

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KRAKOWIE

Nr ewid. I3/2010/P09I44/LKR

**INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
SKUTECZNOŚCI I PRAWIDŁOWOŚCI
REALIZACJI PRZEZ GMINY WOJEWÓDZTWA
MAŁOPOLSKIEGO PROGRAMU
WIELOLETNIEGO „POMOC PAŃSTWA
W ZAKRESIE DOŻYWIANIA”
W LATACH 2006-2009**

Kraków, kwiecień 2010 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli skuteczności i prawidłowości realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w latach 2006-2009

Dyrektor NIK Delegatury w Krakowie:
Jan Dziadoń



Akceptuję:
Stanisław Jarosz



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 9. 04. 2010

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel. 0-22-444-50-00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Strategie i programy gmin obejmujące problematykę dożywiania	17
3.2.2. Rzetelność rozpoznania potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopnia ich zaspokojenia	18
3.2.2.1. Liczba osób i rodzin objętych Programem	18
3.2.2.2. Korzystanie przez gminy z możliwości podnoszenia kryterium dochodowego	19
3.2.2.3. Dożywianie dzieci i młodzieży na podstawie decyzji dyrektora placówki oświatowej	19
3.2.2.4. Wszczynianie przez ośrodki pomocy społecznej postępowań z urzędu	21
3.2.2.5. Ograniczanie kręgu adresatów Programu	21
3.2.3. Formy pomocy stosowane w ramach Programu	22
3.2.3.1. Świadczenia w formie posiłków	23
3.2.3.2. Świadczenia w formie zasiłków celowych	25
3.2.3.3. Pomoc rzeczowa	26
3.2.4. Wielkość wydatków ogółem, w tym na poszczególne świadczenia	26
3.2.4.1. Koszt posiłków i rozliczenia z tego tytułu	29
3.2.4.2. Wydatki na zasiłki celowe na zakup żywności lub posiłku	30
3.2.4.3. Efekty wydatków na rozwój bazy żywieniowej	33
3.2.5. Prawidłowość postępowań w sprawie przyznania pomocy w ramach Programu	33
3.2.5.1. Ustalanie sytuacji materialnej i rodzinnej osoby	33
3.2.5.2. Zasady przyznawania i udzielania świadczeń	34
3.2.6. Jakość posiłków i warunki w jakich są przygotowywane	35
3.2.6.1. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez gminy	35
3.2.6.2. Zasady kontraktowania i zlecenia żywienia w ramach Programu	36
3.2.6.3. Wyniki kontroli inspekcji sanitarnej (jakość)	36
3.2.6.4. Wyniki kontroli inspekcji sanitarnej (warunki)	37
3.2.7. Nadzór i kontrola realizacji Programu	37
3.2.7.1. Monitorowanie realizacji celów Programu	37
3.2.7.2. Kontrole i ich efekty	38
3.2.7.3. Sprawozdawczość	38
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	41
4.1. Przygotowanie kontroli	42
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	43
5. Załączniki	45
Załącznik Nr 1. Liczba osób objętych Programem w województwie małopolskim w latach 2006-2009	46
Załącznik Nr 2. Wielkość środków przeznaczonych na realizację Programu w województwie małopolskim w latach 2006-2009	47

Załącznik Nr 3.	Koszt realizacji Programu w kontrolowanych gminach, w latach 2006-2009, ze wskazaniem proporcji udziału środków własnych i dotacji z budżetu państwa	48
Załącznik Nr 4.	Skala pomocy w formie zasiłków celowych na zakup żywności/posiłku, w ramach Programu, w województwie małopolskim i w kontrolowanych gminach, w latach 2006-2009, ze wskazaniem proporcji udziału środków własnych i dotacji z budżetu państwa	50
Załącznik Nr 5.	Liczba punktów żywienia ogółem i placówek prowadzących dożywianie oraz koszt dowozu posiłków i utworzenia/doposażenia punktów żywienia w ramach Programu w województwie małopolskim, w latach 2006-2009	52
Załącznik Nr 6.	Wykaz kontrolowanych jednostek i lista osób zajmujących kierownicze stanowiska .	52
Załącznik Nr 7.	Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli	53
Załącznik Nr 8.	Bibliografia	53
Załącznik Nr 9.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	54
Załącznik Nr 10.	Stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2010 r.	55

I WPROWADZENIE

TEMAT I NUMER KONTROLI

Skuteczność i prawidłowość realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w latach 2006-2009 (P/09/144).

UZASADNIENIE PODJĘCIA KONTROLI

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, przy uwzględnieniu propozycji sejmowej Komisji Finansów Publicznych, w ramach priorytetowych kierunków kontroli na lata 2009–2011 „Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi – Pomoc społeczna, wspieranie rodziny oraz osób niepełnosprawnych”.

CEL KONTROLI

Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności i prawidłowości realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

W szczególności kontrola zmierzała do sformułowania oceny:

- stopnia realizacji celów Programu w województwie małopolskim w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia, poprawy poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach oraz rozwoju w gminach bazy żywieniowej;
- rzetelności rozpoznania potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopnia ich zaspokojenia;
- jakości posiłków finansowanych ze środków Programu;
- organizacji i form pomocy w zakresie dożywiania, z uwzględnieniem warunków sanitarno-higienicznych bazy żywieniowej;
- monitorowania realizacji Programu w gminach;
- rzetelności sprawozdań z wykorzystania środków Programu.

Ponadto celem kontroli było wskazanie, które z kontrolowanych działań wymagają usprawnienia w celu właściwej realizacji Programu, w powiązaniu z należyłym zarządzaniem środkami na żywienie.

ORGANIZACJA KONTROLI

Kontrolę przeprowadzono w okresie od września do grudnia 2009 r. w ośrodkach pomocy społecznej siedmiu gmin w województwie małopolskim, w tym trzech wiejskich (Klucze, Korzenna, Wielka Wieś), trzech miejsko-wiejskich (Brzesko, Wieliczka, Zakliczyn) oraz jednego miasta na prawach powiatu (Kraków). Do kontroli wytypowano miasto na prawach powiatu, które otrzymało w badanym okresie najwięcej środków na dożywianie z budżetu państwa (ok. 31% dotacji na realizację Programu w całym województwie). Przy typowaniu pozostałych jednostek kierowano się następującymi kryteriami wyboru: liczba osób, w tym dzieci i młodzieży szkolnej objętych pomocą; liczba osób, którym zapewniono gorący posiłek oraz poziom bezrobocia. Przy wyborze brano również pod uwagę proporcję wydatkowanych środków Programu na gorący posiłek i zasiłki. Do kontroli wybrano trzy gminy, w których wielkość środków na zasiłki znacznie przekraczała wydatki na posiłki (Klucze, Wieliczka, Wielka Wieś) i trzy gminy, w których sytuacja była odwrotna (Brzesko, Korzenna, Zakliczyn).

Osoby objęte Programem na terenie kontrolowanych gmin stanowiły ok. 22% korzystających w tym trybie z dożywiania w województwie małopolskim, a wydatki na ten cel – ok. 34% kosztów Programu ogółem w latach 2006-2009¹. Analiza danych finansowych w kontrolowanych jednostkach dotyczyła pełnych okresów sprawozdawczych. Rok 2006 był rokiem bazowym dla analiz porównawczych z kolejnych trzech lat. Badania bezpośrednie obejmowały bieżącą działalność ośrodków pomocy społecznej. Ponadto w informacji uwzględniono dane ze sprawozdań Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009 r.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², zaś formułowanie ocen i uwag opierało się na kryteriach kontroli określonych w art. 5

¹ Wydatki na realizację Programu w województwie małopolskim w tym czasie wynosiły 218.747 tys. zł, na terenie działania kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej – 74.142 tys. zł.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono Małopolskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Krakowie kontrolę wybranych bloków żywienia w zakresie prawidłowości i warunków przygotowywania posiłków (20 stołów-

wek). W informacji wykorzystano także wyniki kontroli 22 punktów żywieniowych, które przeprowadzili pracownicy urzędów gmin, w zakresie organizacji żywienia oraz warunków przygotowywania i wydawania posiłków (Brzesko, Klucze, Korzenna, Kraków, Wielka Wieś i Zakliczyn).



2.1.**OGÓLNA OCENA
KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania podejmowane przez kontrolowane gminy województwa małopolskiego nie zapewniały pełnej realizacji celów Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, jak: poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczenie zjawiska niedożywienia, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia, poprawa poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach oraz rozwój bazy żywieniowej³, ponieważ:

- 1) jedynie nieliczne gminy i podległe im jednostki (ośrodki pomocy społecznej i szkoły) określiły kompleksowe strategie i uczestniczyły w programach profilaktyki żywienia oraz monitorowały ich wdrażanie;
- 2) przeważająca liczba świadczeniobiorców otrzymywała pomoc w formie zasiłku pieniężnego, a nie gorącego posiłku;
- 3) w zdecydowanej większości kontrolowanych gmin jakość świadczeń była niezadowalająca, a ich wykonanie nie było odpowiednio nadzorowane;
- 4) zasady określania wysokości świadczeń oraz praktyka ich przyznawania nie zapewniały odpowiedniej pomocy dla wszystkich osób potrzebujących;
- 5) słaby rozwój bazy żywieniowej w mniejszych miastach i ośrodkach wiejskich utrudniał skuteczną realizację priorytetów Programu.

Kontrolowane gminy nie prowadziły rzetelnego rozpoznania potrzeb, jak również nie w pełni korzystały z możliwości poszerzenia kręgu beneficjentów Programu poza grupę stałych odbiorców pomocy społecznej.

Zastrzeżenia NIK wzbudziła jakość żywienia, szczególnie istotna dla realizacji celów Programu adresowanych do dzieci i młodzieży. Zbyt duża liczba placówek prowadzących dożywianie preferowała drożdżówki (kanapki, przekąski) zamiast gorącego posiłku, zaś w przypadku udzielania tej ostatniej formy świadczenia nie przywiązywano należytej wagi do jakości, tj. wartości kalorycznej i odżywczej posiłków.

Głównymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były: niewłaściwa interpretacja przepisów, brak nadzoru ze strony gmin nad realizacją Programu, brak szczegółowych wymogów uzasadniających wielkość dotacji dla gmin, nieprzywiązywanie przez gminy należytej wagi do znaczenia celów Programu dla oraz niska ich świadomość w społeczności lokalnej.

Jedyną formą monitorowania realizacji Programu w województwie małopolskim były sprawozdania kwartalne, składane wojewodzie. Dane liczbowe i finansowe w nich zawarte były jednak nierzetelne. Sprawozdawczość ta nie obejmowała danych służących analizie stopnia realizacji celów Programu.

Ze względu na powyższe NIK ocenia, że środki budżetowe przeznaczone w kontrolowanym okresie na realizację Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w województwie małopolskim nie były wykorzystywane skutecznie, wydajnie i oszczędnie, do czego zobowiązywały zasady należytego zarządzania finansami publicznymi wyrażone w art. 35 ustawy o finansach publicznych⁴.

³ Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację Programu w trzech gminach (Kluźce, Wieliczka i Wielka Wieś), a w pozostałych pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r.

2.2.**SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI**

1. Potrzeby w zakresie dożywiania i zagadnienia dotyczące prawidłowości żywienia dzieci w placówkach oświatowych jedynie sporadycznie były przedmiotem zainteresowania kontrolowanych gmin. Tylko gmina Kraków określiła spójną politykę pomocy w zakresie dożywiania. Udział szkół w programach edukacyjnych i profilaktycznych, obejmujących tematykę zdrowego żywienia i walkę z otyłością, był marginalny. Skutkowało to niezadowalającą realizacją celów Programu w zakresie upowszechniania zdrowego stylu żywienia (str. 17-18).
2. Działania kontrolowanych gmin dotyczące rozpoznania i zaspokojenia potrzeb w zakresie dożywiania były niewystarczające. Ośrodki pomocy społecznej nie korzystały z możliwości poszerzenia kręgu adresatów Programu poza standardową grupę świadczeniobiorców pomocy społecznej, nie współpracowały w tym obszarze z dyrektorami szkół, a nawet miał miejsce przypadek ograniczenia ustawowej grupy adresatów Programu. Rzadko korzystały też z możliwości wszczęcia postępowania z urzędu⁵, nawet w przypadku, gdy zła sytuacja w rodzinie znana była pracownikom socjalnym i wymagała interwencji. W czterech ośrodkach nie zachowano należytej staranności przy analizie sytuacji i potrzeb rodzin (str. 18-22).
3. Jak wynika z danych sprawozdawczych ze wszystkich gmin województwa małopolskiego, i co potwierdziły badania jednostkowe w siedmiu gminach, przeważającą formą pomocy, wbrew priorytetom Programu, była pomoc w formie zasiłku zamiast posiłku. Pomimo widocznego postępu w kolejnych poddanych badaniom kontrolnym latach, wciąż duża część uczniów otrzymywała posiłek w formie drożdżówek, kanapek i przekąsek zamiast posiłku gorącego (str. 23-25).
4. Sześć z siedmiu kontrolowanych gmin nie zapewniało posiłków dzieciom i młodzieży w okresach przerw w nauce, co było działaniem nierzetelnym (str. 23-25).
5. Poziom świadczeń w formie zasiłków celowych na zakup żywności finansowanych z Programu w województwie małopolskim był zbyt wysoki. Gminy zbyt często korzystały z możliwości przyznawania pomocy w tej formie, zamiast finansowania posiłków. Było to sprzeczne z zasadami Programu wynikającymi z jego celów ustawowych oraz zapisów rozporządzenia (str. 25-26 i 30-32).
6. Pomoc rzeczowa ma duże znaczenie i, w sytuacji gdy niemożliwe jest zapewnienie posiłku, powinna być stosowana częściej. Tymczasem świadczenia te miały znikomy udział w Programie, co wynikało przede wszystkim z problemów organizacyjnych (szczególnie na terenach wiejskich), związanych z zakupem, magazynowaniem i dystrybucją produktów żywnościowych. Realizacja tej formy pomocy najczęściej odbywała się za pośrednictwem banków żywności (i innych instytucji przekazujących nieodpłatnie żywność), a tym samym – pozwala na zwiększenie rozmiarów udzielanych świadczeń, bez angażowania środków Programu (str. 26).
7. Wydatki na świadczenia w ramach Programu stanowiły istotną część systemu finansowania zadań z zakresu opieki społecznej w kontrolowanych gminach, gdyż stanowiły od 15% do 30% wydatków na te świadczenia ogółem. Środki dotacji z budżetu państwa na realizację Programu w sposób istotny odciążały budżety gmin w wydatkach

⁵ Na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

na realizację zadań własnych z zakresu pomocy społecznej. W latach 2006-2008 gminy otrzymywały dotacje w wysokości odpowiadającej zapotrzebowaniu, zbyt często w wysokości powyżej 60% wartości Programu⁶. Wysokość dotacji nie była powiązana ani ze stanem ubóstwa czy stopą bezrobocia w gminie, co prowadziło do znaczących dysproporcji w wysokości dotacji przypadającej na jedną osobę objętą Programem w gminie (str. 26-33).

8. Istnienie bazy żywieniowej ułatwia udzielanie pomocy z Programu w formie gorącego posiłku, co jest szczególnie istotne dla dożywiania dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym. O ile w przypadku dużych i średnich miast większość placówek oświatowych w kontrolowanym okresie miała własne kuchnie i stołówki, to w szkołach wiejskich, o niskiej liczebności uczniów było pod tym względem znacznie gorzej. Jedynie w dużych miastach istniała infrastruktura umożliwiająca dożywianie osób dorosłych (str. 33).
9. Pomimo że w kontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej na ogół rzetelnie ustalano sytuację materialną rodzin, to zastrzeżenia budzi nieuzasadnione przyznawanie pomocy w formie zasiłku (w przypadkach, gdy była możliwość żywienia) oraz przyznawanie podwójnych świadczeń. Praktyka taka była działaniem nielegalnym i niegospodarnym. Prawidłowość postępowań pozytywnie oceniono w dwóch z siedmiu kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej, w czterech kolejnych – pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W odniesieniu do jednej z kontrolowanych jednostek sformułowano ocenę negatywną w tym zakresie (str. 33-35).
10. Gminy nie przywiązywały właściwej wagi do organizacji i jakości żywienia w placówkach oświatowych. W 2009 r. ok. 58% uczniów otrzymywało posiłki, które nie spełniały norm Instytutu Żywności i Żywienia, tj. jednodaniowe obiady oraz bułki lub kanapki. Zastrzeżenia budził również jakość posiłków, istotna dla realizacji takich celów Programu, jak poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia i upowszechnianie zdrowego stylu żywienia. W żadnej z 18 szkół, w których kontrolę przeprowadziła inspekcja sanitarna, sposób

żywienia nie został oceniony pozytywnie. Stwierdzono nieprawidłowości w procesie przygotowania i dystrybucji posiłków, a także ich wartości odżywczej i kalorycznej. Kontrola żywienia osób dorosłych w dwóch punktach w Krakowie wykazała drobne uchybienia pod względem jakości, przy czym istotne zastrzeżenia inspekcji sanitarnej budziły warunki przygotowywania posiłków w jednym z tych punktów. Kontraktując i zlecając żywienie w ramach Programu ani ośrodki pomocy społecznej, ani gminy, nie określały wymagań odnośnie do jakości posiłków i organizacji dożywiania, które powinni byli spełniać wykonawcy. Realizacja tych zdań nie była kontrolowana. Tylko w czterech punktach żywieniowych (na dwadzieścia skontrolowanych) opracowano i wdrożono system HACCP⁷ (str. 35-37).

