Διάγραμμα 4.9: | Πεδία δραστηριότητας του ΕΚΤ | 54 |
| Διάγραμμα 4.10: | Δραστηριότητες του Ινστιτούτου ΕΤΕ | 55 |
| Διάγραμμα 4.11: | Παραγωγή, κατανάλωση και τροφικό πλεόνασμα | 57 |
| Διάγραμμα 4.12: | Απορρίμματα τροφίμων ανά στάδιο της αλυσίδας αξίας | 59 |
| Διάγραμμα 4.13: | Σπατάλη τροφίμων στην ΕΕ, 2012 | 60 |
| Διάγραμμα 4.14: | Εξέλιξη της σπατάλης τροφίμων ως ποσοστό της συνολικής παραγωγής στην Ελλάδα και διεθνώς, 1996-2013 | 60 |
| Διάγραμμα 4.15: | Σπατάλη τροφίμων ανά κράτος μέλος της ΕΕ-28, 2013 | 61 |
| Διάγραμμα 4.16: | Κατανομή των τροφικών απορριμμάτων των νοικοκυριών στην Ελλάδα | 61 |
| Διάγραμμα 4.17: | Ιεράρχηση των μεθόδων διαχείρισης των απορριμμάτων τροφίμων | 62 |
| Διάγραμμα 4.18: | Ιεράρχηση των μεθόδων διαχείρισης των απορριμμάτων τροφίμων | 63 |
| Διάγραμμα 5.1: | Εκπροσώπηση τραπεζών τροφίμων στη FEBA ανά χώρα | 70 |
| Διάγραμμα 5.2: | Αριθμός τοπικών τραπεζών τροφίμων και παραρτημάτων ανά χώρα | 71 |

Κατάλογος Πινάκων

| | | |
|---------------------|------------------------------|-----------|
| Πίνακας 3.1: | Ακραία Φτώχεια (% πληθυσμού) | 37 |
|---------------------|------------------------------|-----------|

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Λένε ότι για να λυθεί ένα πρόβλημα χρειάζεται πρώτα να μετρηθεί. Μερικά προβλήματα, όμως, δεν μπορούν να περιμένουν. Η πείνα και η σπατάλη απαιτούν άμεση αντιμετώπιση και με το σκεπτικό αυτό ο Γεράσιμος Βασιλόπουλος ίδρυσε το 1995 την Τράπεζα Τροφίμων.

Στα 22 χρόνια ζωής της, η Τράπεζα Τροφίμων – Ίδρυμα για την καταπολέμηση της πείνας και της σπατάλης – έχει αποκτήσει μεγάλη πείρα και γνώση στον χώρο που λειτουργεί. Η εμπειρία αυτή πρέπει να αποτυπωθεί και να συμπληρωθεί. Ιδίως να εμπλουτισθεί με γνώση του τι συμβαίνει στον χώρο μας, σε άλλα Ευρωπαϊκά κράτη και στην έδρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η FEBA -Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Τραπεζών Τροφίμων- με περισσότερα από 300 μέλη, εξελίσσεται σε έναν από τους κύριους διαύλους Κοινωνικής επισιτιστικής βοήθειας, γεγονός που σαν μέλος της FEBA, μας ενδιαφέρει απόλυτα.

Για τους λόγους αυτούς κρίναμε ότι ήρθε η ώρα να μετρηθεί το πρόβλημα και αναθέσαμε στο IOBE την μελέτη που έχετε στα χέρια σας. Οι στόχοι της είναι τρεις. Να περιγράψει πως λειτουργούν οι Τράπεζες Τροφίμων με την ευχή να βρούμε μιμητές σε άλλες Ελληνικές πόλεις. Ο δεύτερος, να γίνει εργαλείο για άλλους φορείς που έχουν το ίδιο αντικείμενο μ' εμάς, και ο τρίτος να αναδείξει τρόπους καλλίτερης αξιοποίησης της σημαντικής βοήθειας που διαθέτει για τους σκοπούς μας η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πριν κλείσω θέλω να ευχαριστήσω θερμά, όσους συνέβαλλαν στην παρούσα έκδοση, με πρώτη την ΑΒ ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΣ ΑΕ που χρηματοδότησε την μελέτη, και να συγχαρώ τους μελετητές του IOBE για την εξαιρετική δουλειά τους.

Παναγής Βουρλούμης

Πρόεδρος ΔΣ
Τράπεζα Τροφίμων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι στόχοι της μελέτης είναι η ανάδειξη του ρόλου των τραπεζών τροφίμων ως ένα δοκιμασμένο πρότυπο καταπολέμησης της επισιτιστικής ένδειας και της σπατάλης πόρων, όπως και η εξέταση των δυνατοτήτων για περαιτέρω ενίσχυση αυτού του ρόλου. Για τους σκοπούς της μελέτης αναλύονται τα διαθέσιμα στοιχεία για την επισιτιστική ένδεια και την σπατάλη τροφίμων στην Ελλάδα, διερευνώνται οι αιτίες αυτών των προβλημάτων και αναζητούνται δυνατότητες αποτελεσματικότερης καταπολέμησής τους.

Εισαγωγή

Η βαθιά και παρατεταμένη οικονομική κρίση στην Ελλάδα έχει σοβαρές κοινωνικές προεκτάσεις. Ως αποτέλεσμα της εκτεταμένης πτώσης του κατά κεφαλήν εισοδήματος και της υψηλής ανεργίας, σημαντικό μέρος του πληθυσμού αντιμετωπίζει δυσκολίες στην ικανοποίηση βασικών αναγκών, όπως επαρκείς θέρμανση και σίτιση. Η αναγκαιότητα της στήριξης κοινωνικών ομάδων εντείνεται και από τις αυξημένες ροές προσφύγων που καταλήγουν να διαμένουν σε κοινωνικές δομές εντός της ελληνικής επικράτειας. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η λειτουργία των τραπεζών τροφίμων, οι οποίες συνεισφέρουν καθοριστικά τόσο στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας (food poverty), όσο και στη μείωση της σπατάλης τροφίμων.

Στη μελέτη αναλύονται τα στοιχεία για την έκταση της επισιτιστικής ένδειας στην Ελλάδα και αναζητούνται οι αιτίες για την ύπαρξή της. Επιπρόσθετα, παρουσιάζονται τα διαθέσιμα εργαλεία για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας και της σπατάλης τροφίμων, καθώς και οι κοινωφελείς φορείς που συνεισφέρουν στον περιορισμό αυτών των κοινωνικών προβλημάτων, με έμφαση στον θεσμό της τράπεζας τροφίμων.

Η επισιτιστική ένδεια

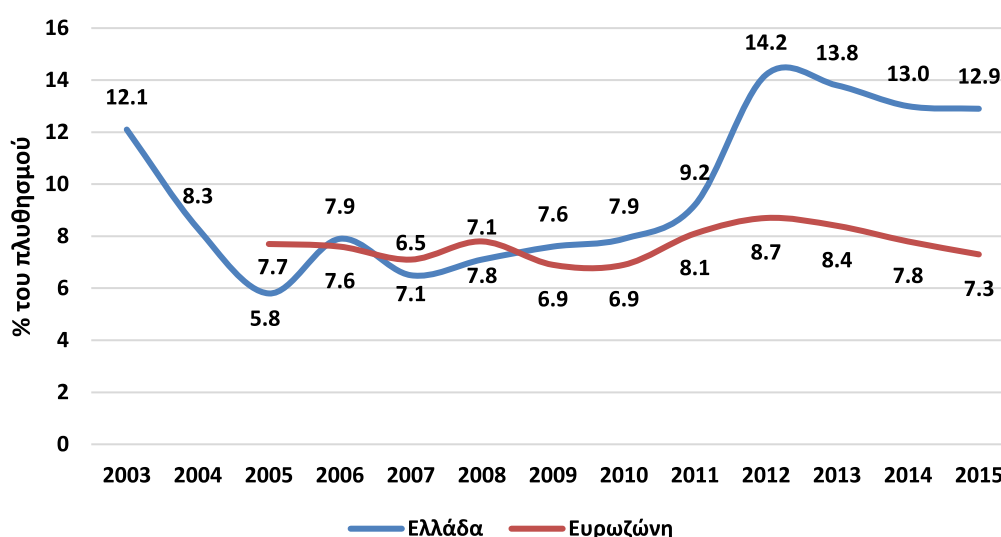
Ένα άτομο βρίσκεται σε «επισιτιστική ανασφάλεια» (food insecurity) ή «επισιτιστική ένδεια» (food poverty) όταν δεν έχει ασφαλή πρόσβαση σε επαρκείς ποσότητες ασφαλών και θρεπτικών τροφίμων για τη φυσιολογική του ανάπτυξη και για μια δραστήρια και υγιή ζωή. Η επισιτιστική ανασφάλεια αποτελεί σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα, καθώς μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα ψυχικής και φυσικής ανάπτυξης, να επηρεάσει τις επιδόσεις των παιδιών στο σχολείο και να οδηγήσει σε παχυσαρκία, λόγω υπερβολικής κατανάλωσης τροφίμων χαμηλής ποιότητας και υψηλής θερμιδικής περιεκτικότητας, με αρνητικές προεκτάσεις για την υγεία.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η επισιτιστική ανασφάλεια αναγνωρίζεται ως βασική διάσταση του ευρύτερου ζητήματος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Η μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι ένας από τους 5 βασικούς στόχους (headline targets) της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», η οποία προσδιορίζει τις προτεραιότητες της τρέχουσας επταετούς προγραμματικής περιόδου 2014-2020. Συγκεκριμένα, η στρατη-

γική προβλέπει ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να μειωθεί κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια έως το 2020.

Στην Ελλάδα εκτιμάται ότι το 2015 περίπου 1,4 εκατ. άτομα αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια, ήτοι το 12,9% του πληθυσμού. Σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα βρίσκονται τα αντίστοιχα ποσοστά στην ΕΕ-28 (8,5% ή 43 εκατ. άτομα) και την Ευρωζώνη (7,3% ή 25 εκατ. άτομα). Αυτή η απόκλιση αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης της χώρας, καθώς το 2008 η Ελλάδα κατέγραφε μικρότερο ποσοστό του πληθυσμού με επισιτιστική ανασφάλεια (7,1%) σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (7,8% - Διάγραμμα 1). Το μεγαλύτερο ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας καταγράφεται στην Ελλάδα το 2012 (14,2%) και έκτοτε παρατηρείται τάση μείωσης, η οποία ενδέχεται να οφείλεται και στη σταδιακή αποκλιμάκωση της ανεργίας στη χώρα την ίδια περίοδο.

Διάγραμμα 1: Εξέλιξη της επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη την περίοδο 2003-2015



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία στοιχείων: IOBE

Η όξυνση της επισιτιστικής ανασφάλειας κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα αναδεικνύεται και από τη σύγκριση με τις άλλες χώρες της ΕΕ. Το 2015 η Ελλάδα καταλαμβάνει την 8η χειρότερη θέση ανάμεσα σε 30 ευρωπαϊκές χώρες, έναντι της 15ης χειρότερης θέσης το 2008. Μεγαλύτερη επισιτιστική ανασφάλεια από την Ελλάδα αντιμετωπίζουν έξι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Βουλγαρία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Ρουμανία, Λιθουανία και Λετονία) και η Μάλτα. Άλλες χώρες που εντάχθηκαν σχετικά πρόσφατα στην ΕΕ, όπως η Τσεχία, η Πολωνία και η Σλοβενία έχουν μικρότερο ποσοστό του πληθυσμού τους με επισιτιστική ανασφάλεια.

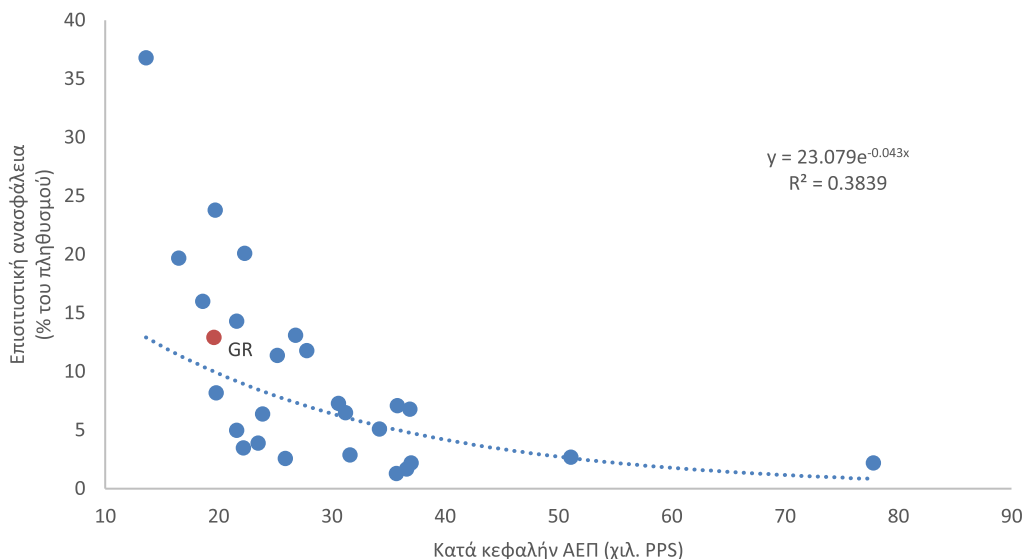
Ιδιαίτερα έντονο είναι το πρόβλημα της επισιτιστικής ένδειας σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Έρευνα σε νοικοκυριά με μαθητές σε υποβαθμισμένες περιοχές της χώρας που συμμετείχαν στο πρόγραμμα ΔΙΑΤΡΟΦΗ του Ινστιτούτου Prolepsis ανέδειξε ότι το 64,2% του δείγματος νοικοκυριών αντιμετώπιζε επισιτιστική ανασφάλεια το σχολικό έτος 2012-2013. Την ίδια περίοδο, το 26,9% των νοικοκυριών του δείγματος αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια με μέτρια ή σοβαρή πείνα. Δημογραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, όπως ανύπαντροι γονείς, καταγωγή από το εξωτερικό, χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης των γονέων και ανεργία της μητέρας ή του πατέρα, επιδεινώνουν το πρόβλημα επισιτιστικής ανασφάλειας.

Αιτίες ύπαρξης επισιτιστικής ένδειας στην Ελλάδα

Η αυξημένη επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα δεν οφείλεται σε ανεπάρκεια της συνολικής προσφοράς τροφίμων στη χώρα. Με βάση τα στοιχεία της Οργάνωσης Τροφίμων και Γεωργίας του ΟΗΕ (FAO), η συνολική

προσφορά τροφίμων στην Ελλάδα υπολογίζεται ότι προσέγγισε το 2013 τα 13,60 χιλ. θερμίδες ημερησίως ανά άτομο, ποσότητα που βρίσκεται κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ (13,63 χιλ. θερμίδες ανά άτομο). Σε κατάταξη 206 χωρών με βάση τη συνολική προσφορά τροφίμων ανά άτομο, η Ελλάδα βρίσκεται σχετικά υψηλά στην 23η θέση.

Διάγραμμα 2: Επισιτιστική ανασφάλεια και κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε χώρες της ΕΕ, 2015



Πηγή: Eurostat

Την περίοδο κατά την οποία επιδεινώθηκε η επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα, σημειώθηκε βαθιά ύφεση στη χώρα, με αποτέλεσμα να χαθεί το ¼ του ΑΕΠ. Η διαστρωματική ανάλυση της σχέσης μεταξύ του ποσοστού επισιτιστικής ανασφάλειας και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε επίπεδο κρατών μελών της ΕΕ πράγματι αναδεικνύει την ύπαρξη μη γραμμικής αρνητικής σχέσης μεταξύ αυτών των δυο μεταβλητών (Διάγραμμα 2). Τα πιο πλούσια κράτη τείνουν να έχουν μικρότερα ποσοστά επισιτιστικής ανασφάλειας. Αυτή η σχέση είναι πολύ ισχυρότερη σε χαμηλότερα επίπεδα εισοδήματος, όπου μικρές διαφορές στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ συσχετίζονται με σχετικά μεγάλες διαφορές στην επισιτιστική ανασφάλεια.

Οι μεταβολές στο κατά κεφαλήν εισόδημα αφορούν το σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας, ενώ η επισιτιστική ανασφάλεια επηρεάζει τα φτωχότερα στρώματα της κοινωνίας. Πράγματι, η επισιτιστική ανασφάλεια είναι σαφώς πιο έντονη στα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα. Συγκεκριμένα, το 54% των νοικοκυριών με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας δήλωσαν ότι αντιμετωπίζουν επισιτιστική ανασφάλεια το 2015 στην Ελλάδα, έναντι 21,3% το 2006.

Πόροι από διεθνή προγράμματα για την αντιμετώπιση της επισιτιστικής ένδειας

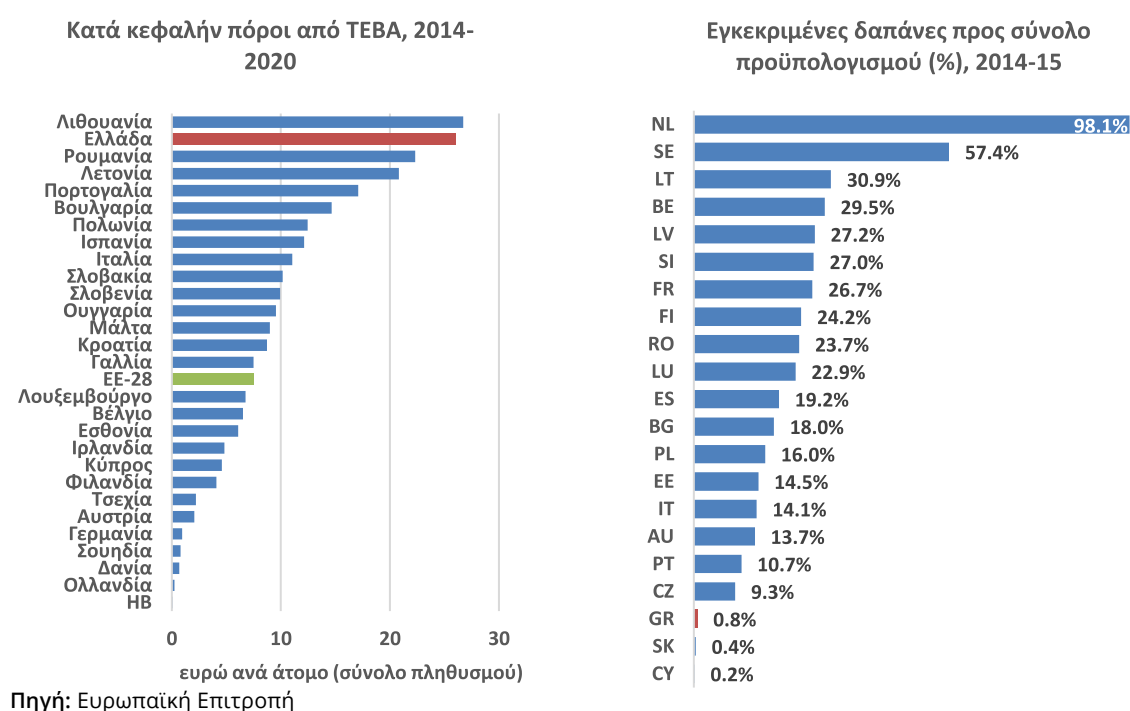
Το Διεθνές Δίκαιο προβλέπει ότι τα κράτη – μέλη του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα έχουν την υποχρέωση να σέβονται (respect), προστατεύουν (protect) και εκπληρώνουν (fulfil) το δικαίωμα όλων σε επαρκή διατροφή. Αυτή η υποχρέωση συνεπάγεται ότι κάθε κράτος πρέπει να προβαίνει ενεργά σε δραστηριότητες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της πρόσβασης όλων των πολιτών σε πόρους και μέσα για την εξασφάλιση της επάρκειάς τους σε τρόφιμα (CESCR, 1999). Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν θεσπιστεί διεθνώς πολιτικές, θεσμοί και εργαλεία για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας.

Το σημαντικότερο εργαλείο σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (TEBA – Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD), το οποίο θεσπίστηκε στη θέση του Προ-

γράμματος Διανομής Τροφίμων στους Άπορους της Κοινότητας MDP. Πάνω από €3,8 δισ. (σε πραγματικές τιμές) διατίθενται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό της ΕΕ στο ΤΕΒΑ για την περίοδο 2014-2020. Επιπλέον, προβλέπεται εθνική συμμετοχή κάθε χώρας στο δικό της πρόγραμμα κατά τουλάχιστον 15% του συνολικού προϋπολογισμού.

Η Ελλάδα προβλέπεται να λάβει €281 εκατ. από το ΤΕΒΑ την περίοδο 2014-2020. Μαζί με την εθνική συμμετοχή, το ύψος του σχετικού επιχειρησιακού προγράμματος της χώρας ανέρχεται σε €331 εκατ., εκ των οποίων το 83,5% (€276 εκατ.) προσδιορίζεται για επισιτιστική συνδρομή. Στην κατάταξη των κρατών μελών της ΕΕ με βάση το συνολικό ύψος του προγράμματος, η Ελλάδα έρχεται στην έκτη θέση, ενώ στην κατάταξη με βάση τους κατά κεφαλήν πόρους του προγράμματος βρίσκεται στη δεύτερη θέση (€26,0 ανά κάτοικο – Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 3: Προϋπολογισμός και εκτέλεση των επιχειρησιακών προγραμμάτων ΤΕΒΑ



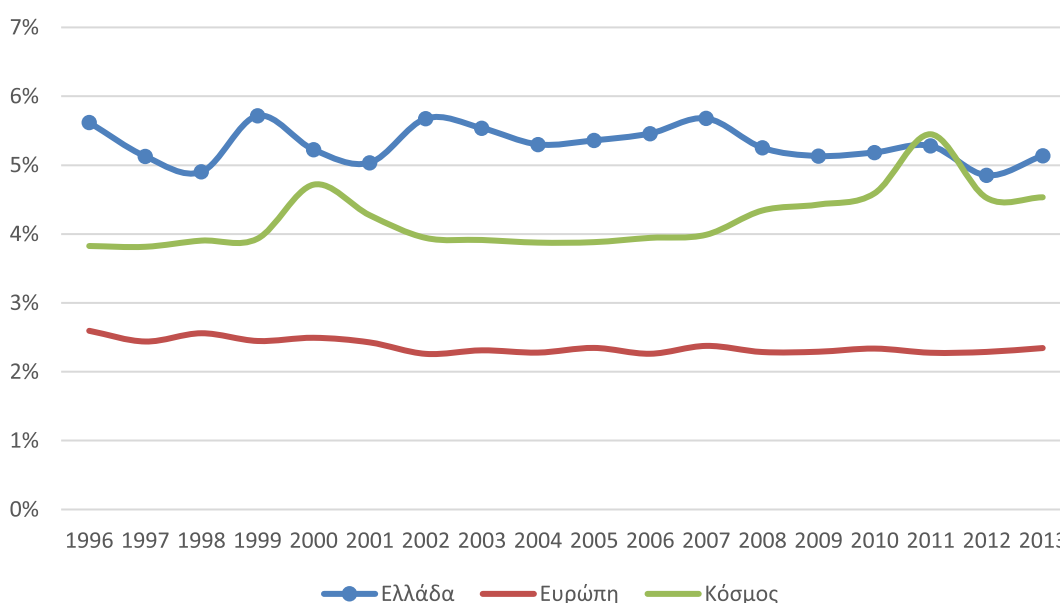
Η αξιοποίηση των πόρων από το ΤΕΒΑ, ωστόσο, έχει καθυστερήσει σημαντικά στην Ελλάδα, όπου το πρόγραμμα υλοποιείται κυρίως από τις δημοτικές αρχές της χώρας. Τα πρώτα δυο έτη της επταετούς περιόδου εγκρίθηκαν μόλις το 0,8% των δαπανών του προγράμματος και καταβλήθηκαν σε δικαιούχους που υλοποιούν δράσεις μόλις το 0,7% του συνολικού προϋπολογισμού. Με βάση την απορρόφηση των πόρων του προγράμματος, η Ελλάδα βρίσκεται στην 19η θέση σε όρους εγκεκριμένων δαπανών και στην 16η θέση σε όρους δαπανών που καταβλήθηκαν. Εντός της πρώτης διετίας, δεν φαίνεται να έχει δοθεί επισιτιστική συνδρομή σε τελικούς αποδέκτες στο πλαίσιο του προγράμματος στην Ελλάδα.

Για σύγκριση, στη Γαλλία όπου οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών έχουν αναλάβει ενεργό ρόλο στην υλοποίηση του προγράμματος, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, τα ποσοστά απορρόφησης τα πρώτα δυο έτη ανήλθαν σε 24,2% όσον αφορά τις εγκεκριμένες δαπάνες και σε 18,0% όσον αφορά τις δαπάνες που καταβλήθηκαν. Στο πλαίσιο του προγράμματος 4,2 εκατ. άτομα έλαβαν επισιτιστική συνδρομή στην Γαλλία τη διετή περίοδο 2014-15.

Περιορισμός της σπατάλης τροφίμων

Πέρα από τους πόρους από διεθνή προγράμματα, μια επιπλέον σημαντική πηγή πόρων για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας είναι η αξιοποίηση του τροφικού πλεονάσματος. Δεν καταλήγουν όλα τα παραγόμενα τρόφιμα στην κατανάλωση. Ένα μέρος των τροφίμων που παράγονται αποσύρεται από την αλυσίδα εφοδιασμού και απορρίπτεται ή αξιοποιείται για άλλη χρήση (όχι ως τροφή), παρότι εμπεριέχει και τρόφιμα κατάλληλα για ανθρώπινη κατανάλωση. Ως «σπατάλη τροφίμων», ορίζεται η ποσότητα των προϊόντων που καλλιεργούνται, εκτρέφονται, θηρεύονται, αλιεύονται και μεταποιούνται για ανθρώπινη κατανάλωση, αλλά εν τέλει δεν καταναλώνονται παρότι θα μπορούσαν να είχαν καταναλωθεί εάν είχαν τύχει διαφορετικού χειρισμού.

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη της σπατάλης τροφίμων ως ποσοστό της συνολικής παραγωγής στην Ελλάδα και διεθνώς, 1996-2013



Πηγή: FAO. Επεξεργασία: IOBE.

Παρότι η μέτρηση της σπατάλης τροφίμων αντιμετωπίζει σημαντικά μεθοδολογικά ζητήματα, φαίνεται πως το πρόβλημα με τη σπατάλη τροφίμων είναι αυξημένο στην Ελλάδα. Με βάση τη μεθοδολογία και τα στοιχεία της FAO, υπολογίζεται ότι το 5,1% της παραγωγής τροφίμων στην Ελλάδα το 2013 αποτέλεσε βρώσιμο πλεόνασμα (Διάγραμμα 4). Αυτό το ποσοστό είναι υπερδιπλάσιο σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρώπης το συγκεκριμένο έτος (2,3%), υψηλότερο σε σχέση και με τον παγκόσμιο μέσο όρο (4,5%). Ανάμεσα στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ, υπολογίζεται ότι η Ελλάδα βρίσκεται στη πέμπτη χειρότερη θέση με βάση το ποσοστό της παραγωγής τροφίμων που αποτελεί βρώσιμο πλεόνασμα, και στην τέταρτη χειρότερη θέση σε όρους σπατάλης τροφίμων ανά άτομο (με 196 κιλά τον χρόνο ανά άτομο το 2013).

Ο περιορισμός της σπατάλης τροφίμων αποτελεί από μόνος του σημαντικό στόχο πολιτικής. Οι Στόχοι για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του ΟΗΕ προβλέπουν τη μείωση κατά το ήμισυ της σπατάλης τροφίμων στο λιανικό εμπόριο και στην κατανάλωση παγκοσμίως μέχρι το 2030. Προς την επίτευξη αυτού του στόχου έχουν θεσπιστεί πολιτικές σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Σε αυτές τις πολιτικές, η ανακατανομή του βρώσιμου τροφικού πλεονάσματος μέσω δωρεών σε ομάδες του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν επισιτιστική ανασφάλεια αναγνωρίζεται ως η δεύτερη προτιμότερη μέθοδος για τον περιορισμό της σπατάλης, μετά την πρόληψη.

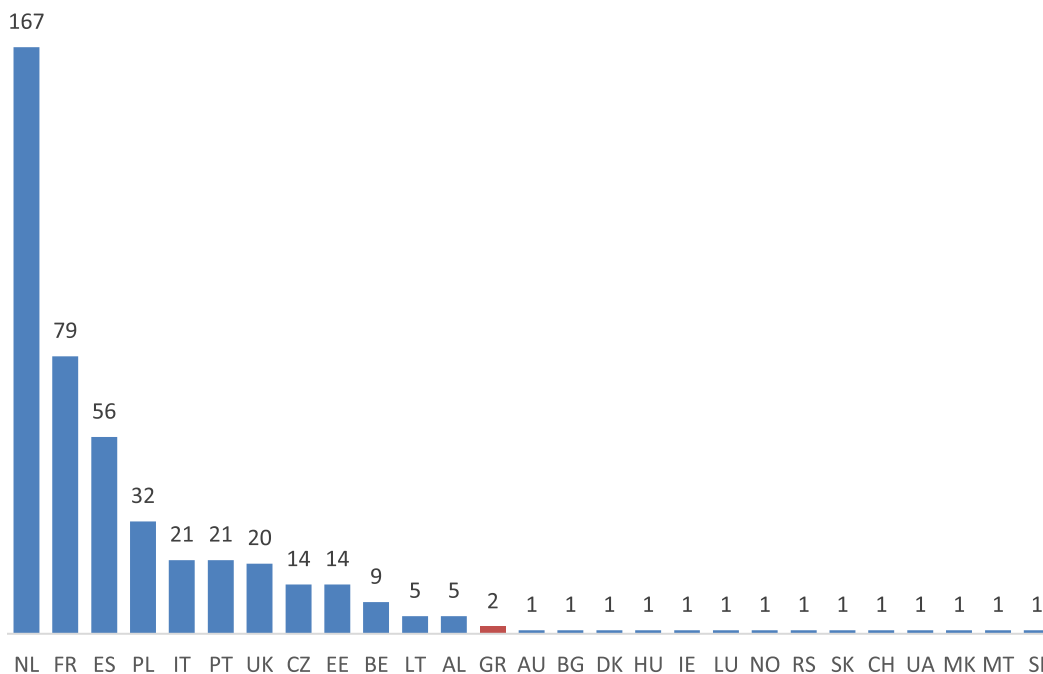
Ο θεσμός της τράπεζας τροφίμων

Ως προς την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας και της σπατάλης τροφίμων, λειτουργούν διεθνώς, και στην Ελλάδα, φορείς που έχουν συσσωρεύσει σημαντική τεχνογνωσία και έχουν αναπτύξει ειδικές υποδομές για αυτό τον σκοπό. Δραστηριοποιούνται ιδρύματα πρωτοβάθμιας φροντίδας, όπως συσσίτια, καταλύματα και γηροκομεία, τα οποία προσφέρουν γεύματα και τρόφιμα σε ευπαθείς ομάδες σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, οργανώσεις δραστηριοποιούνται σε δευτεροβάθμιο επίπεδο στην κατανομή δωρεών τροφίμων προς τα ιδρύματα πρωτοβάθμιας φροντίδας.

Σε αυτό το πλαίσιο λειτουργούν και οι τράπεζες τροφίμων, οι οποίες λαμβάνουν δωρεές τροφίμων από επιχειρήσεις μεταποίησης και εμπορίου τροφίμων και τις προσφέρουν σε ιδρύματα πρωτοβάθμιας φροντίδας προς ανακούφιση της επισιτιστικής ένδειας. Ο θεσμός της τράπεζας τροφίμων έχει μακρά ιστορία και σημαντική παρουσία διεθνώς. Συμπληρώνεται μισός αιώνας από την ίδρυση της πρώτης Τράπεζας Τροφίμων στο Φοίνιξ (Phoenix), Αριζόνα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής (ΗΠΑ) το 1967. Στην Ευρώπη, η πρώτη τράπεζα τροφίμων δημιουργήθηκε το 1984 στο Παρίσι και σύντομα μετά ακολούθησε η ίδρυση της τράπεζας τροφίμων στις Βρυξέλλες. Το 1986 ιδρύθηκε η ευρωπαϊκή ομοσπονδία τραπεζών τροφίμων FEBA (Fédération Européenne des Banques Alimentaires), η οποία μετέφερε την τεχνογνωσία για τη δημιουργία τραπεζών τροφίμων σε άλλες χώρες της Ευρώπης. Τα μέλη της Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας τραπεζών τροφίμων FEBA ακολουθούν συγκεκριμένες αρχές, διαδικασίες και προδιαγραφές, με σκοπό την αποτελεσματική και αξιόπιστη ανακατανομή του τροφικού πλεονάσματος σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού.

Σήμερα, στη FEBA συμμετέχουν τράπεζες τροφίμων από 23 χώρες. Επτά χώρες εκπροσωπούνται με εθνικές ομοσπονδίες και τέσσερις μέσα από τράπεζες τροφίμων που διαθέτουν παραρτήματα και σε άλλες πόλεις της ίδιας χώρας. Ο μεγαλύτερος αριθμός τοπικών τραπεζών τροφίμων ανάμεσα στις ομοσπονδίες που συμμετέχουν στη FEBA καταγράφεται στην Ολλανδία και τη Γαλλία, με 167 και 79 μέλη αντίστοιχα (Διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 5: Αριθμός τοπικών τραπεζών τροφίμων και παραρτημάτων ανά χώρα



Πηγή: IOBE

Η Ελλάδα ήταν η δέκατη στη σειρά χώρα που εντάχθηκε στη FEBA, με την ίδρυση της Τράπεζας Τροφίμων – Ίδρυμα για την Καταπολέμηση της Πείνας, στην Αθήνα το 1995. Το 1998, η δραστηριότητα της Τράπεζας Τροφίμων επεκτάθηκε στη Θεσσαλονίκη με την έναρξη λειτουργίας παραρτήματος, το οποίο εξελίχθηκε σε ανεξάρτητο ίδρυμα το 2015.

Οι δύο τράπεζες τροφίμων υποστηρίζουν σε τακτική βάση τη λειτουργία δεκάδων κοινωφελών ιδρυμάτων στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη (144 ιδρύματα με βάση στοιχεία για το 2014). Στα ιδρύματα που συνεργάζονται με τις τράπεζες τροφίμων περιλαμβάνονται συσσίτια, γηροκομεία, ιδρύματα φροντίδας παιδιών, κέντρα απεξάρτησης, φορείς υποστήριξης ΑΜΕΑ, κέντρα ψυχικής υγείας και άλλες δομές υποστήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Οι τελικοί αποδέκτες της επισιτιστικής συνδρομής της Τράπεζας Τροφίμων στην Αττική ξεπέρασαν το 2014 τους 23 χιλ., στους οποίους διανεμήθηκαν 1,2 χιλ. τόνοι τροφίμων σε 341 χιλ. κιβώτια.

Ο θεσμός της τράπεζας τροφίμων έχει πολυετή παρουσία στην Ελλάδα, με αξιοσημείωτη δράση στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη. Ωστόσο, τα προβλήματα επισιτιστικής ανασφάλειας δεν περιορίζονται στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Η εκτεταμένη οικονομική κρίση στη χώρα θα δικαιολογούσε την ενισχυμένη δραστηριότητα των τραπεζών τροφίμων στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη και την αυξημένη παρουσία του θεσμού στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας.

Προτάσεις πολιτικής

Συμπερασματικά, παρατηρούνται στην Ελλάδα ταυτόχρονα αυξημένη επισιτιστική ανασφάλεια και αυξημένη σπατάλη τροφίμων. Επιπλέον, η αξιοποίηση των πόρων από την ΕΕ για την επισιτιστική συνδρομή έρχεται αντιμέτωπη με ιδιαίτερες δυσχέρειες. Παράλληλα, έχει αναπτυχθεί σημαντική δράση από κοινωφελή ιδρύματα στη χώρα μας, ωστόσο υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για την περαιτέρω ανάπτυξη και αξιοποίησή τους. Προς αυτή την κατεύθυνση, στο πλαίσιο της μελέτης προτείνονται οι εξής ενέργειες:

- Αναζήτηση της δυνατότητας στήριξης της ίδρυσης και της ανάπτυξης φορέων της κοινωνίας των πολιτών, στο πρότυπο επιτυχημένων παραδειγμάτων, για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας και της σπατάλης τροφίμων στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Προβλέπεται η διάθεση πόρων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου μέσω ΕΣΠΑ 2014-2020 για παρεμφερείς σκοπούς, ενώ υπάρχουν και δυνατότητες στήριξης κοινωφελών οργανισμών και μέσα από προγράμματα του Ομίλου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.
- Εξασφάλιση της δυνατότητας για περισσότερο ενεργή και ουσιαστική συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στον σχεδιασμό και στη διαχείριση της επισιτιστικής συνδρομής του ΤΕΒΑ. Η μέχρι στιγμής αξιοποίηση των πόρων του προγράμματος είναι απογοητευτική. Η ενεργοποίηση της τεχνογνωσίας και των δικτύων των κοινωφελών φορέων μπορεί να βελτιώσει σημαντικά τις επιδόσεις του προγράμματος, σε όρους τόσο απορρόφησης, όσο και ουσιαστικής συνδρομής σε ανθρώπους που αντιμετωπίζουν σημαντική ανάγκη για στήριξη. Προς αυτή την κατεύθυνση, θα μπορούσε να δημιουργηθεί παράλληλο εθνικό δίκτυο διαχείρισης πόρων του ΤΕΒΑ που κινδυνεύουν να μην αξιοποιηθούν εγκαίρως από τον υφιστάμενο μηχανισμό, στο οποίο να συμμετέχουν διαπιστευμένες οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με υφιστάμενη δραστηριότητα στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας.

Στρατηγικές και πολιτικές για την αντιμετώπιση της επισιτιστικής ανασφάλειας και της σπατάλης τροφίμων υπάρχουν. Υπάρχουν και σημαντικοί πόροι από ευρωπαϊκά ταμεία για την υλοποίηση αυτών των στρατηγικών. Η δραστηριοποίηση φορέων της κοινωνίας των πολιτών, με τα αξιοσημείωτα δίκτυα εθελοντών τους, αναδεικνύει ότι υπάρχει και ευαισθητοποίηση για αυτά τα θέματα στην κοινωνία. Υπάρχουν, με άλλα λόγια, σχεδόν όλα τα συστατικά για μια αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση αυτών των σημαντικών κοινωνικών προβλημάτων στη χώρα μας. Υφίσταται, ωστόσο, και ο κίνδυνος μια σημαντική ευκαιρία για βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης της πιο ευάλωτης μερίδας των συμπολιτών μας να χαθεί λόγω αδράνειας και αγκυλώσεων στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών της πολιτείας.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η βαθιά και παρατεταμένη οικονομική κρίση στην Ελλάδα έχει σοβαρές κοινωνικές προεκτάσεις. Ως αποτέλεσμα της εκτεταμένης πτώσης του κατά κεφαλήν εισοδήματος και της υψηλής ανεργίας, σημαντικό μέρος του πληθυσμού αντιμετωπίζει δυσκολίες στην ικανοποίηση βασικών αναγκών, όπως επαρκείς θέρμανση και σίτιση. Η αναγκαιότητα της στήριξης κοινωνικών ομάδων εντείνεται και από τις αυξημένες ροές προσφύγων που καταλήγουν να διαμένουν σε κοινωνικές δομές εντός της ελληνικής επικράτειας.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με στοιχεία από την ετήσια έρευνα για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC), περίπου 2,4 εκατ. άτομα ή το 22,2% του πληθυσμού της χώρας εκτιμάται ότι βρίσκονται σε συνθήκες σοβαρής υλικής στέρησης (severe material deprivation).¹ Η σοβαρή υλική στέρηση οδηγεί μεταξύ άλλων και σε ανεπάρκεια σίτισης, όπως αποδεικνύεται και από την εκτεταμένη δραστηριότητα σχετικών πρωτοβουλιών και οργανώσεων. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται η λειτουργία των Τραπεζών Τροφίμων, οι οποίες συνεισφέρουν καθοριστικά τόσο στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας (food poverty), όσο και στη μείωση της σπατάλης.