11. W żadnej z kontrolowanych gmin nie prowadzono kompleksowego nadzoru nad realizacją celów Programu, w szczególności nie badano sposobu wykonywania zadań w zakresie żywienia, organizacji i jakości świadczeń oraz monitorowania potrzeb. Jedynie w Krakowie i Brzesku monitorowany był postęp w obszarze dożywiania, a tylko w Krakowie było to przedmiotem sprawozdań Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, przedkładanych corocznie Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Rady Miasta (str. 37-39).
12. W sześciu gminach (na siedem skontrolowanych) sprawozdania z realizacji Programu, składane wojewodzie małopolskiemu, były nierzetelne, zawierały bowiem liczne błędy. Dane ze sprawozdań odbiegały od stanu faktycznego ustalonego na podstawie ewidencji księgowej i systemów informatycznych (str. 38-39).
13. W kontrolowanym okresie ani gminy, ani wojewoda nie dokonywali analizy stopnia realizacji podstawowych celów Programu. W 2009 r., po raz pierwszy, Wojewoda Małopolski po analizie wykorzystania środków Programu oraz ocenie jakości posiłków finansowanych w części szkół województwa, podjął działania mające na celu zracjonalizowanie wydatków poprzez powiązanie ich z priorytetami Programu oraz jakością świadczeń (str. 26-33).

⁶ Udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40% przewidywanych kosztów realizacji Programu, ale na uzasadniony wniosek wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji, z tym że udział środków własnych nie może wynosić mniej niż 20%.

⁷ Analiza Zagrożeń i Krytyczne Punkty Kontroli (Hazard Analysis and Critical Control Points) – system organizacji działania w podmiotach mających do czynienia z żywnością, służący zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego tej żywności. System HACCP jest uznawany za najskuteczniejsze narzędzie pozwalające zagwarantować, że żywność nie ulegnie skażeniu lub zanieczyszczeniu i będzie bezpieczna dla konsumenta.

2.3.**UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI**

Wyniki kontroli uprawniają do stwierdzenia, że działalność gmin ukierunkowana jest już nie tyle na zwalczanie zjawiska głodu, które może występować marginalnie, ale przede wszystkim na ograniczenie niedożywienia poprzez zapewnienie właściwego żywienia, edukację i profilaktykę. Mając na względzie takie priorytety, gmina może, korzystając ze środków Programu, zwiększać pomoc socjalną przede wszystkim w formie posiłków, a zapewniając ich należyłą jakość – skutecznie oddziaływać na zdrowie i kształtować właściwe nawyki żywieniowe. Istotną rolę w procesie monitorowania przebiegu Programu

i skuteczności realizacji jego celów odgrywają wojewodowie, przekazujący gminom dotacje na realizację zadań w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz ocenę ogólną, Najwyższa Izba Kontroli **wnioskuje do Ministra Pracy i Polityki Społecznej** o określenie zasad monitorowania realizacji celów Programu przez wojewodów, obejmujących analizę ilościową i jakościową udzielanych świadczeń pod kątem skuteczności osiągania celów wyznaczonych ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.



3

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1.

CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO
ORAZ UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE
I ORGANIZACYJNE

WYSTĘPOWANIE GŁODU I NIEDOŻYWIENIA

Według publikacji Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie „Ubogie dzieci Małopolski”⁸, co piąte dziecko żyje w rodzinie wspieranej przez pomoc społeczną. W większości są to dzieci doświadczające poważnego niedostatku, który obejmuje zarówno podstawowe kwestie związane z przetrwaniem, jak i potrzeby związane z uczestnictwem w życiu społecznym⁹. Niedożywienie dzieci najczęściej ma miejsce w rodzinach dotkniętych ubóstwem. Dane o skali niedożywienia wśród dzieci przytaczane przez poszczególne instytucje znacząco się różnią co do wysokości podawanych liczb (wskaźnik dzieci dotkniętych niedożywieniem waha się od kilkunastu do 54%). Według badań przeprowadzonych w lipcu 2008 r. przez GfK Polonia na zlecenie Polskiej Akcji Humanitarnej blisko 52% dzieci miejskich oraz 35% wiejskich wymaga dożywiania w szkołach¹⁰. Niedożywienie pociąga za sobą daleko idące konsekwencje, tak w sferze medycznej, psychologicznej i społecznej – obniża odporność organizmu, zmniejsza jego wydolność (również umysłową), podnosi ryzyko pojawienia się przewlekłych chorób i dysfunkcji. W sferze społecznej, szczególnie jeżeli jest powiązane z ubóstwem, niesie ze sobą niebezpieczeństwo wykluczenia z grupy rówieśniczej, a także gorszych wyników w szkole, co z kolei przekłada

się na mniejsze szanse na rynku pracy, a w dalszej perspektywie – także na niższą pozycję społeczną. Nie zawsze jednak niedożywienie jest efektem „obiektywnego” ubóstwa: pojawia się również jako efekt złego żywienia dziecka oraz wadliwego kształtowania zachowań żywieniowych. Jak wskazują badania, problemy pojawiające się w organizacji żywienia rodzinnego, spowodowane np. późniejszym powrotem do domu rodziców niż dzieci, niechęć wielu dzieci do korzystania ze stołówek szkolnych, przedkładanie pustych kalorii i przekąsek nad ciepły obiad – również mogą prowadzić do niedożywienia. W takich przypadkach nie wynika ono jednak z niedostatku jedzenia, ale z nieprawidłowego odżywiania się. Rozwiązanie problemu nie leży jedynie w dożywianiu, ale również w promowaniu wśród dzieci właściwych nawyków żywieniowych¹¹.

PROGRAM

Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o jego ustanowieniu¹², zwanej dalej „ustawą o Programie dożywiania”. Program przyjęty został na lata 2006-2009, przy czym na podstawie art. 17 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych¹³, czas realizacji Programu przedłużono do 2013 r.

⁸ Dane w oparciu o badania przeprowadzone na podstawie 212 wypełnionych kwestionariuszy ankiet.

⁹ „Ubogie dzieci Małopolski – Badanie ankietowe w szkołach podstawowych i gimnazjalnych województwa małopolskiego”, Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie, Kraków 2007.

¹⁰ „Do szkół przychodzą głodne dzieci”, Rzeczpospolita z 04.12.2008 r.

¹¹ Anna Giza-Oleszczuk – „Problem niedożywienia dzieci w Polsce”, Niedożywienie dzieci w Polsce – na drodze do rozwiązania problemu”, Danone.

¹² Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.).

¹³ Dz. U. Nr 219, poz. 1706.

Cele Programu obejmują:

- **wsparcie dla gmin w wykonywaniu zadań własnych w zakresie dożywiania ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów dotkniętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich;**
- **poprawę zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia;**
- **upowszechnianie zdrowego stylu żywienia;**
- **poprawę poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach;**
- **rozwój w gminach bazy żywniowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży.**

Gmina realizuje Program na podstawie porozumienia zawartego z wojewodą, przy pomocy ośrodka pomocy społecznej.

Zakres podmiotowy pomocy obejmuje dzieci do 7 roku życia, uczniów do ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej oraz osoby dorosłe, które znalazły się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”, w szczególności osoby samotne, w podeszłym wieku, chore lub niepełnosprawne. Przedmiotowy zakres pomocy obejmuje posiłek, świadczenie pieniężne na zakup żywności albo świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. **Zasadą jest udzielanie świadczenia w postaci posiłku, a tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy nie ma takiej możliwości lub gdy pomoc w tej formie byłaby nieuzasadniona z uwagi na sytuację osobistą lub rodzinną, pomoc może być udzielona w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, a także w formie świadczenia rzeczowego**¹⁴.

Dotację na realizację Programu przyznaje wojewoda na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta. Udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40% przewidywanych kosztów realizacji Programu, ale na uzasadniony wniosek wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji, z tym że udział środków własnych nie może wynosić mniej niż 20%. Wysokość dotacji jest ustalana w porozumieniu zawierającym między wojewodą a wójtem (burmistrzem, prezydentem), z uwzględnieniem w szczególności: liczby dzieci i młodzieży oraz innych osób wymagających

pomocy w zakresie dożywiania, konieczności rozwoju bazy żywniowej i dowozu posiłków, a także sytuacji finansową gmin¹⁵. Wojewoda w ramach przyznanej dotacji może uwzględnić środki na utworzenie nowego lub doposażenie istniejącego punktu przygotowywania lub wydawania posiłków. Może przyznać też środki na pokrycie kosztów dowozu posiłków do osób, którym taką formę pomocy przyznano¹⁶.

Do pomocy w zakresie dożywiania mają zastosowanie odpowiednio przepisy ustawy o pomocy społecznej. Dotyczy to w szczególności zasady przyznawania świadczeń w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁷.

DOŻYWIANIE W TRYBIE SZCZEGÓLNYM BEZ WYWIADU ŚRODOWISKOWEGO

Do końca 2008 r. nieodpłatna pomoc w ramach Programu mogła być przyznana wyłącznie osobom i rodzinom, których dochód nie przekraczał 150% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej¹⁸. Od 2009 r., w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko korzystające z zajęć w ramach rocznego przygotowywania przedszkolnego w szkole lub przedszkolu wyraża chęć zjedzenia posiłku, dyrektor placówki oświatowej udziela pomocy w formie posiłku, i informuje o tym właściwy ośrodek pomocy społecznej. W tej sytuacji nie jest wymagane ustalanie sytuacji rodziny oraz wydanie stosownej decyzji administracyjnej. Środki na zakup takich posiłków są przekazywane przez ośrodek pomocy społecznej na podstawie sporządzonej przez dyrektora szkoły (przedszkola) listy uczniów lub dzieci oraz liczby spożytych posiłków w przyjętym okresie rozliczeniowym. Liczba dzieci lub uczniów, którym udzielono pomocy na tych zasadach, nie mogła do 31 grudnia 2009 r. przekroczyć 10% liczby uczniów i dzieci dożywianych ogółem w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w danym miesiącu na podstawie wydanych decyzji administracyjnych¹⁹. Od 1 stycznia

¹⁵ Art. 14 ustawy o Programie dożywiania.

¹⁶ § 8-9 rozporządzenia w sprawie realizacji Programu.

¹⁷ Art. 106 ust. 1 i 4 oraz art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950) – od 1 października 2006 r. dla osoby samotnie gospodarującej obowiązuje kryterium dochodowe w wysokości nieprzekraczającej 477 zł, a dla osoby w rodzinie 351 zł.

¹⁹ Art. 6a ustawy o Programie dożywiania.

¹⁴ Art. 3 pkt 1 ustawy o Programie dożywiania i §6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.).

2010 r. liczba dzieci objętych dożywianiem w tym trybie nie może przekroczyć 20% uczniów i dzieci dożywianych ogółem na terenie gminy.

ZASADY REALIZACJI PROGRAMU

Zgodnie z kierunkami realizacji Programu na lata 2007-2009 przyjętymi przez Radę Ministrów, należało podejmować działania mające na celu²⁰:

- zmniejszenie liczby wydawanych posiłków w postaci bułki, kanapki i gorącego napoju na rzecz zwiększenia liczby wydawanych posiłków gorących;
- zwiększenie liczby wydawanych posiłków gorących, w tym w formie pełnego obiadu;
- zapewnienie posiłku osobom nieobjętym dożywianiem z różnych powodów, w szczególności z powodu braku warunków technicznych, braku wyrażenia zgody przez rodzica lub opiekuna prawnego dziecka wymagającego pomocy na udzielenie pomocy w formie dożywiania lub z powodu uniemożliwienia przez rodzica lub opiekuna prawnego dziecka przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ze sprawozdań z realizacji Programu w latach 2006-2008, przedkładanych Sejmowi RP przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wynika, że zdecydowanie więcej osób objętych jest pomocą w formie zasiłku celowego niż pomocą w formie posiłku. Zjawisko to występowało również w województwie małopolskim, w którym według sprawozdań Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2007-2008 z zasiłków korzystało ok. 57% osób korzystających z pomocy w ramach Programu, a wydatki na ten cel stanowiły ok. 38% wydatków na realizację Programu ogółem. Dane te świadczą, że sposób realizacji Programu odbiegał znacząco od przyjętych założeń, polegających na udzielaniu pomocy przede wszystkim w formie posiłku.

Do przeciwdziałania wydatkowaniu środków Programu na zasiłki zamiast na pomoc w formie gorącego posiłku, zobowiązał wojewodów Jarosław Duda – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²¹. W kwietniu 2009 r. Wojewoda Małopolski poinformował wójtów, burmistrzów i prezydentów gmin, że dokonano podziału środków budżetu państwa na realizację Programu w 2009 r., ustalając następujące zasady:

- dotacja do kosztu jednego posiłku wynosi maksymalnie 80% kwoty 4,50 zł;
- o dofinansowanie realizacji Programu w wysokości powyżej 60% jego kosztu, mogą starać się jedynie te jednostki samorządu terytorialnego, które dożywiają dzieci i młodzież wyłącznie w formie gorącego posiłku;
- przy podziale dotacji nie uwzględniono zgłaszanego zapotrzebowania na środki finansowe przeznaczone na doposażenie punktów przygotowania lub wydawania posiłków;
- korzystanie z produktów spożywczych z Banku Żywności, Caritas oraz Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej obniża koszty realizacji Programu oraz urozmaica i wzbogaca przygotowywane posiłki, przekładając się na zmniejszenie lub utrzymanie na dotychczasowym poziomie kosztu realizacji Programu;
- wygosparowane wolne środki finansowe przeznaczone zostaną na zwiększenie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego, które dołączą do grona samorządów udzielających pomocy wyłącznie w formie gorącego posiłku, a także tych jednostek, które wykażą się nawiązaniem współpracy z Bankiem Żywności, Caritas lub Polskim Komitetem Pomocy Społecznej.

JAKOŚĆ ŻYWIENIA

W sprawozdaniach z realizacji Programu za lata 2006-2008 składanych Sejmowi RP nie odnoszono się do jakości posiłków finansowanych w ramach Programu. Zagadnienie to nie było przedmiotem kontroli i analiz, zarówno w kraju, jak i w województwie małopolskim. Dopiero w I kwartale 2009 r., dietetyk ze Szpitala Uniwersyteckiego w Krakowie dokonał – na zlecenie Wojewody Małopolskiego – oceny sposobu żywienia dzieci w kilku gminach na podstawie kilkudziesięciu dostarczonych jadłospisów. W wyniku tej analizy stwierdził liczne nieprawidłowości w żywieniu dzieci, polegające na zbyt niskiej kaloryczności i braku urozmaicenia posiłków²². Na spotkaniu Wojewody Małopolskiego z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego w marcu 2009 r. przedstawiono wyniki kontroli oceny sposobu żywienia uczniów oraz zaprezentowano zasady prawidłowego żywienia dzieci i młodzieży szkolnej, w tym przykładowe jadłospisy.

²⁰ Uchwała Nr 95 z dnia 13 czerwca 2006 r. (M.P. Nr 42, poz. 452), uchwała Nr 126/2007 z 17 lipca 2007 r. (M.P. Nr 45, poz. 533) i uchwała Nr 125 z dnia 10 czerwca 2008 r. (M.P. Nr 48, poz. 430).

²¹ Pismo DPS VI-074-26/1801/JŁ/08 z 9 maja 2008 r.

²² „Wojewoda odkrył pasztet w szkolnych obiadach” – Gazeta Wyborcza (Kraków) z 28.04.2009 r.

3.2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.2.1. STRATEGIE I PROGRAMY GMIN OBEJMUJĄCE PROBLEMATYKĘ DOŻYWIANIA

- Problematyka dożywiania została uwzględniona przez pięć z siedmiu kontrolowanych gmin w strategiach rozwiązywania problemów społecznych, stanowiących podstawowy dokument w zakresie kształtowania polityki pomocy społecznej w gminie (Brzesko, Korzenna, Kraków, Wieliczka i Zakliczyn)²³, przy czym w żadnej z tych strategii nie odniesiono się wprost do Programu, chociaż większość rodzin objętych pomocą socjalną w tych gminach korzystała z takiej pomocy²⁴.
- Postęp działań w obszarze dożywiania monitorowano zaledwie w dwóch gminach (Brzesko i Kraków), przy czym tylko w Krakowie odbywało się to w formie specjalnych sprawozdań, przedkładanych Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Rady Miasta Krakowa przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.
- Danych o realizacji Programu i potrzebach w tym zakresie nie zawierały również sprawozdania z działalności ośrodków pomocy społecznej przedkładanych radom gmin. Zaledwie w dwóch gminach w sprawozdaniach w ogóle odniesiono się do Programu (Kraków i Wielka Wieś), przy czym ograniczono się tylko do zestawienia liczb informujących o skali i wartości pomocy udzielanej w tym trybie.
- Problematykę dożywiania uwzględniono w systemach profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną dwóch gmin (Brzesko i Wieliczka)²⁵, przy czym żadna z siedmiu kontrolowanych gmin nie skorzystała z możliwości uchwalenia i realizacji lokalnych programów pomocy społecznej, obejmujących problematykę dożywiania²⁶.
- Zaledwie dwie gminy (Brzesko i Kraków) przystąpiły jesienią 2008 r. do wieloletniego programu „Globalna strategia WHO dotycząca diety, aktywności fizycznej i zdrowia”. Program ten realizowany był przede wszystkim poprzez upowszechnianie na zajęciach lekcyjnych zasad prawidłowego żywienia, a także ograniczenie dostępności niezdrowych słodczy, barwionych napojów gazowanych oraz przekąsek ziemniaczanych w sklepikach szkolnych. Prezydent Miasta Krakowa powołał Zespół Zadaniowy, który opracował projekty i programy dotyczące upowszechniania wśród dzieci i młodzieży zasad prawidłowego żywienia. Jednym z takich projektów była kampania „Zdrowo jem, zdrowo żyję” przeprowadzona w Krakowie we wrześniu 2009 r. przeprowadzono kampanię.
- Poziom uczestnictwa szkół w projektach i programach mających na celu popularyzację zdrowego stylu życia, w tym zasad zdrowego żywienia, był niewielki. Największe zaangażowanie w tym zakresie wykazały szkoły w Krakowie i w gminie Klucze. W Krakowie aż 73 szkoły

²³ Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej – opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

²⁴ Dane dotyczące liczby osób objętych pomocą socjalną ogółem, w tym liczby osób objętych Programem, w kontrolowanych gminach, w latach 2006-2008 i w I półroczu 2009 r. przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji.