Στην Ελλάδα, η Τράπεζα Τροφίμων – Ίδρυμα για την Καταπολέμηση της Πείνας λειτουργεί από το 1995. Σε χώρο 1.550 τ.μ., διαθέτει αποθήκη δύο ορόφων, με θαλάμους ψύξης και κατάψυξης. Η Τράπεζα είναι μέλος της Ομοσπονδίας Ευρωπαϊκών Τραπεζών Τροφίμων (Fédération Européenne des Banques Alimentaires – FEBA) και ακολουθεί τα πρωτόκολλα λειτουργίας της ομοσπονδίας. Το 1998 ιδρύθηκε στη Θεσσαλονίκη παράρτημα της τράπεζας, το οποίο λειτουργεί ως ανεξάρτητο ίδρυμα (Τράπεζα Τροφίμων Θεσσαλονίκης) από το 2015. Οι τράπεζες τροφίμων συνεργάζονται με επιχειρήσεις του κλάδου παραγωγής και διανομής τροφίμων για τη στήριξη συσσιτίων και ιδρυμάτων σε τακτική βάση με τρόφιμα και είδη καθαριότητας. Τα αγαθά που διαχειρίζονται δεν έχουν εμπορική αξία, αλλά είναι κατάλληλα για κατανάλωση.

Καθώς η δραστηριότητα των τραπεζών τροφίμων έχει τοπικό χαρακτήρα και η κάλυψη τους στην Ελλάδα είναι γεωγραφικά περιορισμένη, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για την περαιτέρω αξιοποίηση του θεσμού των τραπεζών τροφίμων στην Ελλάδα. Για σύγκριση, στη Γαλλία η εθνική ομοσπονδία τραπεζών τροφίμων

¹ Ένα άτομο θεωρείται ότι αντιμετωπίζει σοβαρή υλική στέρηση όταν ισχύουν τουλάχιστον 4 από τα 9 σχετικά κριτήρια, τα οποία περιλαμβάνουν την πρόσβαση σε συγκεκριμένα υλικά αγαθά (όπως αυτοκίνητο, τηλεόραση, τηλέφωνο και πλυντήριο), την αδυναμία πληρωμής απρόσμενων ή τακτικών δαπανών (όπως ενοίκιο σπιτιού ή λογαριασμούς υπηρεσιών κοινής ωφέλειας) ή/και την ανεπάρκεια θέρμανσης και σίτισης.

αριθμεί 102 μέλη, ενώ στη Γερμανία η αντίστοιχη ομοσπονδία έχει 900 τοπικά συμβούλια. Η ανάπτυξη περισσότερων τραπεζών τροφίμων σε άλλες περιοχές της χώρας θα επιτρέψουν τον αποτελεσματικότερο περιορισμό της σπατάλης και την περαιτέρω ανακούφιση κοινωνικά αδύναμων ομάδων σε αυτές τις περιοχές, αυξάνοντας παράλληλα τη δυνατότητα ανταλλαγής πλεονασμάτων και αποθεμάτων μεταξύ των περιοχών, ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και τα διαθέσιμα τρόφιμα. Τέλος, η ευεργετική συνεισφορά των τραπεζών τροφίμων θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω με αυξημένη συμμετοχή των μικρότερων επιχειρήσεων που εντάσσονται στην αλυσίδα αξίας της παραγωγής και διανομής τροφίμων, οι οποίες ενδέχεται να μη γνωρίζουν τα οικονομικά οφέλη από την κοινωνική διάθεση τροφίμων (όπως ανάκτηση ΦΠΑ και αποφυγή των εξόδων απόρριψης τροφίμων).

Η μελέτη έχει ως βασικούς στόχους: α) την ανάδειξη του ρόλου των τραπεζών τροφίμων ως ένα δοκιμασμένο πρότυπο καταπολέμησης της επισιτιστικής ένδειας και της σπατάλης πόρων και β) την εξέταση των δυνατοτήτων για περαιτέρω ενίσχυση αυτού του ρόλου. Συγκεκριμένα, για τους σκοπούς της μελέτης αναλύονται τα διαθέσιμα στοιχεία για την επισιτιστική ένδεια και την σπατάλη τροφίμων στην Ελλάδα, διερευνώνται οι αιτίες αυτών των προβλημάτων και αναζητούνται δυνατότητες αποτελεσματικότερης καταπολέμησής τους. Στο επόμενο κεφάλαιο της μελέτης αναλύονται τα στοιχεία για την έκταση της επισιτιστικής ένδειας στην Ελλάδα. Οι αιτίες ύπαρξης επισιτιστικής ένδειας αναζητούνται στο κεφάλαιο 3 της μελέτης. Στο κεφάλαιο 4 παρουσιάζονται διαθέσιμα εργαλεία για την καταπολέμηση της σπατάλης τροφίμων και της επισιτιστικής ένδειας. Ένα από αυτά τα εργαλεία είναι και ο θεσμός της «Τράπεζας Τροφίμων», ο οποίος αναλύεται σε μεγαλύτερο βάθος στο κεφάλαιο 5. Η μελέτη ολοκληρώνεται με σύνοψη των βασικών ευρημάτων και με προτάσεις πολιτικής για αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας και της σπατάλης τροφίμων.

2. Η ΕΠΙΣΙΤΙΣΤΙΚΗ ΕΝΔΕΙΑ

2.1 Εισαγωγή

Το ανθρώπινο δικαίωμα σε επαρκή τρόφιμα θεσπίζεται ρητά στο Διεθνές Δίκαιο. Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα του ΟΗΕ (Αρ. 11) προβλέπει ότι «τα συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν το βασικό δικαίωμα κάθε προσώπου για την προστασία του από την πείνα», καθώς και ότι «τα συμβαλλόμενα Κράτη αναγνωρίζουν το δικαίωμα κάθε προσώπου για ένα επίπεδο διαβίωσης ανεκτό για το ίδιο και την οικογένειά του, συμπεριλαμβανομένης της κατάλληλης διατροφής» (Ηνωμένα Έθνη, 1966). Το δικαίωμα σε επαρκή τρόφιμα συνεπάγεται τη διαθεσιμότητα τροφίμων σε ποσότητα και ποιότητα επαρκή για την ικανοποίηση των διατροφικών αναγκών των ατόμων, απαλλαγμένων από επιβλαβείς ουσίες και αποδεκτών εντός μιας δεδομένης κουλτούρας, αλλά και την προσβασιμότητα τέτοιων τροφίμων με τρόπους που είναι βιώσιμοι και δεν παρεμβαίνουν στην απόλαυση άλλων ανθρωπίνων δικαιωμάτων (CESCR, 1999).

Η στέρηση του δικαιώματος πρόσβασης σε επαρκή τρόφιμα συσχετίζεται με επισιτιστική ανασφάλεια, υποσιτισμό ή πείνα, ανάλογα με την ένταση του προβλήματος (Γράφημα 2.1). Η πιο ακραία μορφή στέρησης τροφίμων είναι ο λιμός (famine). Ο ΟΗΕ θεωρεί ότι υπάρχει λιμός σε μια περιοχή όταν: α) τουλάχιστον το 20% των νοικοκυριών αντιμετωπίζουν ακραίες ελλείψεις τροφίμων με περιορισμένη δυνατότητα αντιμετώπισης της κατάστασης, β) το ποσοστό οξέος υποσιτισμού υπερβαίνει το 30% και γ) η θνησιμότητα υπερβαίνει τις δυο περιπτώσεις ανά ημέρα ανά 10 χιλ. άτομα.

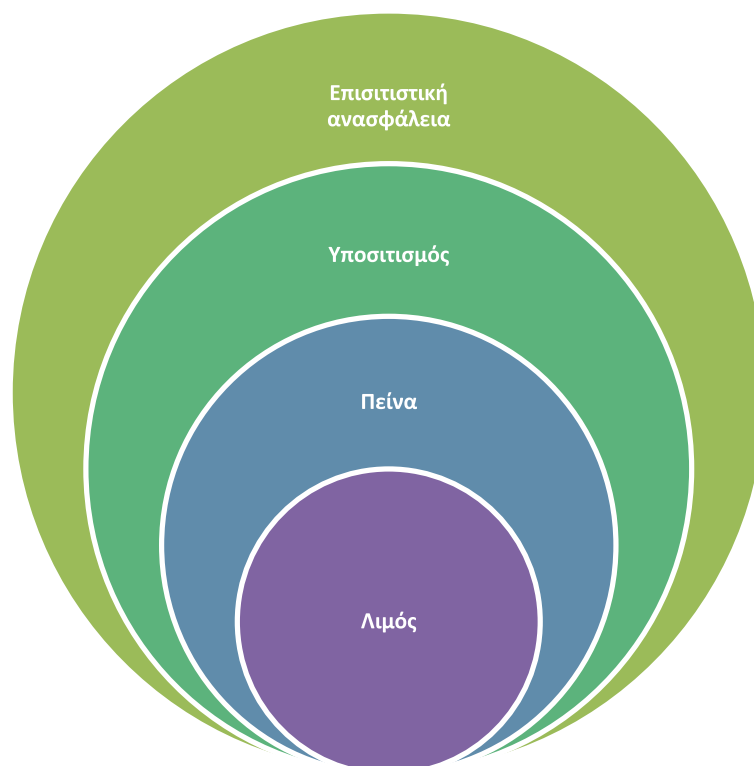
Η πείνα (hunger) αποτελεί ηπιότερη μορφή στέρησης τροφίμων σε σχέση με τον λιμό. Ορίζεται ως χρόνιος υποσιτισμός (chronic undernourishment) – μια κατάσταση η οποία διαρκεί τουλάχιστον ένα χρόνο, κατά την οποία ένα άτομο δεν έχει τη δυνατότητα πρόσληψης τροφής αρκετής για την κάλυψη των απαιτήσεων ενέργειας του οργανισμού του. Ως αποτέλεσμα υποσιτισμού, το άτομο ενδέχεται να έχει μικρότερο βάρος ή ύψος για την ηλικία του, να είναι επικίνδυνα λεπτό για το ύψος του ή ο οργανισμός του να αντιμετωπίζει ελλείψεις σε βιταμίνες και ανόργανα συστατικά.

Με τους όρους «επισιτιστική ανασφάλεια» (food insecurity) και «επισιτιστική ένδεια» (food poverty) περιγράφεται η ηπιότερη μορφή παραβίασης του δικαιώματος σε επαρκή τρόφιμα, όπου τα άτομα δεν έχουν ασφαλή πρόσβαση σε επαρκείς ποσότητες ασφαλών και θρεπτικών τροφίμων για τη φυσιολογική τους ανάπτυξη και για μια δραστήρια και υγιή ζωή. Η επισιτιστική ανασφάλεια μπορεί να είναι χρόνια, εποχιακή ή παροδική. Οι επιπτώσεις της επισιτιστικής ανασφάλειας στη θνησιμότητα και την υγεία δεν είναι τόσο δραματικές, όπως στην περίπτωση του υποσιτισμού. Ωστόσο, εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα, καθώς μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα ψυχικής και φυσικής ανάπτυξης, να επηρεάσει τις επιδόσεις των παιδιών στο σχολείο και να οδηγήσει σε παχυσαρκία, λόγω υπερβολικής κατανάλωσης τροφίμων χαμηλής ποιότητας

και υψηλής θερμιδικής περιεκτικότητας, με αρνητικές προεκτάσεις για την υγεία (Petralias et al., 2016).

Τα περιστατικά λιμού εμφανίζονται σχετικά σπάνια διεθνώς, κυρίως ως αποτέλεσμα ένοπλων συρράξεων ή φυσικών καταστροφών, ενώ τα περιστατικά υποσιτισμού έχουν περιοριστεί ριζικά στις αναπτυσσόμενες χώρες (από 20,0 εκατ. την περίοδο 1990-92 σε 14,7 εκατ. άτομα στο σύνολο των αναπτυσσόμενων χωρών - FAO, IFAD, & WFP, 2015) λόγω του υψηλού βιοτικού επιπέδου και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας που έχουν θεσπιστεί. Ωστόσο, το πρόβλημα της επισιτιστικής ανασφάλειας παραμένει σημαντικό, ακόμα και στις πιο ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου.

Γράφημα 2.1: Διαβαθμίσεις του προβλήματος στέρησης τροφής



Πηγή: FAO (2015), ΟΗΕ

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η επισιτιστική ανασφάλεια αποτελεί βασική διάσταση του ευρύτερου ζητήματος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Η μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι ένας από τους 5 βασικούς στόχους (headline targets) της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», η οποία προσδιορίζει τις προτεραιότητες της τρέχουσας επταετούς προγραμματικής περιόδου 2014-2020. Συγκεκριμένα, η στρατηγική προβλέπει ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να μειωθεί κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια μέχρι το 2020. Το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους (TEBA), το οποίο αναλύεται στο τμήμα 4.2.1 της παρούσας μελέτης, αποτελεί βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την επίτευξη αυτού του στόχου ως προς τη διάσταση της επισιτιστικής ανασφάλειας.

Στην παρούσα μελέτη, εξετάζουμε την επισιτιστική ανασφάλεια ως σημαντική πρόκληση για την ελληνική κοινωνία. Σε αντίθεση με τον υποσιτισμό, ο οποίος μπορεί να μετρηθεί με αντικειμενικά στοιχεία, όπως το βάρος, το ύψος και την ηλικία του πληθυσμού, η μέτρηση της επισιτιστικής ανασφάλειας βασίζεται συνήθως σε απαντήσεις ατόμων που συμμετέχουν σε έρευνες. Επομένως, η μέτρηση της επισιτιστικής ανασφάλειας αποτελεί μια υποκειμενική προσέγγιση, ωστόσο, με τη διαχρονική υλοποίηση των ερευνών προσφέρονται συγκρίσιμα και χρήσιμα συμπεράσματα.

Η βασική πηγή στοιχείων για την επισιτιστική ανασφάλεια για το σύνολο του πληθυσμού στην Ελλάδα και στα άλλα κράτη μέλη της ΕΕ είναι οι στατιστικές που δημοσιεύονται στη βάση δεδομένων της Eurostat, οι οποίες βασίζονται στην πανευρωπαϊκή έρευνα για τα εισοδήματα και τις συνθήκες διαβίωσης EU-SILC. Αξιοποιούνται στην παρούσα μελέτη και στοιχεία για την επισιτιστική ένδεια σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (όπως οι μαθητές και οι ηλικιωμένοι), από έρευνες του Ινστιτούτου Prolepsis, της Unicef και της ΜΚΟ Γραμμή Ζωής. Τα βασικά αποτελέσματα των παραπάνω ερευνών αποτυπώνονται στα επόμενα τμήματα αυτού του κεφαλαίου.

2.2 Η επισιτιστική ένδεια στο σύνολο του πληθυσμού

Οι στατιστικές της ΕΕ για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης EU-SILC (The European Union Statistics on Income and Living Conditions) καταρτίζονται για όλες τις χώρες της ΕΕ από το 2003. Η έρευνα αυτή αξιοποιείται για την παρακολούθηση των δεικτών φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» της ΕΕ. Συμμετέχουν 141 χιλ. νοικοκυριά (292 χιλ. άτομα) στο σύνολο της ΕΕ και 4.750 νοικοκυριά στην Ελλάδα (10 χιλ. άτομα). Συλλέγονται στοιχεία για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης των νοικοκυριών και με αυτά τα στοιχεία υπολογίζονται δείκτες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η κατηγορία ερωτήσεων αναφορικά με την αδυναμία κάλυψης γεύματος με κρέας ή ισοδύναμη τροφή από τα νοικοκυριά. Ειδικότερα, η ερώτηση που τίθεται στους ερωτώμενους είναι: «Έχει το νοικοκυριό σας την οικονομική δυνατότητα, με δικούς του οικονομικούς πόρους να πληρώνει κάθε δεύτερη μέρα για γεύμα που θα περιλαμβάνει κρέας, κοτόπουλο, ψάρι ή λαχανικά (ίσης αξίας για χορτοφάγους);»

Οι απαντήσεις σε αυτή την ερώτηση αξιοποιούνται στη βιβλιογραφία ως ένδειξη του κινδύνου επισιτιστικής ένδειας στις χώρες της Ευρώπης (Loopstra, Reeves, McKee, & Stuckler, 2016, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2009).

2.2.1 Διαχρονική τάση

Με βάση την στατιστική επεξεργασία των απαντήσεων σε αυτό το ερώτημα, προκύπτει ότι το 2015 περίπου 1,4 εκατ. άτομα αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα, ήτοι το 12,9% του πληθυσμού.

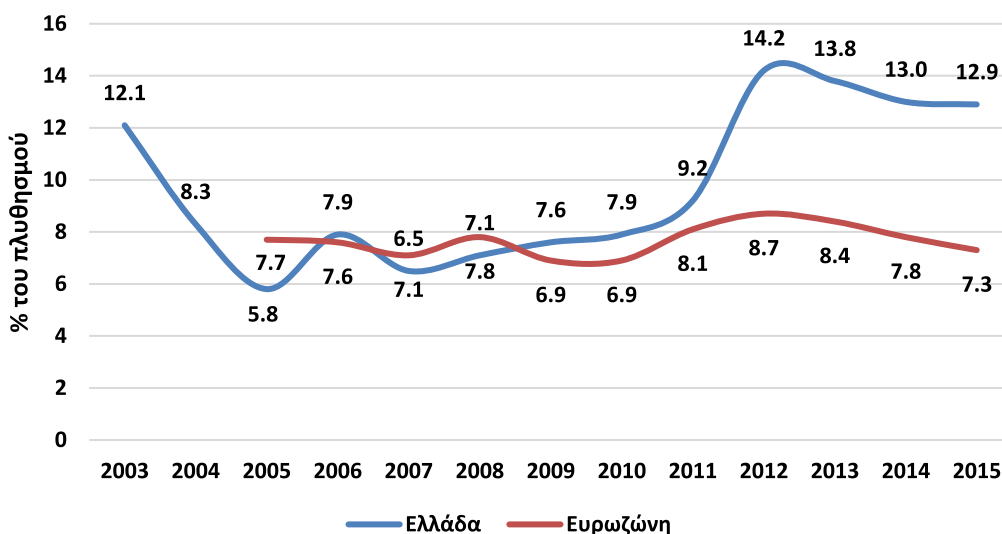
Σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα βρίσκονται τα αντίστοιχα ποσοστά στην ΕΕ-28 (8,5% ή 43 εκατ. άτομα) και την Ευρωζώνη (7,3% ή 25 εκατ. άτομα). Αυτή η απόκλιση αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης της χώρας, καθώς το 2008 η Ελλάδα κατέγραφε μικρότερο ποσοστό του πληθυσμού με επισιτιστική ανασφάλεια (7,1%) σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (7,8% - Διάγραμμα 2.1).

Το μεγαλύτερο ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας καταγράφεται στην Ελλάδα το 2012 (14,2%) και έκτοτε παρατηρείται τάση μείωσης, η οποία ενδέχεται να οφείλεται και στη σταδιακή αποκλιμάκωση της ανεργίας στη χώρα την ίδια περίοδο.

2.2.2 Σύγκριση με ΕΕ

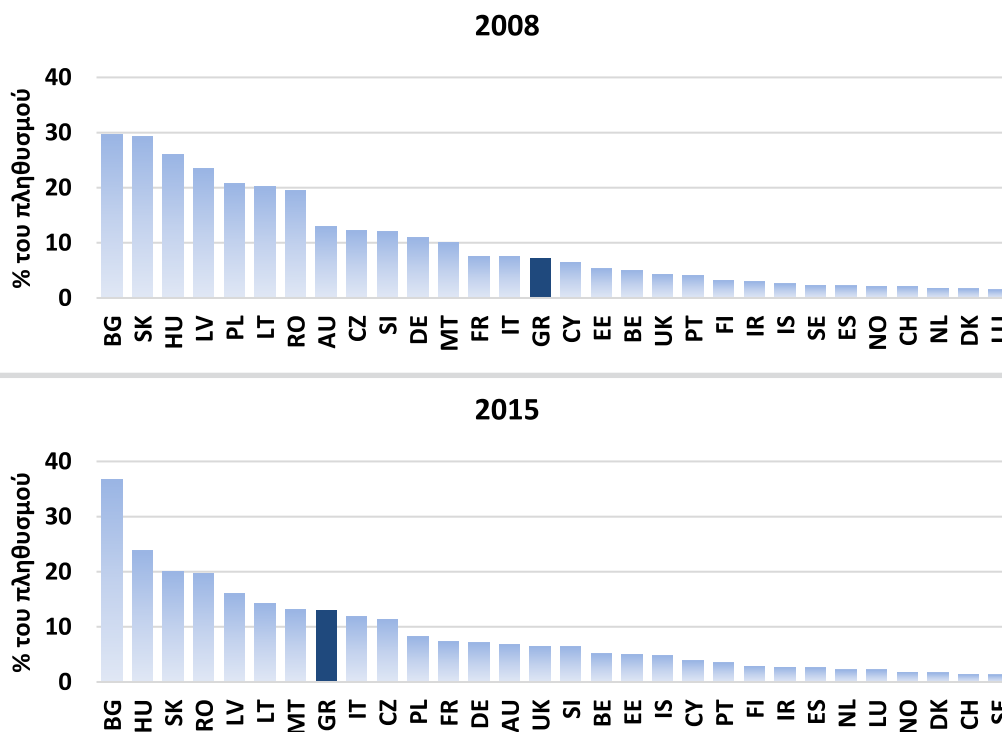
Η όξυνση της επισιτιστικής ανασφάλειας κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αναδεικνύεται και από τη σύγκριση με τις άλλες χώρες της ΕΕ. Το 2015 η Ελλάδα καταλαμβάνει την 8η χειρότερη θέση ανάμεσα σε 30 ευρωπαϊκές χώρες, έναντι της 15ης χειρότερης θέσης το 2008 (Διάγραμμα 2.2).

Διάγραμμα 2.1: Εξέλιξη της επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη την περίοδο 2003-2015



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

Διάγραμμα 2.2: Επισιτιστική ανασφάλεια για τα έτη 2008 και 2015



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

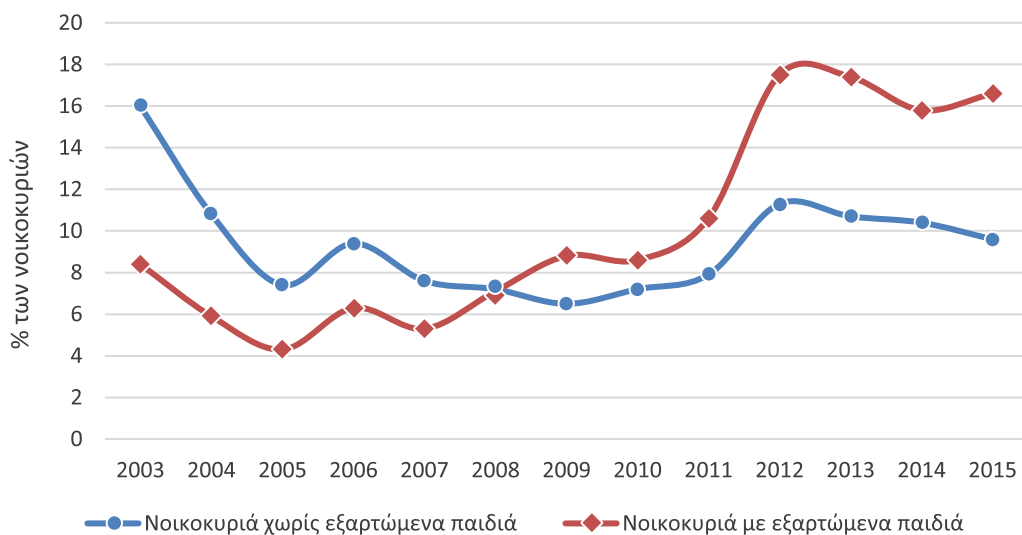
Μεγαλύτερη επισιτιστική ανασφάλεια από την Ελλάδα αντιμετωπίζουν έξι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Βουλγαρία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Ρουμανία, Λιθουανία και Λετονία) και η Μάλτα. Άλλες χώρες που εντάχθηκαν σχετικά πρόσφατα στην ΕΕ, όπως η Τσεχία, η Πολωνία και η Σλοβενία έχουν μικρότερο ποσοστό του πληθυσμού τους με επισιτιστική ανασφάλεια.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η πορεία της Κύπρου, η οποία είχε παρόμοιο ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας με την Ελλάδα το 2008 (6,5%). Κατά τη διάρκεια της κρίσης και παρά την εφαρμογή προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, η Κύπρος κατάφερε όχι μόνο να μην αυξήσει το ποσοστό ατόμων σε επισιτιστική ανασφάλεια, αλλά και να το μειώσει αισθητά σε 3,9% το 2015.

2.2.3 Δημογραφικά χαρακτηριστικά

Η πιθανότητα ένα νοικοκυριό να αντιμετωπίζει επισιτιστική ανασφάλεια μεταβάλλεται ανάλογα με τα δημογραφικά του χαρακτηριστικά. Από το 2008, τα νοικοκυριά με παιδιά αντιμετωπίζουν μεγαλύτερη επισιτιστική ανασφάλεια, με την ψαλίδα να μεγαλώνει διαχρονικά. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2015, το ποσοστό των οικογενειών με παιδιά που αντιμετωπίζουν επισιτιστικά προβλήματα αυξήθηκε σε αντίθεση με την οριακή τάση μείωσης στο σύνολο του πληθυσμού (Διάγραμμα 2.3).

Διάγραμμα 2.3: Επισιτιστική ανασφάλεια στα νοικοκυριά με και χωρίς παιδιά

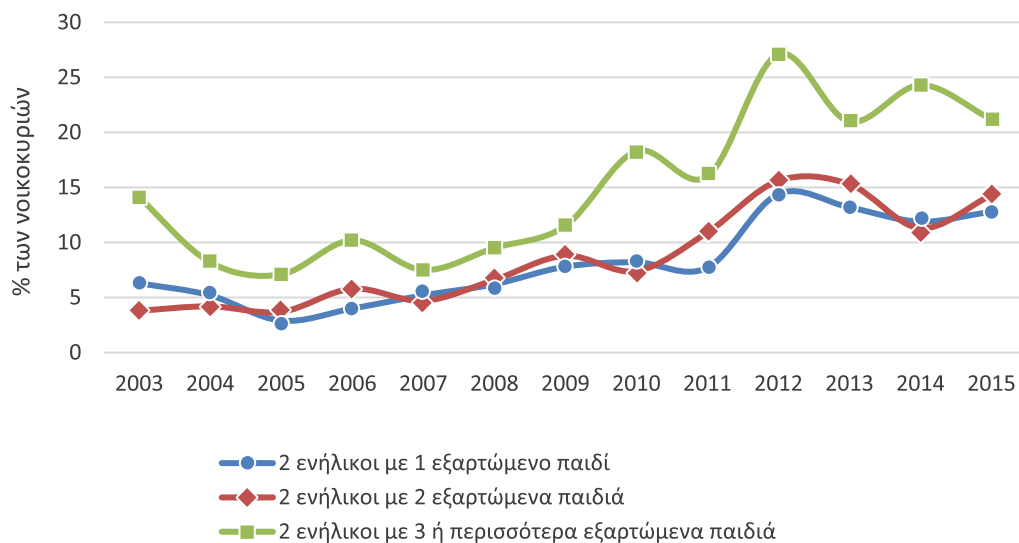


Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

Φαίνεται, επιπλέον, ότι η επισιτιστική ανασφάλεια αυξάνεται με τον αριθμό των παιδιών. Περίπου 1 στα 5 νοικοκυριά με 2 ενήλικους και 3 ή περισσότερα παιδιά αντιμετωπίζει επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα, με το ποσοστό αυτών να σημειώνει μείωση το 2015. Το 2012 αναδεικνύεται ως η χειρότερη χρονιά αναφορικά με το ποσοστό των νοικοκυριών που αντιμετώπιζε επισιτιστικά προβλήματα, ειδικά στα νοικοκυριά με 3 ή περισσότερα παιδιά όπου το ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας ξεπέρασε το 27,1% (Διάγραμμα 2.4).

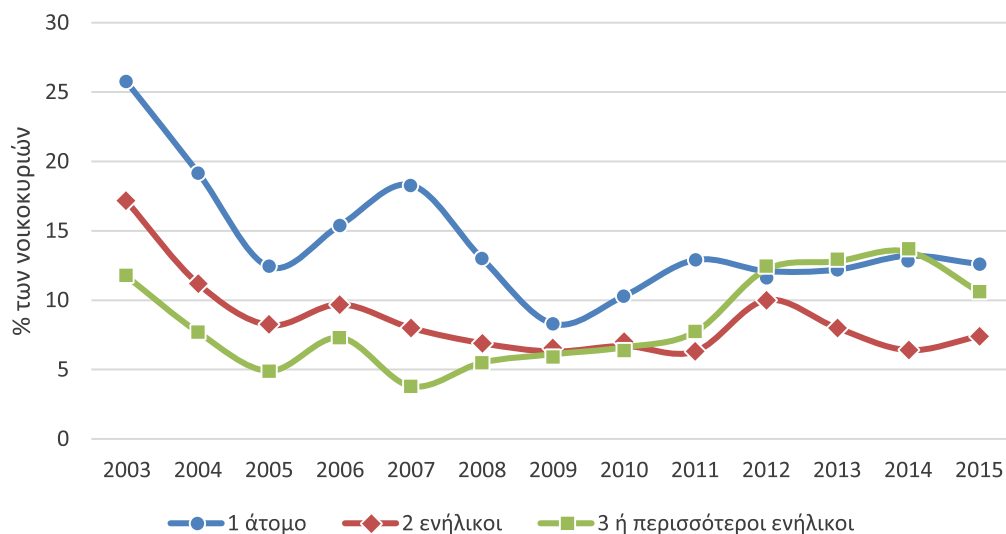
Σχετικά με το μέγεθος των νοικοκυριών χωρίς παιδιά, στα νοικοκυριά με ένα άτομο η επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα είναι αυξημένη (12,6% το 2015), ενώ χαμηλότερη είναι η επισιτιστική ανασφάλεια στα νοικοκυριά με 2 ενήλικους (7,4%). Ωστόσο, τα στοιχεία δείχνουν ότι μετά το ξέσπασμα της κρίσης η μεγαλύτερη αύξηση του ποσοστού επισιτιστικής ανασφάλειας καταγράφεται στα νοικοκυριά με 3 ή περισσότερους ενήλικους (από 3,8% το 2007 σε 13,5% το 2014 και 10,6% το 2015 - Διάγραμμα 2.5).

Διάγραμμα 2.4: Επισιτιστική ανασφάλεια ανάλογα με τον αριθμό παιδιών σε νοικοκυριά με 2 ενήλικους



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

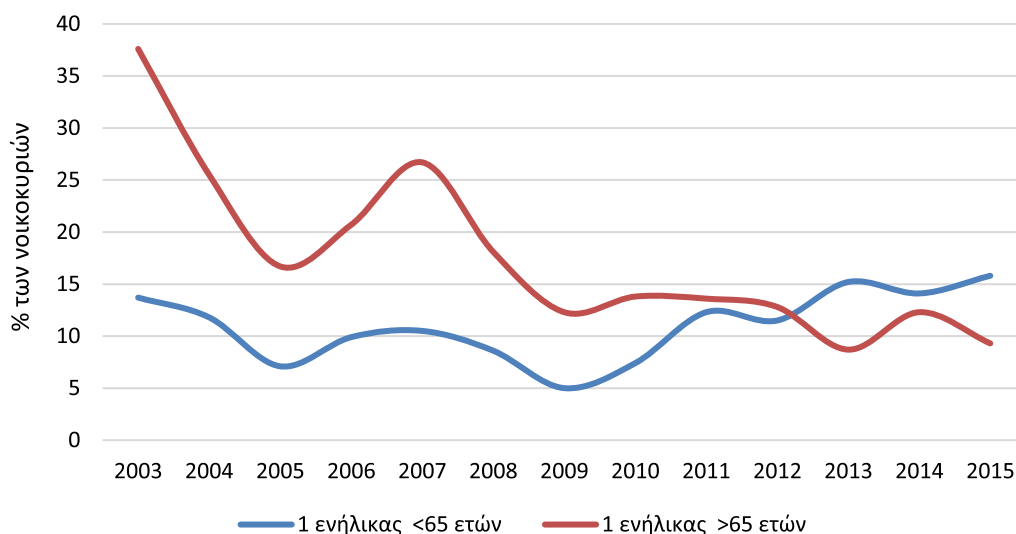
Διάγραμμα 2.5: Επισιτιστική ανασφάλεια ανά μέγεθος νοικοκυριού χωρίς παιδιά



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

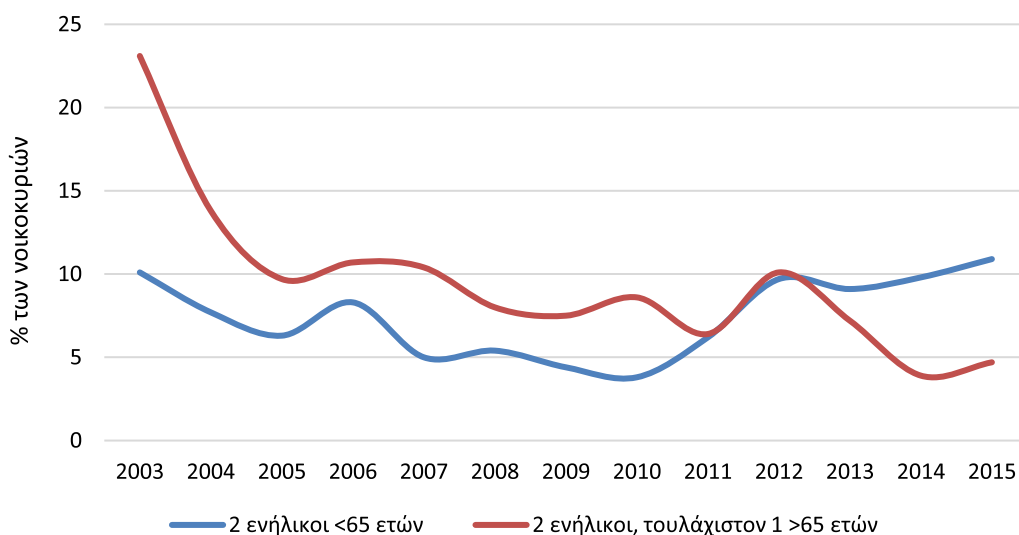
Στα μονομελή νοικοκυριά, η ηλικία φαίνεται πως επηρεάζει σημαντικά τον κίνδυνο επισιτιστικής ανασφάλειας. Από το 2013, η επισιτιστική ανασφάλεια είναι αυξημένη στα νοικοκυριά με μέλη ηλικίας κάτω των 65 ετών, με την ψαλίδα να μεγαλώνει το 2015 (Διάγραμμα 2.6). Ενδεχομένως, αυτό το αποτέλεσμα εξηγείται με το γεγονός ότι τα περισσότερα άτομα ηλικίας άνω των 65 ετών λαμβάνουν συντάξεις, οι οποίες προσφέρουν κάποια προστασία έναντι του κινδύνου επισιτιστικής ανασφάλειας. Αυτό δεν συμβαίνει με άλλες ευάλωτες ομάδες ατόμων μικρότερης ηλικίας (όπως οι μακροχρόνια άνεργοι), όπου παρατηρείται αύξηση διαχρονικά τα χρόνια της κρίσης στη χώρα.

Διάγραμμα 2.6: Επισιτιστική ανασφάλεια ανάλογα με την ηλικία σε μονομελή νοικοκυριά



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

Διάγραμμα 2.7: Επισιτιστική ένδεια ανάλογα με την ηλικία σε νοικοκυριά με 2 ενήλικους

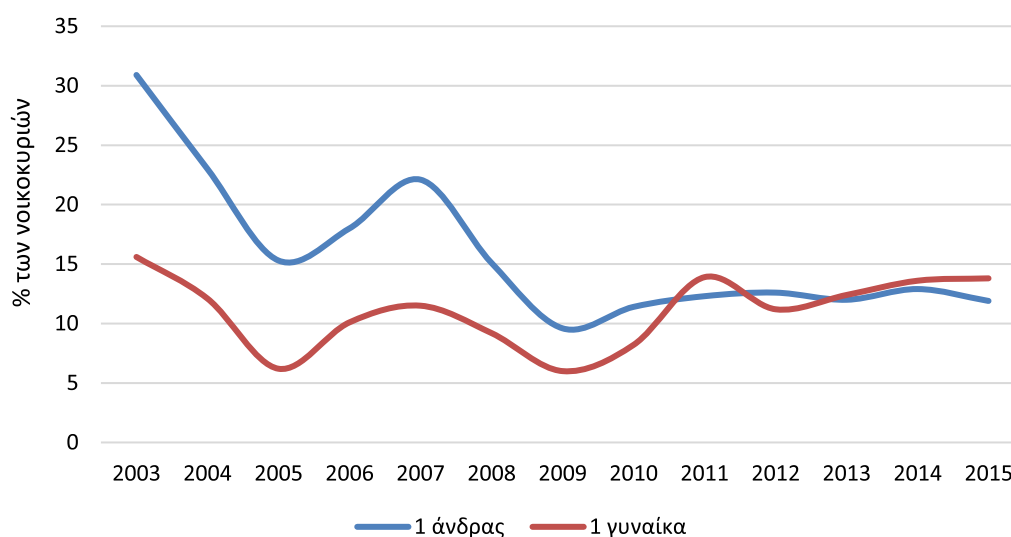


Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

Παρόμοια φαίνεται να είναι και η εικόνα στα νοικοκυριά με 2 ενήλικες. Το ποσοστό των νοικοκυριών που βρίσκονται σε επισιτιστική ένδεια είναι υψηλότερο στα νοικοκυριά με μέλη κάτω των 65 ετών από το 2013 και μετά, σε σύγκριση με τα νοικοκυριά με 2 ενήλικους, όπου τουλάχιστον το ένα είναι ηλικίας άνω των 65 ετών. Το 2015, η διαφορά στο ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας μεταξύ αυτών των 2 τύπων νοικοκυριών είναι υπερδιπλάσια (10,9% στα νοικοκυριά με 2 ενήλικους κάτω των 65 ετών, έναντι 4,7% στα νοικοκυριά 2 ενήλικων όπου τουλάχιστον το ένα είναι ηλικίας άνω των 65 ετών). Αξίζει να σημειωθεί η αύξηση που παρατηρείται στα νοικοκυριά με 2 ενήλικους ηλικίας κάτω των 65 ετών τη διετία 2014-2015, σε αντίθεση με την γενικότερη τάση μείωση που παρατηρείται στο σύνολο του πληθυσμού (Διάγραμμα 2.7).

Τέλος, αναφορικά με το φύλο των μονομελών οικογενειών, φαίνεται ότι η διαφορά στην επισιτιστική ανασφάλεια που υπήρχε πριν από το 2010 εξαλείφεται κατά τη διάρκεια της κρίσης. Ενώ πριν η επισιτιστική ανασφάλεια ήταν σημαντικά υψηλότερη στους άνδρες, από το 2011 και μετά το φύλο δεν φαίνεται να επιδρά σημαντικά στην επισιτιστική ανασφάλεια των μονομελών νοικοκυριών (Διάγραμμα 2.8).

Διάγραμμα 2.8: Κίνδυνος επισιτιστικής ένδειας ανάλογα με το φύλο σε μονομελή νοικοκυριά



Πηγή: Eurostat Επεξεργασία: IOBE

2.3 Επισιτιστική ένδεια σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού

Παράλληλα, το πρόβλημα επισιτιστικής ανασφάλειας αναδεικνύεται και μέσα από ειδικές έρευνες σε ευάλωτες ομάδες, όπως οι έρευνες του Ινστιτούτου Προληπτικής, Περιβαλλοντικής και Εργασιακής Ιατρικής (Prolepsis) και της UNICEF σε μαθητές και της μη κυβερνητικής οργάνωσης Γραμμή Ζωής σε άπορους ηλικιωμένους.

2.3.1 Επισιτιστική ένδεια σε μαθητές

Αναλυτικότερα, το Ινστιτούτο Prolepsis υλοποιεί πρόγραμμα σίτισης και προώθησης υγιεινής διατροφής (ΔΙΑΤΡΟΦΗ) σε επιλεγμένα σχολεία σε υποβαθμισμένες περιοχές της χώρας. Στο πλαίσιο της τεκμηρίωσης της αποτελεσματικότητας του προγράμματος, συλλέγει στοιχεία με ερωτηματολόγια για την διατροφική ανασφάλεια των νοικοκυριών των μαθητών αυτών των σχολείων.

Τα ερωτηματολόγια βασίζονται στην έρευνα διατροφικής ασφάλειας FSSM (Food Security Survey Module), η οποία αξιοποιείται από τις κυβερνήσεις των ΗΠΑ και του Καναδά για τη μέτρηση αυτού του φαινομένου στις αντίστοιχες χώρες. Η ενότητα αποτελείται από 16 ερωτήματα (συν 3 συμπληρωματικές ερωτήσεις), με υπο-ενότητες για ανήλικα μέλη και για το σύνολο του νοικοκυριού (Πλαίσιο 2.1).

Με βάση τις απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα, κάθε νοικοκυριό βαθμολογείται από 0 έως 18. Στη συνέχεια, τα νοικοκυριά κατηγοριοποιούνται σε τέσσερις κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό επισιτιστικής ανασφάλειας που αντιμετωπίζουν – με επισιτιστική ασφάλεια (βαθμός 0-2), με επισιτιστική ανασφάλεια χωρίς πείνα (3-7), με επισιτιστική ανασφάλεια και μέτρια πείνα (8-12), και με επισιτιστική ανασφάλεια και σοβαρή πείνα (13-18).

Πλαίσιο 2.1: Ερωτήματα της έρευνας διατροφικής ασφάλειας FSSM

- E1.** Ποια από αυτές τις δηλώσεις περιγράφει καλύτερα την επάρκεια τροφίμων στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες: α) έχουμε αρκετό φαγητό με το είδος των τροφίμων που θέλουμε να φάμε, β) έχουμε αρκετό φαγητό, αλλά όχι πάντα τα είδη των τροφίμων που θέλουμε, γ) μερικές φορές δεν αρκεί το φαγητό, δ) συχνά δεν αρκεί το φαγητό;
- E2.** «Ανησυχούσαμε ότι τα τρόφιμά μας θα τελείωναν πριν πάρουμε χρήματα για να αγοράσουμε άλλα». Συνέβαινε συχνά, μερικές φορές ή ποτέ στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες;
- E3.** «Τα τρόφιμα που αγοράσαμε δεν κράτησαν, και δεν είχαμε χρήματα για να πάρουμε άλλο». Συνέβαινε συχνά, μερικές φορές ή ποτέ στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες;
- E4.** «Δεν είχαμε τη δυνατότητα να πληρώσουμε για ισορροπημένα γεύματα». Συνέβαινε συχνά, μερικές φορές ή ποτέ στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες;
- E5.** Τους τελευταίους 12 μήνες, εσείς ή άλλοι ενήλικες στο νοικοκυριό σας περιορίσατε ή παραλείψατε γεύματα επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E5a.** Πόσο συχνά συνέβη αυτό - σχεδόν κάθε μήνα, μερικούς μήνες αλλά όχι κάθε μήνα, ή σε μόλις 1 ή 2 μήνες;
- E6.** Τους τελευταίους 12 μήνες, φάγατε ποτέ λιγότερο από ότι αισθανθήκατε ότι έπρεπε επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E7.** Τους τελευταίους 12 μήνες, συνέβη να ήσασταν όλοι πεινασμένοι, αλλά να μην φάτε επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E8.** Τους τελευταίους 12 μήνες, χάσατε βάρος επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E9.** Συνέβη τους τελευταίους 12 μήνες, εσείς ή άλλοι ενήλικες στο νοικοκυριό σας να μη φάτε για μια ολόκληρη ημέρα επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E9a.** Πόσο συχνά συνέβη αυτό - σχεδόν κάθε μήνα, μερικούς μήνες αλλά όχι κάθε μήνα, ή σε μόλις 1 ή 2 μήνες;
- E10.** «Βασιστήκαμε σε μόνο λίγα είδη χαμηλού κόστους τρόφιμα για να ταΐσουμε τα παιδιά μας, επειδή τελείωναν τα χρήματα για φαγητό». Συνέβαινε συχνά, μερικές φορές ή ποτέ στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες;
- E11.** «Δεν είχαμε τη δυνατότητα να ταΐζουμε τα παιδιά μας με ισορροπημένο γεύμα, επειδή δεν είχαμε τα χρήματα για αυτό.» Συνέβαινε συχνά, μερικές φορές ή ποτέ στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες;
- E12.** «Τα παιδιά δεν έτρωγαν αρκετά επειδή δεν είχαμε τη δυνατότητα να αγοράσουμε αρκετό φαγητό». Συνέβαινε συχνά, μερικές φορές ή ποτέ στο νοικοκυριό σας τους τελευταίους 12 μήνες;
- E13.** Τους τελευταίους 12 μήνες, είχατε ποτέ μειώσει το μέγεθος των παιδικών γευμάτων επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E14.** Τους τελευταίους 12 μήνες, χάσανε κάποια από τα παιδιά σας γεύμα επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;
- E14a.** Πόσο συχνά συνέβη αυτό - σχεδόν κάθε μήνα, μερικούς μήνες αλλά όχι κάθε μήνα, ή σε μόλις 1 ή 2 μήνες;
- E15.** Τους τελευταίους 12 μήνες, τα παιδιά ήταν ποτέ πεινασμένα, ενώ εσείς δεν είχατε τα λεφτά να αγοράσετε φαγητό;
- E16.** Τους τελευταίους 12 μήνες, έμεινε κάποιο από τα παιδιά σας νηστικό για μια ολόκληρη μέρα επειδή δεν υπήρχαν αρκετά χρήματα για φαγητό;

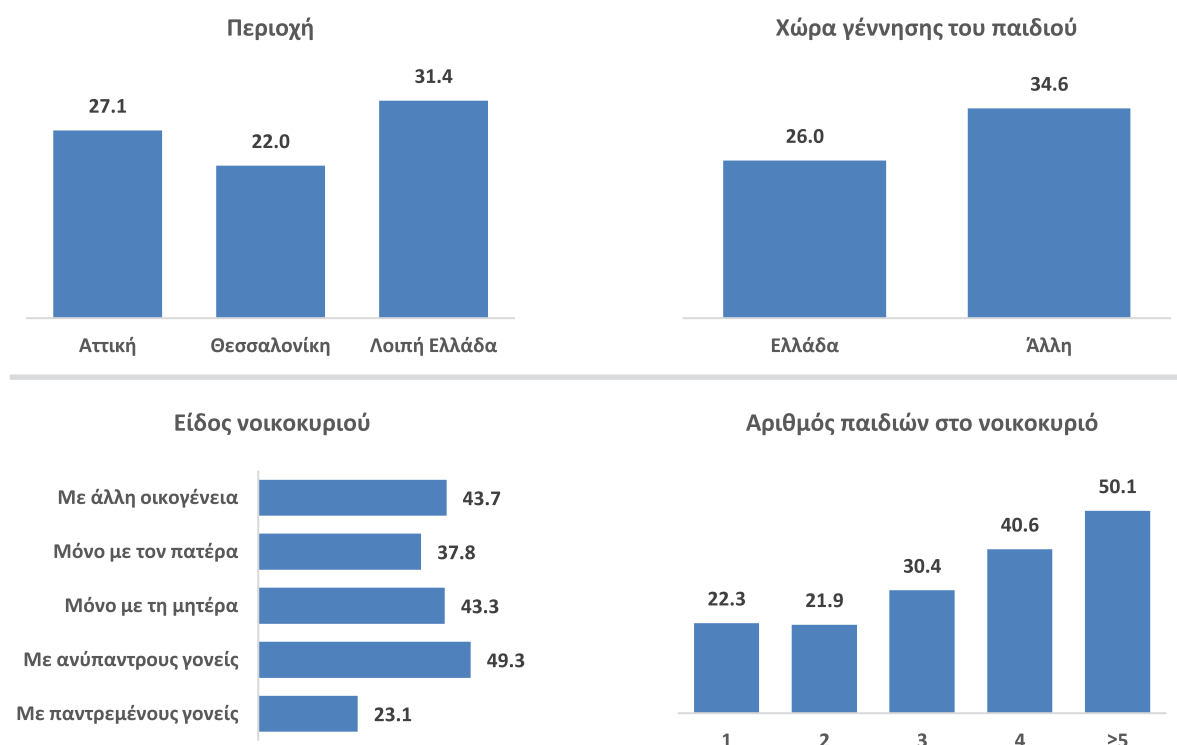
Πηγή: USDA (2012)

Στο πρόγραμμα ΔΙΑΤΡΟΦΗ το σχολικό έτος 2012-2013 συμμετείχαν 162 σχολεία και 25.349 μαθητές, ενώ 15.897 γονείς συμπλήρωσαν το αρχικό ερωτηματολόγιο για την επισιτιστική ανασφάλεια. Σύμφωνα με την έρευνα, το 64,2% των νοικοκυριών του δείγματος αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια (με ή χωρίς πείνα), ενώ το 26,9% των νοικοκυριών αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια με μέτρια ή σοβαρή πείνα (Petralias et al., 2016).

Ειδικά όσον αφορά την επισιτιστική ανασφάλεια με πείνα, το πρόβλημα φαίνεται να είναι σοβαρότερο στις υποβαθμισμένες περιοχές εκτός της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, όπου το ποσοστό νοικοκυριών που αντιμετωπίζουν αυτό το πρόβλημα στο δείγμα της έρευνας ανέρχεται σε 31,4%, έναντι 27,1% στην Αττική και 22,0% στη Θεσσαλονίκη (Διάγραμμα 2.9). Φαίνεται πως η αμεσότερη πρόσβαση σε αγροτική και κτηνοτροφική παραγωγή στις περιοχές εκτός των δυο μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας δεν αρκεί για να αντισταθμίσει τους παράγοντες που οξύνουν το πρόβλημα στις υποβαθμισμένες περιοχές εκτός της Αττικής και Θεσσαλονίκης. Βασικός παράγοντας είναι η μειωμένη δυνατότητα εξασφάλισης επαρκούς εισοδήματος σε αυτές τις περιοχές, ενώ ενδέχεται εν μέρει η διαφορά να οφείλεται και σε συγκριτικά μειωμένη δραστηριότητα σχετικών ιδρυμάτων.

Υψηλότερα ποσοστά νοικοκυριών με έντονη επισιτιστική ανασφάλεια παρατηρούνται σε νοικοκυριά όπου τα παιδιά ζουν με ανύπαντρους γονείς (49,3%), με άλλη οικογένεια (43,7%), μόνο με τη μητέρα (43,3%) ή μόνο με τον πατέρα (37,8%). Το μέγεθος του νοικοκυριού επίσης επηρεάζει τον κίνδυνο επισιτιστικής ανασφάλειας, καθώς τα υψηλότερα ποσοστά καταγράφονται στα νοικοκυριά με 3 ή περισσότερα παιδιά.

Διάγραμμα 2.9: Ποσοστό νοικοκυριών με παιδιά με επισιτιστική ανασφάλεια και πείνα ανάλογα με χαρακτηριστικά των νοικοκυριών



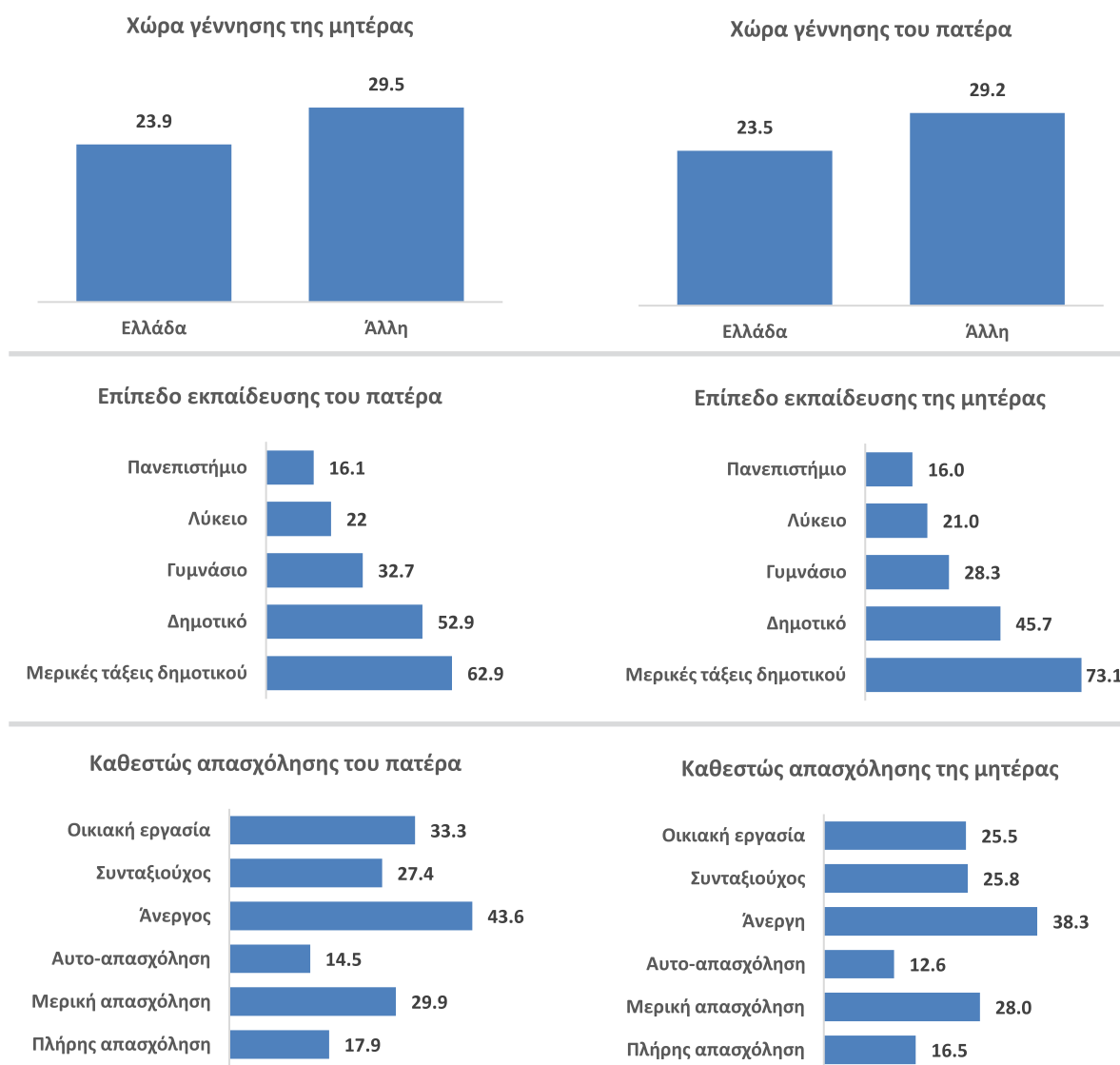
Πηγή: Petralias et al. (2016)

Η καταγωγή των παιδιών και των γονέων τους επίσης φαίνεται πως επηρεάζει την πιθανότητα έντονης επισιτιστικής ανασφάλειας. Το ποσοστό των νοικοκυριών με επισιτιστική ανασφάλεια με πείνα ανήλθε σε 34,6% στα νοικοκυριά όπου το παιδί που συμμετείχε στο πρόγραμμα είχε γεννηθεί στο εξωτερικό. Αντίστοιχα, στα νοικοκυριά που η μητέρα κατάγεται από το εξωτερικό το ποσοστό ανέρχεται σε 29,5%, με ελαφρώς μικρότερο

το ποσοστό στα νοικοκυριά με πατέρα γεννημένο εκτός Ελλάδας (29,2% - Διάγραμμα 2.10).

Σημαντική επίδραση στον κίνδυνο επισιτιστικής ένδειας έχει επίσης το επίπεδο εκπαίδευσης των γονέων. Όσο χαμηλότερο είναι το επίπεδο εκπαίδευσης των γονέων, τόσο υψηλότερο είναι και το ποσοστό των νοικοκυριών με επισιτιστική ανασφάλεια και πείνα. Στα νοικοκυριά όπου ο πατέρας δεν έχει τελειώσει το Δημοτικό, το ποσοστό ανέρχεται σε 62,9%. Αντίστοιχα, στα νοικοκυριά όπου η μητέρα δεν έχει ολοκληρώσει το Δημοτικό το 73,1% των νοικοκυριών του δείγματος αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια με πείνα.

Διάγραμμα 2.10: Ποσοστό νοικοκυριών με παιδιά με επισιτιστική ανασφάλεια και πείνα ανάλογα με χαρακτηριστικά των γονέων



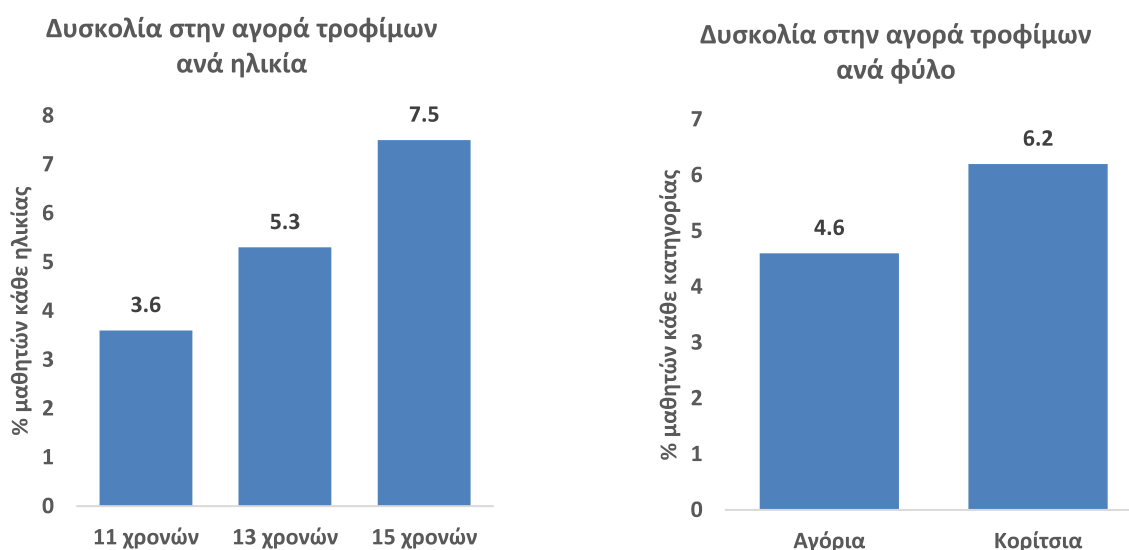
Πηγή: Petralias et al. (2016)

Τέλος, στα νοικοκυριά όπου είτε η μητέρα είτε ο πατέρας είναι άνεργοι, το ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας με πείνα ανέρχεται αντίστοιχα σε 38,3% και 43,6%. Αυξημένο κίνδυνο επισιτιστικής ένδειας φαίνεται επίσης να αντιμετωπίζουν τα νοικοκυριά όπου ο πατέρας ασχολείται με οικιακή εργασία (33,3%), καθώς και τα νοικοκυριά όπου είτε η μητέρα είτε ο πατέρας εργάζονται με μερική απασχόληση (28,0% και 29,9% αντίστοιχα).

Αποτελέσματα για επισιτιστική ένδεια προκύπτουν και από έρευνα που έγινε για λογαριασμό της UNICEF το 2014 σε αντιπροσωπευτικό δείγμα 4.113 μαθητών ηλικίας 11-15 ετών από 10 περιφέρειες της χώρας (Kokkevi, Stavrou, Kananou, & Fotiou, 2014). Στην έρευνα, οι μαθητές απάντησαν σε σειρά ερωτήσεων σχετικά με την οικονομική κατάσταση και την επίδραση της οικονομικής κρίσης στα νοικοκυριά τους. Σε ένα από τα ερωτήματα, οι μαθητές κλήθηκαν να απαντήσουν εάν η οικονομική κρίση στην Ελλάδα προκάλεσε στην οικογένεια ή στο ίδιο το παιδί το πρόβλημα να μην έχουν λεφτά να αγοράσουν φαγητό.

Με βάση τις απαντήσεις στο συγκεκριμένο ερώτημα, αποτυπώθηκε ότι το 5,4% των μαθητών είχε δυσκολία στην αγορά φαγητού. Το ποσοστό ήταν υψηλότερο σε παιδιά μεγαλύτερης ηλικίας, ενδεχομένως λόγω της καλύτερης εικόνας που είχαν τα παιδιά μεγαλύτερης ηλικίας για την κατάσταση του νοικοκυριού τους (Διάγραμμα 2.11). Ανά φύλο, στα κορίτσια το ποσοστό όσων δήλωσαν ότι υπήρχε πρόβλημα στην αγορά τροφίμων ανήλθε σε 6,2%, έναντι 4,6% στα αγόρια.

Διάγραμμα 2.11. Δυσκολία στην αγορά τροφίμων, UNICEF, 2014



Πηγή: Kokkevi, Stavrou, Kananou, & Fotiou (2014)

2.3.2 Επισιτιστική ανασφάλεια σε άπορους ηλικιωμένους

Η έρευνα της Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης (ΜΚΟ) «Γραμμή Ζωής» αναδεικνύει τη σοβαρότητα του προβλήματος υποσιτισμού σε άπορους ηλικιωμένους. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του επισιτιστικού προγράμματος «Κάθε μέρα δίπλα τους» την περίοδο 2012-2013. Στο επισιτιστικό πρόγραμμα συμμετείχαν 300 άποροι ηλικιωμένοι που διαβιούν στους Δήμους Ελευσίνας, Ασπρόπυργου, Σαλαμίνας, Κερατσινίου-Δραπετσώνας, Νίκαιας-Αγίου Ιωάννη Ρέντη, Περάματος και Μεγαρέων.

Σύμφωνα με την έρευνα, η πλειοψηφία των άπορων ηλικιωμένων που συμμετείχαν στο επισιτιστικό πρόγραμμα βίωνε επισιτιστική ανασφάλεια με τη μορφή μέτριας ή σοβαρής πείνας, με επιπτώσεις στην ψυχολογική και σωματική τους υγεία. Το 56% των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα δήλωσαν ότι αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια με σοβαρή πείνα, ενώ το 27% διαβίωνε με ακατάλληλες «λύσεις». Παράλληλα, το 17% των συμμετεχόντων έπασχαν από κατάθλιψη και φόβο για το μέλλον τους, λόγω επισιτιστικής ανασφάλειας.

Η έρευνα εντόπισε προβλήματα επισιτιστικής ανασφάλειας και σε άπορους ηλικιωμένους που δεν συμμετείχαν στο πρόγραμμα «Κάθε μέρα δίπλα τους». Το 62% των ηλικιωμένων κατοίκων των συγκεκριμένων δήμων της Δυτικής Αττικής που συμμετείχαν στην έρευνα, αλλά όχι στο επισιτιστικό πρόγραμμα, δήλωσαν ότι δεν είχαν καθόλου την οικονομική δυνατότητα να εξασφαλίσουν σταθερή ποιότητα και επάρκεια στα γεύματά τους, ενώ το 32% είχαν περιορίσει τα βασικά είδη, αλλά και το μέγεθος των μερίδων τους.

Παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη έρευνα δεν βασίζεται σε αντιπροσωπευτικό δείγμα τυχαία επιλεγμένων παρατηρήσεων στο σύνολο του πληθυσμού της χώρας, η έρευνα αναδεικνύει ότι υπάρχει σοβαρό πρόβλημα επισιτιστικής ανασφάλειας σε ηλικιωμένους σε υποβαθμισμένες περιοχές της Ελλάδας, οι οποίοι δεν λαμβάνουν επαρκή στήριξη μέσα από το ασφαλιστικό σύστημα.

2.4 Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας, το 2015 περίπου το 12,9% του πληθυσμού αντιμετώπιζε επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα, με το αντίστοιχο ποσοστό στην Ευρωζώνη να ανέρχεται σε 7,3%. Σε υψηλότερα επίπεδα καταγράφεται ο επισιτιστικός κίνδυνος στις περιπτώσεις των οικογενειών με παιδιά και ειδικά στις περιπτώσεις με 3 ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά. Παρομοίως, στα νοικοκυριά χωρίς παιδιά, αυξημένος κίνδυνος επισιτιστικής ανασφάλειας παρατηρείται στις περιπτώσεις με 3 ή περισσότερα μέλη, καθώς και στα μονομελή νοικοκυριά. Η ηλικία επίσης φαίνεται πως επηρεάζει τον κίνδυνο επισιτιστικής ανασφάλειας, καθώς τα νοικοκυριά με 1 ή 2 νεότερα μέλη τείνουν να έχουν υψηλότερα ποσοστά επισιτιστικής ανασφάλειας τα τελευταία χρόνια. Αντίθετα, το φύλο δεν φαίνεται να επηρεάζει πλέον τον κίνδυνο επισιτιστικής ανασφάλειας στα μονομελή νοικοκυριά στην Ελλάδα.

Ιδιαίτερα έντονο είναι το πρόβλημα της επισιτιστικής ένδειας σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Έρευνα σε νοικοκυριά με μαθητές σε υποβαθμισμένες περιοχές της χώρας που συμμετείχαν στο πρόγραμμα ΔΙΑΤΡΟΦΗ του Ινστιτούτου Prolepsis ανέδειξε ότι το 64,2% του δείγματος νοικοκυριών αντιμετώπιζε επισιτιστική ανασφάλεια το σχολικό έτος 2012-2013. Την ίδια περίοδο, το 26,9% των νοικοκυριών του δείγματος αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια με μέτρια ή σοβαρή πείνα. Δημογραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, όπως ανύπαντροι γονείς, καταγωγή από το εξωτερικό, χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης των γονέων και ανεργία της μητέρας ή του πατέρα, επιδεινώνουν το πρόβλημα επισιτιστικής ανασφάλειας.

Υψηλά ποσοστά επισιτιστικής ανασφάλειας καταγράφονται και σε δείγμα άπορων ηλικιωμένων που διαμένουν στη Δυτική Αττική. Το 56% των ατόμων που συμμετείχαν στο επισιτιστικό πρόγραμμα «Κάθε μέρα δίπλα τους» αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια με σοβαρή πείνα. Προβλήματα εξασφάλισης επάρκειας τροφής παρατηρούνται ακόμα και στην πλειονότητα των ηλικιωμένων του δείγματος που δεν συμμετείχαν στο συγκεκριμένο επισιτιστικό πρόγραμμα, με το 62% να δηλώνουν ότι δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να εξασφαλίσουν σταθερή ποιότητα και επάρκεια στα γεύματά τους.

3. ΑΙΤΙΕΣ ΥΠΑΡΞΗΣ ΕΠΙΣΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΕΝΔΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Εισαγωγή

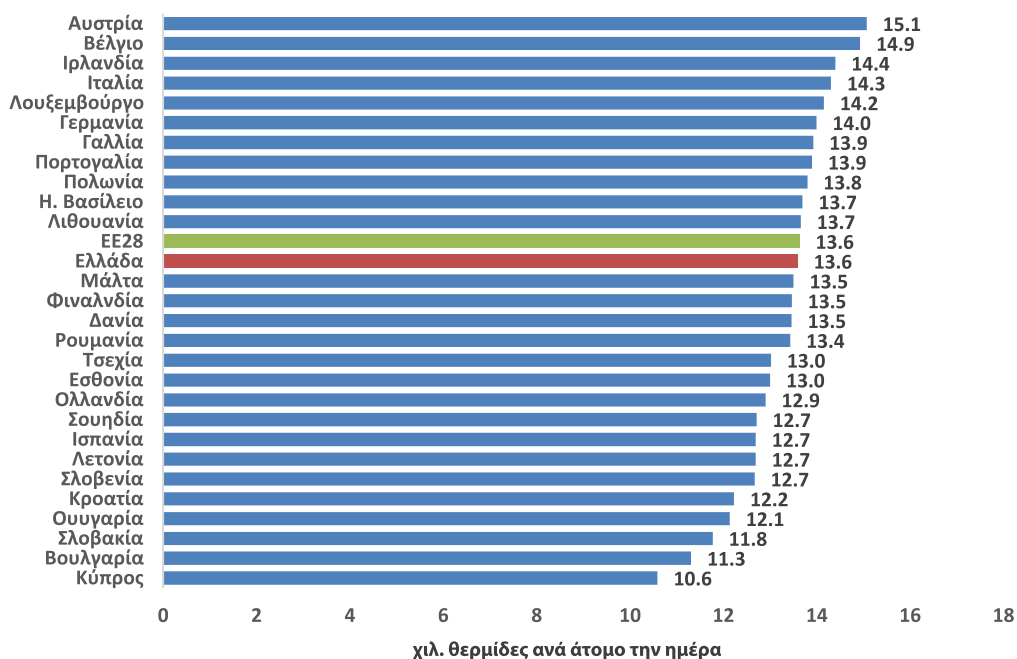
Η ανάλυση στο προηγούμενο κεφάλαιο ανέδειξε τη σοβαρότητα του προβλήματος με την επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα. Σε αυτό το τμήμα της μελέτης αναζητούνται οι αιτίες για την ύπαρξη αυτού του προβλήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, εξετάζονται στοιχεία για την επάρκεια τροφίμων, το διαθέσιμο εισόδημα, την ανεργία και τη φτώχεια στην Ελλάδα και σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

3.2 Επάρκεια τροφίμων

Ο διακυβερνητικός οργανισμός Οργάνωση Τροφίμων και Γεωργίας (FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations), στο πλαίσιο των δράσεων του, συλλέγει στοιχεία για την παραγωγή και τη σπατάλη αγαθών. Με βάση τα στοιχεία του οργανισμού, η συνολική προσφορά τροφίμων² στην Ελλάδα υπολογίζεται ότι προσέγγισε το 2013 τα 13,60 χιλ. θερμίδες ημερησίως ανά άτομο, ποσότητα που βρίσκεται κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ με 13,63 χιλ. θερμίδες ανά άτομο (Διάγραμμα 3.1). Σε κατάταξη 206 χωρών με βάση τη συνολική προσφορά τροφίμων ανά άτομο, η Ελλάδα βρίσκεται σχετικά υψηλά στην 23η θέση.

² Η συνολική προσφορά τροφίμων ισούται με το σύνολο επεξεργασμένων και μη τροφικών προϊόντων, δυνητικά διαθέσιμων για ανθρώπινη κατανάλωση, που παράγονται ή εισάγονται σε μια χώρα, λαμβάνοντας υπόψη και όποιες αλλαγές έχουν γίνει σε αποθέματα από την αρχή της περιόδου, εκφρασμένες σε θερμίδες με βάση τη θερμιδική τους αξία.

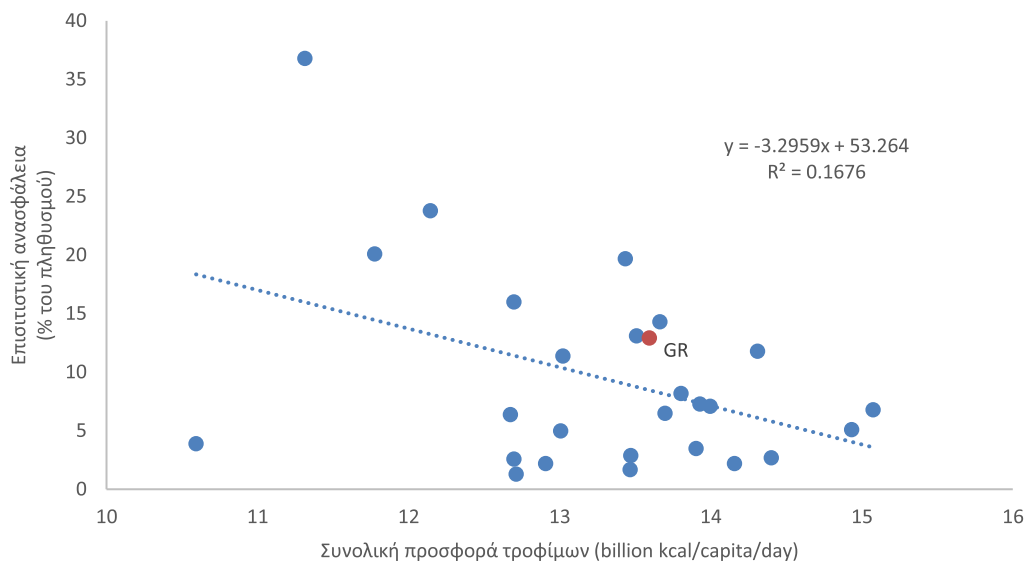
Διάγραμμα 3.1. Συνολική προσφορά τροφίμων σε κράτη μέλη της ΕΕ, 2013



Πηγή: FAO Stat

Συσχετίζοντας την επισιτιστική ανασφάλεια με τη συνολική προσφορά τροφίμων σε διαστρωματική ανάλυση των ευρωπαϊκών χωρών, παρατηρείται ανίσχυρη αρνητική σχέση. Με άλλα λόγια, στις χώρες που παρατηρείται υψηλή προσφορά τροφίμων σε χιλ. θερμίδες ανά άτομο, η επισιτιστική ανασφάλεια τείνει να είναι χαμηλότερη (Διάγραμμα 3.2). Με βάση τη μαθηματική εξίσωση που προκύπτει από τη στατιστική εκτίμηση αυτής της σχέσης, το θεωρητικό ποσοστό των νοικοκυριών με επισιτιστική ανασφάλεια, δεδομένης της συνολικής προσφοράς τροφίμων στην Ελλάδα, ισούται με 8,5%. Επομένως, παρατηρείται σημαντική υπέρβαση (κατά 4,4 ποσοστιαίες μονάδες) στο ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ελλάδα που δεν μπορεί να εξηγηθεί με μικρή προσφορά τροφίμων, αλλά φαίνεται να οφείλεται σε άλλους παράγοντες όπως μειωμένο κατά κεφαλήν εισόδημα και αυξημένη φτώχεια.

Διάγραμμα 3.2. Επισιτιστική ανασφάλεια και προσφορά τροφίμων σε χώρες της ΕΕ



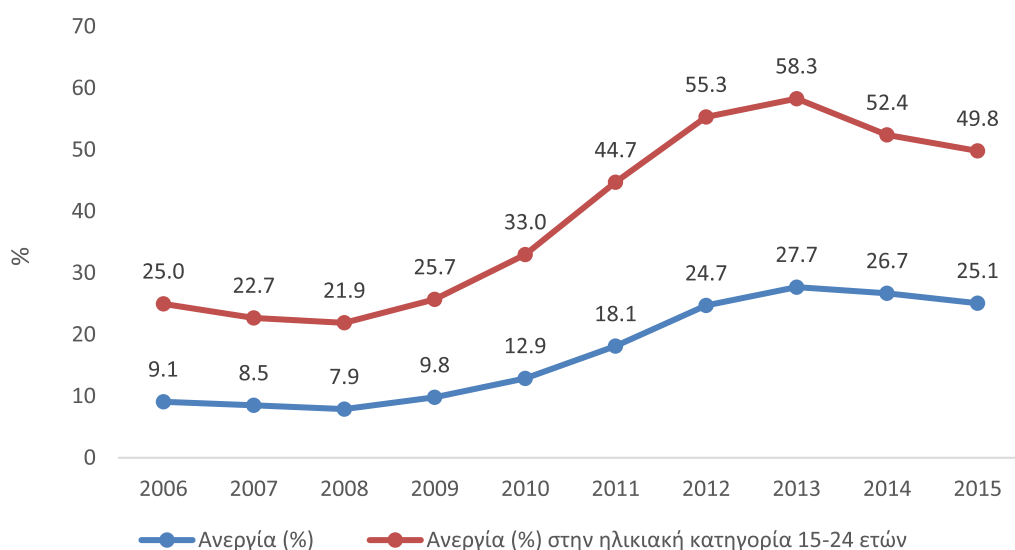
Πηγή: FAO, Eurostat

3.3 Ανεργία

Η επισιτιστική ανασφάλεια επιδεινώθηκε στην Ελλάδα την περίοδο όταν η ανεργία σημείωσε εκρηκτική αύξηση. Συγκεκριμένα, το ποσοστό ανεργίας κλιμακώθηκε από 7,9% το 2008 στο 27,7% το 2013 και έκτοτε υποχωρεί σταδιακά. Η ανεργία στις ηλικίες 15-24 αναρριχήθηκε στο 58,3% το 2013, με εξασθένηση μετά. Πέρα όμως από το πολύ υψηλό ποσοστό ανεργίας, σημειώνεται ότι περίπου το 70% των μακροχρόνια άνεργων (>12 μηνών) δεν λαμβάνει επίδομα ανεργίας.

Σε επίπεδο νοικοκυριών, η ανεργία σαφώς αποτελεί παράγοντα που μειώνει το εισόδημα και αυξάνει τον κίνδυνο επισιτιστικής ανασφάλειας. Σε επίπεδο χωρών, ωστόσο, δεν φαίνεται να υπάρχει ισχυρή συσχέτιση μεταξύ των ποσοστών ανεργίας και της επισιτιστικής ανασφάλειας (Διάγραμμα 3.4). Πολύ υψηλά ποσοστά επισιτιστικής ανασφάλειας παρατηρούνται σε χώρες όπως η Βουλγαρία, η Σλοβακία και η Ουγγαρία, στις οποίες το ποσοστό ανεργίας δεν υπερβαίνει το 10%. Ταυτόχρονα, το ποσοστό επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ισπανία (2,6%) είναι ιδιαίτερα χαμηλό, ειδικά εάν λάβουμε υπόψη το υψηλό ποσοστό ανεργίας (19,6%) στη συγκεκριμένη χώρα. Φαίνεται πως η επίδραση άλλων παραγόντων, όπως το κατά κεφαλήν εισόδημα, επισκιάζει την επίδραση της ανεργίας στη σύγκριση μεταξύ των χωρών.

Διάγραμμα 3.3. Εξέλιξη της ανεργίας στην Ελλάδα, 2006-2015

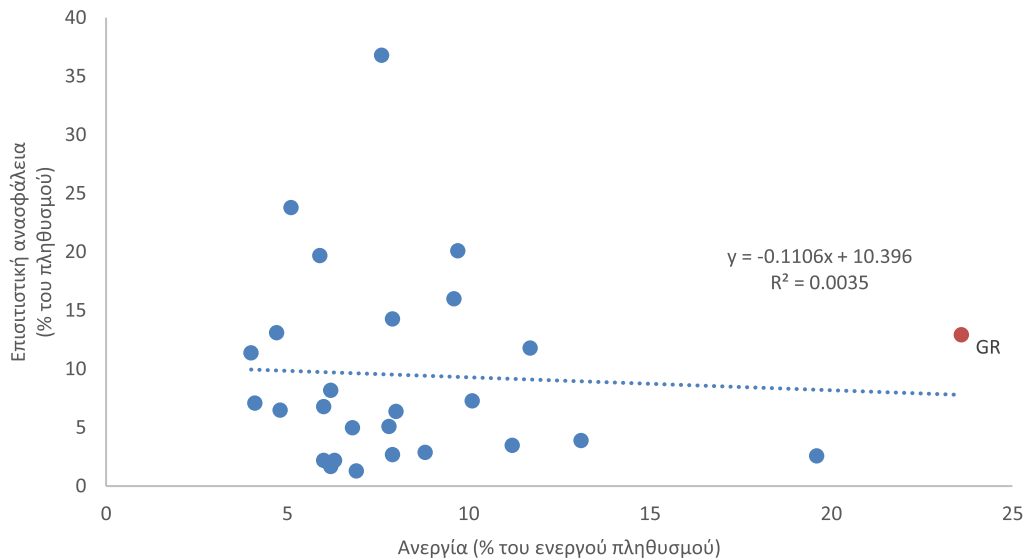


Πηγή: Eurostat

3.4 ΑΕΠ και διαθέσιμο εισόδημα

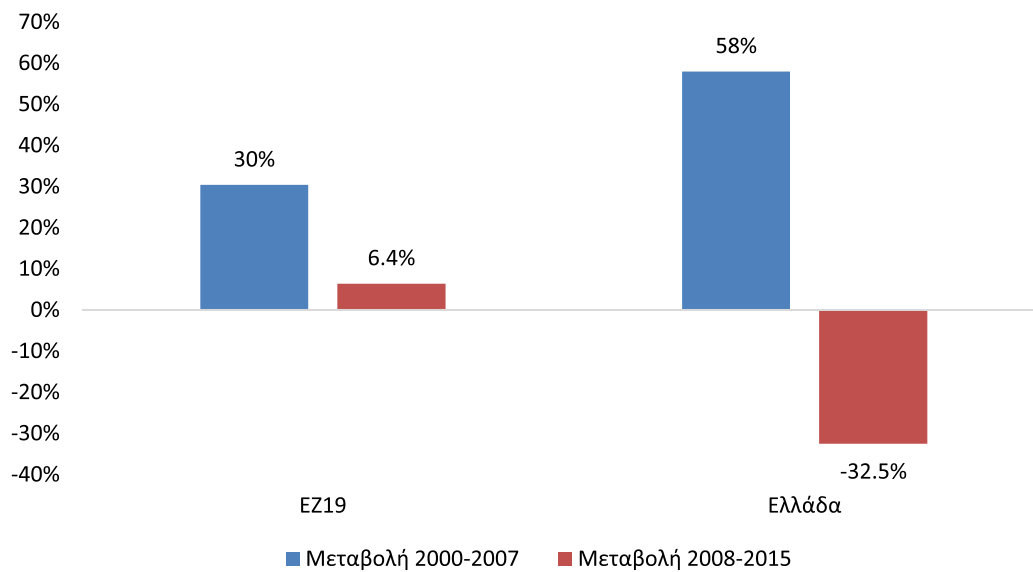
Την περίοδο κατά την οποία επιδεινώθηκε η επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα, σημειώθηκε βαθιά ύφεση στη χώρα, με αποτέλεσμα να χαθεί το ¼ του ΑΕΠ της οικονομίας. Ειδικότερα, το διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα, αν και κατέγραψε ισχυρότερη άνοδο σε σύγκριση με την Ευρωζώνη την περίοδο 2000-2007, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να συγκλίνει προς τις πλουσιότερες χώρες, την επόμενη περίοδο, 2008-2015, καταγράφηκε ισχυρή πτώση κατά 32,5% στην Ελλάδα, έναντι αύξησης 6,4% στην Ευρωζώνη, με αποτέλεσμα η ελληνική οικονομία να αποκλίνει σημαντικά.