²⁵ Uchwalonych na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej.

²⁶ Na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

uczestniczyły w programie „Trzymaj formę!”²⁷, a 33 otrzymały certyfikat „Szkoła promująca zdrowie”²⁸. W gminie Klucze w programach tych uczestniczyło sześć z jedenastu szkół. Ponadto w Krakowie od 2008 r. blisko 1000 uczniów szkół podstawowych objęto programami profilaktycznymi z zakresu zwalczania nadwagi i otyłości. W pozostałych gminach uczestnictwo szkół w takich programach i akcjach było jednostkowe. Na przykład w gminie Wieliczka tylko 3 na 26 gminnych placówek oświatowych brało udział w programach „Trzymaj formę!” i „Szkoła promująca zdrowie”.

Samo uczestnictwo placówki oświatowej w programach promujących zdrowe żywienie nie zawsze gwarantuje właściwy sposób żywienia dzieci i młodzieży. Na przykład Szkoła Podstawowa w Golkowicach uczestniczyła w programie „Szkoła promująca zdrowie”, a w trakcie kontroli NIK okazało się, że uczniowie tej szkoły, będący podopiecznymi ośrodka pomocy społecznej, byli dożywiani drożdżówkami.

3.2.2. RZETELNOŚĆ ROZPOZNANIA POTRZEB W ZAKRESIE DOŻYWIANIA ORAZ STOPNIA ICH ZASPOKOJENIA

3.2.2.1. LICZBA OSÓB I RODZIN OBJĘTYCH PROGRAMEM

- Działania gmin dotyczące rozpoznania potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopnia ich zaspokojenia były niewystarczające, przez co realizacja jednego z celów Programu, polegającego na ograniczaniu zjawiska niedożywienia, była niezadowolająca w czterech z siedmiu kontrolowanych gmin (Klucze, Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn).
- Program odgrywał w kontrolowanym okresie istotną rolę w systemach finansowania opieki społecznej gmin województwa małopolskiego.

We wszystkich siedmiu kontrolowanych gminach z Programu korzystało powyżej 50% rodzin objętych pomocą ośrodków pomocy społecznej, przy czym w dwóch z tych gmin od 70% do 80% (Kraków i Klucze), a w gminie Korzenna nawet 91% rodzin. Zaznaczyć należy, że krąg osób uprawnionych do korzystania z Programu może być znacznie szerszy niż w przypadku innych świadczeń pomocy społecznej, ze względu na podniesiony do 150% próg dochodów, uprawniający do przyznania pomocy w tym trybie.

- Pomoc w ramach Programu przyznawano z reguły na wniosek osoby potrzebującej, w oparciu o rodzinny wywiad środowiskowy. Zbyt rzadko korzystano z możliwości wszczynania postępowania z urzędu w sprawie objęcia danej osoby pomocą, czy też z istniejącej od 2009 r. możliwości przyznawania dzieciom posiłków w trybie szczególnym, tj. bez wywiadu środowiskowego.
- W latach 2008-2009 liczba osób objętych pomocą w ramach Programu w województwie małopolskim zmniejszyła się ze 146 859 do 123 018 osób, tj. o 16,2%. Spadek ten wynikał przede wszystkim ze zmniejszającej się liczby uczniów w szkołach oraz wzrostu dochodu w rodzinach, przy utrzymującym się na tym samym poziomie od października 2006 r. kryterium dochodowym. Zauważalny przy tym jest wzrost liczby dzieci do lat 7 objętych Programem – z 16 593 w 2006 r. do 17 451 w 2009 r. – jako konsekwencja wzrostu liczby urodzeń w ostatnich latach.

Dane dotyczące liczby osób objętych Programem w latach 2006-2009, przedstawiono w tabeli nr 1.

- Kontrola wykazała, że zmniejszanie się liczby osób objętych Programem nie wynika tylko z przyczyn obiektywnych, takich jak wzrost dochodów, poprawa sytuacji materialnej czy utrzymywanie na tym samym poziomie od 2006 r. kryterium dochodowego, ale również z takich powodów jak:
 - niekorzystanie przez gminy z możliwości podwyższenia kryterium dochodowego powyżej 150%;
 - zła współpraca ośrodków pomocy społecznej z dyrektorami szkół i niewystarczające korzystanie z możliwości przyznawania uczniom posiłków bez procedur przewidzianych ustawą o pomocy społecznej;
 - niekorzystanie przez ośrodki pomocy społecznej z możliwości wszczynania postępowania z urzędu w przypadku, gdy znają złą

²⁷ Program „Trzymaj formę” współorganizowany jest przez Główny Inspektorat Sanitarny oraz Polską Federację Producentów Żywności Związek Pracodawców w ramach realizacji strategii WHO dotyczącej diety, aktywności fizycznej i zdrowia.

²⁸ Ruch szkół promujących zdrowie rozwija się w Europie od 15 lat i obejmuje obecnie 43 krajów stowarzyszonych w Europejskiej Sieci Szkół Promujących Zdrowie, którym wspólnie patronują Światowa Organizacja Zdrowia (Biuro Regionalne dla Europy), Rada Europy i Komisja Europejska.

Tabela nr 1. Liczba osób objętych Programem w województwie małopolskim według sprawozdań Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009.

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
I.	Liczba osób objętych programem ogółem ²⁹ , w tym	146 859	141 058	129 083	123 018	83,8
I.1.	Dzieci do 7 roku życia	16 593	18 270	17 896	17 451	105,2
I.2.	Uczniowie	78 575	72 954	65 654	62 337	79,3
I.3.	Osoby pozostałe	53 805	52 634	48 683	45 986	85,5

sytuację rodziny, ale oczekują się na formalny wniosek klienta;

- niezgodne z ustawą o ustanowieniu Programu ograniczanie kręgu jego adresatów.

3.2.2.2. KORZYSTANIE PRZEZ GMINY Z MOŻLIWOŚCI PODNOSZENIA KRYTERIUM DOCHODOWEGO

- Podwyższenie kryterium dochodowego przy przyznawaniu pomocy zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o Programie dożywiania ma sprzyjać zwiększeniu kręgu odbiorców pomocy. Ma to szczególne znaczenie w grupie dzieci, wśród których można skuteczniej realizować wszystkie cele Programu, wykraczające poza standardową pomoc społeczną. Tymczasem gminy województwa małopolskiego sporadycznie korzystały z tej możliwości.
- Z możliwości tej skorzystała: jedna gmina w 2006 r., siedem w 2007 r. i pięć gmin w 2008 r., co stanowiło zaledwie 0,5%, 3,8% i 2,7% wszystkich gmin Małopolski (182), podczas gdy wskaźnik ten dla wszystkich gmin w kraju wynosił, odpowiednio, 11,5%, 12,4% i 12,2%³⁰. W 2009 r. kryterium dochodowe podniosło 13 gmin małopolskich, co stanowiło 7,1% gmin uczestniczących w Programie.
- Kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, od którego uzależniona była pomoc w ramach Programu, podniesiono w czterech z siedmiu kon-

troloowanych gmin (do 200% – Brzesko, Kraków, Wieliczka i do 250% – Klucze). Kontrola wykazała, że podniesienie kryterium dochodowego wpłynęło na zwiększenie liczby osób objętych Programem w Brzesku i w Krakowie. W Wieliczce nie miało to istotnego wpływu na liczbę beneficjentów pomocy, gdyż osoby dorosłe nie korzystały z dożywiania w formie posiłków, a dożywianie dzieci i młodzieży było ograniczone, przede wszystkim ze względu na niechęć z korzystania z dożywiania w formie drożdżówki i kanapki, którą prowadzono w większości szkół³¹.

- W gminie Klucze podniesienie kryterium dochodowego do 250% nie miało żadnego znaczenia dla zwiększenia kręgu uprawnionych do korzystania z pomocy w ramach Programu. Ustalona w tym przypadku częściowa odpłatność w wysokości 2,50 zł za posiłek była tylko o 0,20 zł mniejsza niż koszt posiłku dla uczniów w szkole (2,70 zł)³².

3.2.2.3. DOŻYWIANIE DZIECI I MŁODZIEŻY NA PODSTAWIE DECYZJI DYREKTORA PLACÓWKI OŚWIATOWEJ

- Zgodnie z art. 6a ustawy o Programie dożywiania, od 1 stycznia 2009 r. dyrektor szkoły lub przedszkola mógł w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko korzystające z zajęć w ramach rocznego przygotowania przedszkolnego wyrażało chęć zjedzenia posiłku, udzielić pomocy w formie posiłku. W takich przypadkach nie było wymagane ustalanie sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowi-

²⁹ Liczba osób objętych Programem jest niższa niż suma poszczególnych grup osób objętych Programem, ze względu na sytuację, w których jedna osoba korzystająca z pomocy w danym roku kwalifikowana jest w dwóch grupach, jak np. „dzieci do 7 roku życia” w I półroczu i „uczniowie” w II półroczu.

³⁰ Według danych zawartych w sprawozdaniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej z realizacji Programu w latach 2006-2008, składanych Sejmowi RP.

³¹ Więcej, zobacz w pkt 3.2.3. informacji.

³² Zgodnie z uchwałą Nr XVI/ 96 /07 Rady Gminy Klucze z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie zasad korzystania ze stołówek szkolnych. Dlatego też uchwałą Nr XXXVIII/303/2009 Rady Gminy Klucze z dnia 25 sierpnia 2009 r. ustalono pełną odpłatność za posiłki przy kryterium dochodowym powyżej 150%.

skowego oraz wydanie przez ośrodek pomocy społecznej decyzji administracyjnej.

- Według sprawozdań składanych przez gminy Wojewodzie Małopolskiemu posiłki w tej formie przyznawano w 2009 r. w 108 gminach spośród 182 gmin uczestniczących w Programie (59,3%). Pomocą tą objęto 2 126 uczniów i przedszkolaków, co stanowiło zaledwie 3,5% dzieci objętych dożywianiem w przedszkolach i szkołach na zwykłych zasadach (61 467). Zgodnie z art. 6a ust. 4 ustawy o Programie dożywiania w 2009 r. pomocą w tym trybie można było objąć do 10% dożywianych uczniów.
- W I półroczu 2009 r. z możliwości dożywiania uczniów w tym trybie skorzystano w pięciu z siedmiu kontrolowanych gmin (Korzenna, Kraków, Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn). Stwierdzono przy tym, że tylko w Krakowie, w związku z rozszerzeniem możliwości udzielania pomocy w ramach Programu od 1 stycznia 2009 r., ośrodek pomocy społecznej nawiązał ścisłą współpracę z placówkami oświatowymi i przekazał im stosowne informacje oraz określił zasady przyznawania i rozliczania udzielanej w tym trybie pomocy. Posiłki na podstawie art. 6a ustawy o Programie dożywiania rozpoczęto wydawać w Krakowie już od lutego 2009 r. W I półroczu 2009 r. zapewniono posiłki dla 108 uczniów z 42 szkół, tj. 2,9% dzieci i uczniów dożywianych na zwykłych zasadach. W pozostałych czterech gminach posiłki w tym trybie przyznawano zaledwie w jednej szkole na ich terenie. W gminie Korzenna pomocą w tej formie objęto 27 uczniów zgłoszonych przez dyrektora jednej z dziewiętnastu szkół, co stanowiło 37% uczniów dożywianych w tej szkole na zwykłych zasadach oraz 3% dożywianych dzieci i uczniów w gminie. Natomiast w szkołach z gmin Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn posiłki w tym trybie wydawano maksymalnie trojgu uczniom.
- Posiłków na podstawie art. 6a ustawy o Programie dożywiania nie przyznawano w gminach Brzesko i Klucze. W gminie Brzesko nie zachodziła konieczność obejmowania pomocą dzieci i młodzieży szkolnej w tym trybie, gdyż posiłki zapewniono wszystkim potrzebującym. Krąg adresatów pomocy zwiększono tam poprzez przyznanie posiłków osobom i rodzinom, o dochodzie do 200% kryterium dochodowego. Miejski OPS w Brzesku nawiązał bardzo dobrą współpracę z placówkami oświatowymi, wskutek czego w latach 2006-2008 i w I półroczu 2009 r. aż ok. 70% dożywianych w gminie w ramach Programu uczniów zostało objętych pomocą na wnioski dyrektorów tych placówek.
- W gminie Klucze stwierdzono, że uczniów nie objęto dożywianiem na tych zasadach, pomimo iż zachodziły okoliczności uzasadniające przyznanie im takiej pomocy. Dotyczyło to m.in. 29 uczniów, którzy w okresie styczeń-marzec 2009 r. pozostawali bez posiłku w szkołach, gdyż z końcem 2008 r. upłynął okres, na który przyznano im posiłki decyzją administracyjną. Dyrektorzy szkół nie przyznali tym uczniom posiłków w trybie „bez wywiadu środowiskowego”, a OPS czekał na formalne wnioski rodziców w sprawie przyznania nowych świadczeń, co nastąpiło dopiero w kwietniu 2009 r.
- Większość dzieci korzystających z posiłków w tym trybie pochodziła z rodzin nieobjętych wcześniej pomocą socjalną. Na przykład spośród 68 analizowanych przypadków objęcia dożywianiem uczniów na terenie działania MOPS w Krakowie, aż 55 zgłoszeń (81%) dotyczyło uczniów pochodzących z rodzin niekorzystających dotychczas z pomocy, 11 – uczniów z rodzin objętych wcześniej pomocą MOPS, a jedno – 2 uczniów z rodziny objętej pomocą MOPS na dożywianie w chwili zgłoszenia przez dyrektora.
- Obowiązujące przepisy – zarówno w zakresie Programu, jak i pomocy społecznej – nie zobowiązują służb pomocy społecznej do ustalania sytuacji rodzinnej i materialnej rodziny, z której pochodzi dziecko objęte pomocą w trybie szczególnym. Wyniki kontroli wskazują jednak na zasadność podjęcia przez nie działań w celu ustalenia, czy rodzinę należałoby objąć pomocą, w przypadku gdy dziecko dożywiane jest przez kilka miesięcy w trybie „bez wywiadu środowiskowego”. Kontrola wykazała, że 10 spośród 68 objętych analizą uczniów dożywianych było w Krakowie przez 5 miesięcy, a pracownicy socjalni nie podjęli żadnych udokumentowanych działań w celu ustalenia ich sytuacji materialnej i rodzinnej. Zauważyć należy, że w przypadku innej komórki organizacyjnej (Filii) tego Ośrodka, we wszystkich 28 analizowanych przypadkach przyznania uczniowi posiłku bez wywiadu pracownicy socjalni kontaktowali się z pedagogiem bądź dyrektorem szkoły, ustalając, czy rodzina nie wymaga interwencji socjalnej. W efekcie tych działań ustalono, że rodziny 22 dzieci nie wymagają

interwencji³³, w 3 przypadkach stwierdzono, że pomoc na zwykłych zasadach nie jest możliwa ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego, a pozostałym 3 dzieciom przyznano posiłki decyzją administracyjną.

- Izba negatywnie ocenia przypadki obejmowania pomocą w trybie art. 6a ustawy o ustanowieniu Programu w sytuacjach, w których uczniowie powinni być objęci dożywianiem na zwykłych zasadach. W trakcie kontroli stwierdzono dwa takie przypadki (Kraków i Korzenna³⁴). W Krakowie, od maja do czerwca 2009 r. dyrektor szkoły przyznał posiłki dwojgu uczniom z jednej rodziny, objętej już pomocą MOPS. Rodzinie przyznano, w ramach Programu zasiłki celowe na zakup żywności w okresie od marca do czerwca 2009 r., w łącznej wysokości 800 zł. Pomimo że dzieci uczęszczały do szkoły, w której prowadzono dożywianie, nie przyznano im gorących posiłków.

3.2.2.4. WSZCZYNIANIE PRZEZ OŚRODKI POMOCY SPOŁECZNEJ POSTĘPOWAŃ Z URZĘDU

- W OPS w Kluczach stwierdzono przypadki niezapewnienia uczniom posiłków przez cały rok szkolny, na co miała wpływ stosowana praktyka ich przyznawania decyzjami na okres wrzesień-grudzień i styczeń-czerwiec. W związku z powyższym kontynuacja świadczenia w nowym roku wymagała dodatkowego postępowania, prowadzonego na wniosek strony. W przypadku wygaśnięcia dotychczasowego świadczenia w OPS nie wszczynano postępowania w sprawie udzielenia pomocy z urzędu. Na przykład na wniosek z 27 marca 2008 r. dziecku przyznano posiłek w Gimnazjum w Kluczach w okresie od 7 kwietnia do 30 czerwca 2008 r., po czym – na wniosek z 19 września 2008 r. – od 1 października do 31 grudnia 2008 r. Kolejne posiłki temu dziecku przyznano od 19 maja do 30 czerwca 2009 r.
- W GOPS w Korzennej nie wszczęto w 2008 r. postępowania w sprawie objęcia dożywianiem siedmioosobowej rodziny, chociaż Ośrodek posiadał informacje, że rodzinę tę należałoby objąć dożywianiem. Według opinii dyrektora szkoły dzieciom z rodziny „brakuje przyborów, książek, dzieci są zaniedbane, często są niedomyte (...)