Διάγραμμα 3.4. Επισιτιστική ανασφάλεια και ανεργία σε χώρες της ΕΕ, 2015



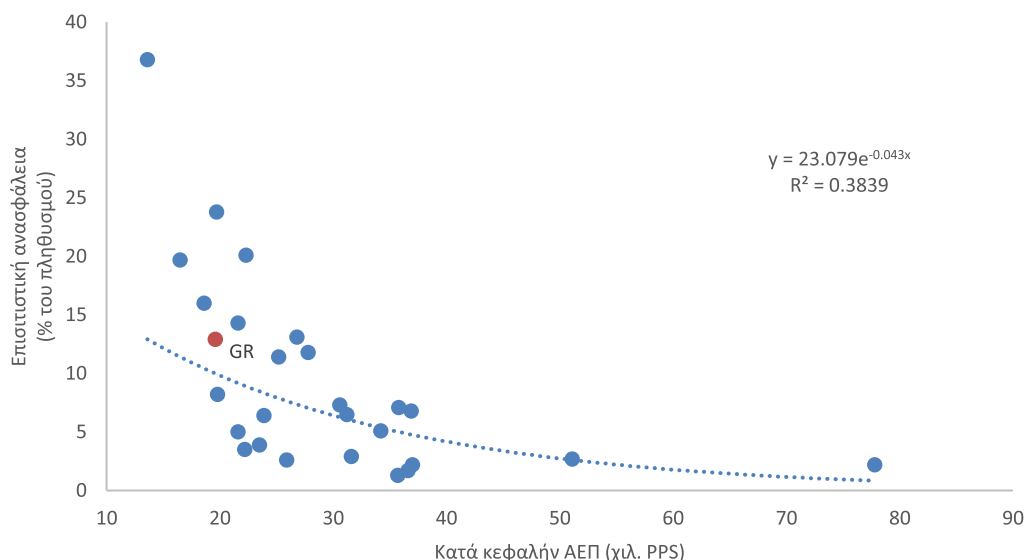
Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 3.5. Μεταβολή στο διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη, 2000-2015



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 3.6. Επισιτιστική ανασφάλεια και κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε χώρες της ΕΕ, 2015



Πηγή: Eurostat

Η διαστρωματική ανάλυση της σχέσης μεταξύ του ποσοστού επισιτιστικής ανασφάλειας και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε επίπεδο κρατών μελών της ΕΕ αναδεικνύει την ύπαρξη μη γραμμικής αρνητικής σχέσης μεταξύ αυτών των δυο μεταβλητών. Τα πιο πλούσια κράτη τείνουν να έχουν μικρότερα ποσοστά επισιτιστικής ανασφάλειας. Αυτή η σχέση είναι πολύ ισχυρότερη σε χαμηλότερα επίπεδα εισοδήματος, όπου μικρές διαφορές στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ συσχετίζονται με σχετικά μεγάλες διαφορές στην επισιτιστική ανασφάλεια. Αυτού του είδους σχέσεις παρατηρούνται σε αγαθά που είναι αναγκαία (necessities), όπως τα βασικά τρόφιμα, όπου από ένα επίπεδο εισοδήματος και πάνω η αύξηση του εισοδήματος οδηγεί σε πολύ μικρές μεταβολές στη ζητούμενη ποσότητα.

3.5 Φτώχεια

Οι μεταβολές στο κατά κεφαλήν εισόδημα αφορούν το σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας, ενώ η επισιτιστική ανασφάλεια επηρεάζει τα φτωχότερα στρώματα της κοινωνίας. Επομένως, υπάρχει το ενδεχόμενο οι δείκτες φτώχειας να έχουν επίδραση στην επισιτιστική ανασφάλεια, ανεξάρτητα από τις μεταβολές στο μέσο εισόδημα.

Δείκτες μέτρησης της φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού συντάσσονται από τις στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και από άλλες ερευνητικές ομάδες. Σύμφωνα με τα δεδομένα που δημοσιεύονται στην Eurostat, το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το 60% του ενδιάμεσου εισοδήματος,³ μετά από προσαρμογή για το μέγεθος των νοικοκυριών, επιδεινώθηκε ελαφρώς κατά τη διάρκεια της κρίσης, από 19,7% το 2009 σε 23,1% το 2012, υποχωρώντας στη συνέχεια στο 21,2% το 2016 (Διάγραμμα 3.7).

Η σχετικά μικρή αλλαγή στον κίνδυνο φτώχειας, παρά τη σημαντική πτώση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, οφείλεται στην προς τα κάτω μετατόπιση της κατανομής του εισοδήματος στο σύνολο του πληθυσμού. Ως αποτέλεσμα αυτής της μετατόπισης, το επίπεδο εισοδήματος που χρησιμοποιείται ως κατώφλι για τον προσδιορισμό

³ Το ενδιάμεσο εισόδημα ορίζεται ως το εισόδημα για το οποίο το 50% του πληθυσμού λαμβάνει υψηλότερο εισόδημα και το υπόλοιπο 50% χαμηλότερο εισόδημα.

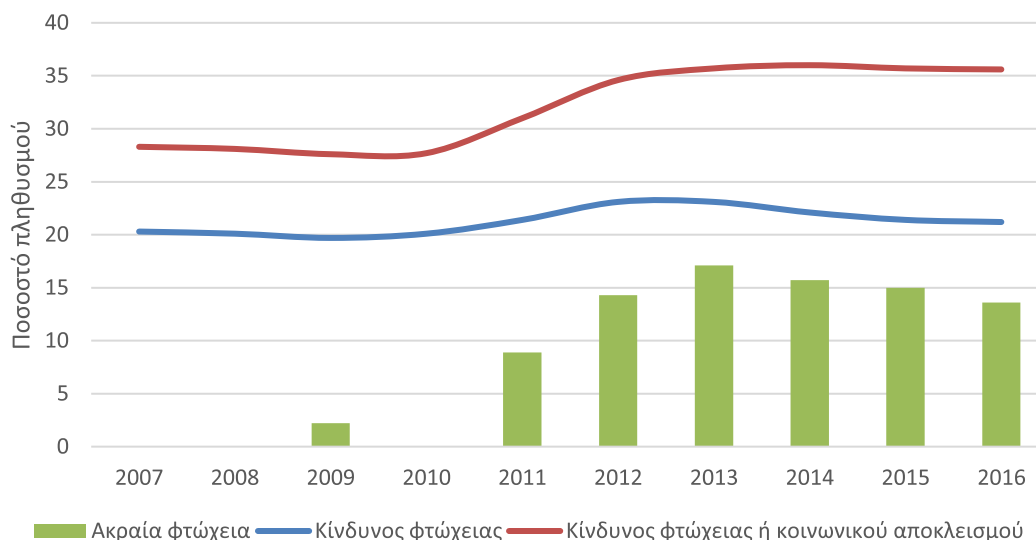
του κινδύνου φτώχειας μειώθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της κρίσης. Συγκεκριμένα, το κατώφλι φτώχειας υποχώρησε κατά 37,3%, από €7,2 χιλ. ανά νοικοκυριό το 2010 σε €4,5 χιλ. ανά νοικοκυριό το 2016 σε μονοπρόσωπα νοικοκυριά (Διάγραμμα 3.8). Αντίστοιχη πτώση καταγράφεται και στα νοικοκυριά με 2 ενήλικους και 2 παιδιά κάτω των 14 χρονών, όπου το 60% του ενδιαμέσου εισοδήματος υποχώρησε από €15,1 χιλ. το 2010 σε €9,5 χιλ. το 2016.

Ισχυρότερη επίδραση στον δείκτη για τον κίνδυνο φτώχειας καταγράφεται όταν ληφθεί υπόψη και ο κοινωνικός αποκλεισμός, όπως προσεγγίζεται με βάση τις δηλώσεις των νοικοκυριών για τον βαθμό στον οποίο έχουν πρόσβαση σε βασικά αγαθά, όπως τρόφιμα. Το ποσοστό των νοικοκυριών σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε από 27,6% το 2009 στο 36,0% το 2014, υποχωρώντας στη συνέχεια στο 35,6% το 2016.

Παρόμοια εξέλιξη καταγράφεται και στον δείκτη ακραίας φτώχειας των Ματσαγγάνης, Λεβέντη, Καναβιτσά και Φλεβοτόμου (2017). Στη συγκεκριμένη μελέτη, ορίζεται ένα καλάθι αγαθών και υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις ελάχιστες ανάγκες διαβίωσης. Ο δείκτης ακραίας φτώχειας μετράει το ποσοστό των νοικοκυριών που δεν έχουν το εισόδημα για να αγοράσουν αυτό το καλάθι. Ο δείκτης ακραίας φτώχειας αυξήθηκε από 2,2% το 2009 σε 17,1% το 2013, υποχωρώντας στη συνέχεια στο 13,6% το 2016.

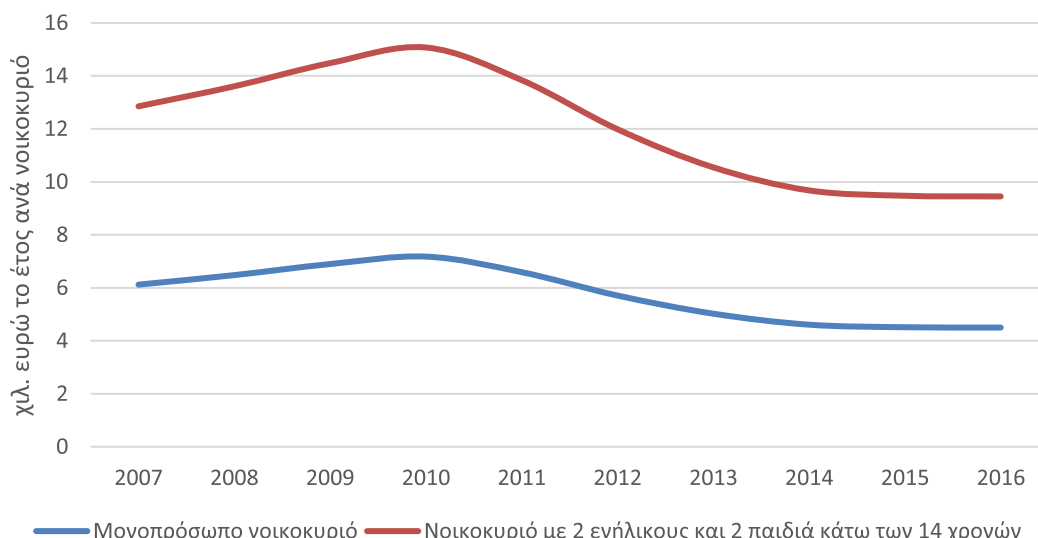
Ο κίνδυνος ακραίας φτώχειας επηρεάζεται από δημογραφικά χαρακτηριστικά. Μεταξύ των φύλων, σημειώνεται ελαφρώς υψηλότερο ποσοστό ακραίας φτώχειας στους άνδρες την περίοδο 2012-2016. Το 2016 το ποσοστό του ανδρικού πληθυσμού σε ακραία φτώχεια έφτασε το 14,0%, έναντι 13,2% στις γυναίκες.

Διάγραμμα 3.7: Εξέλιξη δεικτών φτώχειας στην Ελλάδα, 2007-2016



Πηγή: Eurostat, Ματσαγγάνης, Λεβέντη, Καναβιτσά και Φλεβοτόμου (2017)

Διάγραμμα 3.8: Κατώφλι του κινδύνου φτώχειας, 2007-2016



Σημείωση: Τίθεται στο 60% του ενδιάμεσου εισοδήματος, μετά από προσαρμογή για το μέγεθος των νοικοκυριών.

Πηγή: Eurostat

Ηλικιακά, το μεγαλύτερο πρόβλημα εντοπίζεται στις ηλικίες 18-29 ετών, με 22,6% σε ακραία φτώχεια το 2016 (από 27,2% το 2013). Σε όλη την περίοδο 2011-2016, τα μεγαλύτερα ποσοστά καταγράφονται στις μικρότερες ηλικιακές κατηγορίες. Θεαματικά μικρότερη είναι η ακραία φτώχεια στα άτομα ηλικίας άνω των 65, η οποία περιορίζεται σε 2,4% το 2016. Η ανισοκατανομή αυτή προβάλλει τη σοβαρή έλλειψη κοινωνικής προστασίας σε ευάλωτες ομάδες, όπως είναι οι άνεργοι νέοι.

Όσον αφορά τη συσχέτιση μεταξύ των δεικτών φτώχειας και της επισιτιστικής ανασφάλειας, η ανάλυση διευκολύνεται από το γεγονός ότι τα στοιχεία για την επισιτιστική ανασφάλεια και τον κίνδυνο φτώχειας προέρχονται από την ίδια έρευνα. Αυτό επιτρέπει τον υπολογισμό του ποσοστού νοικοκυριών που αντιμετωπίζουν τόσο εισοδηματική φτώχεια όσο και επισιτιστική ένδεια.

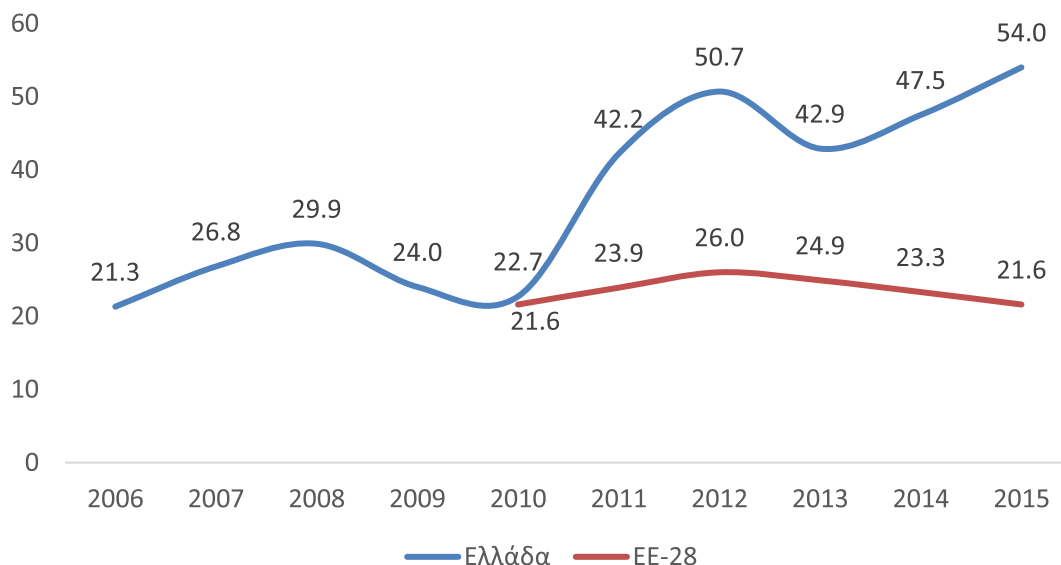
Πίνακας 3.1. Ακραία Φτώχεια (% πληθυσμού)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Φύλο | | | | | | |
| Άνδρες | 8,7 | 14,8 | 17,7 | 16,3 | 15,7 | 14,0 |
| Γυναίκες | 9,2 | 13,8 | 16,5 | 15,2 | 14,4 | 13,2 |
| Ηλικία | | | | | | |
| 0-17 | 12 | 18 | 21 | 18,5 | 17,6 | 15,4 |
| 18-29 | 15,2 | 23,9 | 27,2 | 25,5 | 24,4 | 22,6 |
| 30-44 | 9,4 | 15,3 | 18,8 | 17,2 | 16,3 | 14,2 |
| 45-64 | 8,8 | 15,1 | 17,9 | 17,2 | 16,5 | 15,4 |
| 65+ | 1,5 | 2,1 | 3,5 | 2,7 | 2,7 | 2,4 |
| Σύνολο | 8,9 | 14,3 | 17,1 | 15,7 | 15,0 | 13,6 |

Πηγή: Μασσαγγάνης, Λεβέντη, Καναβιτσά και Φλεβοτόμου (2017)

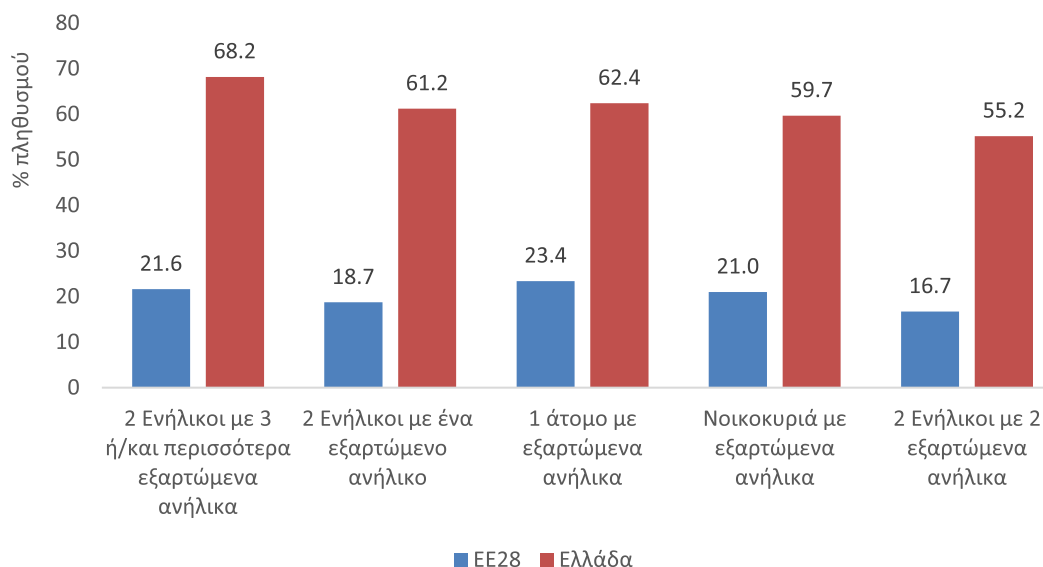
Το 54% των νοικοκυριών με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας δήλωσαν ότι αντιμετωπίζουν επισιτιστική ανασφάλεια το 2015 στην Ελλάδα, έναντι 21,3% το 2006 (Διάγραμμα 3.9). Αξίζει να σημειωθεί ότι μετά την πρόσκαιρη βελτίωση του 2013, το ποσοστό αυτό συνέχισε να αυξάνεται. Αντίθετα, στην ΕΕ28 οι μεταβολές στο ποσοστό του πληθυσμού που αντιμετωπίζει τόσο επισιτιστική ανασφάλεια όσο και εισοδηματική φτώχεια ήταν ηπιότερες, με το ποσοστό να ανέρχεται σε 26,0% το 2012, υποχωρώντας το 2016 στο επίπεδο που σημειώθηκε και το 2010 (21,6%).

Διάγραμμα 3.9. Εξέλιξη της επισιτιστικής ανασφάλειας σε νοικοκυριά με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας, 2006-2015



Πηγή: Eurostat

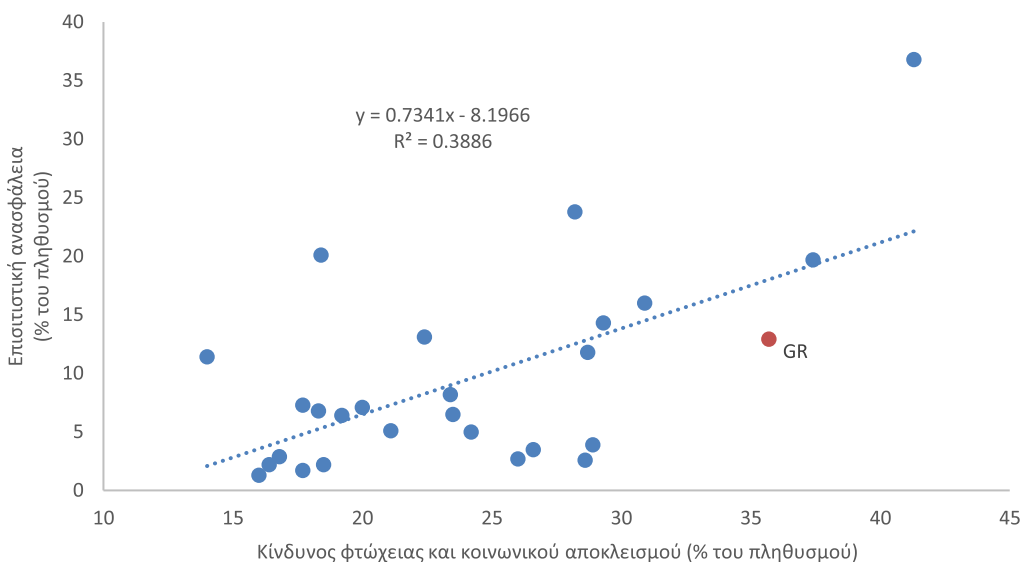
Διάγραμμα 3.10. Επισιτιστική ανασφάλεια σε νοικοκυριά με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας, 2015



Πηγή: Eurostat

Το πρόβλημα της επισιτιστικής ανασφάλειας εμφανίζεται ως ιδιαίτερα οξύ σε «φτωχά» νοικοκυριά με 3 ή περισσότερα παιδιά, όπου το 68,2% του πληθυσμού αντιμετώπιζε επισιτιστική ανασφάλεια το 2015 (Διάγραμμα 3.10). Υψηλότερα του μέσου όρου παραμένει η επισιτιστική ανασφάλεια σε όλα τα «φτωχά» νοικοκυριά με εξαρτώμενα ανήλικα μέλη.

Διάγραμμα 3.11. Επισιτιστική ανασφάλεια και φτώχεια σε χώρες της ΕΕ, 2015



Πηγή: Eurostat

Η σχέση μεταξύ επισιτιστικής ανασφάλειας και φτώχειας αναδεικνύεται και μέσα από διαστρωματική ανάλυση κρατών μελών της ΕΕ. Παρατηρείται σχετικά υψηλή γραμμική συσχέτιση μεταξύ του δείκτη επισιτιστικής ανασφάλειας και του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς χώρες με υψηλότερο ποσοστό νοικοκυριών σε κοινωνικό αποκλεισμό τείνουν να έχουν και αυξημένο ποσοστό νοικοκυριών με επισιτιστική ανασφάλεια (Διάγραμμα 3.11).

Αναδεικνύεται επίσης ότι η επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα είναι σχετικά χαμηλή για το υψηλό κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού που καταγράφει η χώρα. Με βάση τη συγκεκριμένη γραμμική σχέση, το προβλεπόμενο επίπεδο της επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ελλάδα ισούται με 18,0%, υψηλότερα κατά 5,1 ποσοστιαίες ομάδες από το πραγματικό επίπεδο. Σε μεγάλο βαθμό, αυτό το αποτέλεσμα οφείλεται στο υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα στην Ελλάδα σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες με υψηλό κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

3.6 Συμπεράσματα

Τα υψηλά επίπεδα επισιτιστικής ανασφάλειας που καταγράφονται στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια οφείλονται κυρίως στην υποχώρηση του διαθέσιμου εισοδήματος, ειδικά στα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα του πληθυσμού. Σε διαστρωματική ανάλυση των κρατών μελών της ΕΕ, καταγράφεται σχετικά ισχυρή αρνητική μη-γραμμική σχέση της επισιτιστικής ανασφάλειας με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, καθώς και ισχυρή θετική συσχέτιση μεταξύ της επισιτιστικής ανασφάλειας και του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Ενώ τα νοικοκυριά με άνεργα μέλη αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο φτώχειας και επισιτιστικής ένδειας, σε επίπεδο κρατών η ανεργία δεν φαίνεται να είναι καθοριστικός παράγοντας για τον προσδιορισμό της επισιτιστικής ανασφάλειας. Τέλος, οι χώρες με υψηλή επισιτιστική ανασφάλεια τείνουν να έχουν και χαμηλότερη συνολική προσφορά τροφίμων, ωστόσο αυτή η σχέση φαίνεται να οφείλεται κυρίως σε διαφορές στο κατά κεφαλήν εισόδημα.

4. ΕΦΟΔΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΕΝΔΕΙΑΣ

4.1 Εισαγωγή

Το χαμηλό εισόδημα αποτελεί βασική αιτία για την ύπαρξη επισιτιστικής ένδειας. Επομένως, η εξασφάλιση επαρκών πόρων, είτε σε ατομικό είτε σε κοινωνικό επίπεδο είναι βασικό μέσο για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Πέρα από τους χρηματικούς πόρους, ωστόσο, συνεισφέρει στον περιορισμό της επισιτιστικής ανασφάλειας και ο περιορισμός της σπατάλης (Διάγραμμα 4.1).

Οι πόροι για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας προέρχονται από δημόσιες και ιδιωτικές πηγές. Στους δημόσιους πόρους, βασικός πυλώνας είναι το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, το οποίο διαθέτει παροχές σε τακτική βάση σε άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος, ωστόσο, είναι περιορισμένη, ειδικά σε περιόδους οικονομικής κρίσης και σε χώρες με χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα. Για αυτό τον λόγο, διατίθενται και πόροι από διεθνή προγράμματα, ειδικά σχεδιασμένοι για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας και του υποσιτισμού.

Πέρα από τους δημόσιους πόρους που διατίθενται μέσα από το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας ή διεθνών προγραμμάτων, στην προσπάθεια περιορισμού της επισιτιστικής ένδειας συνεισφέρουν και πόροι από δωρεές ιδιωτών και επιχορηγήσεις επιχειρήσεων. Αυτές οι δωρεές και επιχορηγήσεις μπορεί να έχουν τη μορφή χρημάτων ή να είναι σε είδος. Η αξιοποίηση των ιδιωτικών πόρων για τον περιορισμό της επισιτιστικής ανασφάλειας πραγματοποιείται μέσα από τη δραστηριότητα μη κυβερνητικών οργανώσεων και ιδρυμάτων, καθώς και από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Διάγραμμα 4.1: Μέσα περιορισμού της επισιτιστικής ανασφάλειας



Πηγή: IOBE

Η δραστηριότητα οργανισμών της κοινωνίας των πολιτών, όπως οι τράπεζες τροφίμων, είναι σημαντική και για τη διαχείριση του τροφικού πλεονάσματος. Το τροφικό πλεόνασμα δημιουργείται τόσο κατά τη διάρκεια παραγωγής και διανομής τροφίμων, όσο και στην διαδικασία παρασκευής γευμάτων στον τομέα της εστίασης, καθώς και στο τελικό στάδιο κατανάλωσης τροφίμων από τα νοικοκυριά. Χωρίς την αποτελεσματική διαχείριση του τροφικού πλεονάσματος, μεγάλο μέρος τροφίμων, κατάλληλων για ανθρώπινη κατανάλωση, καταλήγει σε χώρους απόθεσης απορριμμάτων, αντί να κατευθύνεται στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας. Η διαχείριση του πλεονάσματος διευκολύνεται και μέσα από νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως η επιστροφή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) που έχουν καταβάλει οι επιχειρήσεις για τις προμήθειές τους στην παραγωγή προϊόντων προς δωρεάν διάθεση σε ιδρύματα καταπολέμησης της επισιτιστικής ανασφάλειας.

Στη συνέχεια αυτού του κεφαλαίου περιγράφονται οι διαθέσιμοι πόροι από διεθνή προγράμματα. Ακολουθεί ανάλυση των δυνατοτήτων για τον περιορισμό της σπατάλης τροφίμων στην Ελλάδα. Η δραστηριότητα ιδρυμάτων για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας, με πόρους από ιδιωτικές και δημόσιες πηγές, και με συνεισφορά στον περιορισμό της σπατάλης τροφίμων, παρουσιάζεται στο επόμενο κεφάλαιο της μελέτης.

4.2 Πόροι από διεθνή προγράμματα

Το Διεθνές Δίκαιο προβλέπει ότι τα κράτη – μέλη του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα⁴ έχουν την υποχρέωση να σέβονται (respect), προστατεύουν (protect) και εκπληρώνουν (fulfil) το δικαίωμα όλων σε επαρκή διατροφή. Αυτή η υποχρέωση συνεπάγεται ότι κάθε κράτος πρέπει

⁴ Η Ελλάδα επικύρωσε το Σύμφωνο το 1985.

να προβαίνει ενεργά σε δραστηριότητες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της πρόσβασης όλων των πολιτών σε πόρους και μέσα για την εξασφάλιση της επάρκειάς τους σε τρόφιμα (CESCR, 1999). Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν θεσπιστεί διεθνώς εργαλεία και θεσμοί για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας από κρατικούς και ιδιωτικούς οργανισμούς, τα οποία παρουσιάζονται στη συνέχεια.

4.2.1 Ταμείο ευρωπαϊκής βοήθειας προς τους άπορους (TEBA, 2014 - 2020)

Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης δραστηριοποιούνται στην αντιμετώπιση της σπατάλης και της επισιτιστικής ένδειας σε κοινοτικό επίπεδο από τα τέλη του 1987, όταν ξεκίνησε την λειτουργία του το «Πρόγραμμα Διανομής Τροφίμων στους Άπορους της Κοινότητας» (MDP). Η ώθηση για τη δημιουργία του προγράμματος προήλθε από τη συσσώρευση γεωργικών προϊόντων ως αποτέλεσμα των μέτρων στήριξης της αγροτικής παραγωγής στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα μέσω της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ).

Αρχικά, το πρόγραμμα βασιζόταν αποκλειστικά στην αναδιανομή τροφίμων από τα κοινοτικά δημόσια αποθέματα γεωργικών προϊόντων, αλλά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 το πρόγραμμα τροποποιήθηκε για να καταστεί δυνατή η προμήθεια τροφίμων από την αγορά. Η ριζική μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, ωστόσο, περιόρισε σημαντικά τη συσσώρευση αποθεμάτων. Παράλληλα, μια απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου τον Απρίλιο του 2011 όρισε ότι τα καλυπτόμενα από το MDP τρόφιμα πρέπει να προέρχονται αποκλειστικά από δημόσια αποθέματα της ΕΕ.

Δεδομένης της συνεχιζόμενης ανάγκης για στήριξη των απόρων, στη θέση του MDP θεσπίστηκε το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (TEBA – Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD) για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Το ταμείο στηρίζει τις δράσεις των χωρών της ΕΕ για παροχή υλικής βοήθειας προς τους άπορους. Σε σύγκριση με το MDP, το TEBA έχει διευρυμένο σκοπό, καθώς η υλική βοήθεια που παρέχεται δεν περιορίζεται στη διανομή τροφίμων. Περιλαμβάνει επίσης, σε σαφώς μικρότερο ποσοστό, ρουχισμό και άλλα αναγκαία είδη ατομικής χρήσης (π.χ. είδη υγιεινής). Η παραπάνω παροχή υλικής βοήθειας συνδυάζεται με μέτρα και δράσεις καθοδήγησης και στήριξης των ατόμων που είναι άπορα ώστε να ενταχθούν στην κοινωνία.

Βασικές αρχές λειτουργίας

Στο πλαίσιο της λειτουργίας του TEBA, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκρίνει τα εθνικά προγράμματα για την περίοδο 2014-2020, βάσει των οποίων οι εθνικές αρχές λαμβάνουν συγκεκριμένες αποφάσεις για τη διανομή της βοήθειας μέσω συνεργαζόμενων οργανώσεων. Οι συνεργαζόμενες οργανώσεις είναι κρατικοί φορείς ή μη κυβερνητικές οργανώσεις που έχουν επιλεγεί από τις εθνικές αρχές με βάση αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια καθορισμένα σε εθνικό επίπεδο.

Κάθε κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να ορίσει τις δράσεις, τους φορείς και τις ομάδες που θέλει να λαμβάνουν βοήθεια. Παρατηρείται ότι πολλά κράτη μέλη (συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας) έχουν θέσει αυστηρότερους όρους και πιο πολύπλοκες διαδικασίες σε σχέση με τα προβλεπόμενα από τον Κανονισμό σε επίπεδο ΕΕ. Αυτή η πρακτική των κρατών μελών «επιχρυσώσης» (gold plating) κοινοτικών κανόνων αναγνωρίζεται ως σοβαρή δυσλειτουργία της ΕΕ και γίνονται προσπάθειες περιορισμού της. Συγκεκριμένα, η πρωτοβουλία των θεσμών της ΕΕ για βελτίωση της νομοθεσίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώσουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να παρέχουν επεξηγήσεις στους πολίτες τους όποτε προσθέτουν επιπλέον απαιτήσεις κατά τη μεταφορά του δικαίου της ΕΕ στην εθνική τους νομοθεσία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016a).

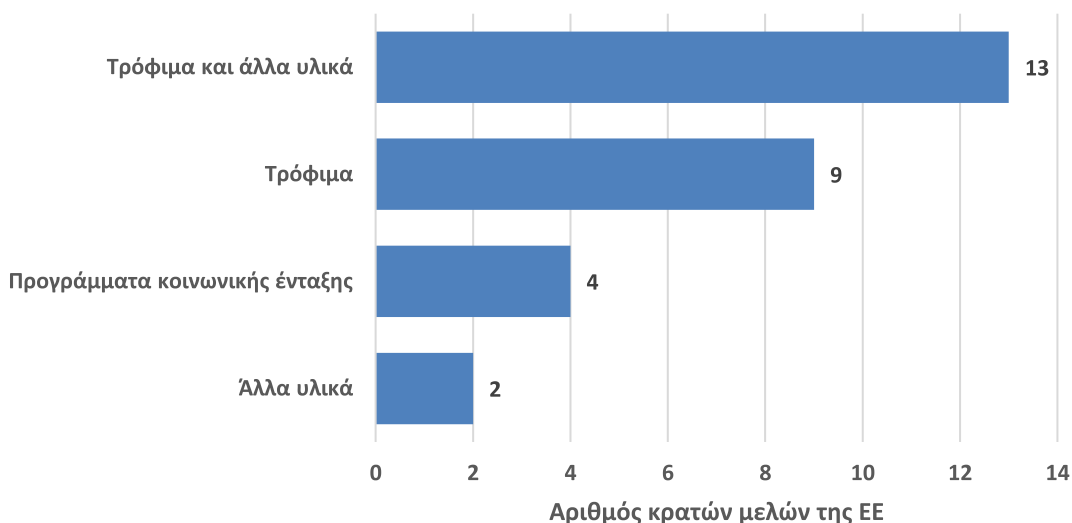
Στον Κανονισμό του TEBA αναφέρεται ρητά η ανάγκη για την προώθηση της συνεργασίας με φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή των μέτρων που χρηματοδοτούνται από το TEBA. Ενώ ο κανονισμός προβλέπει τη δυνατότητα για ενεργή συμμετοχή μη κρατικών φορέων στην υλοποίηση των δράσεων, δεν διευκρινίζεται η μορφή και ο βαθμός συνεργασίας με αυτούς τους φορείς. Έτσι, παρατηρείται μεγάλη διαφοροποίηση μεταξύ των κρατών στον βαθμό συμμετοχής των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην υλοποίηση των δράσεων του TEBA,

από διαχείριση πόρων σε εθνικό επίπεδο (όπως στη Γαλλία), μέχρι υποβοηθητική συμμετοχή σε τοπικές συμπτώξεις (όπως στην Ελλάδα).

Οι χώρες της ΕΕ μπορούν να επιλέγουν τόσο το είδος της βοήθειας που επιθυμούν να προσφέρουν ανάλογα με τις δυνατότητές τους, όσο και τον τρόπο απόκτησης και διανομής της βοήθειας. Συγκεκριμένα, σε 13 από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας), διανέμονται τόσο τρόφιμα όσο και άλλα αναγκαία είδη διαβίωσης (Διάγραμμα 4.2). Σε εννιά χώρες (Βουλγαρία, Γαλλία, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβενία και Φιλανδία), το εθνικό πρόγραμμα επικεντρώνεται αποκλειστικά στη διανομή τροφίμων. Αντίθετα, σε δυο κράτη μέλη (Αυστρία και Κύπρος) η διανομή αφορά άλλα υλικά εκτός από τρόφιμα. Τέλος, τέσσερις χώρες (Γερμανία, Δανία, Ολλανδία και Σουηδία) έχουν επιλέξει να αξιοποιήσουν τους πόρους του εθνικού προγράμματος για την υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης, χωρίς διανομή τροφίμων ή άλλων ειδών ανάγκης.

Οι εθνικές αρχές μπορούν είτε να αγοράζουν οι ίδιες τα τρόφιμα και τα άλλα είδη και να τα προωθούν στις συνεργαζόμενες οργανώσεις, είτε να χρηματοδοτούν τις οργανώσεις έτσι ώστε οι ίδιες να πραγματοποιούν τις αγορές των ειδών. Οι συνεργαζόμενες οργανώσεις που αγοράζουν οι ίδιες τα τρόφιμα ή άλλα είδη μπορούν είτε να τα διανέμουν απευθείας είτε να ζητούν τη βοήθεια άλλων συνεργαζόμενων οργανώσεων. Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή των τροφίμων, καθώς και ευρύτερα οι πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται μέσα από το ΤΕΒΑ, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και συναφείς στόχους πολιτικής, όπως η καταπολέμηση της σπατάλης τροφίμων.

Διάγραμμα 4.2: Είδος κοινωνικής στήριξης μέσα από τα εθνικά προγράμματα του ΤΕΒΑ



Πηγή: European Commission (2015)

Η στήριξη του ΤΕΒΑ βοηθά τους απόρους στα πρώτα βήματα εξόδου τους από την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Καλύπτει τις στοιχειώδεις ανάγκες τους για να μπορέσουν να βρουν δουλειά ή να συμμετάσχουν σε προγράμματα επιμόρφωσης, όπως αυτά που στηρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Προϋπολογισμός και κατανομή των πόρων

Πάνω από €3,8 δισ. (σε πραγματικές τιμές) διατίθενται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό της ΕΕ στο ΤΕΒΑ για την περίοδο 2014-2020. Επιπλέον, προβλέπεται εθνική συμμετοχή κάθε χώρας στο δικό της πρόγραμμα κατά τουλάχιστον 15% του συνολικού προϋπολογισμού. Προβλέπεται στον Κανονισμό του ΤΕΒΑ η δυνατότητα προσαύξησης της συγχρηματοδότησης από κοινοτικούς πόρους κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες για τα κράτη σε προσωρινές δημοσιονομικές δυσκολίες.