³³ Sytuacje te dotyczyły głównie dzieci z rodzin, które przejściowo znalazły się w trudnej sytuacji finansowej oraz uczniów, którzy nie mieli wykupionych obiadów, a do późnych godzin popołudniowych przebywały w świetlicy szkolnej.

³⁴ Opis nieprawidłowości stwierdzonej na terenie Gminy Korzenna zawarto w pkt 3.2.2.5. informacji.

Pomimo wielokrotnych obietnic matka nie złożyła wniosku o dożywianie dla dzieci uczących się w szkole, a z obserwacji wynika, że chętnie skorzystałby z posiłku”.

- W MOPS w Krakowie nie wszczęto postępowania w sprawie przyznania dwóm rodzinom świadczeń w ramach Programu, mimo że ich sytuacja uzasadniała kontynuację dożywiania. Pomocą w formie gorącego posiłku w szkole w okresie od września 2008 r. do stycznia 2009 r. nie objęto córki klientki, pomimo że w poprzednim roku szkolnym korzystała z dożywiania w szkole, a rodzina objęta była pomocą społeczną. Natomiast syna innej klientki nie objęto pomocą w formie posiłku w roku szkolnym 2009/2010, chociaż rodzina była zagrożona patologią i była pod nadzorem kuratora.
- W GOPS w Zakliczynie nie objęto pomocą w formie posiłków dzieci z sześciu rodzin o niskich dochodach. Rodziny te, po wygaśnięciu dotychczasowych świadczeń, nie złożyły nowego wniosku o przyznanie świadczenia.

3.2.2.5. OGRANICZANIE KRĘGU ADRESATÓW PROGRAMU

- W dwóch kontrolowanych gminach, stwierdzono przypadki ograniczenia kręgu osób, do których adresowana była pomoc w ramach Programu (Brzesko i Korzenna).
- W gminie Brzesko pomocą w ramach Programu objęto wyłącznie przedszkolaków i uczniów, poprzez zapewnienie posiłków w placówkach oświatowych. Pozostali adresaci Programu, tj. dzieci do lat 7, które nieuczęszczające do przedszkola oraz osoby dorosłe, objęci byli pomocą na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej (zasiłki celowe, pomoc rzeczowa). W ocenie NIK było to zasadne, ale nie zapewniało posiłku wszystkim osobom znajdującym się w sytuacjach wskazanych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Kontrola wykazała, że w 7 rodzinach, w których dochód na osobę nie przekraczał 351 zł (100% kryterium dochodowego) pomocą w ramach Programu objęto tylko 11 osób (dzieci i uczniowie), a 28 osobom – pozostałym członkom rodziny – nie udzielono żadnej pomocy, poza tzw. „pracą socjalną”, polegającą na poinformowaniu o możliwości uzyskania pomocy żywnościowej z Caritas.
- Uchwałą Nr XXX/182/2005 Rady Gminy Korzenna z 29 grudnia 2005 r., a następnie uchwałą

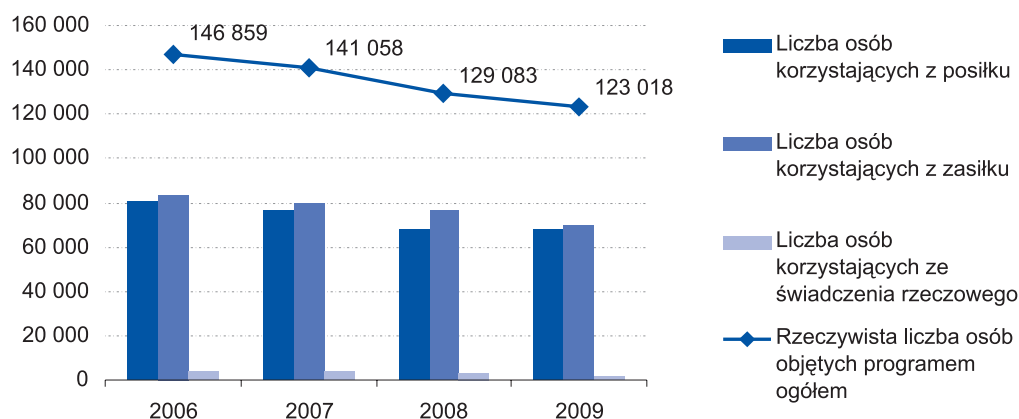
Nr VI/22/2007 z 12 lutego 2007 r., wprowadzono zasadę, że pomoc bezpłatna przysługuje wyłącznie uczniom spełniającym kryteria dochodowe z art. 5 ust. 1 ustawy o Programie dożywiania, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 7 pkt 2-15 ustawy o pomocy społecznej. Tymczasem możliwości wprowadzania przez rady gminy jakichkolwiek ograniczeń adresatów pomocy nie przewidywała ani ustawa o Programie dożywiania, ani ustawa o pomocy społecznej. Na podstawie tej uchwały odmówiono we wrześniu 2008 r.

pomocy w formie gorącego posiłku dziecku, które następnie w I półroczu 2009 r. dożywianiem objął dyrektor szkoły na podstawie art. 6a ustawy o Programie dożywiania.

3.2.3. FORMY POMOCY STOSOWANE W RAMACH PROGRAMU

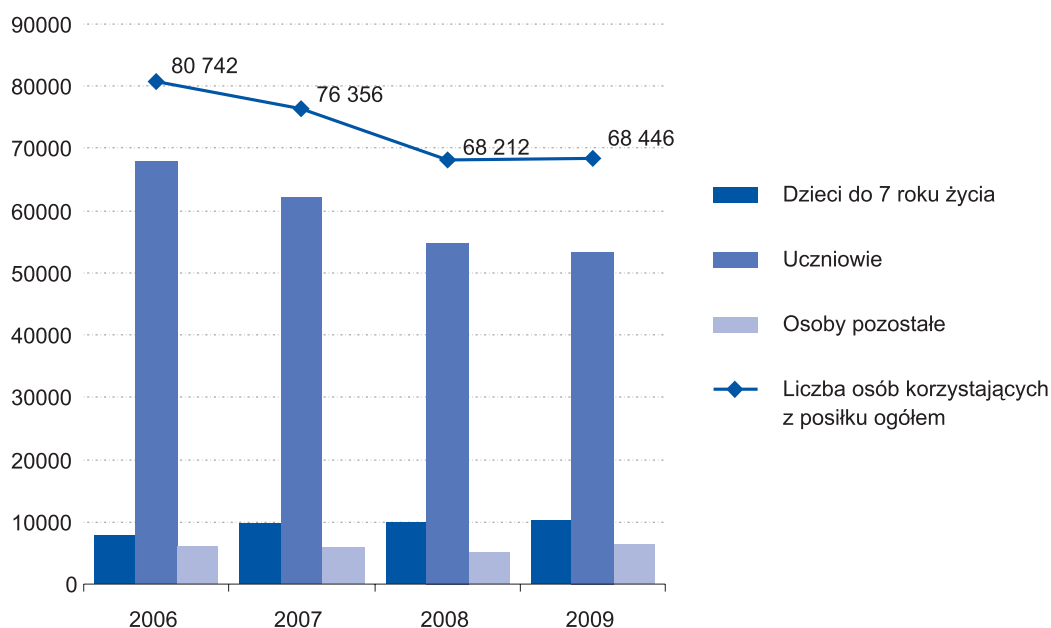
Według sprawozdań przedkładanych Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przez Wojewodę Małopolskiego, w latach 2006-2009 najwięcej osób korzystało z pomocy udzielanej w formie zasiłków celowych na zakup żywności/posiłku.

Wykres nr 1. Liczba osób objętych w ramach Programu pomocą według poszczególnych form świadczeń



Źródło: sprawozdania Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009

Wykres nr 2. Liczba osób objętych w ramach Programu pomocą w formie posiłku według poszczególnych grup adresatów



Źródło: sprawozdania Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009

3.2.3.1. ŚWIADCZENIA W FORMIE POSIŁKÓW

W latach 2006-2009 liczba osób korzystających z posiłków zmniejszyła się z 80 742 do 68 446 osób, i stanowiła w tym okresie ok. 55% wszystkich osób objętych Programem w województwie małopolskim. Spadek ten dotyczył głównie uczniów dożywianych w szkołach, których liczba w tym okresie zmniejszyła się aż o 21,2% – z 67 856 do 53 469 osób. W okresie tym wzrosła natomiast liczba dożywianych dzieci do lat 7 – z 7 877 do 10 124 (o 28,5%) i osób dorosłych – z 5 980 do 6 423 (o 7,4%).

- Za zadowolający należy uznać stopień zapewnienia gorącego posiłku dzieciom do lat 7. W latach 2006-2009 udział dzieci korzystających z gorącego posiłku wzrósł z 84% do 89,2%, przy czym z 34,2% do 27,2% spadł udział dzieci, którym zapewniono całodienne żywienie. Wzrost liczby dożywianych w tej grupie wiekowej dzieci wynika ze zwiększenia się liczby urodzeń w ostatnich latach i wzrostu liczby dzieci w przedszkolach. Natomiast zmniejszenie się udziału dzieci, którym zapewniono całodienne żywienie, jest następstwem zmiany struktury placówek przedszkolnych, tj. większej liczby placówek zapewniających opiekę w mniejszym wymiarze czasu niż dotychczas, tj. 4-6 godzin dziennie.
- W latach 2006-2009 znacząco, bo z 76% do 85,5%, wzrósł udział uczniów, którym zapewniono gorący posiłek, w tym z 43% do 46,7% w formie całodniowego żywienia bądź pełnego obiadu. Udział uczniów dożywianych w formie jednego gorącego dania wzrósł natomiast z 33% do 38,9%. Pomimo spadku z 27,7% do 20% udziału uczniów dożywianych w formie bułki/kanapki, w ocenie NIK liczba uczniów dożywianych w tej formie jest nadal zbyt wysoka³⁵.
- Zaledwie w trzech z siedmiu kontrolowanych gmin (Klucze, Korzenna i Kraków) wszystkim uczniom dożywianym w szkołach zapewniono gorący posiłek.
 - W gminie Korzenna od września 2007 r. podawano uczniom posiłki jednodaniowe, dowożone do wszystkich szkół z kuchni utworzonej przy Centrum Kultury w Korzennej. Wcześniej dożywiane zlecano firmom cateringowym, przy czym, w wyniku nieuzasad-

nionych zaniechań, w okresie maj-czerwiec 2006 r. uczniów nie dożywiano, gdyż 30 kwietnia 2006 r. wygasła umowa z dostawcą posiłków, a w OPS w Korzennej nie przedsięwzięto wcześniej odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia kontynuacji żywienia.

- W gminie Kraków od 2008 r. dożywianie uczniów odbywało się wyłącznie w formie gorącego posiłku, przy czym udział uczniów korzystających z całodziennego dożywiania bądź pełnego obiadu zmniejszył się z 97,9% w 2006 r. do 90,2% w 2009 r., na korzyść posiłków jednodaniowych.
- W pozostałych czterech gminach (Brzesko, Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn) uczniów dożywiano zarówno gorącym posiłkiem, jak i bułkami, kanapkami, czy drożdżówkami.
- W gminie Brzesko liczba uczniów objętych Programem, którym zapewniono pełny obiad, zwiększyła się w latach 2006-2009 z 92,8% do 93,3%, pozostałe dzieci (z 3 szkół) dożywiano w formie kanapek i drożdżówek, przy czym w 2009 r. uruchomiono kolejną stołówkę w Szkole Podstawowej w Buczu, co pozwoli na wyeliminowanie dożywiania „suchym prowiantem”.
- W trzech gminach nie podjęto działań w celu zapewnienia gorącego posiłku we wszystkich szkołach, a tym samym wyeliminowania dożywiania drożdżówkami/kanapkami, co było sprzeczne z celami Programu. I tak:
 - W gminie Zakliczyn dożywianie zorganizowano we wszystkich dziewięciu placówkach oświatowych, których organem założycielskim jest Gmina, przy czym pełny obiad zapewniono jedynie w 3 największych placówkach, posiłek jednodaniowy w dwóch, a w czterech placówkach posiłki śniadaniowe (bułki, drożdżówki, kanapki, jogurty). Udział uczniów dożywianych gorącym posiłkiem zmniejszył się z 83,4% w 2006 r. do 60,8% w 2009 r.;
 - w gminie Wieliczka dożywianie zorganizowano we wszystkich placówkach oświatowych na jej terenie, przy czym zaledwie w 7 z 26 placówek oświatowych dożywiano gorącym daniem, a w pozostałych przypadkach przeważającą formą żywienia uczniów była kanapka lub drożdżówka. Szczególnie negatywnym zjawiskiem była stwierdzona w pięciu

³⁵ W wyliczeniu udziału procentowego w poszczególnych typach posiłków, nie uwzględniono 2 126 dzieci dożywianych w 2009 r. na podstawie art. 6a ustawy o ustanowieniu Programu, gdyż w sprawozdaniach z pomocy w tym trybie nie wyszczególniono rodzajów posiłków.

szkołach praktyka uzupełniania posiłków takimi słodyczami jak: ciastka oblewane czekoladą, kremy czekoladowo-orzechowe, batony i rogaliki czekoladowe. Udział uczniów dożywianych gorącym posiłkiem nieznacznie się zwiększył z 61,5% w 2006 r. do 66,9% w 2009 r.;

- w gminie Wielka Wieś zaledwie w dwóch z siedmiu placówek oświatowych dożywiano gorącym daniem, a w pozostałych przypadkach przeważającą formą żywienia uczniów była drożdżówka. Udział uczniów dożywianych gorącym posiłkiem zwiększył się z 35,8% w 2006 r. do 47,1% w 2009 r.
- Dożywianie znacznej części uczniów kanapką/drożdżówką dotyczyło przede wszystkim dzieci z małych szkół wiejskich, przy czym nie wynikało jedynie z trudności organizacyjnych, ale z braku jakichkolwiek działań gmin zmierzających do zmiany tego stanu. Dopiero w 2009 r., w związku ze zmianą zasad udzielania dotacji na realizację Programu przez Wojewodę Małopolskiego i w trakcie kontroli NIK w wymienionych wyżej gminach podjęto kroki by zapewnić gorący posiłek w kolejnych szkołach.

Dożywianie uczniów bułkami i drożdżówkami jest nie tylko sprzeczne z zasadami prawidłowego żywienia, a tym samym z celami Programu, ale skutkuje też niechęcią rodziców i dzieci do korzystania z tej formy pomocy, ze względu na ich stygmatyzację, gdyż dożywianiem w tej formie obejmowano zazwyczaj wyłącznie podopiecznych ośrodków pomocy społecznej.

- W gminie Wieliczka stwierdzono przypadki odmowy świadczeń w formie posiłku ze względu na „napiętnowanie” dzieci. Zauważyć należy, że w gminach, w których znaczący udział miały posiłki w formie bułki czy drożdżówki, bardzo mała była liczba dożywianych uczniów w ramach Programu. W 2008 r. w gminie Wielka Wieś Programem objętych było 124 uczniów, z czego zaledwie 46 w formie posiłku, w tym 24 w formie kanapki/drożdżówki. Z kolei w gminie Wieliczka posiłek zapewniono zaledwie 336 spośród 522 uczniów uczestniczących w Programie, w tym 203 w formie kanapki czy drożdżówki. W związku z uruchomieniem w szkołach kolejnych stołów

wiek sytuacja w tych gminach nieznacznie polepszyła się już w roku szkolnym 2009/2010. Tym niemniej w jednej ze szkół w gminie Wielka Wieś od września 2009 r. gorący posiłek zapewniono wyłącznie dzieciom objętym pomocą społeczną, gdyż wcześniej nie podjęto skutecznych działań zachęcających rodziców, aby ich dzieci korzystały z posiłków w szkole.

DOŻYWIANIE W OKRESIE PRZERW W NAUCE

- Zaledwie w jednej z siedmiu gmin podejmowano skuteczne działania zmierzające do zapewnienia gorącego posiłku dzieciom i uczniom w okresie przerw od nauki. Na okres ferii i wakacji w Krakowie przyznawano dzieciom gorący posiłek w barze mlecznym wskazanym przez MOPS w Krakowie, zwiększano też kwotę zasiłku celowego na zakup żywności w tym czasie. Natomiast w gminie Klucze dożywianie w formie posiłków w latach 2006-2009 zapewniono jedynie w okresie ferii w jednej ze szkół.
- Ustalenia kontroli wskazują też, że pomoc w formie zasiłków celowych na zakup żywności, udzielana rodzinom przez pięć kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej (Brzesko, Korzenna, Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn) była nieznaczna w okresie ferii i wakacji. Na przykład w gminie Brzesko zaledwie 5 z 47 dzieci z rodzin objętych analizą NIK, i korzystających w latach 2008-2009 z dożywiania, skorzystało z dofinansowania wypoczynku w okresie wakacyjnym. Z kolei w gminie Klucze w 2009 r. zasiłkami celowymi na zakup żywności w okresie wakacji objęto 61 uczniów, co stanowiło 27,3% dzieci korzystających z dożywiania w I półroczu 2009 r.

ZAPEWNIENIE POSIŁKÓW OSOBOM DOROSŁYM

- W latach 2006-2009 z pomocy w formie posiłków korzystało w województwie małopolskim od 5 980 do 6 423 osób dorosłych osób, co stanowiło zaledwie od 11,1% do 14% wszystkich takich osób objętych Programem.
- Niewielka liczba osób dorosłych korzystających z posiłków wynikała przede wszystkim z dużego rozproszenia mieszkańców na terenach wiejskich, braku właściwej infrastruktury gastronomicznej, a także organizacji dożywiania osób dorosłych poza Programem.
- Najwięcej osób dorosłych, którym zapewniono posiłek w województwie małopolskim, bo ponad

50% w 2006 r., i 43,4% w 2009 r., pochodziło z Krakowa. MOPS w Krakowie zapewnił żywność w ponad 20 placówkach (barach i jadłodajni). W gminie Wieliczka gorące posiłki były wydawane osobom dorosłym przez Stowarzyszenie im. Brata Alojzego Kosiby, ale zapewniono je wyłącznie na terenie miasta Wieliczka. Od 2007 r. pomoc tę świadczone poza Programem ze środków własnych Gminy. W latach 2006-2009 z posiłków skorzystało, na podstawie decyzji M-GOPS, odpowiednio, 175, 106, 90 i 112 osób. Z kolei w gminie Brzesko wszystkie osoby potrzebujące kierowano do jadłodajni Caritas w Brzesku, finansowanej ze środków własnych gminy.

- W innych miejscowościach Gminy Wieliczka i Brzesko oraz na terenie pozostałych czterech kontrolowanych gmin (Klucze, Korzenna, Wielka Wieś i Zakliczyn), osobom dorosłym nie zapewniano świadczeń w formie posiłków w ogóle, przede wszystkim ze względu na trudności wynikające z dużego rozproszenia osób potrzebujących i brak odpowiednich punktów gastronomicznych na ich terenie.

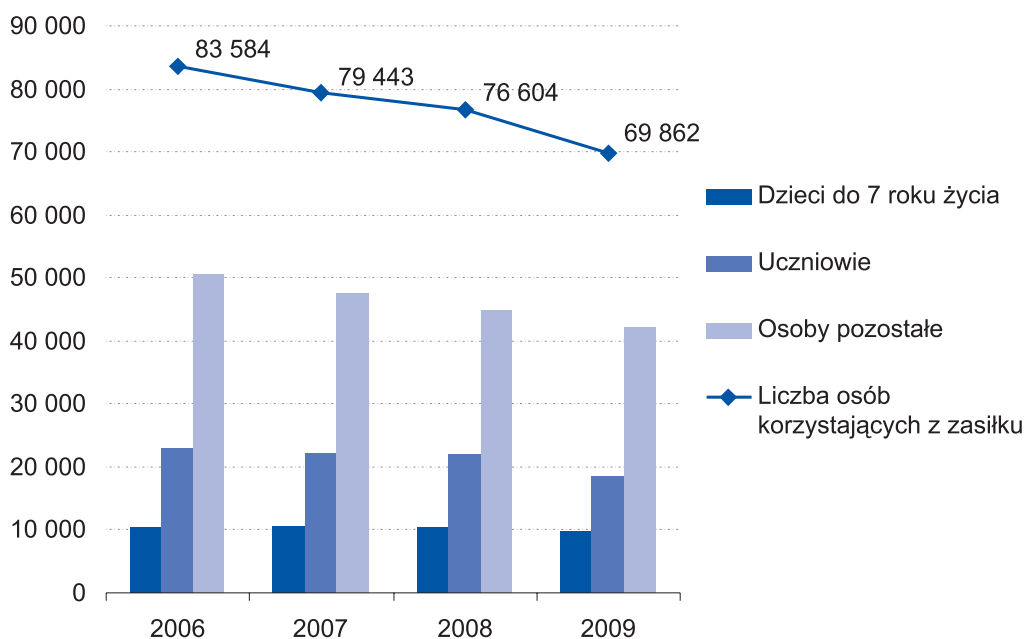
3.2.3.2. ŚWIADCZENIA W FORMIE ZASIŁKÓW CELOWYCH

- W latach 2006-2009 liczba osób korzystających z zasiłków celowych zmniejszyła się z 83 584 do

69 862, przy czym stanowiły one aż ok. 57% wszystkich osób objętych Programem w województwie małopolskim. Zauważyć należy, że liczba gmin zapewniających ze środków Programu wyłącznie posiłki zmniejszyła się z 16 w 2006 r. do 13 w 2009 r.

- Z zasiłków celowych na zakup żywności korzystały przede wszystkim osoby dorosłe, które stanowiły ok. 60% wszystkich osób objętych tą formą pomocy. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem było objęcie zasiłkami celowymi znacznego odsetka dzieci i młodzieży. Ustalenia kontroli wskazują, że nie wynika to wyłącznie z faktu, że zasiłek celowy przyznawany jest rodzinie (a nie pojedynczej osobie), w tym często obejmuje już dzieci dożywiane w szkołach, ale również z nierzetelnego, niegospodarnego, a czasami nielegalnego postępowania gmin i ośrodków pomocy społecznej, na co wpływ miały też sprzeczne interpretacje i wytyczne dotyczące świadczeń finansowanych w ramach Programu, co przedstawiono w pkt 3.2.4. informacji.
- Znaczący odsetek uczniów korzystających wyłącznie z zasiłków celowych na zakup żywności odnotowano w Krakowie, gdyż w latach 2006-2009 wynosił on, odpowiednio, 12,5%, 14,8%, 16,7% i 16,3% uczniów objętych Programem ogółem. Większość z nich stanowiła młodzież ze

Wykres nr 3. Liczba osób objętych w ramach Programu pomocą w formie zasiłków celowych według poszczególnych grup adresatów



Źródło: sprawozdania Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009

szkół ponadgimnazjalnych, przy czym zaledwie 30% takich placówek miało stołówki. Problem ten dotyczy przede wszystkim młodzieży w wieku, w którym niechętnie korzysta z posiłków w szkołach. Niemniej jednak, zgodnie z ustalonymi przez Radę Ministrów kierunkami realizacji Programu, należy podejmować działania w celu objęcia pomocą w formie posiłku osób nieobjętych dożywianiem z różnych powodów, w szczególności z powodu braku warunków technicznych, a także niewyrażenia zgody przez rodzica dziecka, które wymaga pomocy w formie dożywiania.

3.2.3.3. POMOC RZECZOWA

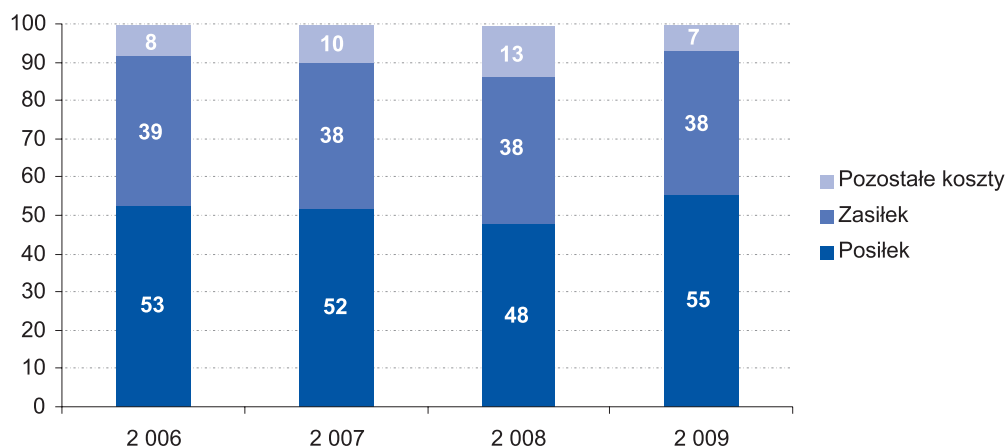
- W latach 2006-2009, ze świadczeń w formie pomocy rzeczowej skorzystało od 3 798 do 1 878 osób, co stanowiło zaledwie od 2,6% do 1,5% wszystkich osób korzystających z pomocy w ramach Programu ogółem w tym czasie.
- Niewielki stopień korzystania z tej formy pomocy wynikał przede wszystkim z trudności organizacyjnych, związanych z zakupem produktów żywnościowych, ich magazynowaniem oraz dystrybucją, co jest szczególnie utrudnione na terenach wiejskich. Ośrodki pomocy społecznej współpracowały z takimi organizacjami pozarządowymi jak, Caritas czy Polski Komitet Pomocy Społecznej, które prowadzą dystrybucję produktów żywnościowych z Banku Żywności w ramach programu PEAD³⁶. Wymóg kierowania podopiecznych ośrodków pomocy społecznej, korzystających z pomocy w ramach Programu, po pomoc rzeczową w ramach programu PEAD, wprowadził Wojewoda Małopolski od 2009 r.
- Zaledwie na terenie jednej gminy (Wielka Wieś) przyznawano pomoc rzeczową przez cały okres realizacji Programu. Z pomocy tej skorzystało od 39,7% w 2006 r. do 20,5% w 2009 r. osób objętych Programem w gminie. Z kolei w gminie Wieliczka pomoc rzeczową stosowano w latach 2006-2007, i objęto nią 26,2% i 21,5% osób korzystających wówczas z Programu. Pomocy w tej formie nie udzielano w trzech z siedmiu kontrolowanych gmin (Brzesko, Korzenna i Kraków).

W dwóch gminach miała ona charakter śladowy – w gminie Zakliczyn pomocą objęto zaledwie 23 osoby w 2006 r., a w gminie Klucze 8 osób w 2009 r.

3.2.4. WIELKOŚĆ WYDATKÓW OGÓŁEM, W TYM NA POSZCZEGÓLNE ŚWIADCZENIA

- Pomimo że liczba osób objętych pomocą systematycznie spadała, wydatki na realizację Programu w województwie małopolskim wzrosły z 50 946 tys. zł w 2006 r. do 59 195 tys. zł w 2008 r. Średnioroczna wartość pomocy na jedną osobę w tym okresie wzrosła o ok. 32%, tj. z 347 zł do 459 zł.
- W latach 2006-2009 wydatki na realizację Programu w województwie małopolskim wyniosły łącznie 218 747 tys. zł, z czego 73 993 tys. zł (33,8%) stanowiły środki własne gmin, a 144 754 tys. zł dotacja (66,2%).
- Wydatki na posiłki wzrosły z 26 832 tys. zł w 2006 r. do 29 990 tys. zł w 2009 r., a ich udział w wydatkach ogółem Programu zwiększył się z 53% do 55%. Z kolei wydatki na zasiłki celowe zwiększyły się w tym czasie z 19 899 tys. zł do 20 429 tys. zł i stanowiły ok. 39% wydatków Programu ogółem. Koszt świadczeń rzeczowych był nieznaczny, gdyż stanowił zaledwie ok. 0,3% wydatków Programu. Najwięcej środków na pozostałe cele wymienione w Programie, tj. dofinansowanie kosztu dowozu posiłków oraz utworzenia nowego lub doposażenia istniejącego punktu przygotowywania lub wydawania posiłków, przeznaczono w 2008 r. w kwocie 7 774,3 tys. zł, co stanowiło 13,1% środków Programu w tym roku. W 2009 r. wydatki te zmniejszyły się blisko o połowę do 3 722 tys. zł, co odpowiadało 6,9% kosztu Programu ogółem.
- W latach 2006-2008 wielkość środków przeznaczanych na realizację Programu systematycznie rosła, przy czym z 70% do 67% zmniejszył się w nim udział środków dotacji. Po wprowadzeniu przez Wojewodę Małopolskiego nowych zasad ustalania wysokości dotacji dla Gmin na wsparcie dożywiania, wydatki na Program wyniosły w 2009 r. 54 290 tys. zł, tj. o 8,3% mniej niż w roku poprzednim, a udział dotacji w Programie zmniejszył się do 60%.

³⁶ Europejski Program Pomocy Żywnościowej (PEAD), którego podstawą realizacji jest Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 3730/87 zezwalające na bezpłatne przekazywanie osobom potrzebującym żywności pochodzącej z rezerw Unii Europejskiej przez akredytowane organizacje charytatywne z terenu Wspólnoty (w tym banki żywności).

Wykres nr 4. Udział procentowy poszczególnych wydatków na realizację Programu w województwie małopolskim

Źródło: sprawozdania Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009

Tabela nr 2. Wydatki ogółem na realizację Programu w województwie małopolskim w latach 2006-2009

(kwoty w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
1.	Koszt Programu ogółem	50 945 847	54 315 714	59 195 062	54 290 256	106,6
1.1.	Środki własne	15 390 259	17 562 718	19 533 912	21 506 377	139,7
1.2.	Dotacja	35 555 588	36 752 996	39 661 150	32 783 879	92,2
1.3.	Udział środków własnych (%)	30	32	33	40	132,0
1.4.	Udział środków budżetu państwa (%)	70	68	67	60	86,3
2.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	346,90	385,06	458,58	441,32	127,2
3.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	242,11	260,55	307,25	266,50	110,1

Źródło: sprawozdania Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009

Tabela nr 3. Kształtowanie się udziału środków własnych gmin w Programie w województwie małopolskim w latach 2006-2009

Lata	Liczba gmin, których udział środków własnych w ogólnej kwocie dożywiania wynosi:				
	20%	21-30%	31-39%	40%	pow. 40%
2006	11	73	38	9	51
2007	10	57	38	15	62
2008	13	62	37	16	54
2009	1	31	19	33	98

Źródło: sprawozdanie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z realizacji Programu w latach 2006-2008 i informacja Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w 2009 r.

Liczba gmin, których udział środków własnych w Programie był mniejszy niż 40% zmniejszyła się ze 122 do 51, tj. z 67% do 28% gmin uczestniczących w województwie małopolskim w Programie. Finansowanie Programu na minimalnym poziomie udziału 20% środków własnych³⁷, w 2006 r. miało miejsce w 11 gminach, a w 2009 r. już tylko w jednej gminie.

- W porozumieniach zawieranych przez Wojewodę Małopolskiego z gminami na lata 2006-2008 wysokość dotacji na realizację Programu ustalano w oparciu o zapotrzebowania gmin. W okresie tym w czterech gminach z siedmiu kontrolowanych udział środków własnych w realizacji Programu wynosił poniżej 40%³⁸. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o Programie dożywiania wojewoda na uzasadniony, pisemny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji, z tym że udział środków własnych gminy nie może wynosić mniej niż 20% przewidywanych kosztów realizacji Programu. Zdaniem NIK powinno to jednak dotyczyć sytuacji szczególnych, uzasadnionych stanem ubóstwa czy stopą bezrobocia w gminie, co w kontrolowanych gminach nie miało miejsca, a doprowadziło do znacznych dysproporcji w wysokości dotacji przypadającej na daną gminę. Na przykład w Krakowie udział dotacji w Programie w latach 2006-2008 wynosił 78%, 77% i 70%, przy stopie bezrobocia na koniec grudnia roku poprzedniego 7%, 5,5% i 3,8%. Z kolei w gminie Wieliczka udział dotacji w tym czasie wynosił: 55%, 58% i 60%, przy stopie bezrobocia, odpowiednio: 16,3%, 12,3% i 9,5%³⁹.
- Po wprowadzeniu przez Wojewodę Małopolskiego w 2009 r. nowych zasad dofinansowania zadań gmin w zakresie dożywiania, udział środków własnych poniżej 40% dotyczył jedynie 51 gmin, w tym trzech kontrolowanych: Klucze – 36%, Korzenna – 25% i Wielka Wieś – 33%, przy stopie bezrobocia odpowiednio: 11%, 14,3% i 6,4%.
- W latach 2006-2008 gminy niejednokrotnie przeznaczały mniejsze środki na realizację Programu niż to założono w porozumieniach z Wojewodą Małopolskim. Według porozumień

zwrotowi do budżetu państwa miała podlegać niewykorzystana dotacja, nie wskazano natomiast, w jaki sposób ma być rozliczana dotacja w przypadku wydatkowania przez gminę środków własnych w wysokości mniejszej od zadeklarowanej. Sytuację taką stwierdzono w pięciu z siedmiu kontrolowanych gmin (Brzesko, Korzenna, Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn), w których udział środków własnych był łącznie o 237,7 tys. zł mniejszy od przyjętego w porozumieniach. I tak np. udział środków własnych na realizację Programu:

- Gminy Brzesko w 2006 r. był o 92 171 zł mniejszy niż ustalono to w porozumieniu zawartym z Wojewodą Małopolskim, przez co udział środków własnych, w koszcie realizacji Programu tym roku zmniejszył się z 64,2% do 50,5%;
- Gminy Wieliczka w latach 2006-2008 był mniejszy, odpowiednio, o: 19 561 zł, 67 814 zł, i 47 822 zł niż to ustalono w porozumieniach, przez co udział środków własnych w koszcie realizacji Programu tych lat zmniejszył się z 47,2% do 45,5%, z 47,1% do 42,3% i z 42,2% do 39,6%.
- Przeprowadzona przez Wojewodę Małopolskiego analiza udziału własnego gmin, wykazywanego w ich sprawozdaniach z realizacji programu, ujawniła że w 2008 r. swój udział poniżej 40% kosztu Programu obniżyły 34 gminy. Wojewoda zażądał zwrotu dotacji w łącznej kwocie 158 tys. zł, odpowiadającej udziałowi środków budżetu państwa powyżej 60% w zadaniu.
- Według zasad realizacji Programu, przyjętych przez Wojewodę Małopolskiego w 2009 r., wyżej opisana praktyka obniżania przez gminy udziału środków własnych nie była już możliwa. Wskazano, że gmina, która nie zapewni udziału w proporcjach określonych w porozumieniu, zobowiązana jest zwrócić dotację przyznaną w danym roku w części proporcjonalnej do poniesionych wydatków, zachowując przy tym udział procentowy środków własnych w odniesieniu do ogólnego rzeczywistego kosztu Programu.
- W porozumieniach zawieranych przez Wojewodę Małopolskiego z gminami na 2009 r. po raz pierwszy szczegółowo określono kwoty, jakie mają być wydatkowane na poszczególne świadczenia z Programu oraz procentowy udział w nich środków własnych gmin i z budżetu pań-

³⁷ Art. 14 ust. 2 ustawy o Programie dożywiania.