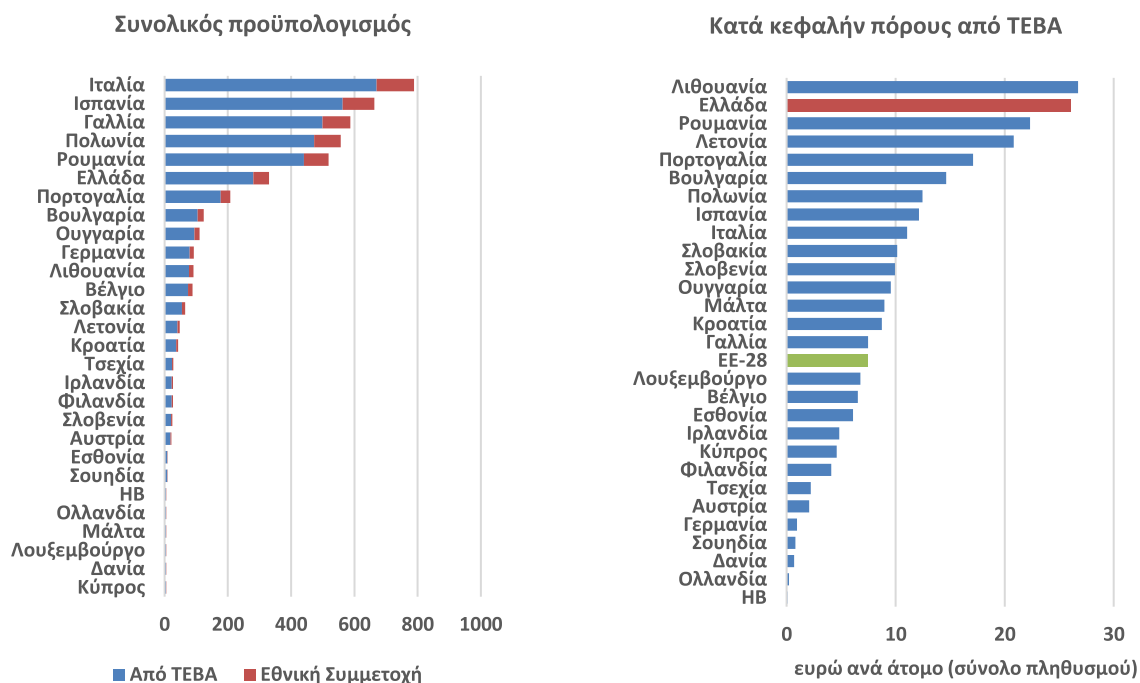
Το πρώτο εθνικό πρόγραμμα αξιοποίησης πόρων από το TEBA για την περίοδο 2014-2020 εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2014 και αφορούσε τη Γαλλία. Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανέρχεται σε €587 εκατ., εκ των οποίων €499 εκατ. προέρχονται από το TEBA και τα υπόλοιπα €88 εκατομμύρια αποτελούν εθνική συμμετοχή. Καθώς το εθνικό πρόγραμμα της Γαλλίας αποτέλεσε πρότυπο και για τις υπόλοιπες χώρες, η υλοποίησή του αναλύεται σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια στη συνέχεια.

Τα εθνικά προγράμματα των υπόλοιπων κρατών μελών της ΕΕ εγκρίθηκαν προς τα τέλη του 2014 και στις αρχές του 2015. Η Ιταλία έχει το μεγαλύτερο πρόγραμμα, με συνολικό προϋπολογισμό €789 εκατ. (€671 εκατ. από το TEBA). Ακολουθούν η Ισπανία (€663 εκατ.), η Γαλλία (€587 εκατ.), η Πολωνία (€557 εκατ.) και η Ρουμανία (€519 εκατ.). Η Ελλάδα έρχεται στην έκτη θέση στην κατάταξη με βάση το ύψος του προγράμματος, με €331 εκατ. (€281 εκατ. από το TEBA).

Οι πόροι του προγράμματος δεν κατανέμονται μόνο με πληθυσμιακά κριτήρια. Ορισμένες πολυπληθείς χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν πολύ μικρό προϋπολογισμό (μόλις €4,6 εκατ., εκ των οποίων €3,9 εκατ. προέρχονται από το TEBA). Στην κατάταξη των χωρών με βάση τους πόρους που λαμβάνουν από το TEBA προς το σύνολο του πληθυσμού, η Ελλάδα έρχεται δεύτερη με €26,0 ανά κάτοικο, αμέσως μετά τη Λιθουανία με €26,7. Το ύψος της χρηματοδότησης από το TEBA ανά κάτοικο στην Ελλάδα υπερβαίνει τον μέσο όρο της ΕΕ (€7,5 ανά άτομο) κατά 3,5 φορές.

Συνεπώς, με το TEBA δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην αντιμετώπιση των ακραίων επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Πρόκειται για ένα σημαντικό πρόγραμμα που προσφέρει καλή ευκαιρία για ανακούφιση της επισιτιστικής ανασφάλειας στη χώρα και ως εκ τούτου πρέπει να αξιοποιηθεί με το καλύτερο δυνατό τρόπο.

Διάγραμμα 4.3: Προϋπολογισμός εθνικών προγραμμάτων υλοποίησης του TEBA



Πηγή: European Commission (2015)

Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν υποχρεώσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε ετήσιες δόσεις κατά τη διάρκεια του προγράμματος. Στο σύνολο του TEBA, η ετήσια πίστωση υποχρεώσεων ανέρχεται σε €485 εκατ. σε τιμές 2011. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι υπάρχει σοβαρή έλλειψη στην αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του προγράμματος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την ευχέρεια να ανα-

στείλει την καταβολή των ενδιάμεσων πληρωμών, να ακυρώσει τη συνεισφορά της στο εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα και να προβεί σε ανάκτηση καταβληθέντων ποσών από το κράτος μέλος. Εφόσον το ετήσιο ποσό του προγράμματος δεν αξιοποιηθεί πλήρως για την καταβολή πληρωμών έως το τέλος του τρίτου οικονομικού έτους μετά το έτος της ανάληψης υποχρεώσεων (π.χ. μέχρι τις 31/12/2017 για τα ποσά του 2014), ο κανονισμός προβλέπει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδεσμεύει (υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις) το ποσό που δεν έχει αξιοποιηθεί. Με αυτό τον τρόπο, μειώνεται το ποσό της στήριξης που παρέχεται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα ενός κράτους μέλους με ελλείψεις στην αποτελεσματική διαχείριση του προγράμματος. Επομένως, η εξασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης του προγράμματος και της πλήρους αξιοποίησης των πόρων σε ετήσια βάση είναι κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία του προγράμματος.

Πρόοδος με την υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΤΕΒΑ

Ο Κανονισμός του ΤΕΒΑ προβλέπει τη θέσπιση συγκεκριμένων διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχων. Σε αυτές τις διαδικασίες περιλαμβάνεται και η υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΤΕΒΑ το αργότερο μέχρι τις 30 Ιουνίου μετά το πέρας του οικονομικού έτους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει τις εκθέσεις υλοποίησης των κρατών μελών, έχοντας το δικαίωμα να προβεί σε παρατηρήσεις.

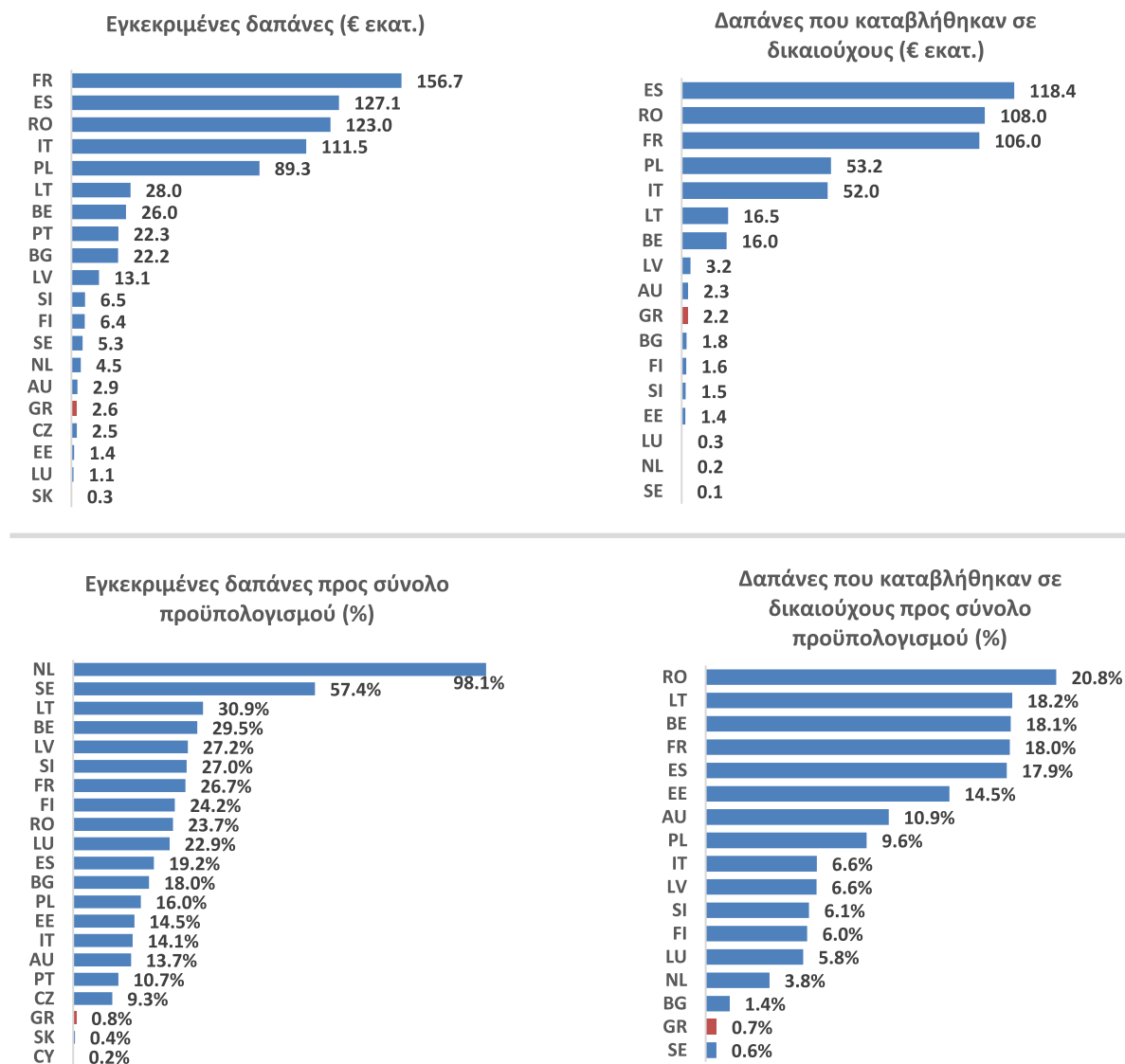
Ο Κανονισμός προβλέπει τη δημοσίευση περίληψης της ετήσιας έκθεσης από τη διαχειριστική αρχή κάθε προγράμματος. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλλει σύνοψη των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης «εν ενθέτω χρόνο».

Μέχρι στιγμής, έχει δημοσιευτεί η σύνοψη των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης για το 2014 και το 2015. Σε αρκετές χώρες παρατηρήθηκε καθυστέρηση στην έναρξη της υλοποίησης του προγράμματος. Μέχρι το τέλος του 2014, είχαν εγκριθεί δαπάνες από το πρόγραμμα σε μόλις 13 από τις 28 κράτη μέλη της ΕΕ. Το 2015, το πρόγραμμα ξεκίνησε να υλοποιείται σε 9 επιπλέον χώρες, μεταξύ των οποίων και στην Ελλάδα. Η καθυστέρηση δικαιολογείται εν μέρει με το γεγονός ότι τα επιχειρησιακά προγράμματα για όλες τις χώρες εκτός της Γαλλίας εγκρίθηκαν προς τα τέλη του 2014 ή στις αρχές του επόμενου έτους.

Παρά την καθυστέρηση στην οριστικοποίηση του θεσμικού πλαισίου για το ΤΕΒΑ και την συνεπακόλουθη καθυστέρηση στην έγκριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, αρκετά κράτη κατάφεραν να σημειώσουν πρόοδο με την αξιοποίηση των πόρων και να προσφέρουν τρόφιμα σε τελικούς αποδέκτες. Το υψηλότερο ποσό δαπανών τα πρώτα δυο έτη του προγράμματος εγκρίθηκε στη Γαλλία (€157 εκατ.), το οποίο αποτελεί το 26,7% του συνολικού προϋπολογισμού του εθνικού προγράμματος για την επταετία 2014-2020 (Διάγραμμα 4.4). Το μεγαλύτερο ποσοστό απορρόφησης σημειώνεται στην Ολλανδία (98,1% του συνολικού προϋπολογισμού) και τη Σουηδία (57,4%), όπου οι δράσεις περιορίζεται σε προγράμματα κοινωνικής ένταξης, χωρίς την κατανομή τροφίμων και άλλων υλικών. Ποσά κοντά στα δυο έβδομα του συνολικού προϋπολογισμού έχουν εγκριθεί σε πέντε χώρες (Λετονία, Βέλγιο, Λιθουανία, Σλοβενία και Γαλλία).

Η έκκριση δαπανών στην Ελλάδα σημειώνει πολύ σημαντική καθυστέρηση και περιορίζεται σε μόλις €2,6 εκατ., το οποίο αποτελεί το 0,8% του συνολικού προϋπολογισμού του προγράμματος. Με βάση την απορρόφηση των πόρων του προγράμματος σε όρους εγκεκριμένων δαπανών, η Ελλάδα βρίσκεται στην 19η θέση ανάμεσα στις 21 χώρες με εγκεκριμένες δαπάνες, μπροστά μόνο από τη Σλοβακία (0,4% απορρόφηση) και την Κύπρο (0,2%).

Διάγραμμα 4.4: Δαπάνες επιχειρησιακών προγραμμάτων επισιτιστικής συνδρομής στην ΕΕ, 2014-15

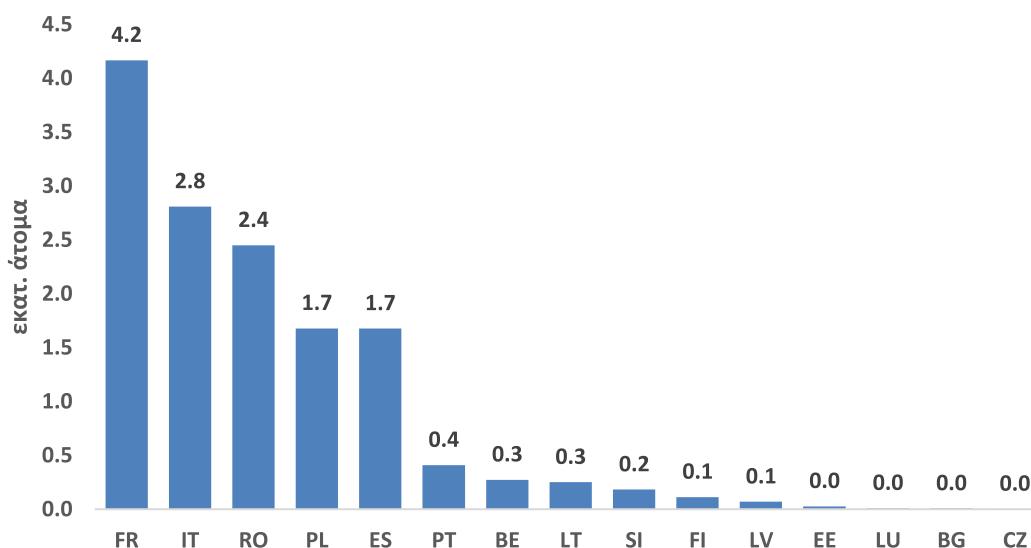


Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017)

Παρόμοια είναι η εικόνα της απορρόφησης και σε όρους δαπανών που έχουν καταβληθεί σε δικαιούχους μέχρι το τέλος του 2015. Τα μεγαλύτερα ποσά έχουν καταβληθεί στην Ισπανία (€118 εκατ.), την Ρουμανία (€108 εκατ.) και τη Γαλλία (€106 εκατ.). Λαμβάνοντας υπόψη και τον συνολικό προϋπολογισμό του προγράμματος, η μεγαλύτερη απορρόφηση σε όρους δαπανών που καταβλήθηκαν σε δικαιούχους την περίοδο 2014-15 καταγράφεται στη Ρουμανία (20,8% του συνολικού προϋπολογισμού της επταετίας). Ακολουθούν η Λιθουανία (18,2%), το Βέλγιο (18,1%), η Γαλλία (18,0%) και η Ισπανία (17,9%). Με €2,2 εκατ. ή 0,7% του συνολικού προϋπολογισμού, η Ελλάδα βρίσκεται στην 16η θέση με βάση τις δαπάνες που καταβλήθηκαν σε δικαιούχους ως ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού, ανάμεσα σε 17 χώρες με δαπάνες που έχουν καταβληθεί σε αποδέκτες.

Σε όρους τελικών αποδεκτών, η μεγαλύτερη επίδραση το 2015 σημειώθηκε στη Γαλλία, όπου 4,2 εκατ. άτομα έλαβαν επισιτιστική συνδρομή από το εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα (Διάγραμμα 4.5). Ακολουθούν η Ιταλία (2,8 εκατ. άτομα), η Ρουμανία (2,4 εκατ.), Πολωνία (1,7 εκατ.) και η Ισπανία (1,7 εκατ.). Σύμφωνα με την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν δόθηκε επισιτιστική συνδρομή σε τελικούς αποδέκτες στο πλαίσιο του προγράμματος εντός της πρώτης διετίας 2014-15 στην Ελλάδα.

Διάγραμμα 4.5: Τελικοί αποδέκτες επισιτιστικής συνδρομής από ΕΠ Ι ανά κράτος μέλος της ΕΕ, 2015



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017)

■ Παράδειγμα εφαρμογής στο εξωτερικό: Γαλλία

Σε αυτό το τμήμα παρουσιάζεται το επιχειρησιακό πρόγραμμα επισιτιστικής συνδρομής (ΕΠ Ι) της Γαλλίας. Όπως παρουσιάστηκε στα προηγούμενα τμήματα του κεφαλαίου, το ΕΠ Ι της Γαλλίας εγκρίθηκε αρκετούς μήνες πριν από τα προγράμματα των υπόλοιπων χωρών, ενώ ήδη εντός του πρώτου έτους εφαρμογής του σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην κατανομή τροφίμων. Επομένως, το παράδειγμα της Γαλλίας μπορεί να θεωρηθεί ως πρότυπο για την εφαρμογή επιχειρησιακών προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το ΤΕΒΑ.

Η Γαλλία παρουσίασε το πρόγραμμα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 24 Μαρτίου 2014. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε την έγκριση του στις 31 Ιουλίου 2014. Το ΕΠ συγχρηματοδοτείται κατά 15% από εθνικούς πόρους που διατίθενται για την καταπολέμηση της φτώχειας (€88 εκατ.) και κατά 85% από το ΤΕΒΑ (€499 εκατ.). Από το συνολικό ύψος του προγράμματος, €5,9 εκατ. προβλέπονται για τεχνική βοήθεια και τα υπόλοιπα €581 εκατ. προορίζονται για επισιτιστική συνδρομή.

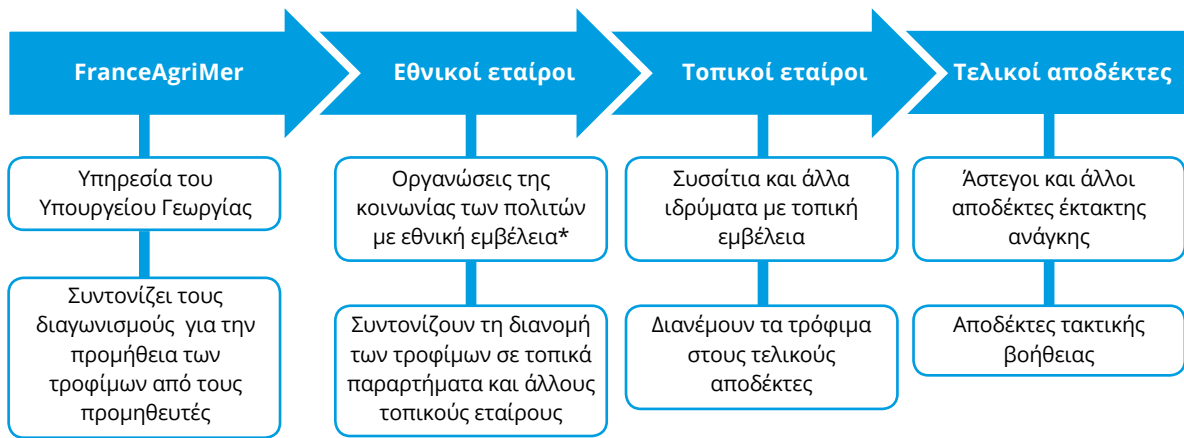
Η διαδικασία προμήθειας των τροφίμων στη Γαλλία συντονίζεται σε εθνικό επίπεδο από την υπηρεσία FranceAgriMer (Διάγραμμα 4.6). Πρόκειται για δημόσια υπηρεσία που υπάγεται στο Υπουργείο Γεωργίας της χώρας και έχει την ευθύνη για την εφαρμογή συγκεκριμένων δράσεων που συσχετίζονται με την Κοινή Αγροτική Πολιτική.

Την ευθύνη για τη διανομή των τροφίμων στη Γαλλία έχουν εθνικοί εταίροι του προγράμματος, οι οποίοι μπορούν να διανέμουν τα τρόφιμα στους τελικούς αποδέκτες σε συνεργασία με άλλους τοπικούς εταίρους ή μέσα από τα τοπικά τους παραρτήματα.⁵ Σε περίπτωση συνεργασίας με τοπικούς εταίρους, η κατανομή των τροφίμων μεταξύ των οργανώσεων βασίζεται στον αριθμό εγγεγραμμένων τελικών αποδεκτών της επισιτιστικής συνδρομής κάθε εταίρου, σε συνδυασμό με το είδος διαθέσιμων και απαιτούμενων τροφίμων και τις

⁵ Στις υπερπόντιες περιοχές, η διανομή των τροφίμων πραγματοποιείται από εταίρους, εξουσιοδοτημένους από τις αρχές κάθε περιοχής, με τη δυνατότητα συνεργασίας με τοπικούς εταίρους. Προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής διακριτών διαγωνισμών σε αυτές τις περιοχές.

συμβατικές υποχρεώσεις που υπάρχουν μεταξύ των εταιρών. Για την εφαρμογή του παραπάνω συστήματος, οι εθνικοί εταίροι υπογράφουν συμβάσεις με τη FranceAgriMer, καθώς και με τοπικούς εταίρους για τη διανομή των τροφίμων σε τελικούς αποδέκτες.

Διάγραμμα 4.6: Οργάνωση της διανομής τροφίμων στο επιχειρησιακό πρόγραμμα του TEBA στη Γαλλία



* (π.χ. η Γαλλική ομοσπονδία των τραπεζών τροφίμων FFBA, Secours Populaire Française, κ.ά.)

Πηγή: Ministère des Solidarités et de la Santé (2014)

Η FranceAgriMer πραγματοποιεί διαγωνισμούς για την προμήθεια των τροφίμων, από τους οποίους προκύπτει τιμή για κάθε είδος τροφίμων. Οι εθνικοί εταίροι, ενδεχομένως και σε συνεργασία με άλλους τοπικούς εταίρους, προσδιορίζουν τις απαιτούμενες ποσότητες με βάση τις πραγματικές ανάγκες των αποδεκτών, έτσι ώστε να εξαντληθεί ο προϋπολογισμός τους με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Έρχονται σε επαφή με τους προμηθευτές για την παραλαβή των τροφίμων στην τιμή που έχει προκύψει από τον διαγωνισμό και στις ποσότητες που έχουν προσδιοριστεί από τις ανάγκες τους, στο όριο των χρηματικών ποσών που τους έχουν κατανεμηθεί από το πρόγραμμα. Η κρατική υπηρεσία δεν παρεμβάλλεται στη διαδικασία παράδοσης – παραλαβής των τροφίμων μεταξύ των προμηθευτών και των εταιρών του προγράμματος.

Με αυτό τον τρόπο, συνδυάζεται στη Γαλλία η ισχυρή αγοραστική δύναμη που έχει το κράτος σε εθνικό επίπεδο, εξασφαλίζοντας χαμηλές τιμές για τα τρόφιμα που προμηθεύονται, με την τεχνογνωσία, τις υποδομές και την τοπική γνώση των μη κυβερνητικών οργανώσεων που ήδη δραστηριοποιούνται στην προσφορά επισιτιστικής συνδρομής σε τελικούς δικαιούχους. Περιορίζεται επίσης η σπατάλη τροφίμων, καθώς οι ποσότητες που παραγγέλλονται αντιστοιχούν αμεσότερα στις πραγματικές ανάγκες των αποδεκτών. Τονίζεται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα της Γαλλίας ο κρίσιμος ρόλος των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των εθελοντών τους στην αποτελεσματικότητα του προγράμματος (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2014).

Τα τρόφιμα κατανέμονται είτε στον δρόμο σε άστεγους, είτε σε δομές των εταιρών (όπως καταφύγια αστέγων, κοινωνικά εστιατόρια και σημεία διανομής τροφίμων) προς τους τελικούς τους αποδέκτες. Τα τρόφιμα προς τους άστεγους που διανέμονται στον δρόμο έχουν τη μορφή απλών γευμάτων (σουπες, σάντουιτς), έτοιμων προς κατανάλωση τροφίμων (όπως μπισκότα) ή ροφημάτων (χυμοί, καφές). Στα καταφύγια και στα κοινωνικά εστιατόρια προσφέρονται και κανονικά γεύματα, ενώ στα σημεία διανομής τροφίμων κατανέμονται και πρώτες τροφικές ύλες, όπως ρύζι, αλεύρι και μακαρόνια.

Με την επισιτιστική συνδρομή, προσφέρονται και υποστηρικτικές υπηρεσίες. Αυτές οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν συμβουλές στους άστεγους για τα διαθέσιμα κέντρα ημερήσιας διαμονής, πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υγιεινής, συμβουλές για σωστή διατροφή, βοήθεια στην πρόσβαση σε εκπαιδευτικές υπηρεσίες, συμβουλές επαγγελματικής αποκατάστασης κ.ά. Οι υποστηρικτικές υπηρεσίες διαφέρουν μεταξύ των οργανώσεων ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και δεν χρηματοδοτούνται από το ΤΕΒΑ στην περίπτωση της Γαλλίας.

Η επιλογή των τελικών αποδεκτών της συνδρομής θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αρκετά ευέλικτη στην περίπτωση της Γαλλίας. Τα άτομα σε έκτακτη ανάγκη και ειδικά οι άστεγοι έχουν το δικαίωμα για έκτακτη βοήθεια στο δρόμο ή στις δομές των οργανώσεων όταν κάνουν την πρώτη επαφή. Για την παροχή τακτικής βοήθειας, η επιλεξιμότητα ενός τελικού αποδέκτη αξιολογείται από υπαλλήλους ή εκπαιδευμένους εθελοντές των εταίρων ή από τους εξωτερικούς κοινωνικούς λειτουργούς που καθοδηγούν τον αποδέκτη στις δομές των εταίρων. Ο ρόλος του κράτους σε αυτή τη διαδικασία περιορίζεται στην αξιολόγηση του τρόπου επιλογής των ατόμων που έχουν πρόσβαση στις δομές των οργανώσεων κατά την αίτησή τους να γίνουν εταίροι του προγράμματος.

Για την επιλογή των εταίρων, απαιτείται καταρχάς εξουσιοδότηση είτε με υπουργική απόφαση για τους υποψήφιους εθνικούς εταίρους, είτε με απόφαση των αρχών της αντίστοιχης περιφέρειας για τους υποψήφιους τοπικούς εταίρους. Οι εξουσιοδοτημένοι οργανισμοί κάνουν στη συνέχεια αίτηση συμμετοχής στο πρόγραμμα, περιγράφοντας την δυνατότητά τους να κατανέμουν τρόφιμα, τα κριτήρια πρόσβασης των αποδεκτών στη συνδρομή τους, τις διαδικασίες αναγνώρισης αναγκών, επιλογής και διανομής τροφίμων, και διαχείρισης τροφικών πλεονασμάτων, τις υπηρεσίες κοινωνικής υποστήριξης που παρέχουν και την ασφάλεια στη διαχείριση προσωπικών δεδομένων. Η συμμετοχή των εταίρων εγκρίνεται με υπουργική απόφαση αρχικά για 3 έτη, με τη δυνατότητα ανανέωσης για άλλα 5 έτη στη συνέχεια. Σε περίπτωση που ένας εταίρος δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει, προβλέπεται η δυνατότητα αποβολής από το πρόγραμμα ή ακόμα και αφαίρεσης της γενικότερης εξουσιοδότησης λειτουργίας.

Το πρώτο έτος εφαρμογής του προγράμματος (2014) εγκρίθηκαν δαπάνες για την αγορά τροφίμων και για σχετική τεχνική βοήθεια αξίας €76,9 εκατ. και πραγματοποιήθηκε διανομή τροφίμων προς εταίρους αξίας €38,2 εκατ. Από την επισιτιστική συνδρομή που προσφέρει το πρόγραμμα, επωφελήθηκαν 4,3 εκατ. άτομα.

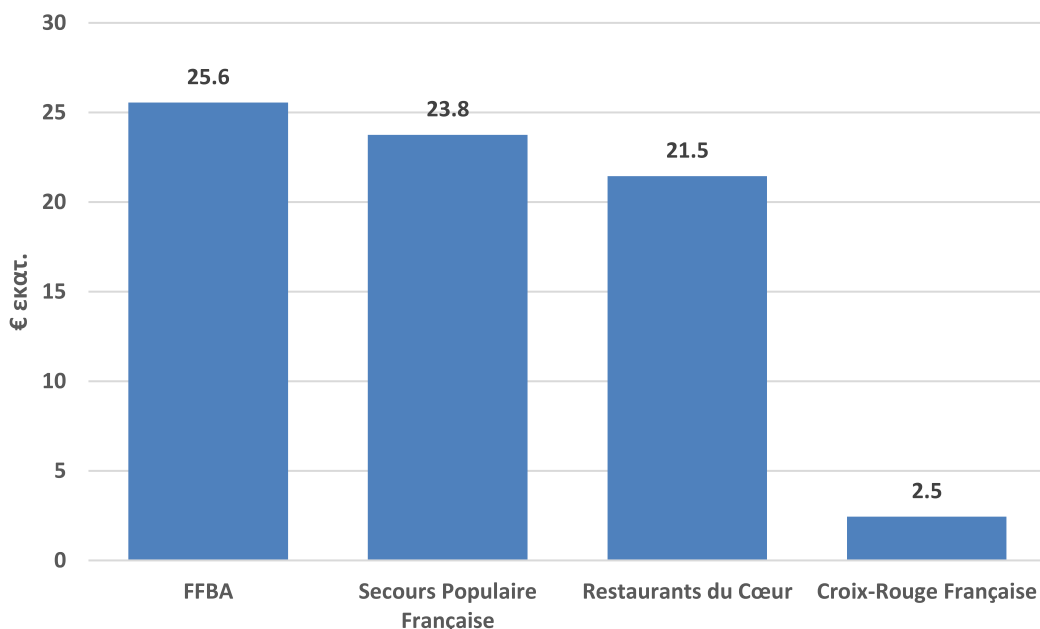
Στο πρόγραμμα το συγκεκριμένο έτος συμμετείχαν τέσσερις εθνικοί εταίροι. Η γαλλική ομοσπονδία τροφίμων FFBA (Fédération Française des Banques Alimentaires)⁶ είχε το μεγαλύτερο μερίδιο στη διανομή των τροφίμων του προγράμματος με αξία τροφίμων ύψους €25,6 εκατ. (34,9% των εγκεκριμένων δαπανών για επισιτιστική συνδρομή). Ακολουθούν από κοντά οι οργανώσεις Secours Populaire Française⁷ (€23,8 εκατ. ή 32,5% των δαπανών) και Restaurants du Cœur⁸ (€21,5 εκατ. ή 29,3% των δαπανών). Πολύ μικρότερη ήταν η συμμετοχή του Γαλλικού παραρτήματος του Ερυθρού Σταυρού, με €2,5 εκατ. ή το 3,3% των δαπανών.

⁶ Περισσότερες λεπτομέρειες για τη λειτουργία της FFBA παρουσιάζονται στο επόμενο κεφάλαιο της μελέτης.

⁷ Μη κυβερνητική οργάνωση που ιδρύθηκε το 1945 με σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων στη δημόσια ζωή στην Γαλλία.

⁸ Πρόκειται για ίδρυμα που κατανέμει τρόφιμα και γεύματα σε άστεγους και απόρους. Ιδρύθηκε το 1985. Αποτελείται από εθνική οργάνωση και 119 τοπικά παραρτήματα, τα οποία λειτουργούν περίπου 2,5 χιλ. «εστιατόρια της καρδιάς».

Διάγραμμα 4.7: Αξία τροφίμων προς διανομή ανά εθνικό εταίρο στη Γαλλία, 2014



Πηγή: DGCS (2016)

📌 Υλοποίηση στην Ελλάδα

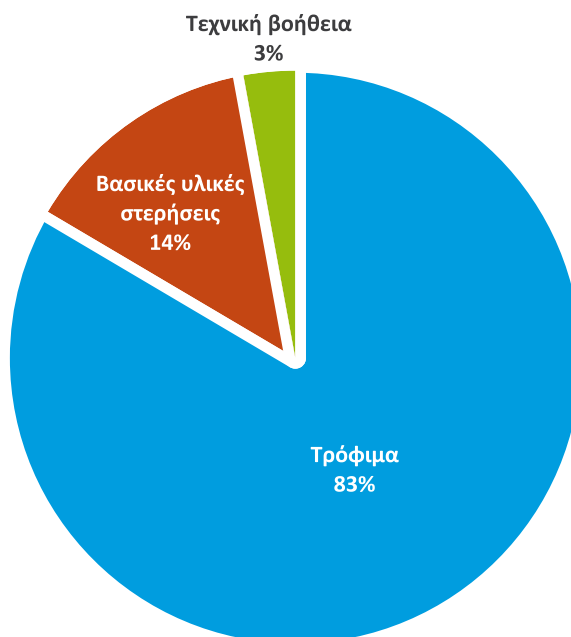
Το πεδίο εφαρμογής του ΤΕΒΑ εξειδικεύεται στην Ελλάδα μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος Επισιτιστικής και Βασικής Υλικής Συνδρομής (ΕΠ ΕΒΥΣ). Το πρόγραμμα εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 15η Δεκεμβρίου 2014 (ΕΙΕΑΔ, 2016).

Στην Ελλάδα, το πρόγραμμα περιλαμβάνει τόσο τη διανομή τροφίμων, όσο και βασική υλική συνδρομή με αγαθά καθημερινής ανάγκης, όπως είδη ατομικής υγιεινής και καθαριότητας. Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανέρχεται σε €331 εκατ. (€281 εκατ. από το ΤΕΒΑ και €50 εκατ. εθνική συμμετοχή). Σε ετήσια βάση, το ύψος των δημόσιων δαπανών του προγράμματος ανέρχονται σταδιακά από €44,5 εκατ. το 2014 στο €50,1 εκατ. το 2020. Από το συνολικό ποσό, το 83,5% (€276 εκατ.) προορίζεται για επισιτιστική συνδρομή, το 13,6% για βασική υλική συνδρομή και τα υπόλοιπα 2,9% για τεχνική βοήθεια (Διάγραμμα 4.8). Το 5% των πόρων για επισιτιστική και βασική υλική συνδρομή προορίζονται για σχετικά συνοδευτικά μέτρα και το υπόλοιπο 95% για την αγορά και τη διανομή των αγαθών.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα υλοποιείται μέσω κοινωνικών συμπράξεων σε επίπεδο δήμων ή περιφερειακών ενοτήτων. Σε ολόκληρη την επικράτεια λειτουργούν 57 συμπράξεις στο πλαίσιο του ΕΠ ΕΒΥΣ.

Η Διαχειριστική Αρχή του ΕΠ ΕΒΥΣ λειτουργεί υπό την εποπτεία του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ), το οποίο εποπτεύεται από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Η προμήθεια των τροφίμων γίνεται μέσω διαγωνισμών είτε κεντρικά από τη Διεύθυνση Προμηθειών της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του ΥΠΕΚΑΠ είτε από τους επικεφαλής των κοινωνικών συμπράξεων σε τοπικό επίπεδο.

Διάγραμμα 4.8: Κατανομή των πόρων του ΕΠ ΕΒΥΣ στην Ελλάδα, 2014-2020



Πηγή: ΥΠΕΚΑΠ (2014)

Μόνο δημόσιοι φορείς επιτρέπεται να είναι επικεφαλής των κοινωνικών συμπράξεων. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι δυνητικοί επικεφαλής οργανώσεις εταίροι του ΕΠ είναι είτε οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι, περιφέρειες, δημοτικά ΝΠΔΔ, κοινωφελείς επιχειρήσεις των δήμων, καθώς και αντίστοιχες υπηρεσίες και φορείς των περιφερειών) είτε άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Ως εταίροι στις συμπράξεις μπορούν να συμμετάσχουν και ΜΚΟ, καταναλωτικές οργανώσεις, άτυπα κοινωνικά δίκτυα και ΝΠΙΔ, με δευτερεύοντα και υποστηρικτικό ρόλο, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις πιστοποίησης ή ένταξης σε αντίστοιχα μητρώα και ύστερα από την έγκριση της επικεφαλής οργάνωσης.

Για τον προσδιορισμό των πόρων, ακολουθείται διαδικασία με σχετικά μεγάλο διοικητικό βάρος για όλους τους εμπλεκόμενους. Σύμφωνα με το επιχειρησιακό πρόγραμμα, οι οργανώσεις εταίροι είναι υπεύθυνες για τον έλεγχο και την τελική έγκριση των αιτήσεων των ωφελούμενων, με βάση κριτήρια που ορίζονται από την αρμόδια εθνική αρχή. Οι φορείς που εφαρμόζουν πράξεις του επιχειρησιακού προγράμματος δημοσιεύουν πρόσκληση προς δυνητικούς ωφελούμενους για υπαγωγή στις πράξεις και ενημερώνουν τους ενδιαφερόμενους για τα απαιτούμενα πιστοποιητικά και δικαιολογητικά.

Για την αυτοματοποίηση της διαδικασίας, αναπτύχθηκε διαδικτυακό πληροφοριακό σύστημα. Τους καλοκαιρινούς μήνες του 2015, οι υποψήφιοι ωφελούμενοι καταχώρησαν στο πληροφοριακό σύστημα τα δεδομένα της αίτησης (όπως εισοδήματα και αιτούμενη συνδρομή). Το σύστημα ήλεγχε τα τυπικά κριτήρια, με αντιπαράβολη με άλλες εθνικές βάσεις δεδομένων (π.χ. TAXISNET), και έδινε αρχική απάντηση ένταξης. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα προέβλεπε ότι για την τελική απόφαση ένταξης, θα λαμβανόταν υπόψη και πόρισμα από τη διενέργεια κοινωνικής έρευνας, σε περίπτωση που κρινόταν απαραίτητο.

Η διαδικασία επιλογής των ωφελούμενων άλλαξε από την 1/6/2017. Πλέον, οι δικαιούχοι του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ΚΕΑ) μπορούν να ενταχθούν και στο πρόγραμμα του ΤΕΒΑ, μέσα από την ηλεκτρονική πλατφόρμα του ΚΕΑ. Παράλληλα, καταργήθηκαν οι υφιστάμενες έως τη συγκεκριμένη ημερομηνία λίστες ωφελούμενων ΤΕΒΑ. Ουσιαστικά, η ένταξη στο ΚΕΑ αποτελεί πλέον προϋπόθεση για την ένταξη σε πράξεις ΤΕΒΑ. Η διαδικασία έγγραφης στο ΚΕΑ είναι διαρκώς ανοιχτή για νέες αιτήσεις. Διαγραφές από τη λίστα ωφελούμενων του ΚΕΑ γίνονται μια φορά τον χρόνο.

Τα δημοσιώς διαθέσιμα δεδομένα όσον αφορά την υλοποίηση του ΕΠ ΕΒΥΣ είναι πολύ περιορισμένα, παρότι διανύουμε το τέταρτο έτος της επταετούς περιόδου εφαρμογής του. Σύμφωνα με την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, δεν είχαν πραγματοποιηθεί διανομές τροφίμων σε τελικούς αποδέκτες μέχρι το τέλος του 2015.

Η πρώτη διανομή τροφίμων και άλλων προϊόντων στο πλαίσιο του ΤΕΒΑ στον Κεντρικό Τομέα Αθηνών πραγματοποιήθηκε στις 10/3/2016,⁹ περισσότερο από δυο χρόνια μετά την τυπική έναρξη του προγράμματος και σχεδόν 15 μήνες από την έγκρισή του. Η τρίτη διανομή από την ίδια κοινωνική σύμπραξη πραγματοποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2016¹⁰ και η έβδομη τον Ιούλιο του 2017.¹¹ Η διανομή τροφίμων σπανιότερα από μια φορά το μήνα δύσκολα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αποτελεσματική συνεισφορά στην ανακούφιση της επισιτιστικής ανασφάλειας.

Ο μεγάλος αριθμός δικαιούχων στην περιφερειακή ενότητα του κεντρικού τομέα Αθηνών (4,9 χιλ. αιτήσεις ΚΕΑ/ΤΕΒΑ) ενδέχεται να περιπλέκει τη διαδικασία της διανομής των προϊόντων. Από την άλλη, η συγκεκριμένη σύμπραξη διαχειρίζεται από μεγάλο δήμο με σημαντική διοικητική επάρκεια. Αντίθετα, η εφαρμογή σε ορισμένες μικρότερες περιφερειακές ενότητες είναι πολύ πιθανόν να συνδέεται με επιπλέον δυσκολίες, λόγω ελλείψεων προσωπικού, υποδομών και τεχνογνωσίας, με αποτέλεσμα οι άποροι στις συγκεκριμένες περιοχές να μην λαμβάνουν τη συνδρομή που δικαιούνται με έναν αποτελεσματικό τρόπο.

Για παράδειγμα, η διανομή προϊόντων στον Δήμο Δέλτα ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2017. Ζητήθηκε από τους δικαιούχους να προσκομίσουν κατά την προσέλευσή τους δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, την αίτηση για την ένταξη στο πρόγραμμα, αποδεικτικά του ΑΜΚΑ και του ΑΦΜ τους, καθώς και εξουσιοδότηση, σε περίπτωση που δεν παραλαμβάνει ο δικαιούχος τα προϊόντα αυτοπροσώπως.¹²

Το διοικητικό βάρος που δημιουργείται για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα επισιτιστικής συνδρομής σε απόρους μπορεί να μην φαίνεται ιδιαίτερα σημαντικό για έναν μέσο πολίτη. Ωστόσο, για άτομα σε ιδιαίτερα μεγάλη ανάγκη για επισιτιστική συνδρομή, τα οποία σε αρκετές περιπτώσεις δεν έχουν στέγη, πάσχουν από ψυχικές διαταραχές ή/και είναι εξαρτημένοι ναρκωτικών ουσιών, η απαίτηση να κάνουν αίτηση, να ενημερώνονται τηλεφωνικά ή ηλεκτρονικά και να προσκομίζουν διάφορα πιστοποιητικά στη διανομή των τροφίμων, μπορεί να αποτελέσει αποτρεπτικός παράγοντας.

Επομένως, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι υπάρχουν καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες στον τρόπο υλοποίησης του προγράμματος στην Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο, η εφαρμογή του προγράμματος στη Γαλλία, μέσα από μεγάλες ΜΚΟ που έχουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία και υποδομές, τόσο στη διανομή των τροφίμων όσο και στην επιλογή των δικαιούχων, έχει σημαντικά πλεονεκτήματα.

Η υπερβολική στήριξη σε κρατικές δομές στην Ελλάδα για την υλοποίηση του συγκεκριμένου πολύ σημαντικού κοινωνικού προγράμματος φαίνεται πως έχει υποσκάψει την αποτελεσματικότητά του. Μέσα από τις συμπράξεις, ΟΤΑ αναλαμβάνουν την υποχρέωση να διακινούν μεγάλο όγκο τροφίμων, χωρίς να διαθέτουν την απαραίτητη εμπειρία και μέσα. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που έχουν πολυετή εμπειρία στη διανομή τροφίμων σε απόρους έχουν δευτερεύοντα ρόλο. Με αυτό τον τρόπο, δεν αξιοποιούνται επαρκώς η εμπειρία τους, το δίκτυο εθελοντών τους και οι εγκαταστάσεις τους. Επιπλέον, με τον τρόπο εφαρμογής του

⁹ Πηγή: <https://goo.gl/RMXDMK>

¹⁰ Πηγή: <https://goo.gl/u4YKrV>

¹¹ Πηγή: <https://goo.gl/uN4Kzb>

¹² Πηγή: <https://goo.gl/dwdUCG>

ΤΕΒΑ στην Ελλάδα, τα ιδρύματα με εσωτερικούς τρόφιμους (όπως γηροκομεία και ορφανοτροφεία) ουσιαστικά έχουν αποκλειστεί από το συγκεκριμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα. Τέλος, παρατηρείται μεγάλη καθυστέρηση στην υλοποίηση των διαγωνισμών και στη διανομή των τροφίμων στους τελικούς οφειλόμενους.

4.2.2 Λοιπά προγράμματα καταπολέμησης επισιτιστικής ένδειας

Το ΤΕΒΑ είναι το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της ΕΕ για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας στο πλαίσιο της επίτευξης του στόχου της στρατηγικής Ευρώπη 2020 για μείωση του αριθμού των ανθρώπων που βρίσκονται σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Ένα άλλο βασικό εργαλείο για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ – European Social Fund, ESF), το οποίο αποσκοπεί στην υποστήριξη της απασχόλησης και την εξεύρεση εργασίας, ειδικά από μειονεκτούσες ομάδες του πληθυσμού, καθώς και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Τέλος, οι στρατηγικοί στόχοι της ΕΕ υποστηρίζονται χρηματοδοτικά και από τον Όμιλο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (Όμιλος ΕΤΕ – European Investment Bank, EIB Group), ο οποίος δραστηριοποιείται σε ζητήματα καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού μέσα από πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤαΕ – European Investment Fund, EIF) και του Ινστιτούτου της ΕΤΕ (EIB Institute).

Εκτός από τις πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ, υπάρχουν και διακρατικές χρηματοδοτικές πρωτοβουλίες με διεθνές βεληνεκές που αποσκοπούν άμεσα ή έμμεσα στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το ταμείο HIF (Humanitarian Innovation Fund) της πρωτοβουλίας ELRHA (Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance), το οποίο δημιουργήθηκε το 2010 και υποστηρίζεται από συνεισφορές από κρατικές υπηρεσίες για διεθνή ανάπτυξη της Μεγάλης Βρετανίας, της Ολλανδίας και της Σουηδίας.

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

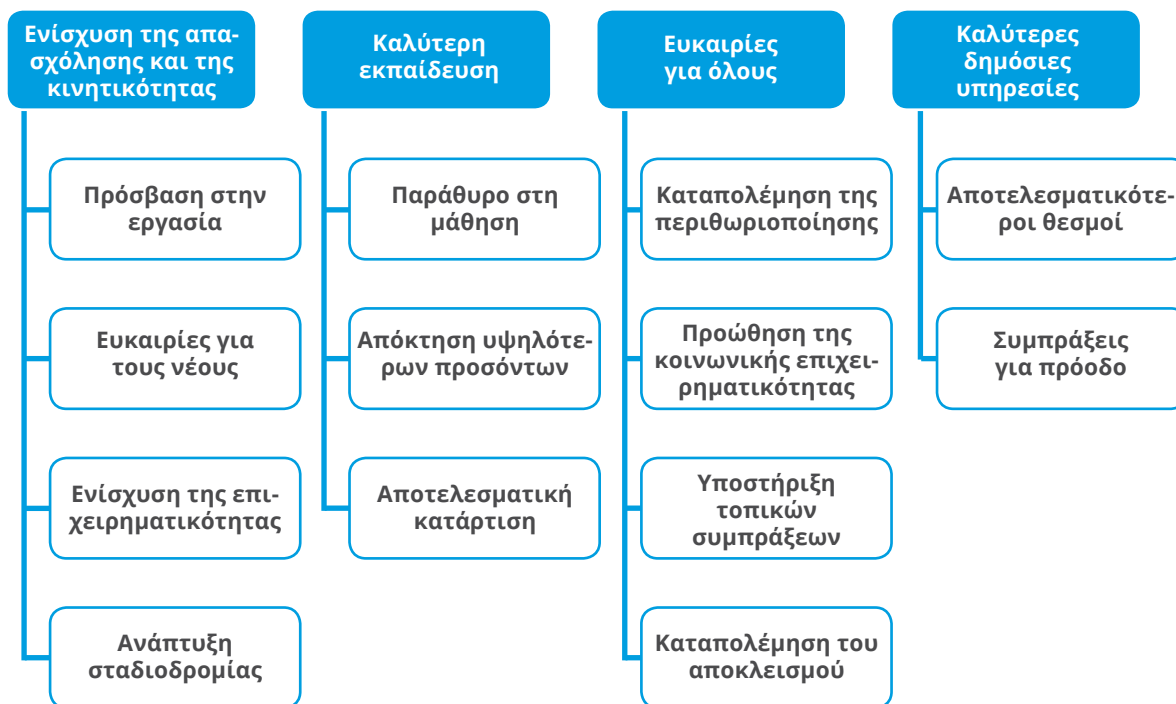
Το ΕΚΤ είναι το αρχαιότερο από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Δημιουργήθηκε το 1957 με την ιδρυτική για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) Συνθήκη της Ρώμης. Βασικοί στόχοι του ΕΚΤ είναι η υποστήριξη της απασχόλησης και η προώθηση της οικονομικής και της κοινωνικής συνοχής. Σχετικά με την κοινωνική συνοχή, η εξασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους αποτελεί βασικό πεδίο δραστηριότητας του ΕΚΤ, στο οποίο εντάσσονται τέσσερις προτεραιότητες, μεταξύ των οποίων η καταπολέμηση της περιθωριοποίησης και η καταπολέμηση του αποκλεισμού (Διάγραμμα 4.9).

Η χρηματοδότηση από το ΕΚΤ στο σύνολο της ΕΕ ανέρχεται σε περίπου €10 δισεκ. ετησίως, το οποίο αντιστοιχεί σε περίπου το 10% του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι πόροι του ΕΚΤ κατανέμονται στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες για τη χρηματοδότηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων τους στη διάρκεια της επταετούς προγραμματικής περιόδου. Με αυτό τον τρόπο, το ΕΚΤ αποτελεί, μαζί με τα υπόλοιπα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της ΕΕ, βασική πηγή πόρων για τα επιχειρησιακά προγράμματα που εντάσσονται στο Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 της Ελλάδας.

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 υλοποιείται μέσα από 7 τομεακά και 13 περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα (ένα για κάθε μια από τις περιφέρειες της χώρας). Περιλαμβάνει 11 θεματικούς στόχους, μεταξύ των οποίων και ο Θεματικός Στόχος 9 «Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας και κάθε διάκρισης». Στις βασικές παραμέτρους αυτού του στόχου εντάσσονται και στοχευμένα μέτρα ενίσχυσης της διαχειριστικής ικανότητας των εμπλεκόμενων φορέων, με έμφαση στους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και η προώθηση της ενεργού συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας.

Ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ 2014-2020 ανέρχεται σε €19,3 δισεκ. Για το θεματικό στόχο 9 προβλέπονται €1,3 δισεκ. στο σύνολο της επταετίας, €789 εκατ. από τα οποία προέρχονται από το ΕΚΤ.

Διάγραμμα 4.9: Πεδία δραστηριότητας του ΕΚΤ



Πηγή: ΕΚΤ

Όμιλος ΕΤΕ

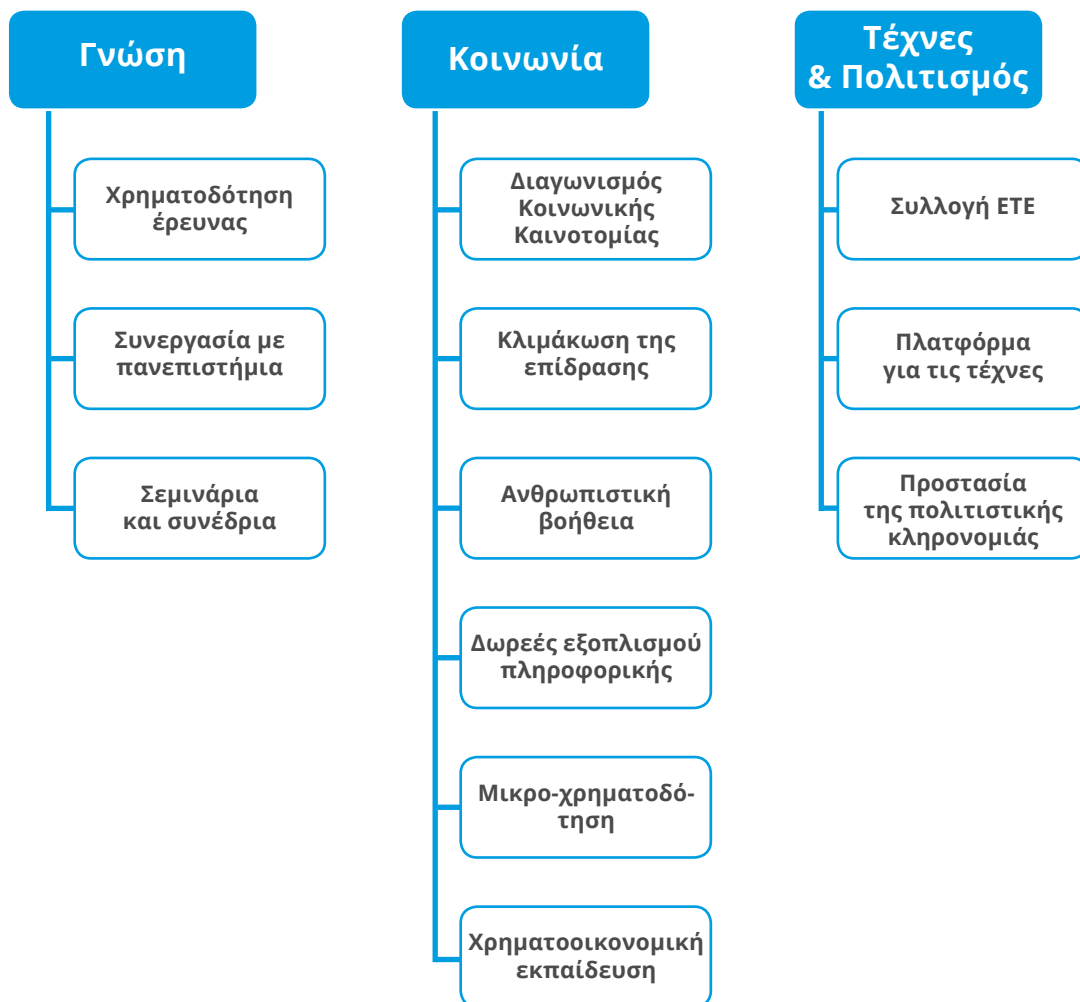
Όπως το ΕΚΤ, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων εκπορεύτηκε από τις διεργασίες σύναψης της Συνθήκης της Ρώμης. Δημιουργήθηκε το 1958 ως διακρατικός χρηματοδοτικός οργανισμός, με σκοπό τη χρηματοδότηση μακροπρόθεσμων έργων που προωθούν τους στόχους της ΕΕ. Οι μέτοχοι της είναι τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Το 2000 ιδρύθηκε ο Όμιλος ΕΤΕ (EIB Group), στο οποίο εντάχθηκε και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤαΕ). Το ΕΤαΕ λειτουργεί από το 1994. Πλειοψηφικός μέτοχός του είναι η ΕΤΕ, ενώ στο μετοχικό της κεφάλαιο συμμετέχουν επίσης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ευρωπαϊκά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

Ο βασικός σκοπός του ΕΤαΕ είναι να προσφέρει χρηματοδότηση σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις μέσω επιχειρηματικών κεφαλαίων και εργαλείων χρηματοδότησης υψηλού κινδύνου (equity and venture capital). Εκτός από αυτό, ωστόσο, το ΕΤαΕ έχει θεσπίσει ειδικά εργαλεία για την υποστήριξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας.

Αυτά τα εργαλεία περιλαμβάνουν το EFSI Equity, το οποίο προσφέρει επιχειρηματικά κεφάλαια (equity) σε κοινωνικές και μη επιχειρήσεις, καθώς και σε φορείς της κοινωνίας των πολιτών, σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής της ΕΕ. Η χρηματοδότηση προσφέρεται τόσο στην αρχική φάση δραστηριοποίησης (Early Stage Window), όσο και σε υφιστάμενους φορείς για την περαιτέρω ανάπτυξή τους (Expansion and Growth Window). Επιπλέον, το ΕΤαΕ έχει αναπτύξει την πρωτοβουλία Social Impact Accelerator (SIA), η οποία στοχεύει στην υποστήριξη κοινωνικών επιχειρήσεων μέσα από επιχειρηματικά κεφάλαια. Σε συνεργασία με άλλους φορείς, το ΕΤαΕ συγκέντρωσε κεφάλαια ύψους €243 εκατ. για το συγκεκριμένο εργαλείο.

Διάγραμμα 4.10: Δραστηριότητες του Ινστιτούτου ΕΤΕ



Πηγή: ΕΤΕ

Η πρόσβαση στα παραπάνω δυο εργαλεία χρηματοδότησης γίνεται μέσα από ενδιάμεσους οργανισμούς, εγκεκριμένους από το ΕΤαΕ. Μέχρι στιγμής έχουν εγκριθεί δυο ταμεία για τη διαχείριση πόρων από το EFSI Equity με δράση στη Φινλανδία, καθώς και 10 ταμεία για το SIA (4 στη Γαλλία, 2 στη Μεγάλη Βρετανία, από ένα στην Ιταλία και την Ολλανδία, καθώς και δυο με διακρατικές δράσεις).¹³

Πέρα από τη χρηματοδοτική δράση του ΕΤαΕ, ο Όμιλος ΕΤΕ δραστηριοποιείται στον τομέα της κοινωνικής συνοχής και μέσα από το Ινστιτούτο ΕΤΕ, το οποίο δημιουργήθηκε το 2012, με σκοπό την προώθηση πρωτοβουλιών για τη μείωση των ανισοτήτων, την ενίσχυση της γνώσης, της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, και την εξασφάλιση της συνοχής στην Ευρώπη. Το Ινστιτούτο ΕΤΕ δραστηριοποιείται σε τρεις βασικούς τομείς – γνώση, κοινωνία και πολιτισμός (Διάγραμμα 4.10).

Στις δράσεις του κοινωνικού τομέα εντάσσονται πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της κοινωνικής καινοτομίας, όπως ο διαγωνισμός της κοινωνικής καινοτομίας και σχετικά σεμινάρια και συζητήσεις, οι οποίες βοηθούν

¹³ Πηγή: http://www.eif.org/what_we_do/equity/eif-equity-portfolio.pdf

στη διάδοση καινοτόμων ιδεών και καλών πρακτικών, κλιμακώνοντας την επίδρασή τους στο σύνολο της Ευρώπης. Επιπλέον, το Ινστιτούτο ΕΤΕ προωθεί την μικρο-χρηματοδότηση (microfinance), υποστηρίζοντας συνέδρια και άλλες πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη του συγκεκριμένου εργαλείου χρηματοδότησης κοινωνικών και άλλων μικρών επιχειρήσεων. Στο θέμα της χρηματοδότησης, το Ινστιτούτο ΕΤΕ υποστηρίζει έργα για την ενίσχυση των χρηματοοικονομικών δεξιοτήτων ευάλωτων ομάδων. Τέλος, το Ινστιτούτο ΕΤΕ προσφέρει δωρεές χρημάτων σε περίπτωση καταστροφών και ανθρωπιστικών κρίσεων σε παγκόσμιο επίπεδο, καθώς και δωρεές εξοπλισμού πληροφορικής που δεν χρησιμοποιείται πια από τον Όμιλο ΕΤΕ σε ΜΚΟ, τοπικά κοινωνικά κέντρα και σχολεία στην ΕΕ.

Ταμείο HIF της πρωτοβουλίας ELRHA

Πέρα από τη δραστηριότητα των θεσμών της ΕΕ, πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής έχουν αναπτυχθεί και σε διακρατικό επίπεδο εντός της ΕΕ. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το ταμείο HIF (Humanitarian Innovation Fund) της πρωτοβουλίας ELRHA (Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance). Η πρωτοβουλία δημιουργήθηκε με στόχο την ενίσχυση του επαγγελματισμού στη διάθεση ανθρωπιστικής βοήθειας μέσα από την ενδυνάμωση της μάθησης και της έρευνας σε θέματα ανθρωπιστικής βοήθειας. Διασυνδέει ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης με ανθρωπιστικές οργανώσεις ανά τον κόσμο.

Το ταμείο HIF δημιουργήθηκε το 2010. Υποστηρίζεται από συνεισφορές κρατικών υπηρεσιών της Μεγάλης Βρετανίας (UK Department of International Development - DFID), της Ολλανδίας (Υπουργείο Εξωτερικών Υποθέσεων) και της Σουηδίας (Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA). Υποστηρίζει οργανώσεις που δραστηριοποιούνται για την αντιμετώπιση ανθρωπιστικών προκλήσεων, μέσα από την ανάπτυξη, την δοκιμή και την εφαρμογή νέων τεχνολογιών και διαδικασιών που θα καταστήσουν την ανθρωπιστική βοήθεια πιο αποτελεσματική και αποδοτική στο μέλλον.

Από την έναρξη της λειτουργίας του ταμείου μέχρι τον Φεβρουάριο του 2017, μέσα από το ταμείο δόθηκαν 109 επιχορηγήσεις συνολικού ύψους GBP 9,5 εκατ. (περίπου €10,4 εκατ.). Από αυτές τις επιχορηγήσεις, 10 δόθηκαν στη Μεγάλη Βρετανία και οι υπόλοιπες 13 στην υπόλοιπη Ευρώπη. Τα έργα που υποστηρίζονται από το ταμείο κατηγοριοποιούνται σε 18 θεματικές ενότητες, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η επισιτιστική ασφάλεια (Food security and livelihoods) και ο σιτισμός (Nutrition).

Το έργο mVAM (Mobile Vulnerability Analysis and Mapping) αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα των έργων στην ενότητα της επισιτιστικής ασφάλειας. Το έργο υλοποιήθηκε από εταιρείες και οργανισμούς υπό τον συντονισμό του Παγκόσμιου Προγράμματος Σίτισης (ΠΠΣ - World Food Programme, WFP) του ΟΗΕ, με τη χρηματοδότηση του HIF. Στο πλαίσιο του έργου, αναπτύχθηκε σύστημα για την τακτική συγκέντρωση πληροφορίας σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια ευάλωτων νοικοκυριών στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό και τη Σομαλία, μέσα από τηλεφωνικές συνεντεύξεις, σύντομα μηνύματα SMS και αυτόματους τηλεφωνητές. Με τη βοήθεια του προγράμματος βελτιώθηκε αισθητά η πληροφόρηση για την επισιτιστική ασφάλεια, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα της ανθρωπιστικής βοήθειας σε μια ιδιαίτερα ευάλωτη περιοχή του κόσμου.

4.3 Περιορισμός της σπατάλης τροφίμων

Οι πόροι από τις πηγές χρηματοδότησης που περιγράφονται στο προηγούμενο τμήμα του κεφαλαίου αξιοποιούνται για την ανάπτυξη δομών και τεχνογνωσίας, καθώς και για την αγορά τροφίμων. Μια επιπλέον σημαντική πηγή πόρων για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας είναι η αξιοποίηση του τροφικού πλεονάσματος.

4.3.1 Μεθοδολογικά ζητήματα στον προσδιορισμό της σπατάλης τροφίμων

Δεν καταλήγουν όλα τα παραγόμενα τρόφιμα στην κατανάλωση (Διάγραμμα 4.11). Ένα μέρος των τροφίμων που παράγονται αποσύρεται από την αλυσίδα εφοδιασμού και απορρίπτεται ή αξιοποιείται για άλλη χρήση (όχι ως τροφή), παρότι είναι κατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση. Υπάρχει ωστόσο και ένα μέρος των τρο-

φίμων που δεν είναι ή παύει να είναι κατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση με το πέρασμα του χρόνου. Ως «σπατάλη τροφίμων», ορίζεται η ποσότητα των προϊόντων που καλλιεργούνται, εκτρέφονται, θηρεύονται, αλιεύονται και μεταποιούνται για ανθρώπινη κατανάλωση, αλλά εν τέλει δεν καταναλώνεται παρότι θα μπορούσε να είχε καταναλωθεί εάν είχε τύχει διαφορετικού χειρισμού (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2016).

Στον ορισμό της σπατάλης εισέρχεται ο παράγοντας καταλληλότητας για ανθρώπινη κατανάλωση, η οποία μεταβάλλεται διαχρονικά ανάλογα με τις συνθήκες διατήρησης των τροφίμων. Επομένως, στη διαδικασία ποσοτικού προσδιορισμού της σπατάλης αναπόφευκτα εισέρχονται κρίσεις για υποθετικές καταστάσεις εναλλακτικής διαχείρισης. Επιπλέον, στην κρίση εάν ένα τροφικό προϊόν είναι βρώσιμο ή όχι εισέρχονται διαφορετικές τροφικές παραδόσεις και θρησκευτικές προσταγές. Για αυτούς τους λόγους, ο προσδιορισμός του ακριβούς μεγέθους της σπατάλης τροφίμων αντιμετωπίζει πρόσθετες δυσκολίες, σε σύγκριση με συναφή μεγέθη, όπως η κατανάλωση και η παραγωγή τροφίμων.

Ως αποτέλεσμα αυτών των δυσκολιών, υφίστανται διαφορετικές προσεγγίσεις στο ζήτημα της μέτρησης της σπατάλης τροφίμων. Η Διεθνής Οργάνωση Τροφίμων και Γεωργίας του ΟΗΕ (Food and Agriculture Organization, FAO) μετράει ως σπατάλη τροφίμων (food waste) τα απορρίμματα τροφίμων που είναι κατάλληλα για ανθρώπινη κατανάλωση. Από την άλλη πλευρά, στον ορισμό που αναπτύχθηκε στο έργο FUSIONS,¹⁴ λαμβάνονται υπόψη και τα μη βρώσιμα απορρίμματα τροφίμων (inedible parts of food). Ο ευρύτερος ορισμός του FUSIONS δικαιολογείται με το γεγονός ότι μέρος των απορριμμάτων που παύουν να είναι βρώσιμα θα μπορούσε δυνητικά να παραμείνουν βρώσιμα υπό διαφορετικές συνθήκες χειρισμού (π.χ. καταλληλότερη αποθήκευση ή επεξεργασία). Επομένως, οι στατιστικές που παράγονται υπό τους παραπάνω στενό και ευρύ ορισμό της σπατάλης θα μπορούσε να θεωρηθούν ως κάτω και πάνω όριο της περιοχής στην οποία βρίσκεται το πραγματικό μέγεθος της σπατάλης τροφίμων, το οποίο δεν μπορεί να προσδιοριστεί με ακρίβεια.

Διάγραμμα 4.11: Παραγωγή, κατανάλωση και τροφικό πλεόνασμα



Πηγή: IOBE

¹⁴ Το έργο FUSIONS (Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies) είχε ως βασικό σκοπό να συνεισφέρει στην εναρμόνιση της παρακολούθησης της σπατάλης τροφίμων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο έργο συμμετείχαν 21 συντάκτριες από 13 χώρες. Το έργο διήρκεσε 4 έτη (Αυγ. 2012 – Ιουλ. 2016) και χρηματοδοτήθηκε από ερευνητικά κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η προσπάθεια εναρμόνισης των μετρήσεων της σπατάλης τροφίμων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη. Το 2016 δημοσιεύτηκε εγχειρίδιο για την μέτρηση της σπατάλης τροφίμων ως ένα από τα παραδοτέα του Ευρωπαϊκού έργου FUSIONS. Το εγχειρίδιο περιλαμβάνει μη δεσμευτικές οδηγίες για τον ποσοτικό προσδιορισμό της σπατάλης τροφίμων σε κάθε στάδιο της αλυσίδας αξίας των τροφίμων (FUSIONS, 2016b). Η υιοθέτηση αυτών των οδηγιών από όλα τα κράτη μέλη, όμως, απαιτεί χρόνο, επομένως τα διαθέσιμα στοιχεία που παρουσιάζονται στη συνέχεια θα πρέπει να ερμηνεύονται με επιφυλάξεις.

4.3.2 Η σπατάλη στα στάδια της αλυσίδας αξίας τροφίμων

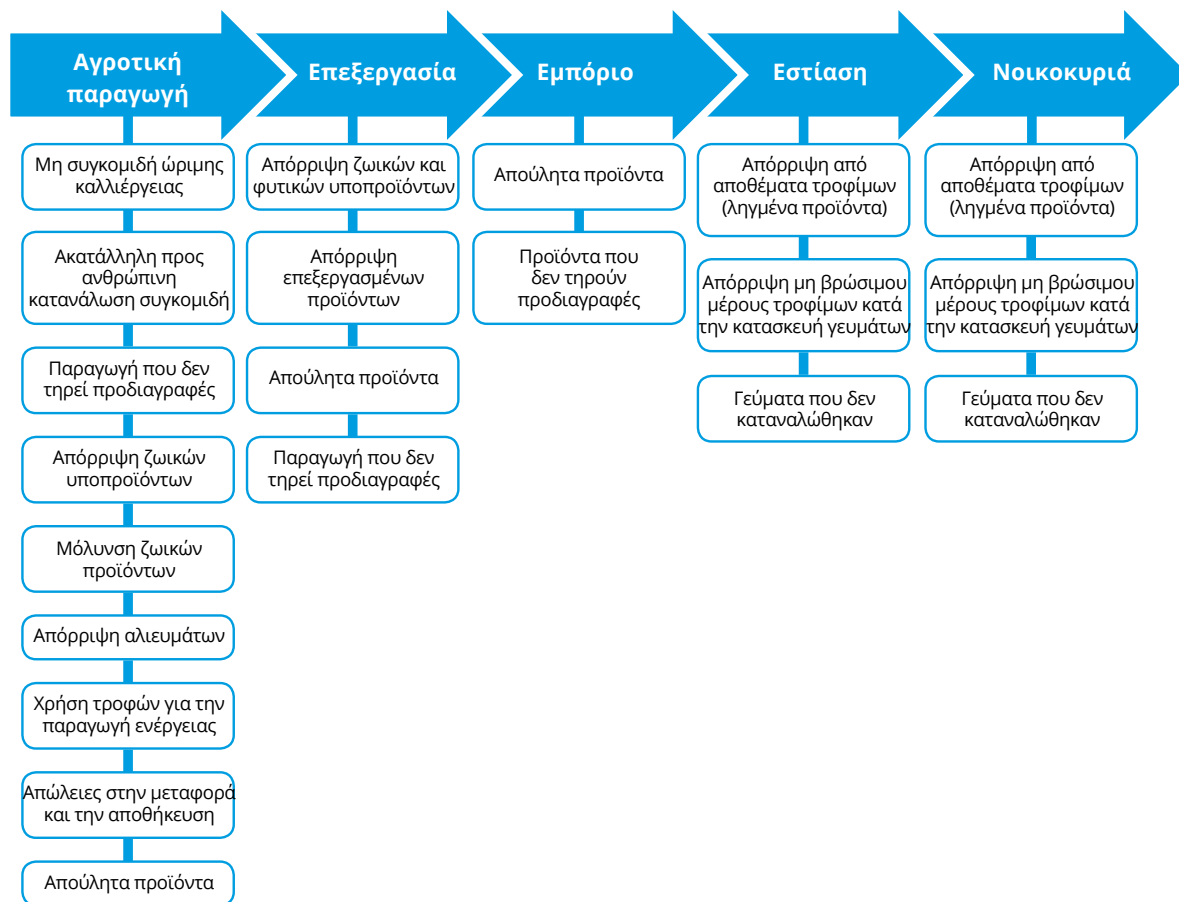
Ο περιορισμός της σπατάλης τροφίμων απαιτεί να υπάρχει επίγνωση για τους λόγους που μέρος της παραγωγής τροφίμων καταλήγει ως απόρριμμα. Οι λόγοι που υπάρχει σπατάλη τροφίμων ποικίλλουν στα διάφορα στάδια της αλυσίδας αξίας.

Στον πρωτογενή τομέα, οικονομικοί λόγοι μπορεί να οδηγήσουν στη μη συγκομιδή ώριμης σοδειάς. Η συγκομιδή ενδέχεται να μην συμφέρει λόγω απρόσμενης πτώσης στις τιμές του αγροτικού προϊόντος ή ανόδου στο κόστος συγκομιδής (π.χ. κόστος ενέργειας ή εργασίας). Απορρίμματα τροφίμων μπορεί να προκύψουν και μετά τη συγκομιδή, εάν κριθεί ότι τα προϊόντα τελικά δεν είναι κατάλληλα για ανθρώπινη κατανάλωση ή δεν τηρούν ορισμένες προδιαγραφές (όπως μέγεθος, σχήμα, χρωματώσεις και χαμηλή περιεκτικότητα πρωτεΐνης στα σιτηρά). Ζωικά προϊόντα ενδέχεται να μολυνθούν (όπως το γάλα με κοπριά) και να χρειαστεί να απορριφθούν. Ζωικά υποπροϊόντα, όπως αίμα και κόκαλα, απορρίπτονται ως ακατάλληλα για κατανάλωση σε αυτό και στα επόμενα στάδια της αλυσίδας αξίας. Απώλειες τροφίμων ενδέχεται να σημειωθούν και κατά τη διαδικασία μεταφοράς και αποθήκευσής τους. Τέλος, ένα μέρος της αγροτικής παραγωγής ενδέχεται να παραμείνει απούλητο και εν τέλει να κατευθυνθεί σε άλλες χρήσεις ή να απορριφθεί ως ακατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση λόγω αλλοίωσης με το πέρασμα του χρόνου.

Στο στάδιο της επεξεργασίας και της μεταποίησης των τροφίμων, μέρος των ζωικών και των φυτικών προϊόντων (όπως τα φτερά πουλερικών και το κέλυφος αυγών και οστράκων) απορρίπτονται από την τροφική αλυσίδα ως υποπροϊόντα. Απορρίπτονται όμως και επεξεργασμένα προϊόντα, είτε επειδή δεν τηρούν προδιαγραφές ποιότητας και εμφάνισης (π.χ. προβλήματα στη συσκευασία και στις ετικέτες), είτε επειδή παραμένουν απούλητα και η περαιτέρω αποθήκευσή τους κρίνεται επιζήμια. Για τους ίδιους λόγους, παρατηρείται απόρριψη επεξεργασμένων προϊόντων στο εμπόριο (π.χ. αλλοίωση της συσκευασίας κατά τη μεταφορά των προϊόντων).

Τέλος, τρόφιμα απορρίπτονται και στους τομείς κατανάλωσής τους. Τόσο στην εστίαση, όσο και στα νοικοκυριά, απορρίπτεται το μη βρώσιμο μέρος τροφίμων κατά την παρασκευή γευμάτων ή κατά την τελική τους κατανάλωση (όπως ο φλοιός φρούτων και λαχανικών). Τρόφιμα απορρίπτονται και λόγω της παλαιότητάς τους ή της αλλοίωσης της ποιότητάς τους κατά την αποθήκευσή τους. Σε αυτό συμβάλουν ο ανεπαρκής προγραμματισμός των αγορών και της παρασκευής γευμάτων από τα νοικοκυριά, οι προσφορές που ωθούν τους καταναλωτές να αγοράζουν μεγάλες ποσότητες (τύπου «2 στην τιμή 1») και η ελλιπής κατανόηση των σημάνσεων «ανάλωση κατά προτίμηση πριν από» και «κατανάλωση πριν από». Η παρασκευή γευμάτων, ειδικά στην εστίαση, συχνά ξεπερνάει τον αριθμό των μεριδίων που εν τέλει καταναλώνονται, με το περίσσευμα να καταλήγει ως απόρριμμα. Απόρριψη φαγητού παρατηρείται και λόγω υπερβολικού μεγέθους των μερίδων.

Διάγραμμα 4.12: Απορρίμματα τροφίμων ανά στάδιο της αλυσίδας αξίας



Πηγή: FUSIONS (2016b), IOBE

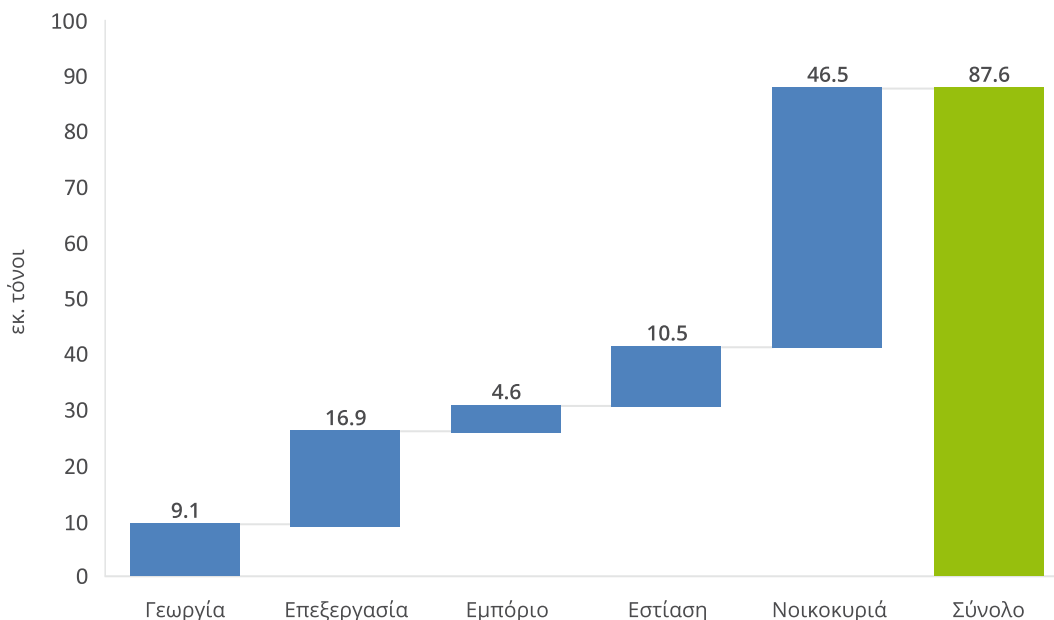
4.3.3 Έκταση της σπατάλης τροφίμων στην ΕΕ

Με βάση τον ευρύ ορισμό της σπατάλης τροφίμων του έργου FUSIONS (συνολικό πλεόνασμα), εκτιμάται ότι η έκτασή της ανέρχεται σε περίπου 87,6 εκατομμύρια τόνοι τροφίμων στην ΕΕ ετησίως (Διάγραμμα 4.13). Αυτή η ποσότητα αντιστοιχεί σε 173 κιλά απορρίμματα ανά άτομο το έτος. Λαμβάνοντας υπόψη τη συνολική παραγωγή τροφίμων, υπολογίζεται ότι περίπου το 20% του συνόλου των παραγόμενων τροφίμων στην ΕΕ απορρίπτεται ή διατίθεται για άλλους σκοπούς. Το κόστος αυτών των απορριμμάτων εκτιμάται ότι ανέρχεται στα €143 δισεκ.

Το μεγαλύτερο μέρος αυτών των απορριμμάτων παράγεται στο τελικό στάδιο της αλυσίδας αξίας. Τα νοικοκυριά είναι υπεύθυνα για το 53% των απορριμμάτων τροφίμων (46,5 εκατ. τόνοι). Ακολουθεί η επεξεργασία (processing) των τροφίμων με 19% (16,9 εκατ.) και η εστίαση με 12% (10,5 εκατ. τόνοι). Το εμπόριο τροφίμων έρχεται τελευταίο με 5% (4,6 εκατ. τόνοι).

Οι παραπάνω εκτιμήσεις συνάδουν με την παρατήρηση ότι η σπατάλη τροφίμων στις ανεπτυγμένες χώρες είναι κυρίως εκούσια και οφείλεται σε πλεονάζουσα αγορά εκ μέρους της μερίδας των καταναλωτών. Αντίθετα, στις λιγότερο αναπτυγμένες και στις αναπτυσσόμενες χώρες, όπου τα τρόφιμα εκπροσωπούν μεγαλύτερο μέρος των οικογενειακών προϋπολογισμών, αυξημένο είναι το μερίδιο της ακούσιας σπατάλης και οφείλεται σε δομικά προβλήματα, όπως αδύναμο σύστημα μεταφοράς και απουσία κατάλληλου εξοπλισμού επεξεργασίας και αποθήκευσης τροφίμων.