³⁸ Klucze (2006 r. – 23%, 2007 r. – 21%), Korzenna (2007 r. – 23%, 2008 r. – 20%), Kraków (2006 r. – 22%, 2007 r. – 23% i 2008 r. – 30%), Wielka Wieś (2006 r. – 39%, 2007 r. – 24%).

³⁹ Dane o udziale dotacji Programu oraz o stopie bezrobocia w kontrolowanych gminach przedstawiono w załączniku nr 3.

stwa. Na przykład w porozumieniu z Gminą Kraków z 29 maja 2009 r. przyjęto, że koszt Programu w I półroczu 2009 r. wyniesie 7 356,7 tys. zł, w tym 3 390,4 tys. zł dotacji (46,1%). Na posiłki przeznaczono 2 585,5 tys. zł (1 044,8 tys. zł gmina i 1 540,7 tys. zł dotacja), a na zasiłki: 4 771,2 tys. zł (2 921,4 tys. zł gmina i 1 849,8 tys. zł dotacja).

- W kwietniu i w maju 2009 r. Wojewoda Małopolski zawarł porozumienia na I półrocze 2009 r. z uwagi na „planowaną nowelizację ustawy budżetowej na 2009 r. oraz czasowe ograniczenie wydatków w budżecie państwa”⁴⁰. W układzie wykonawczym budżetu państwa w cz. 85/12 na 2009 r. na dotacje dla gmin na realizację Programu przewidziano 25 004 tys. zł, po czym w wyniku nowelizacji budżetu kwotę tę zmniejszono do 20 000 tys. zł. Następnie w trakcie roku plan dotacji na ten cel zwiększono z rezerw celowych łącznie o 15 778,8 tys. zł⁴¹ do kwoty 35 778,8 tys. zł, tj. o 44,1%.
- W czerwcu 2009 r. do ww. porozumień zostały zawarte aneksy, w których przewidziano całość wydatków na realizację Programu w roku, po czym po uruchamianiu kolejnych transz rezerw celowych do listopada 2009 r. zwiększano gminom wielkość dotacji. Na przykład w przypadku Krakowa, w aneksie nr 1 z 24 czerwca 2009 r. do porozumienia postanowiono, że koszt Programu wyniesie 15 200 tys. zł⁴². Następnie aneksem nr 2 z 9 października 2009 r. zwiększono koszt realizacji Programu o 23,7 tys. zł, tj. do 15 223,7 tys. zł. Kwota zwiększenia miała być przeznaczona na utworzenie (doposażenie) punktów wydawania posiłków (9,5 tys. zł środki własne, 14,2 tys. zł dotacja). Po czym 12 października 2009 r. Wojewoda Małopolski poinformował Prezydenta Miasta Krakowa, że istnieje możliwość udziału procentowego dofinansowania Programu w zakresie zasiłków celowych z poziomu 40% do 60% i 23 listopada 2009 r. podpisano aneks nr 3 do porozumienia w sprawie realizacji Programu w 2009 r. Koszt realizacji Programu pozostał bez zmian na poziomie 15 223,7 tys. zł, przy czym udział środków własnych zmniejszył się o 1 971,6

tys. zł do 6 089,5 tys. zł, a do 9 134,2 tys. zł zwiększył się udział dotacji Wojewody Małopolskiego. Zmianie uległy proporcje finansowania zasiłku celowego. Na świadczenia te miało być wydatkowane 9 858 tys. zł, w tym: 3 943,2 tys. zł środki własne i 5 914,8 tys. zł dotacja.

W ocenie NIK zwiększanie udziału dotacji w Programie bez zwiększania wartości samego Programu, jak miało to miejsce w przypadku aneksu nr 3 zawartego z gminą Kraków, nie było gospodarne z punktu widzenia zarządzania środkami budżetu państwa, gdyż skutkowało wyłącznie zmniejszeniem udziału środków własnych Gminy Kraków w Programie.

- Dofinansowanie Programu z budżetu państwa, środkami pochodzącymi w znacznej części z rezerw celowych nie sprzyja prawidłowej i harmonijnej realizacji Programu przez Gminy. W szczególności dotyczy to rezerw celowych uruchamianych w ostatnim kwartale roku. W październiku 2009 r. budżet Wojewody Małopolskiego zwiększono o 4 096,4 tys. zł na dotacje dla gmin na realizację Programu, po czym blokady niewykorzystanych środków w grudniu 2009 r. wyniosły łącznie 2 467 tys. zł. Należy zaznaczyć, że w latach 2006-2009 porozumienia z gminami na realizację Programu w danym roku Wojewoda Małopolski zawierał dopiero w kwietniu, po czym wielokrotnie je aneksowano. W okresie przed zawarciem porozumień gminy otrzymywały z budżetu państwa zaliczki na poczet dotacji w danym roku.

3.2.4.1. KOSZT POSIŁKÓW I ROZLICZENIA Z TEGO TYTUŁU

- W latach 2006-2009 średni koszt posiłku rozliczanego w ramach Programu w województwie małopolskim wzrósł z 2,42 zł do 3,32 zł, tj. o ponad 37%.
- Ustalenia kontroli wskazują, że spośród siedmiu kontrolowanych gmin, koszt jednostkowy posiłku był najniższy w gminie Brzesko, w której blisko 95% uczniów w szkołach dożywiano w formie gorącego posiłku. Aż w pięciu kontrolowanych gminach (Klucze, Korzenna, Kraków, Wieliczka i Wielka Wieś) jednostkowy koszt posiłku w 2009 r. znacznie przekroczył średnią w woje-

⁴⁰ Pismo PS.II.9016-5-14-09 Wojewody Małopolskiego z 17 kwietnia 2009 r. do Prezydenta Miasta Krakowa.

⁴¹ Trzy transze dotacji po 3.894.129 zł (21 kwietnia, 15 lipca i 9 października 2009 r.) i 4.096.381 zł 14 października 2009 r.

⁴² Z czego: 5 342 tys. zł na posiłki (2 136,8 tys. zł gmina i 3 205,2 tys. zł dotacja) i 9 858 tys. zł na zasiłki celowe 5 914,8 tys. zł gmina i 3 943,2 tys. zł dotacja).

wództwie małopolskim. Na wyższe koszty w tych gminach przede wszystkim miały wpływ:

- znacznie wyższe koszty posiłków dla dzieci w przedszkolach oraz dla dorosłych (Kraków i Wieliczka);
- wyższy koszt usług cateringowych, zapewniających dożywianie we wszystkich szkołach w gminie (Korzenna);
- znaczny koszt dożywiania uczniów w formie kanapek i drożdżówek, zapewnianych przez firmy cateringowe (Wieliczka i Wielka Wieś).

Średni koszt jednostkowy posiłków wykazywany w sprawozdaniach gmin nie może służyć do porównań, gdyż ustalany jest on jako średnia kosztu wszystkich rodzajów posiłków (żywienie całodniowe, posiłki dwudaniowe, jednodaniowe, bułki i kanapki), a formy żywienia w poszczególnych gminach są bardzo zróżnicowane.

- W gminie Brzesko średni koszt posiłku dwudaniowego w szkole w 2008 r. wynosił 1,83 zł, a w Krakowie 3,50 zł, podczas gdy średni koszt posiłków jednodaniowych dostarczanych przez Centrum Kultury w Korzennej do szkół w tej gminie wynosił 3,95 zł, a po uwzględnieniu kosztu dowozu rozliczonego osobno w ramach Programu – 4,62 zł za posiłek. Z kolei koszt dożywiania w dwóch szkołach w gminie Wielka Wieś w formie dwóch drożdżówek wynosił 1,48 zł, a w jednej ze szkół Gminy Wieliczka formie drożdżówki, soczku i owoców – 3 zł.

Znaczne różnice w koszcie posiłku występowały pomiędzy posiłkami przygotowywanymi w szkołach, a dostarczonymi przez firmy cateringowe, ze względu na inne zasady liczenia ich kosztów. Zgodnie z art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Tymczasem w przypadku posiłków dostarczanych przez firmy zewnętrzne na cenę posiłku składają się wszystkie koszty jego wytworzenia z marżą i dostarczenia.

- W dwóch gminach stwierdzono, że wbrew postanowieniom art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty do kosztu posiłków uczniów objętych

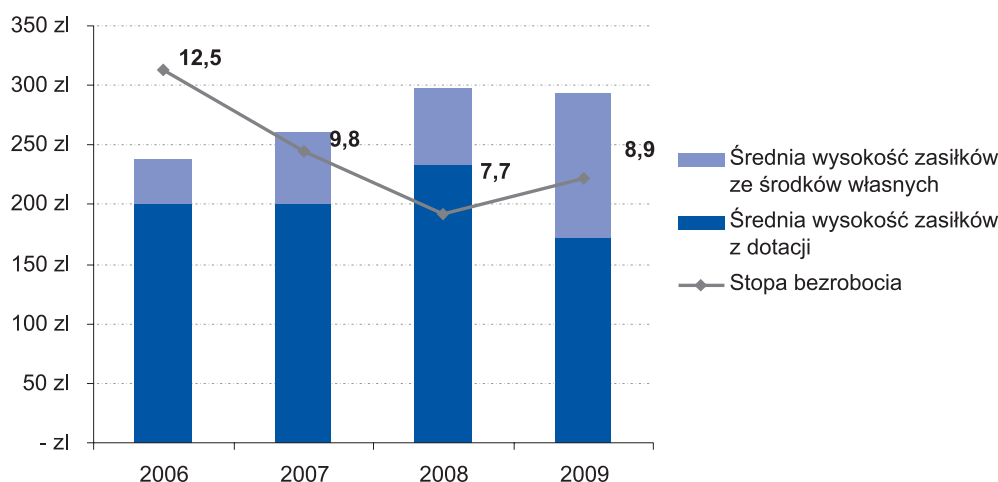
pomocą ośrodka pomocy społecznej wliczano wynagrodzenia pracowników i inne koszty utrzymania stołówki. W gminie Klucze rozliczenia takie prowadzono od 2008 r. w oparciu o postanowienia zawarte w uchwale Nr XVI/06/07 Rady Gminy Klucze z dnia 13 grudnia 2007 r., którą postanowiono, że koszt posiłku w szkołach wynosi 2,70 zł (tj. tzw. „wsad do kotła”), przy czym koszt dla uczniów kierowanych przez ośrodek pomocy społecznej wynosił 5 zł.

- W gminie Zakliczyn rozliczenia takie prowadzono w 2008 r. na podstawie uchwały Nr XVII/127/07 Rady Miejskiej w Zakliczynie z dnia 27 grudnia 2007 r., zgodnie z którą cena posiłku dla dzieci objętych pomocą socjalną wynosiła od 3,60 zł do 4,40 zł, tj. dwukrotnie więcej niż dla pozostałych uczniów.
- Nieprawidłowości w rozliczaniu posiłków stwierdzono również w gminie Wieliczka. Analiza rozliczeń otrzymanych przez M-GOPS w 2008 r. wykazała bowiem szereg nieprawidłowości, polegających głównie na: przyjmowaniu rozliczeń pomimo niezłączenia do nich faktur potwierdzających wysokość poniesionych kosztów na realizację dożywiania oraz uwzględnianiu w rozliczeniach posiłków uczniów nieobecnych. W trakcie oględzin stwierdzono ponadto, że w stołówce jednej ze szkół nie prowadzono list uczniów korzystających z bezpłatnych obiadów, w których na bieżąco odnotowywano by liczbę wydanych posiłków. W ocenie NIK taka praktyka nie zapewniała rzetelnego rozliczenia posiłków finansowanych ze środków Programu.
- Z kolei analiza rozliczeń dokonanych przez MOPS w Krakowie ze szkołami z tytułu posiłków wydanych w 2008 r. i w I półroczu 2009 r., wykazała nieprawidłowości w rozliczeniu posiłków dla 7 rodzin, polegające na sfinansowaniu posiłków w okresie poprzedzającym wydanie decyzji administracyjnych w sprawie przyznania pomocy w ramach Programu, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

3.2.4.2. WYDATKI NA ZASIŁKI CELOWE NA ZAKUP ŻYWNOŚCI LUB POSIŁKU

W latach 2006-2008 średnia wysokość środków przeznaczonych w województwie małopolskim na zasiłki celowe na zakup żywności przypadająca na rodzinę wzrosła z 705,50 zł do 835,58 zł, a na osobę w rodzinie z 238,08 zł do 296,88 zł, tj.

Wykres nr 5. Średnia wysokość świadczeń w formie zasiłku celowego na zakup żywności/posiłku przypadająca w danym roku na jedną osobę objętą Programem, na tle stopy bezrobocia w województwie małopolskim



Źródło: sprawozdania Wojewody Małopolskiego z realizacji Programu w latach 2006-2009 i dane o stanie bezrobocia w województwie małopolskim uzyskane z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie

odpowiednio o 18,4% i 24,7%⁴³. Środki własne gmin w wydatkach na te zasiłki stanowiły zaledwie od 15,8% w 2006 r. do 21,3% w 2008 r. Sytuacja ta zmieniła się po zmianie w 2009 r. przez Wojewodę Małopolskiego zasad udzielania dotacji gminom na realizację Programu, zgodnie z którymi udział środków własnych gmin w wydatkach na zasiłki celowe na zakup żywności nie może być mniejszy niż 40%. Wskutek tych działań wydatki na te zasiłki w województwie małopolskim zmniejszyły się z 22 742 tys. zł do 20 429 tys. zł (o 10,2%), średnia wysokość świadczeń na rodzinę zmniejszyła się do 799,76 zł, a na osobę w rodzinie do 292,42 zł (odpowiednio o: 4,3% i 1,5%). Udział środków własnych gmin w finansowaniu zasiłków celowych w ramach Programu w 2009 r. wyniósł 41,2%.

- Zasiłki celowe na zakup żywności w ramach Programu przyznawane były w sześciu kontrolowanych gminach. W gminie Brzesko zasiłki te finansowano wyłącznie ze środków własnych, poza Programem. Sporadycznie przyznawano zasiłki celowe w gminie Zakliczyn. Pomoc w tej formie na rodzinę i osobę w rodzinie była tam najmniej-

sza spośród kontrolowanych gmin, i w latach 2006-2009 kształtowała się na poziomie, odpowiednio: od 199,67 zł do 367,23 zł i od 33,93 zł do 66 zł.

- Najwięcej świadczeń w formie zasiłków celowych wypłaciły gminy Kraków i Klucze⁴⁴:
 - Wydatki na zasiłki w Krakowie wynosiły w latach 2006-2009 od 6 541 tys. zł do 9 862 tys. zł i stanowiły, odpowiednio: 32,9% i 48,3% wydatków na zasiłki celowe w całym województwie małopolskim. Wysokość środków przyznanych w tej formie na rodzinę wzrosła z 770,50 zł w 2006 r. do 1.063,02 zł w 2009 r., a na osobę w rodzinie z 351,03 zł do 534,25 zł (odpowiednio o: 38% i 52,2%). Udział środków własnych Krakowa w finansowaniu zasiłków w latach 2006-2009 kształtował się na poziomie: 34,5%, 17,4%, 8,6% i 40%.
 - W gminie Klucze średnia wysokość pomocy na rodzinę wynosiła od 1.321,13 zł w 2006 r. do 1 570,47 zł w 2008 r., a na osobę w rodzinie od 387,29 zł do 483,51 zł. W latach 2006-

⁴³ Dane dotyczące liczby osób wielkości wydatków na zasiłki celowe na zakup żywności/posiłku w województwie małopolskim i kontrolowanych gminach, w latach 2006-2009, przedstawiono w załączniku nr 2.

⁴⁴ Dane dotyczące skali pomocy w formie zasiłków celowych na zakup żywności/posiłku, w ramach Programu, w województwie małopolskim i kontrolowanych gminach, w latach 2006-2009, ze wskazaniem proporcji udziału środków własnych i dotacji z budżetu państwa oraz średniorocznej stopy bezrobocia, przedstawiono w załączniku nr 4.

2007 środki własne Gminy stanowiły zaledwie 1,1% i 0,1% wydatków na zasiłki celowe z Programu, a w 2008 r. całość tych zasiłków sfinansowano ze środków dotacji. Dopiero po ograniczeniach w dofinansowaniu zasiłków celowych przez Wojewodę Małopolskiego, wydatki na zasiłki celowe zmniejszyły się prawie o 60% z 601 tys. z 2008 r. do 246 tys. zł w 2009 r., a wysokość środków przypadająca na rodzinę i na osobę w rodzinie, odpowiednio do: 903,73 zł (o 42,5%) i 245,82 zł (o 49,2%).

- Zauważyć należy znaczący udział wydatków na zasiłki celowe w ramach Programu w wydatkach za zasiłki celowe gmin ogółem.