Διάγραμμα 4.13: Σπατάλη τροφίμων στην ΕΕ, 2012

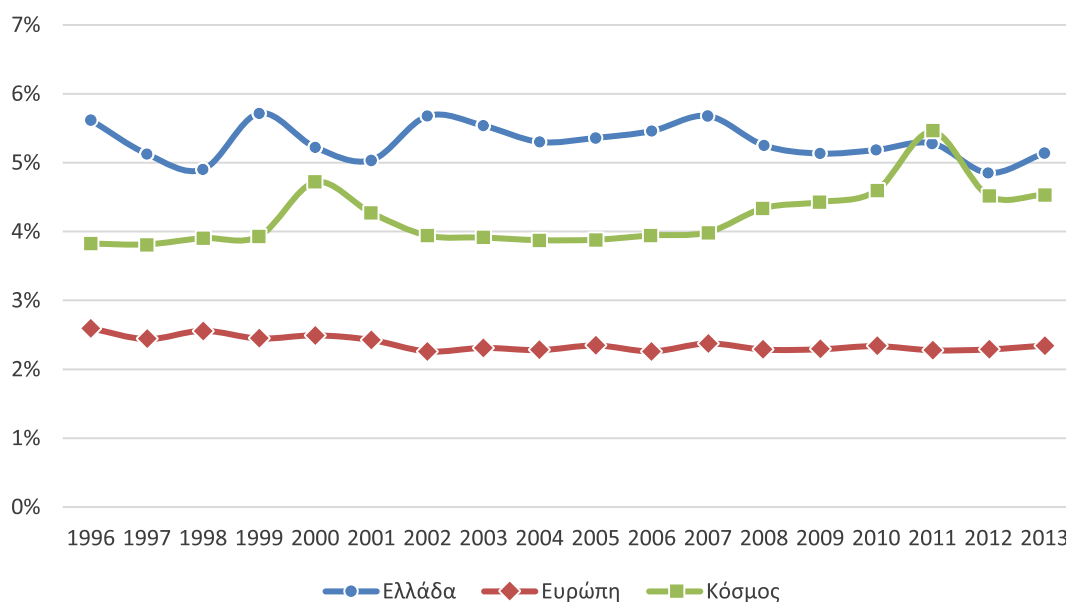


Πηγή: FUSIONS (2016a)

4.3.4 Έκταση της σπατάλης τροφίμων στην Ελλάδα

Με βάση τον στενότερο ορισμό της σπατάλης τροφίμων του FAO (βρώσιμο πλεόνασμα) και με στοιχεία για το σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών, το ποσοστό της σπατάλης είναι σημαντικά χαμηλότερο και διακυμαίνεται στο εύρος 2,3%-2,6% της συνολικής παραγωγής τροφίμων (Διάγραμμα 4.14). Αντίθετα, στην Ελλάδα, η σπατάλη διακυμαίνεται σε υπερδιπλάσια επίπεδα (4,9%-5,7%), υψηλότερα και σε σχέση με τον παγκόσμιο μέσο όρο (3,8% - 5,4%), τα περισσότερα έτη της εξεταζόμενης περιόδου (1996-2013).

Διάγραμμα 4.14: Εξέλιξη της σπατάλης τροφίμων ως ποσοστό της συνολικής παραγωγής στην Ελλάδα και διεθνώς, 1996-2013

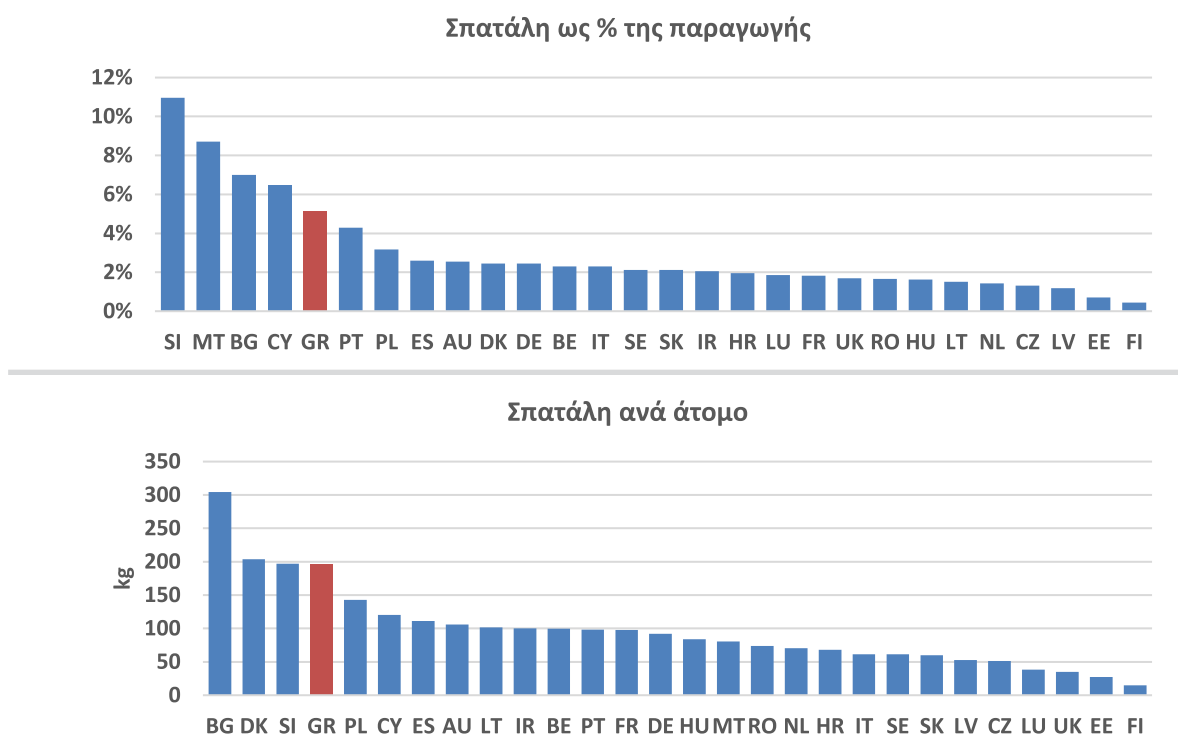


Πηγή: FAO. Επεξεργασία: IOBE.

Η σπατάλη τροφίμων στην Ελλάδα βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα και σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες μέλη της ΕΕ (Διάγραμμα 4.15). Με 5,1% της παραγωγής τροφίμων να καταλήγει ως βρώσιμο πλεόνασμα, η Ελλάδα βρίσκεται στην πέμπτη χειρότερη θέση ανάμεσα στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ, με χαμηλότερο ποσοστό σπατάλης μόνο από τη Σλοβενία (11,0%), τη Μάλτα (8,7%), τη Βουλγαρία (7,0%) και την Κύπρο (6,4%). Το χαμηλότερο ποσοστό σπατάλης καταγράφεται στη Φινλανδία (0,4%), την Εσθονία (0,7%) και τη Λετονία (1,2%).

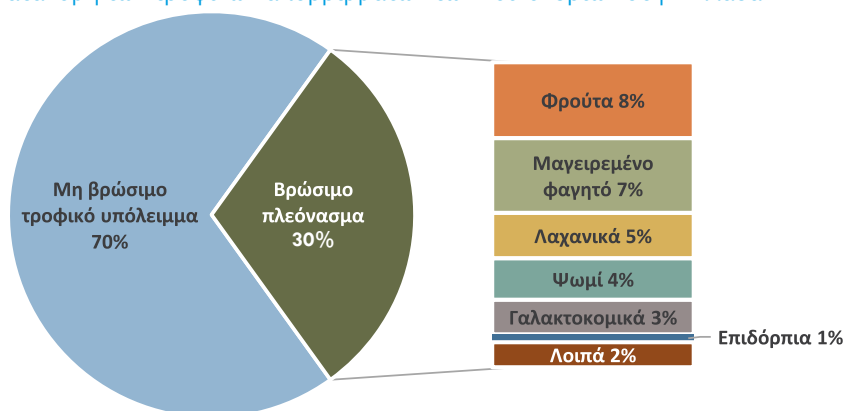
Σε όρους σπατάλης ανά άτομο, η Ελλάδα βρίσκεται στην τέταρτη χειρότερη θέση, με 196 κιλά τροφίμων το χρόνο ανά άτομο. Το υψηλότερο επίπεδο σπατάλης καταγράφεται στη Βουλγαρία (305 κιλά ανά άτομο). Ακολουθούν η Δανία (204 κιλά) και η Σλοβακία (197 κιλά). Αντίθετα, το χαμηλότερο κατά κεφαλήν επίπεδο σπατάλης παρατηρείται στη Φινλανδία (15 κιλά), την Εσθονία (27 κιλά) και τη Μεγάλη Βρετανία (35 κιλά).

Διάγραμμα 4.15: Σπατάλη τροφίμων ανά κράτος μέλος της ΕΕ-28, 2013



Πηγή: FAO, Eurostat. Επεξεργασία: IOBE.

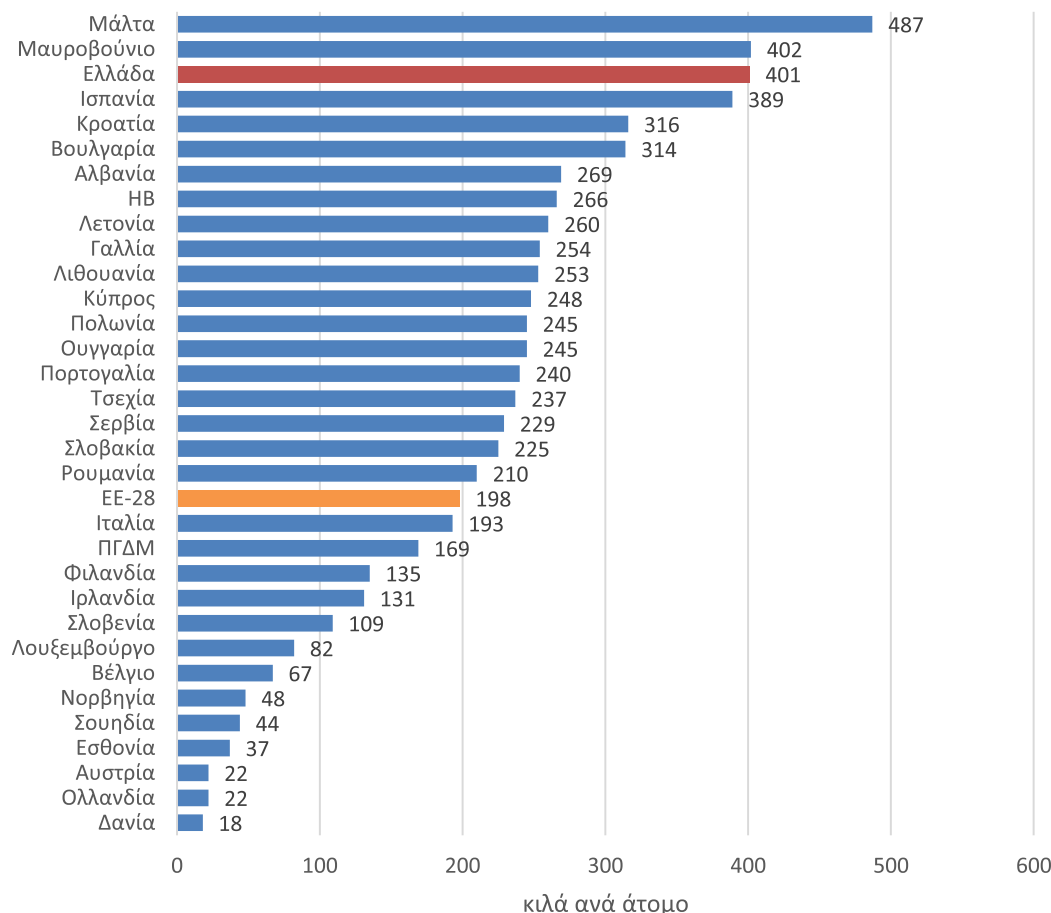
Διάγραμμα 4.16: Κατανομή των τροφικών απορριμμάτων των νοικοκυριών στην Ελλάδα



Πηγή: Abeliotis, Lasaridi, Costarelli, & Chroni (2015)

Στον τομέα των νοικοκυριών, συγκεκριμένα, η σπατάλη τροφίμων για την Ελλάδα υπολογίζεται ότι ανέρχεται σε 98,9 κιλά ανά άτομο το χρόνο (Abeliotis, Lasaridi, Costarelli, & Chroni, 2015). Από αυτή την ποσότητα, το 69,9% (69,1 κιλά) αποτελεί βρώσιμο τροφικό υπόλειμμα και το υπόλοιπο 30,1% (29,8 κιλά) θεωρείται τροφικό πλεόνασμα κατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση (Διάγραμμα 4.16).

Διάγραμμα 4.17: Εδαφική διάθεση μεικτών συνήθων αποβλήτων σε χώρες της Ευρώπης, 2014



Πηγή: Eurostat. Επεξεργασία: IOBE.

Από το τροφικό πλεόνασμα, περίπου το ένα τέταρτο αντιστοιχεί σε φρούτα (24,9% ή 7,42 κιλά ανά άτομο τον χρόνο) και περίπου άλλο ένα τέταρτο σε έτοιμα γεύματα (24,5% ή 7,30 κιλά). Υψηλό ποσοστό έχουν και τα λαχανικά (14,9% ή 4,44 κιλά), το ψωμί (13,6% ή 4,05 κιλά) και τα γαλακτοκομικά (11,3% ή 3,37 κιλά).

Όσον αφορά στη διαχείριση των αποβλήτων, δεν φαίνεται να υπάρχουν στοιχεία για την ποσότητα τροφίμων που καταλήγει ως απορρίμματα σε χώρους υγειονομικής ταφής (ΧΥΤΑ). Ωστόσο, η Ελλάδα καταλαμβάνει την τρίτη υψηλότερη θέση ανάμεσα σε 32 ευρωπαϊκές χώρες με διαθέσιμα στοιχεία στην κατάταξη με βάση την ποσότητα εδαφικής διάθεσης μεικτών συνήθων αποβλήτων, τα οποία περιλαμβάνουν και απορρίμματα τροφίμων (Διάγραμμα 4.17). Συγκεκριμένα, με βάση στοιχεία της Eurostat για το 2014, υπολογίζεται ότι η εδαφική διάθεση μεικτών αποβλήτων ανέρχεται στην Ελλάδα σε 4,3 εκατ. τόνους ή 401 κιλά ανά άτομο, υπερδιπλάσιο επίπεδο σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ (198 κιλά ανά άτομο). Σε χειρότερη θέση ως προς τον συγκεκριμένο δείκτη είναι μόνο η Μάλτα με 487 κιλά και το Μαυροβούνιο με 402 κιλά ανά άτομο. Αντίθετα, η εδαφική διάθεση αυτού του είδους αποβλήτων περιορίζεται σε μόλις 18 κιλά το άτομο στη Δανία και σε 22 κιλά το άτομο στην Ολλανδία και την Αυστρία.

4.3.5 Ιεράρχηση των μεθόδων περιορισμού της σπατάλης τροφίμων

Τα τρόφιμα είναι αναγκαίο αγαθό για την ανθρώπινη επιβίωση. Η παραγωγή τους απαιτεί σημαντικούς πόρους. Επομένως, ο περιορισμός της σπατάλης τροφίμων οδηγεί σε μείωση του συνολικού χρηματικού και περιβαλλοντικού κόστους παραγωγής τους (life-cycle monetary and environmental cost). Παράλληλα αξιοσημείωτο μερίδιο του πληθυσμού, ακόμα και στις πιο ανεπτυγμένες χώρες, αντιμετωπίζει επισιτιστική ανασφάλεια.

Ο περιορισμός της σπατάλης τροφίμων έχει καταλάβει υψηλή θέση στις προτεραιότητες της πολιτικής ατζέντας διεθνώς. Ένας από τους Στόχους για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (ΣΒΑ) του ΟΗΕ προβλέπει τη μείωση κατά το ήμισυ της σπατάλης τροφίμων στο λιανικό εμπόριο και στην κατανάλωση μέχρι το 2030 και τον περιορισμό της απώλειας τροφίμων κατά μήκος της αλυσίδας παραγωγής και εφοδιασμού.¹⁵

Διάγραμμα 4.18: Ιεράρχηση των μεθόδων διαχείρισης των απορριμμάτων τροφίμων



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2016)

Ενώ η απόρριψη ενός μέρους της παραγόμενης τροφής (π.χ. τα μη βρώσιμα μέρη των φυτικών και των ζωικών προϊόντων) είναι αναπόφευκτη, υπάρχουν τρόποι περιορισμού της ποσότητας βρώσιμων τροφών που καταλήγουν ως απορρίμματα. Οι τρόποι διαχείρισης του ζητήματος με την σπατάλη τροφίμων ιεραρχούνται με βάση σειρά προτίμησης (Διάγραμμα 4.18).

Η πρόληψη της απόρριψης τροφίμων συνιστά ο προτιμότερος τρόπος περιορισμού της σπατάλης. Η πρόληψη επιτυγχάνεται με καλύτερη εκτίμηση της ζήτησης για τρόφιμα και με καλύτερη διαχείριση της μεταφοράς και της αποθήκευσης των προϊόντων. Ωστόσο, λόγω της απρόβλεπτης και ευμετάβλητης φύσης των παραγόντων που οδηγούν στη διαμόρφωση της ζήτησης και της προσφοράς τροφίμων (όπως καιρικές συνθήκες, προτιμήσεις των καταναλωτών και κόστος ενέργειας), η πρόληψη δεν μπορεί να εξαλείψει επαρκώς και από μόνη της τη σπατάλη βρώσιμων προϊόντων.

Αμέσως μετά την πρόληψη, στην ιεράρχηση των μεθόδων διαχείρισης έρχεται η ανακατανομή του βρώσιμου τροφικού πλεονάσματος μέσα από δωρεές τροφίμων προς ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού που είναι εκτεθειμένες στον κίνδυνο επισιτιστικής ένδειας. Δομές της κοινωνίας των πολιτών έχουν αναπτυχθεί διεθνώς (Πλαίσιο 4.1), αλλά και στην Ελλάδα για την εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού.¹⁶

¹⁵ Οι ΣΒΑ θεσπίστηκαν το 2015, σε αντικατάσταση των στόχων ανάπτυξης για την χιλιετία. Αφορούν 17 τομείς, μεταξύ των οποίων και η «υπεύθυνη χρήση πόρων». Συνολικά, 193 χώρες έχουν συμφωνήσει να εφαρμόσουν πολιτικές για την επίτευξη αυτών των στόχων.

¹⁶ Αυτές οι δομές παρουσιάζονται αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 0 της μελέτης.

Πλαίσιο 4.1: Παραδείγματα διάσωσης τροφίμων από δομές της κοινωνίας των πολιτών στην Ιταλία

Διάσωση τροφίμων από την κεντρική λαχαναγορά του Μιλάνο

Η κεντρική λαχαναγορά του Μιλάνο στεγάζει περί τις 150 εταιρίες τροφίμων. Αποτελεί κεντρικό σημείο για το εμπόριο της πόλης, καθώς και για τις εξαγωγές της Ιταλίας προς τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης. Η Τράπεζα Τροφίμων του Μιλάνο υλοποιεί πρόγραμμα διάσωσης φρέσκων φρούτων και λαχανικών τα οποία δεν μπορεί να απορροφήσει η αγορά. Μόνο από την συγκεκριμένη λαχαναγορά, το 2016 διασώθηκαν περίπου 500 τόνοι κατάλληλων για κατανάλωση τροφίμων.

Siticibo

Το Siticibo είναι πρόγραμμα διάσωσης μαγειρεμένων γευμάτων από ξενοδοχεία, εστιατόρια, νοσοκομεία και καντίνες. Η Τράπεζα Τροφίμων του Μιλάνο αναλαμβάνει, με δικά της οχήματα και εθελοντές, την παραλαβή μαγειρεμένων γευμάτων τα οποία παραδίδονται άμεσα σε συσσίτια και ιδρύματα για να καταναλωθούν στο αμέσως επόμενο γεύμα. Η διαδικασία τηρεί τις προδιαγραφές HACCP ενώ επιπλέον η Τράπεζα Τροφίμων υλοποιεί εκπαιδευτικά σεμινάρια προς τους υπευθύνους των συσσιτίων και ιδρυμάτων. Το 2016, το πρόγραμμα Siticibo διέσωσε 504 τόνους κατάλληλων τροφίμων.

Μετά τη δωρεάν ανακατανομή, έπεται η χρήση του τροφικού πλεονάσματος ως ζωτροφή. Με βάση τον ορισμό που προτείνεται στο πλαίσιο του έργου FUSION, τα τρόφιμα που αξιοποιούνται ως ζωτροφή δεν θεωρούνται απορρίμματα και επομένως η παραγωγή ζωοτροφών συμβάλλει στη μείωση της καταγραμμένης σπατάλης. Ωστόσο, είναι σαφώς προτιμότερο το βρώσιμο τροφικό πλεόνασμα να κατευθύνεται προς ανθρώπινη κατανάλωση, παρά στην παραγωγή ζωοτροφών.

Οι υπόλοιποι τρεις μέθοδοι διαχείρισης δεν οδηγούν σε μείωση του όγκου απορριμμάτων τροφίμων, ωστόσο επίσης ιεραρχούνται, καθώς διαφέρουν ως προς την έκταση του κοινωνικού τους κόστους και οφέλους. Η επαναφορά των τροφίμων, μετά από την κατάλληλη τους επεξεργασία, στην τροφική αλυσίδα θεωρείται ο προτιμότερος από αυτούς τους τρεις μεθόδους. Έπεται η οποιαδήποτε άλλη αξιοποίηση του τροφικού υπολείμματος (π.χ. για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας), η οποία θεωρείται προτιμότερη σε σχέση με την απλή τους διάθεση σε χώρους ταφής απορριμμάτων, καθώς με την αξιοποίησή τους ανακτάται μέρος της αξίας των πόρων που δαπανήθηκαν για την παραγωγή τους.

4.3.6 Πολιτικές περιορισμού της σπατάλης στην ΕΕ

Για την επίτευξη των στόχων και λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω ιεράρχηση των μεθόδων, έχουν θεσπιστεί πολιτικές σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών για μείωση της σπατάλης τροφίμων. Η σημαντικότερη από αυτές είναι το Σχέδιο Δράσης της ΕΕ για την Κυκλική Οικονομία (COM-2.12.2015/614), το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, και την ανάληψη πρωτοβουλιών για την αποτροπή και την πρόληψη της σπατάλης τροφίμων. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προβεί στις εξής δράσεις:

- Ανάπτυξη κοινής μεθοδολογίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την πιο συνεπή καταμέτρηση της σπατάλης τροφίμων. Σε αυτό το πλαίσιο, ήδη υπάρχουν σχετικές προτάσεις πολιτικής στο παραδοτέο του έργου FUSIONS.

- Δημιουργία πλατφόρμας για τη σπατάλη τροφίμων, με τη συμμετοχή των κρατών μελών της ΕΕ και άλλων φορέων. Ο σκοπός της πλατφόρμας είναι η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και η αξιολόγηση της προόδου επίτευξης των στόχων μείωσης της σπατάλης τροφίμων. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν δημιουργηθεί δυο ομάδες εργασίας οι οποίες θα συναντιούνται δυο φορές τον χρόνο. Μια από αυτές έχει ως αντικείμενο τη διαχείριση των τροφικών απορριμμάτων και η άλλη τη δωρεάν ανακατανομή του βρώσιμου τροφικού πλεονάσματος (food donations). Ο σκοπός της ομάδας που εργάζεται στο πεδίο των δωρεών τροφίμων είναι να συμβάλλει στην συγγραφή κατευθυντήριων γραμμών για τις δωρεές τροφίμων και στην αναγνώριση υφιστάμενων πρακτικών και κανόνων στα κράτη μέλη.
- Λήψη μέτρων για τη διευκόλυνση της δωρεάς τροφίμων και την αξιοποίηση των πρώην τροφίμων και υποπροϊόντων στην παραγωγή ζωοτροφών, καθώς και για τη διευκρίνιση της σχετικής νομοθεσίας
- Διερεύνηση μεθόδων για τη βελτίωση της χρήσης της σήμανσης ημερομηνίας από τους παράγοντες της αλυσίδας τροφίμων και της κατανόησής της από τους καταναλωτές.

4.3.7 Πολιτικές περιορισμού της σπατάλης στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, το βασικό κείμενο πολιτικής όσον αφορά τον περιορισμό της σπατάλης τροφίμων είναι το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Πρόληψης Δημιουργίας Αποβλήτων (ΕΣΣΠΔΑ), το οποίο θεσπίστηκε τον Δεκέμβριο του 2014. Τα απόβλητα τροφίμων έχουν επιλεγεί ως ένα από τα τέσσερα ρεύματα αποβλήτων ως τομέας προτεραιότητας για τη θέσπιση ποιοτικών στόχων.¹⁷

Συγκεκριμένα, θεσπίζεται ως στόχος «η προώθηση της μείωσης παραγωγής αποβλήτων τροφίμων». Ο στόχος αφορά κυρίως τα νοικοκυριά, αλλά μπορεί να επεκταθεί και σε άλλους τομείς.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου προβλέπονται μέτρα, όπως:

- Προσφυγή σε εκστρατείες ευαισθητοποίησης
- Παροχή στήριξης στις επιχειρήσεις με οικονομικά, συμβουλευτικά ή άλλα μέσα
- Προσφυγή σε εθελοντικές συμφωνίες, επιτροπές καταναλωτών-παραγωγών και τομεακές διαπραγματεύσεις
- Προώθηση των δωρεών τροφίμων σε τοπικό επίπεδο

Ως προς την προώθηση των δωρεών τροφίμων, με το Ν. 4238/2014 έχει αρθεί σημαντικό αντικίνητρο για τις δωρεές τροφίμων και άλλων αγαθών σε κοινωφελείς φορείς. Συγκεκριμένα, προβλέπεται στη νομοθεσία ότι απαλλάσσονται από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) «τα τρόφιμα, φάρμακα, ρούχα ή άλλα αγαθά για την κάλυψη αναγκών, πλην εκείνων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης, που διατίθενται δωρεάν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχουν συσταθεί νόμιμα στην Ελλάδα και έχουν αποδεδειγμένα φιλανθρωπικό ή κοινωφελή σκοπό, προκειμένου να διανεμηθούν αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση ή την ανακούφιση ευπαθών κοινωνικών ομάδων χωρίς αντάλλαγμα, εφόσον τα αγαθά αυτά δεν θέτουν σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία. Ως τέτοια αγαθά θεωρούνται αυτά τα οποία δεν είναι κατάλληλα προς πώληση ή αξιοποίηση ιδίως λόγω λαθών ή ελαττωμάτων ή ελλείψεων στη συσκευασία, την επισήμανση ή το ζύγισμα, ή λόγω απόσυρσης από την αγορά ή λόγω εγγύτητας προς την ημερομηνία λήξης.»¹⁸

¹⁷ Τα άλλα τρία ρεύματα είναι το χαρτί, τα υλικά συσκευασίας και ο ηλεκτρικός – ηλεκτρονικός εξοπλισμός.

¹⁸ Άρθρο 7, Κώδικας ΦΠΑ (Ν. 2859/2000).

Ως επιπλέον μέτρα σε αυτή την κατεύθυνση, το ΕΣΣΠΔΑ προβλέπει την ανάληψη του συντονισμού της προώθησης των δωρεών τροφίμων από υπηρεσίες των δήμων. Προβλέπεται επίσης και η ανάπτυξη κατευθυντήριων οδηγιών, προτύπων ποιότητας και οδηγών για την ασφάλεια τροφίμων για τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών που ασχολούνται με αχρησιμοποίητα τρόφιμα.

Με τα συγκεκριμένα μέτρα ενισχύεται ο ρόλος του κράτους στη συγκεκριμένη δραστηριότητα, τόσο στο κανονιστικό σκέλος μέσα από τη δημιουργία επιπλέον κανονισμών, όσο και στο εκτελεστικό σκέλος με τη περισσότερο ενεργή συμμετοχή των υπηρεσιών των δήμων. Υπάρχει, ωστόσο, ο κίνδυνος ότι με αυτό τον τρόπο θα δημιουργηθούν εμπόδια στη δράση των φορέων της κοινωνίας των πολιτών και εν τέλει θα περιοριστούν οι δωρεές τροφίμων από τον ιδιωτικό τομέα, με αρνητικά αποτελέσματα σε όρους τόσο σπατάλης τροφίμων όσο και επισιτιστικής ανασφάλειας.

5. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΡΟΦΙΜΩΝ

5.1 Εισαγωγή

Στα προηγούμενα κεφάλαια της μελέτης αναδείχθηκε η έκταση τόσο της επισιτιστικής ανασφάλειας, όσο και της σπατάλης τροφίμων στην Ελλάδα. Αναδείχθηκε επίσης η σημασία των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων παγκοσμίως.

Από την παρουσίαση της διεθνούς πρακτικής φάνηκε ότι σε χώρες όπως η Γαλλία οι κοινωφελείς φορείς έχουν αναλάβει κεντρικό συντονιστικό ρόλο στη διαχείριση των πόρων για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας. Επιπλέον, από την εξέταση των κειμένων πολιτικής προέκυψε ότι αναζητούνται τρόποι για την ενίσχυση των δωρεών τροφίμων, βασικό χαρακτηριστικό στη λειτουργία αυτών των φορέων, ως το δεύτερο προτιμότερο (μετά την πρόληψη) τρόπο αντιμετώπισης της σπατάλης τροφίμων.

Στη συνέχεια αυτού του κεφαλαίου, παρουσιάζονται τα βασικά προτερήματα της δραστηριοποίησης κοινωφελών φορέων στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας. Επιπρόσθετα, παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά των υποδειγμάτων κοινωνικής δράσης για την καταπολέμηση αυτού του κοινωνικού προβλήματος, με σύντομη αναφορά σε φορείς που τα υλοποιούν στην Ελλάδα. Τέλος, αναλύονται σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια τα βασικά χαρακτηριστικά λειτουργίας των τραπεζών τροφίμων ως ένα από τα κύρια υποδείγματα αντιμετώπισης τόσο της επισιτιστικής ένδειας όσο και της σπατάλης τροφίμων.

5.2 Βασικά προτερήματα της δραστηριοποίησης κοινωφελών φορέων

Η εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής αποτελεί βασική υποχρέωση ενός σύγχρονου κράτους. Υπάρχουν, ωστόσο, αντικειμενικές δυσκολίες για να ανταποκριθεί το κράτος αποτελεσματικά σε όλους τους τομείς όπου απαιτείται η διεξαγωγή κοινωνικής πολιτικής.

Οι δημογραφικές προκλήσεις δημιουργούν όλο και αυξανόμενες προκλήσεις για τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, καθώς μειώνεται το ποσοστό του ενεργού στο συνολικό πληθυσμό και επομένως οι ανάγκες για στήριξη αυξάνονται γρηγορότερα σε σχέση με τις δυνατότητες εξασφάλισης των πόρων μέσω φορολογίας

και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, η ευθυγράμμιση των κινήτρων των στελεχών ενός οργανισμού με τους στόχους λειτουργίας του είναι πολύ πιο δύσκολη σε ένα μεγάλο οργανισμό. Αυτό το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα οξύ στη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, όπου η αξιολόγηση των επιδόσεων των υπαλλήλων, η σύνδεση της αμοιβής με την αποτελεσματικότητα της εργασίας και γενικότερα η εξασφάλιση της αξιοκρατίας στην εξέλιξη των στελεχών παραμένουν ζητήματα σε εκκρεμότητα.

Δεδομένων των παραπάνω περιορισμών της δημόσιας διοίκησης και λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη για εξεύρεση καινοτόμων λύσεων με βάση τις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις, η προσπάθεια αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων της σύγχρονης κοινωνίας προϋποθέτει την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Ειδικά ως προς την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας και της σπατάλης τροφίμων, λειτουργούν διεθνώς και στην Ελλάδα φορείς που έχουν συσσωρεύσει σημαντική τεχνογνωσία και έχουν αναπτύξει ειδικές υποδομές για αυτό το σκοπό.

Οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών που έχουν αναπτύξει δράσεις για την αντιμετώπιση της επισιτιστικής ανασφάλειας έχουν ορισμένα βασικά πλεονεκτήματα σε σχέση με μια νεοσύστατη υπηρεσία της γενικής κυβέρνησης. Ως κοινωφελείς οργανισμοί που χρηματοδοτούνται κυρίως με δωρεές, η λειτουργία τους βασίζεται σε δίκτυο εθελοντών για τους οποίους το βασικό κίνητρο είναι η ικανοποίηση που λαμβάνουν μέσα από τη βοήθεια που προσφέρουν σε άλλους ανθρώπους και μέσα από τη συνεισφορά τους στο κοινωνικό σύνολο. Μελέτες στα πεδία της ψυχολογίας και στα οικονομικά της συμπεριφοράς (behaviour economics) έχουν βρει ότι σε δραστηριότητες με ισχυρά εγγενή ή ενδογενή κίνητρα (intrinsic motives), όπου τα άτομα απολαμβάνουν τη δραστηριότητα χωρίς να λαμβάνουν κάποια επιπλέον αμοιβή, η εισαγωγή εξωγενών κινήτρων, όπως μια χρηματική ανταπόδοση, ενδέχεται να οδηγήσει σε ελάττωση της έντασης της προσπάθειας τους (Frey, 1997). Επομένως, ένα από τα βασικά προτερήματα των φορέων της κοινωνίας των πολιτών είναι τα ισχυρά εγγενή κίνητρα των εθελοντών τους, τα οποία οδηγούν, κατά κανόνα, σε ευσυνείδητη και ισχυρή προσπάθεια προς επίτευξη των στόχων του φορέα, η οποία δύσκολα επιτυγχάνεται σε ένα μεγάλο και περίπλοκο οργανισμό με έμμισθους υπαλλήλους.

Επιπρόσθετα, οι κοινωφελείς φορείς βρίσκονται σε καλύτερη θέση να κινητοποιούν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στην πραγματοποίηση δωρεών τροφίμων. Η δυσπιστία των πολιτών σχετικά με την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους στην Ελλάδα, αλλά και η αρνητική διάθεση για συνεισφορές στο κράτος πέρα από την υψηλή φορολογία και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλειας, δυσχεραίνει τις δυνατότητες μιας κρατικής υπηρεσίας να πετύχει τον ίδιο βαθμό κινητοποίησης για δωρεές τροφίμων.

Επιπλέον, οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών έχουν συσσωρεύσει γνώσεις για τις ανάγκες συνδρομής με τρόφιμα σε τοπικό επίπεδο. Οι δράσεις των συσσιτίων και των λοιπών οργανώσεων πρωτοβάθμιας φροντίδας συνήθως έχουν πολύ περιορισμένη τοπική εμβέλεια, και αυτό το γεγονός τους επιτρέπει να έχουν πολύ καλή γνώση για τις ανάγκες (όχι μόνο σε τρόφιμα) των ατόμων που λαμβάνουν τη συνδρομή τους. Από την άλλη πλευρά, οι οργανώσεις που δεν έχουν άμεση επαφή με τις ευπαθείς ομάδες έχουν πολύ καλή γνώση των τακτικών αναγκών στήριξης των ιδρυμάτων πρωτοβάθμιας φροντίδας σε μια ευρύτερη περιοχή.

Η παραπάνω γνώση λαμβάνει μια πιο συγκεκριμένη και στέρεα μορφή με την ανάπτυξη δικτύων δικαιούχων και ιδρυμάτων. Η ύπαρξη αυτών των δικτύων επιτρέπει την γρηγορότερη και αποτελεσματικότερη κατανομή μιας δωρεάς τροφίμων που προκύπτει από την αξιοποίηση του βρώσιμου πλεονάσματος. Αντίστοιχα, η αναπτυγμένη σχέση που έχουν κοινωφελείς φορείς με το δίκτυο επιχειρήσεων παραγωγής και εμπορίου τροφίμων τους επιτρέπει να ανταποκριθούν αποτελεσματικότερα στην αντιμετώπιση ανάγκης για συγκεκριμένα προϊόντα που έχει προκύψει στο δίκτυο δικαιούχων.

Τέλος, η συλλογή και η διαχείριση των τροφίμων με αποτελεσματικό τρόπο προϋποθέτει την τήρηση συγκεκριμένων προδιαγραφών που εξασφαλίζουν την ποιότητα και την ασφάλεια αυτών των τροφίμων. Η τήρηση αυτών των προδιαγραφών προϋποθέτει γνώση και υποδομές, όπως αποθήκες, ψυγεία και κατάλληλα μεταφορικά μέσα. Όπως παρουσιάζεται στη συνέχεια, έχουν αναπτυχθεί σημαντικές υποδομές στην Ελλάδα για αυτό τον σκοπό από κοινωφελείς φορείς, με περιθώρια για περαιτέρω ανάπτυξη, ειδικά σε περιοχές της χώρας έξω από τα δυο μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

Συμπερασματικά, η δραστηριοποίηση φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας και στον περιορισμό της σπατάλης τροφίμων έχει σημαντικά προτερήματα. Στα μειονεκτήματα, το βασικότερο είναι η μειωμένη δυνατότητα των κρατικών υπηρεσιών να ελέγχουν τη συγκεκριμένη διαδικασία όταν εκτελείται από δομές εκτός της δημόσιας διοίκησης και αυτό το γεγονός δημιουργεί φόβους για την κατάχρηση πόρων εκ μέρους των μη κρατικών οργανώσεων.

Η πολυετής λειτουργία πολλών από τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, με διαφανείς και αυστηρές διαδικασίες εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, στην Ελλάδα και διεθνώς, ωστόσο, δείχνει ότι ο αποτελεσματικός κοινωνικός έλεγχος της λειτουργίας τους είναι εφικτός. Επομένως, στη βέλτιστη λύση για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας και της σπατάλης τροφίμων εντάσσεται και η πληρέστερη αξιοποίηση των παραπάνω πλεονεκτημάτων της δραστηριοποίησης των κοινωφελών φορέων, με τη μέγιστη δυνατή χρήση και περαιτέρω ανάπτυξη της τεχνογνωσίας και των υποδομών τους.

5.3 Οι τράπεζες τροφίμων

Ο θεσμός της τράπεζας τροφίμων έχει μακρά ιστορία και δράση που επεκτείνεται σε όλες τις ηπείρους. Συμπληρώνεται μισός αιώνας από την ίδρυση της πρώτης Τράπεζας Τροφίμων στο Φοίνιξ (Phoenix), Αριζόνα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής (ΗΠΑ) το 1967.

Προς τα μέσα της δεκαετίας του 1960, σε ορισμένες πολιτείες των ΗΠΑ η κοινωνική πολιτική στράφηκε από την ανακατανομή του τροφικού πλεονάσματος στην έκδοση κουπονιών (food stamps). Το νέο σύστημα έδινε στους ωφελούμενους αυξημένη δυνατότητα να επιλέγουν τα τρόφιμα που καταναλώνουν, ωστόσο αστοχίες στη διαδικασία (π.χ. η διάθεση των κουπονιών δεν γινόταν δωρεάν) είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση της επισιτιστικής ένδειας και την ενεργότερη δραστηριοποίηση συσσιτίων.

Εκείνη την περίοδο ο ιδρυτής της πρώτης τράπεζας τροφίμων John van Hengel, συνταξιούχος επιχειρηματίας, προσέφερε τις υπηρεσίες του ως εθελοντής σε κοινωνικό εστιατόριο (community dining room). Έχοντας αντιληφθεί ότι τα καταστήματα τροφίμων πετάνε φαγητό κατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση λόγω προβλημάτων της συσκευασίας ή παλαιότητας, οργάνωσε τη συλλογή αυτών των τροφίμων για το ίδρυμα στο οποίο ήταν εθελοντής. Διαπίστωσε, όμως, ότι οι ποσότητες υπερβαίνουν τις ανάγκες του ιδρύματος. Έτσι προέκυψε η ιδέα να ιδρυθεί μια οργάνωση, η οποία να συλλέγει και να αποθηκεύει αυτά τα τρόφιμα ως μια τράπεζα, και να συντονίζει τη διανομή τους προς τα συσσίτια και τα λοιπά σχετικά ιδρύματα της πόλης.