W Krakowie wydatki na zasiłki celowe na zakup żywności w ramach Programu w latach 2006-2008, sfinansowane ze środków dotacji, stanowiły aż 55,6%, 51,8% i 61,5% wszystkich zasiłków celowych i fakultatywnej części zasiłków okresowych wypłaconych w tym czasie przez MOPS, co wskazuje na finansowanie omawianych zadań własnych gminy w znacznym stopniu ze środków budżetu państwa. Z kolei w gminie Klucze wydatki z dotacji na te zasiłki stanowiły aż 68,7%, 77,7% i 81,4% wszystkich zasiłków celowych wypłaconych w tym czasie przez OPS, co może wskazywać na przenoszenie na budżet państwa kosztów zadań pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem w tej gminie była również skala wypłat zasiłków celowych na zakup żywności w ostatnim kwartale roku, wynosząca w latach 2006-2008, odpowiednio: 67,3%, 36,7% i 51% zasiłków wypłaconych w ciągu roku w ramach Programu. Wskazuje to na niewłaściwe planowanie i organizację Programu w gminie w trakcie całego roku. Konieczność wydatkowania znacznych środków w końcu roku prowadziła do przyznawania w grudniu dodatkowych świadczeń, w tym drugich zasiłków celowych na listopad i grudzień.

USTALANIE WYSOKOŚCI ŚWIADCZEŃ

- Przepisy w zakresie Programu, jak i pomocy społecznej, nie określają zasad ustalania wysokości zasiłku celowego na zakup żywności. Niemniej jednak, w ocenie NIK, przyjęcie w ośrodkach pomocy społecznej zasad ustalania wysokości zasiłku celowego na zakup żywności/posiłku, w powiązaniu z rzeczywistą sytuacją bytową świadczeniobiorców, sprzyjałoby efektywniejszemu wykorzystaniu środków publicznych.

- Szczegółowe zasady ustalania wysokości zasiłku celowego w ramach Programu, powiązane z indywidualną sytuacją materialną rodziny, stosowano jedynie w MOPS w Krakowie.
- W trzech ośrodkach pomocy społecznej wysokość zasiłków ustalano ryczałtowo, biorąc pod uwagę liczbę osób w rodzinie i przyjętą stawkę za posiłek. I tak:
 - w GOPS w Zakliczynie wysokość zasiłków celowych na zakup żywności ustalano w 2008 r. w oparciu o przyjętą stawkę żywieniową w wysokości 5 zł dziennie na osobę, a w 2009 r. 2,60 zł – po zmianie zasad finansowania Programu przyjętych w porozumieniu zawartym na ten rok z Wojewodą Małopolskim;
 - w GOPS w Wielkiej Wsi wysokość zasiłków celowych na zakup żywności ustalano w oparciu o stawkę żywieniową w wysokości 3 zł dziennie na osobę w rodzinie;
 - w M-GOPS w Wieliczce wysokość zasiłku celowego na zakup posiłku bądź żywności ustalano w wysokości 40 zł na osobę, niezależnie od wysokości dochodu na osobę w rodzinie.

W ocenie NIK zryczałtowane sposoby ustalania wysokości świadczenia, niepowiązane z konkretną sytuacją dochodową w rodzinie są sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 3 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, która stanowi, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Prowadziło to przyznawania takich samych świadczeń rodzinom znajdującym się w skrajnie różnych sytuacjach.

- Żadnych zasad w zakresie ustalania wysokości zasiłku celowego nie ustalono w dwóch ośrodkach pomocy społecznej (Klucze i Korzenna), co prowadziło do różnicowania wielkości świadczeń niezależnie od dochodu w rodzinie. Na przykład OPS w Kluczach przyznał czteroosobowej rodzinie (w tym 2 dzieci) o dochodzie na osobę 48 zł – zasiłek celowy na zakup żywności w wysokości 300 zł na okres 4 miesięcy (tj. 1 200 zł). Kolejnej sześciuosobowej rodzinie (w tym 4 dzieci) o dochodzie na osobę 394 zł – przyznano zasiłek celowy w wysokości 300 zł na okres 2 miesięcy (tj. 600 zł).

3.2.4.3. EFEKTY WYDATKÓW NA ROZWÓJ BAZY ŻYWIENIOWEJ

- Pomimo znacznego spadku o 15,2% liczby osób dożywianych liczba punktów żywienia zmniejszyła się zaledwie o 1,6% (z 2 148 w 2006 r. do 2 114 w 2009 r.), przy czym o 4,2% wzrosła liczba placówek prowadzących dożywianie (z 2 231 do 2 324). Największy wzrost liczby placówek prowadzących dożywianie dotyczył przedszkoli (o 10,6%) oraz pozostałych placówek, prowadzących m.in. dożywianie dorosłych (o 87,2%)⁴⁵. Rozwój bazy żywieniowej w latach 2006-2009 trudno uznać za satysfakcjonujący, gdyż systematycznie zmniejsza się liczba stołówek. Zwiększająca się liczba placówek prowadzących dożywianie wynikała przede wszystkim z organizacji dożywiania w nowych placówkach oświatowych w formie kanapek/drożdżówek bądź obiadów jednodaniowych, które z reguły nie spełniają wymogów prawidłowego żywienia.
- Na rozwój bazy żywieniowej gmin niekorzystny wpływ miał nie tylko niż demograficzny i związany z nim spadek liczby dzieci i młodzieży w szkołach, ale również sposób finansowania tych zadań w ramach Programu z budżetu państwa. Dotacje na uruchomienie nowych, bądź doposażenie istniejących punktów, żywienia nie mogą być przeznaczone na wydatki inwestycyjne. Dlatego też główny ciężar tych zadań spoczywa na gminach.
- Wydatki z Programu na rozwój bazy żywieniowej w latach 2006-2009 były nieznaczne i kształtowały się na poziomie 6,1%, 6,8%, 12,1% i 6,2% kosztów Programu ogółem. Wydatki na ten cel poniosło sześć z siedmiu kontrolowanych gmin, przy czym w trzech przypadkach (Wieliczka, Wielka Wieś i Zakliczyn) dotyczyły one przede wszystkim doposażenia istniejących punktów żywienia w drobny sprzęt kuchenny oraz sztucce i naczynia. W dwóch gminach (Klucze, Kraków), poza wyżej wymienionymi wydatkami, znaczne środki przeznaczono na remonty stołówek. Na przykład w 2008 r. na uruchomienie/doposażenie punktów wydawania posiłków w placówkach oświatowych wydatkowano w Krakowie (w ramach Programu) 2 623 tys. zł, w tym 412 tys. zł dotacji z budżetu państwa. Środki własne wydatkowano na remonty kuchni i stołówek w 19 pla-

cówkach oraz inwestycje w 5 placówkach, a środki dotacji wykorzystano na dofinansowanie zakupu wyposażenia kuchni.

- Część gmin finansowała zadania remontowe, inwestycyjne i zakup wyposażenia do kuchni i stołówek szkolnych wyłącznie ze środków własnych, poza Programem. Sytuacja taka wystąpiła w gminie Brzesko, w której na modernizację i remonty 14 stołówek szkolnych wydatkowano 586 tys. zł.
- Zaledwie jedna z kontrolowanych gmin wprowadziła w ramach Programu nowe rozwiązania dotyczące żywienia uczniów. W gminie Korzenna w 2007 r. na bazie kuchni jednej ze szkół utworzono jedną kuchnię zaopatrującą w posiłki wszystkie szkoły na terenie gminy. W sprawozdaniu z realizacji Programu złożonemu Wojewodzie Małopolskiemu za ten rok, wykazano wydatki na ten cel w łącznej wysokości 669,2 tys. zł, co stanowiło 43% kosztów Programu w gminie ogółem. Kontrola wykazała jednak, że wydatki te były o 54 870 zł mniejsze, gdyż jeden z dwóch samochodów zakupiony, w sierpniu 2007 r. z przeznaczeniem na dowóz posiłków, przekazano w październiku 2007 r. Urzędowi Gminy w Korzennej. Mimo to koszt zakupu tego samochodu rozliczono w ramach Programu. Skutkowało to rozliczeniem wydatków z dotacji w kwocie zawyżonej o 2 196 zł.

3.2.5. PRAWIDŁOWOŚĆ POSTĘPOWAŃ W SPRAWIE PRYZNANIA POMOCY W RAMACH PROGRAMU

- Szczegółową analizą prawidłowości postępowań o przyznanie świadczeń w ramach Programu, w siedmiu kontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej, objęto łącznie 247 rodzin korzystających z takiej pomocy w 2008 r. i w I półroczu 2009 r. Zastrzeżenia i uwagi dotyczyły postępowań wobec 108 z tych rodzin, a stwierdzone nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie 59,2 tys. zł.

3.2.5.1. USTALANIE SYTUACJI MATERIALNEJ I RODZINNEJ OSOBY

- W sześciu ośrodkach pomocy społecznej pomoc przyznawano wyłącznie osobom spełniającym ustawowe kryteria, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie rodzinnego wywiadu śro-

⁴⁵ Dane dotyczące liczby punktów żywienia i placówek prowadzących dożywianie w ramach programu w województwie małopolskim przedstawiono w załączniku nr 5.

dowiskowego⁴⁶. Sytuację rodzinną i majątkową poszczególnych osób ustalano rzetelnie.

- Zastrzeżenia w tym zakresie budziły postępowania w M-GOPS w Wieliczce, w którym nie zachowano należytej staranności w dokumentowaniu przez pracowników socjalnych sytuacji majątkowej osób wnioskujących o pomoc, której udzielano w ramach Programu. W toku kontroli stwierdzono liczne braki w dokumentacji dołączanej do kwestionariuszy wywiadów środowiskowych, na podstawie których przyznawano świadczenia. Sytuacja taka dotyczyła 27 spośród 30 decyzji poddanych szczegółowej analizie, na mocy których M-GOPS ze środków Programu udzielił świadczenia o łącznej wartości 12 980 zł. Ponadto, wbrew wymogom art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, przyznawano świadczenia mimo nieprzeprowadzenia aktualizacji wywiadu środowiskowego, co było następstwem przyjętej przez poprzednie kierownictwo Ośrodka błędnej interpretacji ww. przepisu, która dopuszczała do wydawania świadczeń jednorazowych bez przeprowadzenia aktualizacji wywiadu w przypadku, gdy od poprzedniej aktualizacji upłynęło nie więcej niż sześć miesięcy.

3.2.5.2. ZASADY PRYZNAWANIA I UDZIELANIA ŚWIADCZEŃ

- W GOPS w Wielkiej Wsi sześciu uczniom z trzech rodzin przyznano zasiłki celowe na zakup żywności w łącznej wysokości 7 200 zł w sytuacji, gdy w szkołach do których uczęszczali prowadzono dożywianie. Ponadto w aktach spraw stanowiących podstawę wydania 11 decyzji o przyznaniu zasiłku celowego na zakup żywności i 10 decyzji o przyznaniu pomocy w formie rzeczowej brak było informacji, z jakich względów nie było możliwości zapewnienia gorącego posiłku. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku wydanych w OPS w Kluczach 15 decyzji o przyznaniu zasiłku celowego na przygotowanie posiłku. Powodu przyznania zasiłku celowego, zamiast posiłku, nie wskazywano również w uzasadnieniach decyzji o przyznaniu takiego świadczenia w M-GOPS w Wieliczce i MOPS w Krakowie (odpowiednio: 19 i 20 decyzji).
- W MOPS w Krakowie stwierdzono, że 14 rodzinom, które korzystały z gorących posiłków, przy-

znano w ramach Programu zasiłki celowe na zakup żywności w łącznej wysokości 17 145 zł⁴⁷. Działanie to było zgodne z pragmatyką przyjętą przez dyrekcję MOPS i stosowaną przez kierowników poszczególnych Filii Ośrodka, opartą na stanowisku Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w piśmie DPS-I-074-132-2139-AP/06 z 28 kwietnia 2006 r., w którym wskazano, że ani ustawa, ani rozporządzenie w sprawie realizacji Programu, nie ograniczają liczby posiłków udzielanych dziennie jednej osobie, i w uzasadnionych przypadkach można dopuścić wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację programu na przyznanie więcej niż jednego posiłku dziennie.

Działanie MOPS w opisanym zakresie było sprzeczne z wymogami § 6 rozporządzenia w sprawie realizacji Programu oraz § 2 porozumienia z 30 kwietnia 2008 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Gminą Kraków, a następnie § 3 porozumienia z 29 maja 2009 r., w których postanowiono, że pomoc w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych, może być przyznana w przypadku braku możliwości zapewnienia posiłku lub gdy przyznanie pomocy w formie posiłku byłoby nieuzasadnione z uwagi na sytuację osobistą lub rodzinną. Nie kwestionując konieczności udzielenia pomocy rodzinom we wskazanych przypadkach, NIK zwraca uwagę, że w wyżej opisanych decyzjach w sprawie zasiłku celowego nie wskazywano szczególnych okoliczności uzasadniających zwiększenie pomocy. Ponadto, zdaniem NIK przyznawanie jednocześnie dwóch świadczeń w ramach Programu powoduje zbyt duże zaangażowanie środków budżetowych w realizację zadań własnych samorządu. Należy zaznaczyć, że Program zakłada wsparcie gmin w wypełnianiu przez nie zadań własnych o charakterze obowiązkowym. Stanowisko takie przedstawił również Departament Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w piśmie DPS.II.053-4-470/KK/09 z 30 stycznia 2009 r., w którym podano, że Program zakłada przyznanie dziennie jednego posiłku, jednak zwiększenie zakresu pomocy w formach przewidzianych ustawą o ustanowieniu programu wieloletniego jest możliwe w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rozeznaczonych w wyniku prze-

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.).

⁴⁷ Dotyczy to tylko rodzin, w których wszyscy członkowie korzystali jednocześnie z posiłków.

prowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. W stanowisku tym wskazano także, że koszt udzielonych dodatkowych form pomocy, np. zasiłku celowego, gmina pokrywa ze środków własnych. Według danych uzyskanych z systemu POMOST, w 2008 r. i w I półroczu 2009 r. łączna kwota zasiłków celowych na zakup żywności przyznanych osobom korzystającym jednocześnie z pomocy w formie posiłków wyniosła 491,2 tys. zł.

- W dwóch ośrodkach pomocy społecznej stwierdzono przypadki przyznawania i ustalania wysokości zasiłków celowych na zakup żywności/posiłku w wyniku działań nielegalnych bądź niegospodarnych z punktu widzenia wykorzystania środków budżetu państwa:
 - W MOPS w Krakowie dwóm rodzinom zwiększono zasiłek celowy na zakup żywności w związku ze zwiększonymi wydatkami na odzież, podczas gdy świadczenia te powinny być udzielone i sfinansowane w ramach zasiłku celowego na zakup odzieży, zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto jednej rodzinie przyznano dwa zasiłki celowe na zakup żywności w jednym miesiącu, a w innym przypadku – zasiłek celowy w podwójnej wysokości, podczas gdy w dokumentacji spraw brak było uzasadnienia zwiększenia pomocy.
 - Przypadki przyznawania więcej niż jednego zasiłku celowego na zakup żywności w ramach Programu w danym miesiącu stwierdzono również w OPS w Kluczach, w którym jednej rodzinie przyznano po dwa zasiłki celowe na listopad i grudzień 2008 r. Ponadto z inicjatywy Ośrodka w grudniu 2008 r. ze środków Programu przyznano trzecie świadczenie – zasiłek celowy na zakup paczki świątecznej (800 zł). Dalszym 13 rodzinom w grudniu 2008 r. przyznano zasiłki celowe na zakup żywności z przeznaczeniem na zakup paczki świątecznej w sytuacji, gdy miały już one przyznany na ten miesiąc zasiłek celowy na zakup żywności, a dzieci z 10 tych rodzin korzystały z posiłków w placówkach oświatowych.
- Zastrzeżenia NIK wzbudziły również rozstrzygnięcia MOPS w Krakowie w sprawie trzech świadczeń w formie zasiłku celowego. Dwóm rodzinom przyznano zasiłki celowe na zakup żywności w sytuacji, gdy zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zaistniały prze-

stanki odmowy lub wstrzymania świadczenia. Natomiast w jednym przypadku pomimo zmiany sytuacji dochodowej w jednej rodzinie niezwyfikowano wysokości przyznanych świadczeń, co było niezgodne z art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto w wyniku analizy 203 decyzji wydanych w okresie od 2 stycznia 2008 r. do 10 października 2009 r. w M-GOPS w Wieliczce w sprawie przyznania świadczeń w ramach Programu stwierdzono, że w 29 decyzjach nie podano okresu na jaki przyznano pomoc, a 77 decyzji wydano później niż wyznaczony początek realizacji świadczenia – od 1 do 35 dni.