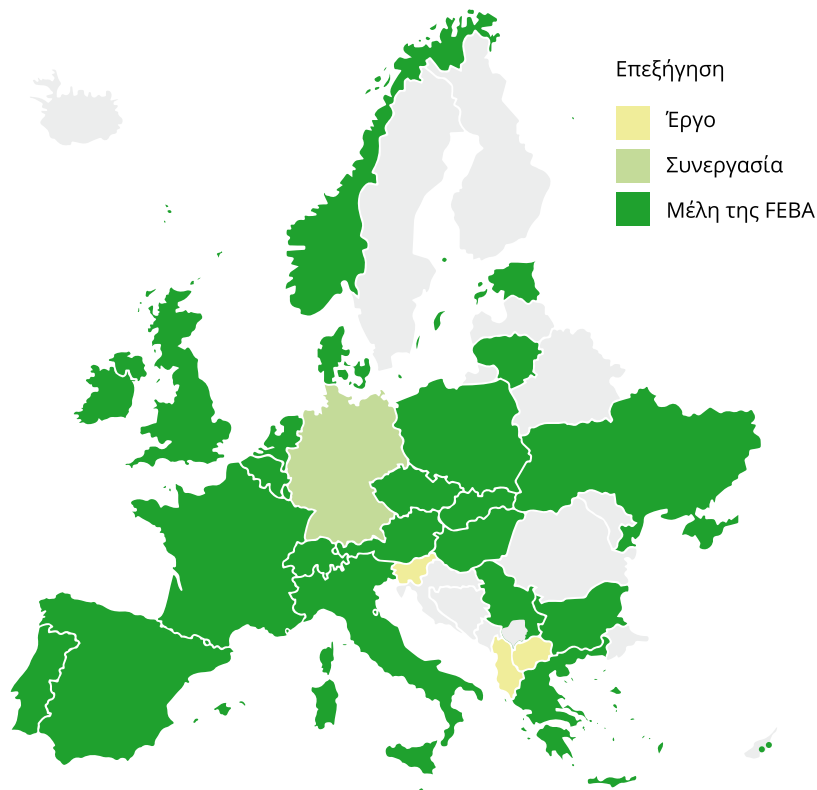
Στη συνέχεια, ο θεσμός αυτός επεκτάθηκε σε όλες τις πολιτείες των ΗΠΑ, στον Καναδά και σε άλλες χώρες ανά τον κόσμο. Το 1975 η τράπεζα τροφίμων του Φοίνιξ έλαβε επιχορήγηση από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση των ΗΠΑ να αναπτύξει τράπεζες τροφίμων σε όλη την επικράτεια της χώρας και έτσι το 1976 δημιουργήθηκε το δίκτυο τραπεζών τροφίμων των ΗΠΑ, το οποίο σήμερα ονομάζεται Feeding America και αριθμεί πάνω από 200 τράπεζες τροφίμων.

Στην Ευρώπη, η πρώτη τράπεζα τροφίμων δημιουργήθηκε το 1984 στο Παρίσι και σύντομα μετά ακολούθησε η ίδρυση της τράπεζας τροφίμων στις Βρυξέλλες. Το 1986 ιδρύθηκε η ευρωπαϊκή ομοσπονδία τραπεζών τροφίμων FEBA (Fédération Européenne des Banques Alimentaires), η οποία μετέφερε την τεχνογνωσία για τη δημιουργία τραπεζών τροφίμων σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

5.3.1 Οι τράπεζες τροφίμων στην Ευρώπη

Σήμερα, στη FEBA συμμετέχουν 326 τράπεζες τροφίμων και κατά τόπους παραρτήματα από 23 χώρες (Διάγραμμα 5.1). Σε εξέλιξη βρίσκονται προγράμματα για την δημιουργία Τραπεζών Τροφίμων σε 4 επιπλέον χώρες (Αλβανία, ΠΓΔΜ, Μάλτα και Σλοβενία). Η FEBA συνεργάζεται και με την αντίστοιχη ομοσπονδία στη Γερμανία (Die Taffeln) που αριθμεί 931 μέλη.

Διάγραμμα 5.1: Εκπροσώπηση τραπεζών τροφίμων στη FEBA ανά χώρα



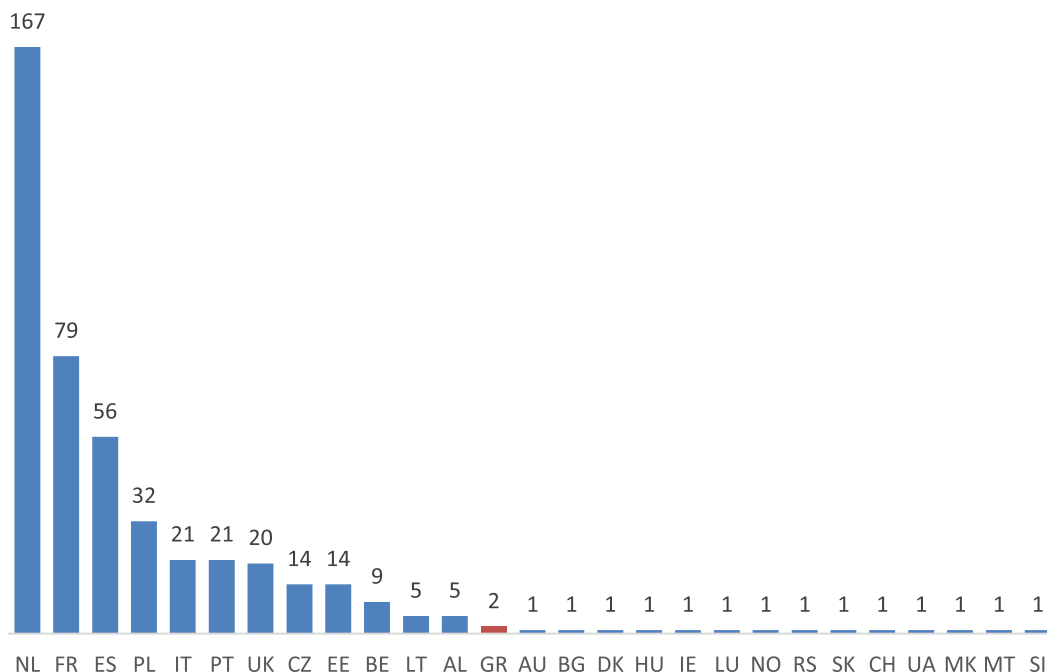
Πηγή: FEBA

Η FEBA είναι μη κυβερνητική οργάνωση με έδρα το Παρίσι. Διοικείται από 12-μελές Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται κάθε τρία χρόνια από την Γενική Συνέλευση (ΓΣ) της οργάνωσης. Η ΓΣ απαρτίζεται από εκπροσώπους των Τραπεζών Τροφίμων των διαφόρων χωρών.

Το 2016, οι τράπεζες τροφίμων μέλη της FEBA προσέφεραν τρόφιμα σε 6,1 εκ. ανθρώπους (2,9 εκ. γεύματα), μέσω 37.200 συσσιτίων και ιδρυμάτων. Η αξία των τροφίμων εκτιμάται στα €1,2 δισεκ.. Περίπου 16,4 χιλ. εθελοντές προσέφεραν τις υπηρεσίες τους στις δράσεις των τραπεζών τροφίμων. Η προσφορά των τραπεζών τροφίμων έχει και σημαντική περιβαλλοντική διάσταση, καθώς περιορίζουν τη σπατάλη τροφίμων και έτσι έμμεσα περιορίζουν και την επιβάρυνση του περιβάλλοντος που προκαλείται με την παραγωγή τροφίμων.

Παρατηρείται ότι σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες έχει αναπτυχθεί ένα αρκετά εκτενές και ευρύ δίκτυο με τοπικές τράπεζες ή τοπικά παραρτήματα τραπεζών (Διάγραμμα 5.2). Ο μεγαλύτερος αριθμός τοπικών τραπεζών τροφίμων, ανάμεσα στις ομοσπονδίες που συμμετέχουν στη FEBA, καταγράφεται στην Ολλανδία και τη Γαλλία, με 167 και 79 μέλη αντίστοιχα. Με δύο τράπεζες τροφίμων, μία στο Κρουονέρι Αττικής και μια στη Θεσσαλονίκη, η Ελλάδα βρίσκεται στη μέση της κατάταξης, παρότι η εκτεταμένη οικονομική κρίση στη χώρα θα δικαιολογούσε την αυξημένη παρουσία του θεσμού στην ελληνική επικράτεια.

Διάγραμμα 5.2: Αριθμός τοπικών τραπεζών τροφίμων και παραρτημάτων ανά χώρα



Πηγή: IOBE

5.3.2 Το παράδειγμα της Γαλλίας

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η πρώτη τράπεζα τροφίμων στην Ευρώπη ιδρύθηκε το 1984 στη Γαλλία. Σήμερα, η Γαλλία διαθέτει ομοσπονδία τραπεζών τροφίμων (Fédération Française des Banques Alimentaires – FFBA), η οποία καλύπτει το σύνολο της γαλλικής επικράτειας μέσα από 10 τοπικά δίκτυα, 79 τράπεζες τροφίμων και 23 υποκαταστήματα.

Το δίκτυο της FFBA προσφέρει επισιτιστική συνδρομή σε περίπου 5,3 χιλ. ιδρύματα, με 1,9 εκατ. τελικούς αποδέκτες. Διανέμει ετησίως 105 χιλ. τόνους τροφίμων, το οποίο ισοδυναμεί με 210 εκατ. γεύματα το χρόνο. Στη λειτουργία των τραπεζών τροφίμων της ομοσπονδίας συνεισφέρουν με τη συμμετοχή τους 129 χιλ. εθελοντές. Ένα σαββατοκύριακο το χρόνο η FFBA διοργανώνει δράση συλλογής τροφίμων σε περίπου 9 χιλ. σημεία (όπως καταστήματα και σχολεία) της χώρας.

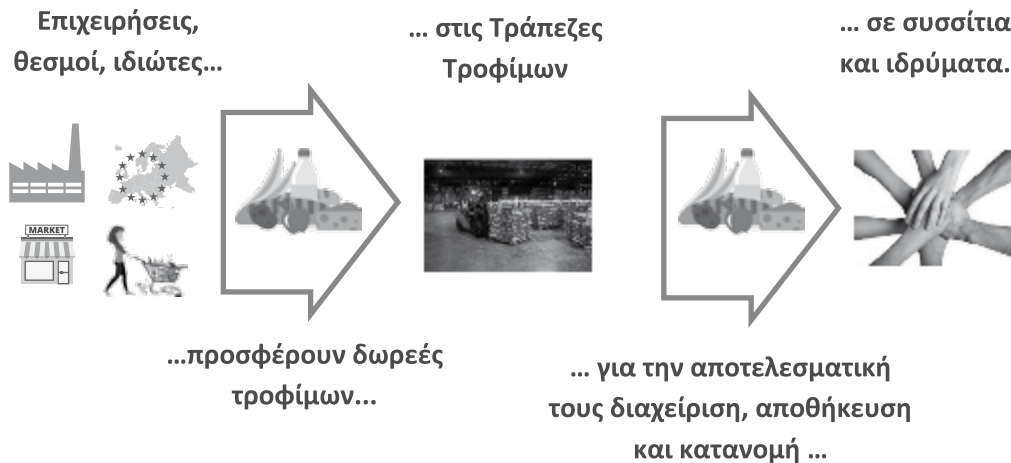
Η δράση της ομοσπονδίας έχει εδραιωθεί στη χώρα σε τέτοιο βαθμό που της επιτρέπει να είναι ο βασικότερος εθνικός εταίρος του προγράμματος FEAD της ΕΕ στη Γαλλία για τη στήριξη των απόρων. Στο πλαίσιο του προγράμματος διακινήθηκαν μέσα από την FFBA το 2014 τρόφιμα αξίας €25,6 εκατ., ποσό που αντιστοιχεί στο 34,9% των εγκεκριμένων δαπανών του προγράμματος για επισιτιστική συνδρομή το συγκεκριμένο έτος. Η συνολική ποσότητα τροφίμων που διακινήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος το συγκεκριμένο έτος μέσα από το δίκτυο της FFBA ανέρχεται σε 23,9 χιλ. τόνους, εκ των οποίων 14,2 χιλ. τόνοι γάλα, 602 τόνοι ηλιέλαιο, 556 τόνοι φακές και πολλά άλλα διατροφικά είδη.

5.3.3 Βασικά χαρακτηριστικά λειτουργίας

Οι τράπεζες τροφίμων, μέλη της FEBA, ακολουθούν συγκεκριμένες αρχές με στόχο την αποτελεσματική και αξιόπιστη συνεισφορά τους στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας. Το θεμελιώδη υπόδειγμα λειτουργίας των τραπεζών τροφίμων περιγράφεται στον χάρτη (charter) της FEBA, ένα έγγραφο μόλις δύο σελίδων. Η λειτουργία τους βασίζεται στην προσφορά και τη διανομή τροφίμων, τα οποία αποτελούν πλεο-

νάσματα παραγωγής. Στην ουσία οι τράπεζες τροφίμων είναι εθελοντικές δομές αποθήκευσης και διαχείρισης τροφίμων, οι οποίες συνδέουν, δωρεάν, την αλυσίδα παραγωγής και διακίνησης προϊόντων, με τα δίκτυα φιλανθρωπικών οργανώσεων και συσσιτίων.

Διάγραμμα 5.3: Βασικό υπόδειγμα λειτουργίας των τραπεζών τροφίμων



Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των τραπεζών τροφίμων καθορίζεται από τον εντοπισμό και την αξιοποίηση του τροφικού πλεονάσματος. Με την υποστήριξη εθελοντών, οι τράπεζες τροφίμων έρχονται σε επαφή με τις εταιρίες που σχετίζονται με τη παραγωγή, μεταποίηση, διανομή και εμπόριο τροφίμων, προκρίνοντας την προσφορά έναντι της σπατάλης, για τις ποσότητες προϊόντων που δεν τις απορροφά η αγορά. Στη συνέχεια, τα τρόφιμα αποθηκεύονται στις κατάλληλες συνθήκες (αποθήκη, θάλαμοι ψύξης, κατάψυξης), ανάλογα με το είδος τους, τηρώντας τις προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής. Η ανάπτυξη υποδομών για την αποθήκευση μεγάλου όγκου τροφίμων καθώς και ο κατάλληλος εξοπλισμός για τον χειρισμό τους, αποτελεί ένα ακόμα συστατικό του υποδείγματος λειτουργίας των τραπεζών τροφίμων.

Οι τράπεζες τροφίμων παραλαμβάνουν και παραδίδουν τρόφιμα όπως όλες οι εταιρίες του κλάδου, ενώ καταγράφεται κάθε σχετική κίνηση για λόγους διαφάνειας, λογοδοσίας και στατιστικής απεικόνισης. Για αυτό τον σκοπό, όλη η διαχείριση των τροφίμων γίνεται με την χρήση επαγγελματικών λογισμικών προγραμμάτων. Τέλος, οι κοινωνικοί εταίροι δέχονται τα τρόφιμα από τις τράπεζες τροφίμων και τα προσφέρουν στους τελικούς ωφελούμενους. Βασικά κριτήρια στην επιλογή των φορέων είναι η νομική τους υπόσταση (δεν γίνονται συνεργασίες με άτυπες ομάδες πολιτών), ο μη κερδοσκοπικός τους χαρακτήρας και η συνάφεια των δραστηριοτήτων τους με την προσφορά τροφής σε απόρους. Οι τράπεζες τροφίμων αξιολογούν τους κοινωνικούς εταίρους που υποστηρίζουν και εντοπίζουν τις ανάγκες σε τρόφιμα, ανάλογα με τα είδη και τις ποσότητες που διαθέτουν. Παράλληλα, οι κοινωνικοί εταίροι παρέχουν συμβουλευτική υποστήριξη, υπηρεσίες κοινωνικής επανένταξης και ευρύτερη υλική βοήθεια στους τελικούς ωφελούμενους.

Η διεθνής επιτυχία του υποδείγματος των τραπεζών τροφίμων βασίζεται στην απλότητά του, αλλά και σε πλεονεκτήματα που προκύπτουν κατά τα επιμέρους στάδια:

- Για τις εταιρίες, η προσφορά του πλεονάσματος παραγωγής εντάσσεται στην κοινωνική τους εταιρική ευθύνη, ενώ υπάρχουν και οικονομικά οφέλη, με ύψος που διαφοροποιείται ανάλογα με τη νομοθεσία κάθε χώρας.
- Η ευθύνη της 'αξιολόγησης' των συσσιτίων και ιδρυμάτων βαρύνει τις τράπεζες τροφίμων, οι οποίες αναλαμβάνουν να αποτυπώσουν τον αντίκτυπο της προσφοράς, ενώ παράλληλα συντονίζουν όλα τα πρακτικά θέματα διακίνησης των εμπορευμάτων.
- Οι κοινωνικοί εταίροι των τραπεζών τροφίμων παραλαμβάνουν τρόφιμα αρκετών ειδών και εταιριών από ένα κεντρικό σημείο. Η μακροχρόνια συνεργασία με τις τράπεζες τροφίμων τους βοηθά στον συντο-

νισμό των εσωτερικών τους διαδικασιών, περιορίζοντας τα έξοδά τους, ενώ παράλληλα διευκολύνει την υλοποίηση συντονισμένων εθελοντικών δράσεων. Η εμπέδωση σχέσεων εμπιστοσύνης επίσης αποτελεί σημαντικό προτέρημα.

Ποικιλία επιμέρους προσαρμογών και επιπλέον δράσεων μπορεί να συναντήσει κανείς στις τράπεζες τροφίμων των διαφόρων κρατών που συμμετέχουν στην FEBA, ανάλογα με τις ανάγκες και τις προκλήσεις σε κάθε χώρα. Οι Τράπεζες Τροφίμων στα διάφορα κράτη, σχεδιάζουν ελεύθερα την στρατηγική τους και τον προσαρμοσμένο τους, υπό την 'ομπρέλα' και την υποστήριξη της FEBA.

5.3.4 Οι τράπεζες τροφίμων στην Ελλάδα

Η Ελλάδα ήταν η δέκατη στη σειρά χώρα που εντάχθηκε στη FEBA, με την ίδρυση της Τράπεζας Τροφίμων – Ίδρυμα για την Καταπολέμηση της Πείνας, στην Αθήνα το 1995, ως ανεξάρτητο και αυτοδιοίκητο κοινωφελές ίδρυμα, από τον Γεράσιμο Βασιλόπουλο. Το 1998, η δραστηριότητα της Τράπεζας Τροφίμων επεκτάθηκε στη Θεσσαλονίκη με την έναρξη λειτουργίας παραρτήματος, το οποίο εξελίχθηκε σε ανεξάρτητο ίδρυμα το 2015. Το 2001 εγκαινιάστηκαν οι εγκαταστάσεις της Τράπεζας Τροφίμων στο Κρουνέρι, Αττικής, στις οποίες στεγάζεται το ίδρυμα και σήμερα. Οι εγκαταστάσεις εκτείνονται σε ιδιόκτητο χώρο 1.550 τ.μ. και περιλαμβάνουν αποθήκες σε δυο ορόφους, με θαλάμους ψύξης και κατάψυξης και τον απαραίτητο τεχνικό εξοπλισμό για την ασφαλή αποθήκευση και μεταφορά των τροφίμων. Η Τράπεζα Τροφίμων Θεσσαλονίκης στεγάζεται σε κτήριο ιδιωτικής εταιρίας στην περιοχή της Νικόπολης, το οποίο διαθέτει αποθηκευτικούς χώρους με ψυγεία συντήρησης και κατάψυξης.

Ο θεσμός της τράπεζας τροφίμων έχει πολυετή παρουσία στην Ελλάδα, με αξιοσημείωτη δράση στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη, υποστηρίζοντας σε τακτική βάση τη λειτουργία δεκάδων φιλανθρωπικών δομών. Στην Αττική αυτή την στιγμή εξυπηρετούνται 144 ιδρύματα, ανάμεσα στα οποία περιλαμβάνονται συσσίτια, γηροκομεία, ιδρύματα φροντίδας παιδιών, κέντρα απεξάρτησης, φορείς υποστήριξης ΑΜΕΑ, κέντρα ψυχικής υγείας και άλλες δομές υποστήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Οι τελικοί αποδέκτες της επισιτιστικής συνδρομής της Τράπεζας Τροφίμων στην Αττική ξεπέρασαν τους 33 χιλ., ενώ η Τράπεζα Τροφίμων στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της διακίνησε 1024 τόνους τροφίμων.

Με την οικονομική κρίση, η αλληλεγγύη των πολιτών εκφράστηκε και μέσα από την σύσταση και λειτουργία φορέων με στόχο την υποστήριξη κοινωνικών ομάδων. Δημιουργήθηκαν πολλές δομές με σκοπό την επισιτιστική υποστήριξη, χρησιμοποιώντας σε αρκετές περιπτώσεις και τον όρο «τράπεζα τροφίμων» στην ονομασία τους, χωρίς όμως η λειτουργία τους να ακολουθεί το πρότυπο της FEBA. Χωρίς να υποβαθμίζεται η προσφορά οποιουδήποτε συσσιτίου ή ιδρύματος, θα ήταν επιθυμητή η ενσωμάτωση των αρχών και προδιαγραφών της FEBA στη λειτουργία αυτών των οργανισμών, για να ανταποκρίνεται ορθότερα η ονομασία τους με το είδος δράσης που αναλαμβάνουν.

Η αναβάθμιση υφιστάμενων οργανισμών σύμφωνα με το πρότυπο της FEBA, μαζί με την ίδρυση νέων τραπεζών τροφίμων, θα αποφέρει πολλαπλά κοινωνικά οφέλη. Η ανάπτυξη μιας ομοσπονδίας τραπεζών τροφίμων με κάλυψη όλης της ελληνικής επικράτειας θα επιτρέπει την ανάληψη δράσεων εταιρικής κοινωνικής ευθύνης στον τομέα επισιτιστικής στήριξης με πανελλαδική εμβέλεια. Επιπλέον, η ευαισθητοποίηση της κοινωνίας σε θέματα επισιτιστικής ένδειας θα γίνει αποτελεσματικότερη. Τέλος, μια πανελλαδική ομοσπονδία τραπεζών τροφίμων θα είναι στη θέση να αναλάβει τον ρόλο εθνικού κοινωνικού εταίρου σε κοινοτικά προγράμματα, στα πρότυπα άλλων κρατών μελών της ΕΕ. Με αυτό τον τρόπο, η ενισχυμένη παρουσία του θεσμού της τράπεζας τροφίμων στην Ελλάδα θα συνεισφέρει σημαντικά στην καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας και της σπατάλης τροφίμων στη χώρα.

6. ΣΥΝΟΨΗ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η επισιτιστική ανασφάλεια επιδεινώθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Περίπου 1,4 εκατ. άτομα αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια το 2015, ήτοι το 12,9% του πληθυσμού, από 7,1% το 2008. Ενώ ο κίνδυνος επισιτιστικής ανασφάλειας στην Ελλάδα ήταν μικρότερος σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης το 2008 (7,8%), το 2015 η χώρα βρέθηκε στην όγδοη χειρότερη θέση ανάμεσα σε 30 ευρωπαϊκές χώρες με διαθέσιμα στοιχεία (από 15η θέση το 2008).

Η αυξημένη επισιτιστική ανασφάλεια στην Ελλάδα δεν οφείλεται σε ανεπάρκεια της συνολικής προσφοράς τροφίμων στη χώρα, η οποία βρίσκεται κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ (13,6 δισεκ. θερμίδες ετησίως ανά άτομο). Σε κατάταξη 206 χωρών με βάση τη συνολική προσφορά τροφίμων ανά άτομο, η Ελλάδα βρίσκεται σχετικά υψηλά στην 23η θέση.

Το πρόβλημα της επισιτιστικής ανασφάλειας συσχετίζεται στενότερα με την πτώση του κατά κεφαλήν εισοδήματος και την επιδείνωση του κοινωνικού αποκλεισμού. Το 54,0% των νοικοκυριών με εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας αντιμετώπιζαν επισιτιστική ανασφάλεια το 2015, έναντι 21,3% το 2006. Το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα οξύ σε ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού, όπως νοικοκυριά με 3 ή περισσότερα παιδιά και εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας, όπου ο κίνδυνος επισιτιστικής ανασφάλειας ανήλθε σε 68,2% το 2015.

Καθώς η πρόσβαση σε επαρκή διατροφή αναγνωρίζεται ως βασικό οικονομικό δικαίωμα στο Διεθνές Δίκαιο, έχουν θεσπιστεί διεθνώς πολιτικές, θεσμοί και εργαλεία για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας. Το σημαντικότερο εργαλείο σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (TEBA).

Η Ελλάδα προβλέπεται να λάβει €281 εκατ. από το TEBA την περίοδο 2014-2020. Μαζί με την εθνική συμμετοχή, το ύψος του σχετικού επιχειρησιακού προγράμματος της χώρας ανέρχεται σε €331 εκατ., εκ των οποίων το 83,5% (€276 εκατ.) προσδιορίζεται για επισιτιστική συνδρομή. Στην κατάταξη των κρατών μελών της ΕΕ με βάση το συνολικό ύψος του προγράμματος, η Ελλάδα έρχεται στην έκτη θέση, ενώ στην κατάταξη με βάση τους κατά κεφαλήν πόρους του προγράμματος βρίσκεται στη δεύτερη θέση (€26,0 ανά κάτοικο).

Η αξιοποίηση των πόρων από το TEBA, ωστόσο, έχει καθυστερήσει σημαντικά στην Ελλάδα, όπου το πρόγραμμα υλοποιείται κυρίως από τις δημοτικές αρχές της χώρας. Τα πρώτα δυο έτη της επταετούς περιόδου εγκρίθηκαν μόλις το 0,8% των δαπανών του προγράμματος και καταβλήθηκαν σε δικαιούχους που υλοποιούν

δράσεις μόλις το 0,7% του συνολικού προϋπολογισμού. Με βάση την απορρόφηση των πόρων του προγράμματος, η Ελλάδα βρίσκεται στην 19η θέση σε όρους εγκεκριμένων δαπανών και στην 16η θέση σε όρους δαπανών που καταβλήθηκαν. Εντός της πρώτης διετίας, δεν φαίνεται να έχει δοθεί επισιτιστική συνδρομή σε τελικούς αποδέκτες στο πλαίσιο του προγράμματος στην Ελλάδα.

Για σύγκριση, στη Γαλλία όπου οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών έχουν αναλάβει ενεργό ρόλο στην υλοποίηση του προγράμματος, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, τα ποσοστά απορρόφησης τα πρώτα δυο έτη ανήλθαν σε 24,2% όσον αφορά τις εγκεκριμένες δαπάνες και σε 18,0% όσον αφορά τις δαπάνες που καταβλήθηκαν. Στο πλαίσιο του προγράμματος 4,2 εκατ. άτομα έλαβαν επισιτιστική συνδρομή στην Γαλλία τη διετή περίοδο 2014-15.

Πέρα από το ΤΕΒΑ, μια επιπλέον σημαντική πηγή πόρων για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ένδειας είναι η αξιοποίηση του τροφικού πλεονάσματος. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο περιορισμός της σπατάλης τροφίμων αποτελεί από μόνος του σημαντικό στόχο πολιτικής. Οι Στόχοι για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του ΟΗΕ προβλέπουν τη μείωση κατά το ήμισυ της σπατάλης τροφίμων στο λιανικό εμπόριο και στην κατανάλωση παγκοσμίως μέχρι το 2030.

Προς την επίτευξη αυτού του στόχου έχουν θεσπιστεί πολιτικές σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Σε αυτές τις πολιτικές, η ανακατανομή του βρώσιμου τροφικού πλεονάσματος μέσω δωρεών σε ομάδες του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν επισιτιστική ανασφάλεια αναγνωρίζεται ως η δεύτερη προτιμότερη μέθοδος για τον περιορισμό της σπατάλης, μετά την πρόληψη.

Παρότι η μέτρηση της σπατάλης τροφίμων αντιμετωπίζει σημαντικά μεθοδολογικά ζητήματα, φαίνεται πως το πρόβλημα με τη σπατάλη τροφίμων είναι έντονο στην Ελλάδα. Με βάση τη μεθοδολογία και τα στοιχεία της FAO, υπολογίζεται ότι το 5,1% της παραγωγής τροφίμων στην Ελλάδα το 2013 αποτέλεσε βρώσιμο πλεόνασμα. Αυτό το ποσοστό είναι υπερδιπλάσιο σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρώπης το συγκεκριμένο έτος (2,3%), και υψηλότερο σε σχέση και με τον παγκόσμιο μέσο όρο (4,5%). Ανάμεσα στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ, υπολογίζεται ότι η Ελλάδα βρίσκεται στη πέμπτη χειρότερη θέση με βάση το ποσοστό της παραγωγής τροφίμων που αποτελεί βρώσιμο πλεόνασμα, και στην τέταρτη χειρότερη θέση σε όρους σπατάλης ανά άτομο (με 196 κιλά τροφίμων τον χρόνο ανά άτομο το 2013).

Στην αξιοποίηση του βρώσιμου τροφικού πλεονάσματος για επισιτιστική συνδρομή, σημαντική δράση στην Ελλάδα έχει αναπτύξει η Τράπεζα Τροφίμων – Ίδρυμα για την Καταπολέμηση της Πείνας. Ο θεσμός της τράπεζας τροφίμων έχει μακρά ιστορία και σημαντική παρουσία διεθνώς. Τα μέλη της Ευρωπαϊκής ομοσπονδίας τραπεζών τροφίμων FEBA ακολουθούν συγκεκριμένες αρχές, διαδικασίες και προδιαγραφές, με σκοπό την αποτελεσματική και αξιόπιστη ανακατανομή του τροφικού πλεονάσματος σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Σε αρκετές Ευρωπαϊκές χώρες έχουν αναπτυχθεί εθνικές ομοσπονδίες ή εκτενή δίκτυα με τοπικά παραρτήματα, καλύπτοντας το μεγαλύτερο μέρος της επικράτειας των αντίστοιχων χωρών.

Στην Ελλάδα, λειτουργούν τράπεζες τροφίμων στην Αττική (από το 1995) και στην Θεσσαλονίκη (από το 1998 ως παράρτημα και από το 2015 ως ανεξάρτητο ίδρυμα). Ωστόσο, τα προβλήματα επισιτιστικής ανασφάλειας και σπατάλης τροφίμων δεν περιορίζονται στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας.

Συμπερασματικά, παρατηρούνται στην Ελλάδα ταυτόχρονα αυξημένη επισιτιστική ανασφάλεια και αυξημένη σπατάλη τροφίμων. Επιπλέον, η αξιοποίηση των πόρων από την ΕΕ για επισιτιστική συνδρομή έρχεται αντιμέτωπη με ιδιαίτερες δυσχέρειες. Παράλληλα, έχει αναπτυχθεί σημαντική δράση από κοινωφελή ιδρύματα στη χώρα μας, ωστόσο υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για την περαιτέρω ανάπτυξη και αξιοποίησή τους.

Προς αυτή την κατεύθυνση, στο πλαίσιο της μελέτης προτείνονται οι εξής ενέργειες:

- Αναζήτηση της δυνατότητας στήριξης της ίδρυσης και της ανάπτυξης φορέων της κοινωνίας των πολιτών, στο πρότυπο επιτυχημένων παραδειγμάτων, για την καταπολέμηση της επισιτιστικής ανασφάλειας και της σπατάλης τροφίμων στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Προβλέπεται η διάθεση πόρων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου μέσω ΕΣΠΑ 2014-2020 για παρεμφερείς σκοπούς, ενώ υπάρχουν και

δυνατότητες στήριξης κοινωφελών οργανισμών και μέσα από προγράμματα του Ομίλου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

- Εξασφάλιση της δυνατότητας για περισσότερο ενεργή και ουσιαστική συμμετοχή των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στον σχεδιασμό και στη διαχείριση της επισιτιστικής συνδρομής του ΤΕΒΑ. Η αξιοποίηση των πόρων του προγράμματος είναι απογοητευτική μέχρι στιγμής. Η ενεργοποίηση της τεχνογνωσίας και των δικτύων των φορέων της κοινωνίας των πολιτών μπορεί να βελτιώσει σημαντικά τις επιδόσεις του προγράμματος, σε όρους τόσο απορρόφησης, όσο και ουσιαστικής συνδρομής σε ανθρώπους που αντιμετωπίζουν σημαντική ανάγκη για στήριξη. Προς αυτή την κατεύθυνση, θα μπορούσε να δημιουργηθεί παράλληλο εθνικό δίκτυο διαχείρισης πόρων του ΤΕΒΑ που κινδυνεύουν να μην αξιοποιηθούν εγκαίρως από τον υφιστάμενο μηχανισμό (Πλαίσιο 6.1).

Πλαίσιο 6.1: Παράλληλο δίκτυο διαχείρισης πόρων για επισιτιστική υποστήριξη

Στο παράλληλο δίκτυο διαχείρισης πόρων για επισιτιστική υποστήριξη θα έχουν το δικαίωμα συμμετοχής διαπιστευμένες οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με υφιστάμενη δραστηριοποίηση στην επισιτιστική υποστήριξη. Η επιλογή των οργάνωσεων θα γίνει με διαφανή τρόπο και αντικειμενικά κριτήρια. Το δίκτυο θα διαχειρίζεται τρόφιμα που θα προμηθεύονται από τη διαχειριστική αρχή, αξιοποιώντας πόρους που κινδυνεύουν να χαθούν λόγω χαμηλής απορρόφησης από τον υφιστάμενο μηχανισμό του ΤΕΒΑ.

Οι οργανώσεις του δικτύου θα ενημερώνουν τη διαχειριστική αρχή για προβλεπόμενες ανάγκες σε είδη τροφίμων. Έπειτα, η διαχειριστική αρχή θα υλοποιεί διαγωνιστική διαδικασία για την αγορά τροφίμων, καλύπτοντας τις ανάγκες των οργάνωσεων μέχρι την εξάντληση του διαθέσιμου προϋπολογισμού. Τα τρόφιμα θα διανέμονται μέσω των επιλεγμένων οργάνωσεων σε τελικούς δικαιούχους.

Η αρχή ελέγχου του ΤΕΒΑ θα μεριμνά για την ορθή υλοποίηση του προγράμματος. Σε περίπτωση παραβάσεων, θα επιβάλλονται κυρώσεις, οι οποίες μπορεί να είναι και αρκετά αυστηρές, όπως αποβολή από το πρόγραμμα ή αφαίρεση πιστοποιήσεων.

Τα πλεονεκτήματα της δημιουργίας ενός παράλληλου δικτύου διαχείρισης αναξιοποίητων πόρων είναι πολλά. Θα αξιοποιεί τις υφιστάμενες δυνατότητες των οργάνωσεων στη διαχείριση και τη διανομή τροφίμων. Θα καλύπτονται και οι ανάγκες άλλων κοινωνικών ομάδων που διαμένουν σε δομές όπως γηροκομεία και ορφανοτροφεία, οι οποίες δεν εντάσσονται στον υφιστάμενο μηχανισμό. Επιπλέον, η λειτουργία του παράλληλου δικτύου θα διευκολύνει την ταχύτερη απορρόφηση των πόρων του προγράμματος, μειώνοντας τον κίνδυνο ότι θα χαθούν πόροι ή ότι θα αξιοποιηθούν για άλλους σκοπούς, με μικρότερο θετικό κοινωνικό αντίκτυπο. Τέλος, με τον παραπάνω τρόπο παράλληλης λειτουργίας του δικτύου, δεν θα επηρεάζεται η λειτουργία του υπάρχοντος μηχανισμού διανομής τροφίμων σε ωφελούμενους του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

Στρατηγικές και πολιτικές για την αντιμετώπιση της επισιτιστικής ανασφάλειας και της σπατάλης τροφίμων υπάρχουν. Υπάρχουν και σημαντικοί πόροι από ευρωπαϊκά ταμεία για την υλοποίηση αυτών των στρατηγικών. Η δραστηριοποίηση φορέων της κοινωνίας των πολιτών, με τα αξιοσημείωτα δίκτυα εθελοντών τους, αναδεικνύει ότι υπάρχει και ευαισθητοποίηση για αυτά τα θέματα στην κοινωνία. Υπάρχουν, με άλλα λόγια, σχεδόν όλα τα συστατικά για μια αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση αυτών των σημαντικών κοινωνικών προβλημάτων στη χώρα μας. Υφίσταται, ωστόσο, και ο κίνδυνος μια σημαντική ευκαιρία για βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης της πιο ευάλωτης μερίδας των συμπολιτών μας να χαθεί λόγω αδράνειας και αγκυλώσεων στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και των θεσμών της πολιτείας.

7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Abeliotis, K., Lasaridi, K., Costarelli, V., & Chroni, C. (2015). The implications of food waste generation on climate change: The case of Greece. *Sustainable Production and Consumption*, 3, 8–14.
<http://doi.org/10.1016/j.spc.2015.06.006>

CESCR. (1999). *The right to adequate food (art. 11)* (General comment No. 12).
 Retrieved from <https://goo.gl/Lq5JsT>

DGCS. (2016). *Programme opérationnel français FEAD (POI) 2014-2020: Rapport d'exécution 20141*.
 Retrieved from <https://goo.gl/ZgZbqS>

European Commission. (2015). *The Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD): Breaking the vicious circle of poverty and deprivation*. Brussels. Retrieved from <https://goo.gl/1pHXxA>

FAO, IFAD, & WFP. (2015). *The State of Food Insecurity in the World*.
 Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>

Frey, B. S. (1997). *Not just for the money : an economic theory of personal motivation*. Edward Elgar Pub.

FUSIONS. (2016a). *Estimates of European food waste levels*. Stockholm.

FUSIONS. (2016b). *Food waste quantification manual to monitor food waste amounts and progression*. Paris.
 Retrieved from [http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Food waste quantification manual to monitor food waste amounts and progression.pdf](http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Food%20waste%20quantification%20manual%20to%20monitor%20food%20waste%20amounts%20and%20progression.pdf)

Kokkevi, A., Stavrou, M., Kanavou, E., & Fotiou, A. (2014). *The Repercussions of the Economic Recession in Greece on Adolescents and their Families* (Innocenti Working Paper No. 2014–7). Florence.
 Retrieved from <https://goo.gl/nX3uxw>

Loopstra, R., Reeves, A., McKee, M., & Stuckler, D. (2016). Food insecurity and social protection in Europe: Quasi-natural experiment of Europe's great recessions 2004-2012. *Preventive Medicine*, 89, 44–50.
<http://doi.org/10.1016/j.ypmed.2016.05.010>

Ministère des Solidarités et de la Santé. (2014). *Programme opérationnel FEAD 2014-2020*.

Petralias, A., Papadimitriou, E., Riza, E., Karagas, M. R., Zagouras, A. B. A., Linos, A., & DIATROFI Program Research Team, on B. of the D. P. R. (2016). The impact of a school food aid program on household food insecurity. *European Journal of Public Health*, 26(2), 290–6. <http://doi.org/10.1093/eurpub/ckv223>

USDA. (2012). *US Household Food Security Survey Module*. Retrieved from <https://goo.gl/3LFQ9e>

ΕΙΕΑΔ. (2016). Διαχειριστική Αρχή του ΕΠ ΕΒΥΣ του ΤΕΒΑ: *Εγχειρίδιο διαδικασιών συστήματος διαχείρισης και ελέγχου*. Retrieved from <https://goo.gl/yUewze>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2016a). *Βελτίωση της νομοθεσίας: επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση* (COM(2016) No. 615). Βρυξέλλες.

Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EL>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2016b). *Σύνοψη των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων που συγχρηματοδοτήθηκαν από το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους το 2014* (COM No. 435). Βρυξέλλες. Retrieved from <https://goo.gl/15sj4r>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2009). *Επισιτιστική βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τους απόρους: Αξιολόγηση των στόχων, των μέσων και των μεθόδων που εφαρμόστηκαν*.

Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/rs6/_rs6_el.pdf

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2016). *Καταπολέμηση της σπατάλης τροφίμων: Η ΕΕ έχει την ευκαιρία να βελτιώσει την αποδοτικότητα των πόρων της αλυσίδας εφοδιασμού τροφίμων* (Ειδικές εκθέσεις ΕΕΣ No. 34).

Ηνωμένα Έθνη. (1966). Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα.

Retrieved July 20, 2017, from <https://goo.gl/8feAF7>

Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χ., Καναβιτσά, Ε., & Φλεβοτόμου, Μ. (2017). *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακράιας Φτώχειας Επιστημονική Ομάδα*. Retrieved from <https://goo.gl/wdG23Y>

ΥΠΕΚΑΠ. (2014). *Επιχειρησιακό πρόγραμμα επισιτιστικής και βασικής υλικής συνδρομής*.



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΡΟΦΙΜΩΝ

Ίδρυμα για την καταπολέμηση της πείνας

Λ.Κρυονερίου 124 | ΤΚ 14568

τηλ.: 210 6220 059 | 210 6220 025

traprof@otenet.gr | www.traprof.gr | Fb: The Greek Food Bank