3.2.6. JAKOŚĆ POSIŁKÓW I WARUNKI W JAKICH SĄ PRZYGOTOWYWANE

3.2.6.1. WYNIKI KONTROLI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ GMINY

- Ustalenia kontroli, przeprowadzonych przez sześć gmin i M-GOPS w Wieliczce w 26 stołówkach i punktach wydawania posiłków dla dzieci i młodzieży szkolnej, nie wykazały istotnych nieprawidłowości w zakresie warunków przygotowywania i podawania posiłków. Stwierdzono natomiast przypadki grożące stygmatyzacją dzieci korzystających z posiłków w ramach pomocy społecznej.
 - W trzech placówkach oświatowych⁴⁸ dożywiano wyłącznie uczniów będących podopiecznymi ośrodków pomocy społecznej mimo, że rodzice pozostałych uczniów zgłaszali chęć odpłatnego skorzystania ich dzieci z posiłków w szkole. Przyczyną tego stanu były ograniczone możliwości lokalowe. Dyrektorzy szkół z Modlnicy zobowiązali się w toku kontroli do przystosowania dwóch sal lekcyjnych do dystrybucji posiłków, co powinno umożliwić dożywianie większej liczby dzieci. Z kolei w Szkole Podstawowej w Węgrzicach Wielkich sposób dystrybucji posiłku (kanapki przygotowywane przez ajenta prowadzącego sklepik szkolny w sąsiednim budynku gimnazjum i rozdawane podopiecznym ośrodka pomocy społecznej w gabinecie pedagoga szkolnego), nie zapewniał dzieciom

⁴⁸ Szkoła Podstawowa w Węgrzicach Wielkich oraz Szkoła Podstawowa i Gimnazjum w Modlnicy.

anonimowości i mógł prowadzić do ich stygmatyzacji w środowisku szkolnym⁴⁹.

- W dwóch placówkach⁵⁰ przy dystrybucji posiłków nie odnotowywano na bieżąco liczby wydanych porcji, co uniemożliwiało rzetelne rozliczenie wydanych posiłków w danym dniu. Niski poziom konsumpcji posiłków przez dzieci stwierdzono w szkołach w gminach Korzenna i Klucze, co może wskazywać na niskie walory smakowe posiłków bądź niewłaściwe rozpoznanie potrzeb w danym dniu, skutkujące przygotowywaniem zbyt dużej liczby porcji.

Realizacji celów Programu, w tym upowszechnianiu zasad zdrowego żywienia, nie sprzyja umożliwienie dzieciom i młodzieży zakupu w szkole słodyczy, słonych przekąsek i napojów gazowanych. Punkty sprzedaży tych produktów (sklepiki, automaty) stwierdzono na terenie 11 z 26 skontrolowanych szkół. Poza tym sprzedaż produktów zawierających wysoką zawartość cukru, soli i tłuszczu prowadzono w szkołach uczestniczących w akcjach edukacyjnych mających na celu promocję zdrowego stylu życia, w tym zasad zdrowego żywienia, a uczniom objętym pomocą społeczną organizowano dożywianie w postaci drożdżówek.

3.2.6.2. ZASADY KONTRAKTOWANIA I ZLECANIA ŻYWIENIA W RAMACH PROGRAMU

- W umowach ograniczano się zwykle do ogólnego określenia rodzaju posiłku (jedno- lub dwudaniowy gorący posiłek albo bułka, kanapka, zapiekanka, drożdżówka oraz, ewentualnie, dodatek w postaci herbaty, owocu, jogurtu lub słodyczy), jego kosztu jednostkowego oraz liczby dni, w których posiłek miał być dostarczany. Z uwagi na fakt, że dożywianie odbywało się przeważnie w placówkach oświatowych, w umowach określano najczęściej, że będzie ono prowadzone

w dni nauki. W umowach określano także sposób rozliczania się wykonawcy z dostarczonego posiłku.

- Pewne elementy wymogów jakościowych zawarto jedynie w niektórych umowach:
 - W Krakowie właściciele barów, w których prowadzono dożywianie w ramach Programu, zostali przez MOPS zobowiązani do zapewnienia wskazanym osobom jednego gorącego posiłku dziennie przez siedem dni w tygodniu, o wartości kalorycznej minimum 840 kcal lub wydawania posiłków przez co najmniej 6 dni w tygodniu, z zastrzeżeniem konieczności wydania posiłku za dzień siódmy w formie suchego prowiantu lub dwóch gorących posiłków w dniu poprzedzającym. Posiłki miały być też przygotowywane według zróżnicowanych jadłospisów.
 - W gminie Wielka Wieś na 11 umów podpisanych z podmiotami zewnętrznymi na organizację dożywiania, tylko w 2 przypadkach odniesiono się do jakości i warunków żywienia zbiorowego, poprzez wymóg dostosowania posiłków do norm Instytutu Żywności i Żywienia.
 - W gminie Korzenna, w której w 2006 r. dożywianie zlecono firmie cateringowej, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określono jedynie wartość jednostkową wydawanego posiłku (w przypadku posiłku gorącego: 300 ml zupy z wkładką mięsną lub 200 ml bigosu; w przypadku „suchego prowiantu” miała to być bułka z margaryną oraz 3 dkg wędliny lub sera). W specyfikacji postanowiono też, że żywność gorąca będzie dostarczana w hermetycznie zamykanych termosach, a pozostała – w opakowaniach spełniających normy sanitarne.

3.2.6.3. WYNIKI KONTROLI INSPEKCJI SANITARNEJ (JAKOŚĆ)

- Badania przeprowadzone przez inspekcję sanitarną w 20 kontrolowanych blokach żywieniowych wykazały nieprawidłowości we wszystkich analizowanych jadłospisach⁵¹, w stosunku do norm zalecanych przez Instytut Żywności i Żywienia. Odpowiednią wartość energetyczną mia-

⁴⁹ W dniu oględzin w placówce tej (budynek został oddany do użytkowania po generalnym remoncie we wrześniu 2009 r.) znajdowały się pomieszczenia przygotowane do działalności stołówki szkolnej gdzie, według dyrektora szkoły, w ciągu paru dni miało zostać uruchomione przygotowywanie i wydawanie obiadów, po doposażeniu kuchni w niezbędny sprzęt i meble.

⁵⁰ Szkoła Podstawowa Nr 2 w Wieliczce i Szkoła Podstawowa w Sierczy.

⁵¹ Analizie poddano po 2 jadłospisy dekadowe w każdej z kontrolowanych przez inspekcję sanitarną placówek (18 bloków zapewniających posiłki dla dzieci i uczniów w placówkach oświatowych i 2 bloki serwujące posiłki dla dorosłych).

ły posiłki przygotowane na podstawie zaledwie 12 z 39 analizowanych jadłospisów. Najniższą wartość energetyczną stwierdzono w posiłkach podawanych w gminach Korzenna i Wielka Wieś (odpowiednio: ok. 80% i 45%-60% normy), co wynikało z przyjętego w tych placówkach systemu żywienia uczniów posiłkiem jednodaniowym, jak również z braku rzetelnego nadzoru nad przebiegiem i jakością żywienia w szkołach.

- Kontrola wykazała zbyt duży udział tłuszczu w energii posiłków ogółem (kcal) oraz niedobory większości analizowanych składników poza sodem. Zbliżona do prawidłowej ilość sodu (96% realizacji normy) wystąpiła tylko w jednym jadłospisie, a w pozostałych 28 jadłospisach udział sodu w posiłkach był wielokrotnie przekroczony i wynosił od 156% do 1476% normy, w tym w 17 jadłospisach powyżej 500%. Znaczne przekroczenia normy stwierdzono też w przypadku fosforu, którego realizacja w 29 jadłospisach kształtowała się na poziomie od 112% do 246% normy.
- Niedobory składników odżywczych występowały najczęściej w przypadku wapnia oraz węglowodanów, których realizacja normy wynosiła z reguły poniżej 50%. Ponadto znacznie poniżej normy występowały takie składniki, jak:
 - żelazo – w piętnastu punktach – od 1% do 62%;
 - magnez – w dziewięciu placówkach – od 1% do 54%;
 - witamina B₂ (ryboflawina) – w szesnastu punktach – od 1% do 70%;
 - witamina B₁ (tiaminy) – w trzynastu punktach – od 2% do 54%;
 - witamina C – w dwunastu punktach – od 1% do 73%.
- W wyniku przeprowadzonych kontroli inspekcja sanitarna zaleciła przede wszystkim:
 - skorygowanie planowania spożycia zgodnie z obowiązującymi normami żywienia dla ludności Polski;
 - zmniejszenie podaży sodu i potasu oraz ilości tłuszczów poprzez wprowadzenie warzyw, owoców, produktów zbożowych i chudych ryb;
 - zwiększenie ilości węglowodanów w diecie poprzez wprowadzenie przetworów zbożowych, nasion i warzyw strączkowych;
 - ograniczenie spożycie białka zwierzęcego poprzez zastępowanie go białkiem roślinnym i rybami;

- zwiększenie spożycia produktów bogatych w wapń i żelazo.

3.2.6.4. WYNIKI KONTROLI INSPEKCJI SANITARNEJ (WARUNKI)

W II na 20 skontrolowanych punktów żywienia inspekcja sanitarna stwierdziła następujące nieprawidłowości w zakresie stanu techniczno-sanitarnego:

- zniszczone lub brudne ściany, podłogi i/lub sufity w pomieszczeniach magazynowych lub kuchennych (w sześciu punktach);
- brak siatek zabezpieczających okna przed owadami i obecność owadów w pomieszczeniach produkcyjnych;
- brak segregacji produktów spożywczych w urządzeniach chłodniczych (w dwóch punktach);
- nieskuteczną wentylację pomieszczeń kuchennych (w dwóch punktach żywieniowych),
- brak mydła do mycia rąk, brak próbek kontrolnych posiłków, niezabezpieczeni gotowych posiłków przed zanieczyszczeniem (pojedyncze przypadki).

Wobec jednego punktu żywienia osób dorosłych (bar) wydano decyzję o zamknięciu obiektu do czasu wykonania dezynsekcji. Została ona wykonana, co stwierdzono w trakcie ponownej kontroli. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami na osoby odpowiedzialne nałożono mandaty karne w łącznej wysokości 1 100 zł.

W ośmiu punktach żywieniowych pobrano po trzy próbki do badań mikrobiologicznych (przygotowanej żywności oraz wymazy z rąk pracownika i blatów roboczych lub sprzętu kuchennego). Otrzymane wyniki badań były zadowalające.

3.2.7. NADZÓR I KONTROLA REALIZACJI PROGRAMU

3.2.7.1. MONITOROWANIE REALIZACJI CELÓW PROGRAMU

- Jedynie w Krakowie stan realizacji celów Programu monitorowano na zadowalającym poziomie. Odbywało się to w formie specjalnych sprawozdań z realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2007-2013, które MOPS przedkładał Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Rady Miasta Krakowa. Strategia ta obejmowała w szerokim zakresie problematykę żywieniową, według poszczególnych kategorii

adresatów (dzieci i uczniowie, osoby bezdomne, osoby niepełnosprawne itd.). Formą monitorowania celów Programu w zakresie profilaktyki i upowszechniania zdrowego stylu życia i żywienia były także działania podejmowane od 2008 r. w ramach „Globalnej strategii WHO dotyczącej diety, aktywności fizycznej i zdrowia”, co przedstawiono już w pkt 3.2.1. informacji.

- Pewne elementy monitoringu wystąpiły w Brzesku, gdzie gmina od lat konsekwentnie realizuje założenia przyjęte w strategiach i programach pomocy rodzinom najuboższym. Zgodnie z tymi założeniami, najskuteczniejszą formą pomocy jest zapewnienie posiłku możliwie wszystkim osobom potrzebującym takiej formy pomocy, zarówno dzieciom uczęszczającym do gminnych placówek oświatowych, jak i osobom dorosłym, poprzez funkcjonującą na terenie miasta i finansowaną ze środków gminnych jadłodajnię dla ubogich. Aby zapewnić realizację założonego celu, Rada Miejska w Brzesku podwyższyła kryterium dochodowe dla celów dożywiania do 200 % oraz zniósła opłatę stałą w szkołach.

Skutkiem konsekwentnego prowadzenia przez Gminę Brzesko polityki pomocy rodzinom najuboższym w formie dożywiania stało się całkowite wyeliminowanie zasiłków celowych przeznaczonych na zakup żywności. W gminie założono bowiem, że zapewnienie gorącego posiłku, zwłaszcza dzieciom uczęszczającym do przedszkoli i szkół, jest dużo skuteczniejszą formą pomocy niż wypłata zasiłku. Opłacenie posiłku w placówce oświatowej daje bowiem pewność, że dziecko zjadło obiad, natomiast przyznanie zasiłku celowego na żywność mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której dziecko nadal pozostanie głodne, zaś środki finansowe rodzic przeznaczy na inny cel.

3.2.7.2. KONTROLE I ICH EFEKTY

- Jedyne regularne kontrole związane z dożywianiem w ramach Programu prowadził MOPS w Krakowie, którego pracownicy raz w miesiącu kontrolowali bary miejskie realizujące dożywianie podopiecznych Ośrodka. Obowiązek poddania się raz w miesiącu kontroli w zakresie realizacji zamówienia oraz jakości posiłków został za-

warty w umowach z wykonawcami zadania zleconego przez MOPS. Kontrole były przeprowadzane przez upoważnionego pracownika MOPS. Opracowano wzór protokołu kontroli baru. Kontrolujący sprawdzali m.in. przez ile dni w tygodniu wydawano posiłek, czy posiłek był zróżnicowany, ilość wydanych posiłków w dniu kontroli, czy dokonywano wypłat pieniężnych zamiast wydania posiłku, czy zamiast posiłku wydawano produkty w stanie nieprzetworzonym, czy zapewniono odpowiednie warunki lokalowe, w szczególności miejsce siedzące przy stoliku (bez wyodrębniania miejsc wskazujących na szczególny sposób traktowania), czy zapewniono ochronę danych osobowych przy podpisywaniu listy. Protokół zawierał także miejsce na uwagi osoby kontrolowanej. Zgodnie z postanowieniami umów, do protokołu był załączony jadłospis dla klientów MOPS za tydzień wstecz, zawierający informację o wadze oraz wartości kalorycznej posiłku.

- W dwóch gminach ośrodki pomocy społecznej podejmowały doraźne kontrole w zakresie zbiorowego żywienia. M-GOPS w Wieliczce w 2006 r. przeprowadził 5 kontroli punktów żywieniowych w szkołach, podczas których sprawdzono wyłącznie wykorzystanie wyposażenia zakupionego w 2005 r. na potrzeby stołówek szkolnych, warunki lokalowe wydawania posiłków oraz listy dzieci uprawnionych decyzją M-GOPS do korzystania z posiłków. W 2008 r. OPS w Korzennej przeprowadził pięć kontroli w związku z realizacją porozumień na dożywianie uczniów oraz jedną kontrolę w kwietniu 2009 r. w wyniku skargi złożonej przez rodziców uczniów ze Szkoły Podstawowej w Bukowcu na sposób wydawania posiłków dzieciom w szkole. W wyniku tych kontroli przeprowadzonych w 2008 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2.7.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ

- W latach 2006-2008 r. MOPS w Krakowie wydatkował na realizację Programu więcej środków ogółem, niż założono w porozumieniu z Wojewodą Małopolskim, przy czym rzeczywiste wykonanie tych wydatków było mniejsze, odpowiednio, o 18,6 tys. zł, 35,8 tys. zł i 203,1 tys. zł (środki własne), niż wykazano w sprawozdaniach.
- W Kluczach w sprawozdaniu za 2007 r. wykazano wydatki o 100 tys. zł mniejsze od kwoty okre-

ślonej porozumieniu z Wojewodą Małopolskim oraz o 105 tys. zł mniejsze od kwoty faktycznie poniesionej na realizację Programu. W sprawozdaniu ujęto bowiem tylko wydatki Ośrodka, z pominięciem wydatków na wyposażenie/wyposażenie punktów żywieniowych poniesionych przez Urząd Gminy.

- W Korzennej wydatki OPS na realizację Programu były o 54 870 zł mniejsze, gdyż jeden z dwóch samochodów zakupiony w sierpniu 2007 r. w ramach Programu z przeznaczeniem na dowóz posiłków, przekazano w październiku 2007 r. Urzędowi Gminy w Korzennej – na cele niezwiązane z dożywianiem.
- W Zakliczynie w sprawozdaniu za 2008 r. dla Wojewody Małopolskiego nie wykazano osoby dorosłej korzystającej z zasiłku celowego, a w sprawozdaniu za I półrocze 2009 r. wykazano siedem takich przypadków, podczas gdy faktycznie zasiłki przyznano dzieciom. Ponadto w sprawozdaniu tym liczbę posiłków w formie jednego dania wykazano jako „0”, a w rzeczywistości posiłki takie wydawano w trzech placówkach oświatowych Gminy.
- W M-GOPS w Wieliczce dane ujęte w sprawozdaniach za lata 2006-2008 nieznacznie odbiegały od danych wynikających z ewidencji księgowej. Wynikało to z różnego kwalifikowania tych samych wydatków przez Dział Księgowy i osobę sporządzającą sprawozdania z Programu. W sprawozdaniu za 2008 r. podano, że wydano 44 703 posiłki o łącznej wartości 1 88 277 zł, pod-

czas gdy z rozliczeń sporządzonych przez szkoły wynikało, że wydano ich o 199 więcej, a koszt posiłków był o 10 854 zł mniejszy. Nieprecyzyjnie prezentowano również informacje o liczbie i wartości przyznanych zasiłków na zakup żywności lub posiłków. Według raportu ze świadczeń, wygenerowanego przez system informatyczny POMOST, w 2008 r. przyznano 8 410 takich świadczeń na kwotę 336 418 zł, a w sprawozdaniu przedłożonym Wojewodzie Małopolskiemu wykazano 3.099 zasiłków na kwotę 362 280 zł. Według danych systemu POMOST kwota świadczenia na osobę w rodzinie w 2008 r. wynosiła 40 zł, a według sprawozdania – 116,90 zł. Główną przyczyną powstania powyższych rozbieżności było wykazywanie w sprawozdaniach liczby wydanych decyzji, na podstawie których została przyznana pomoc, zamiast wypłaconej na ich podstawie liczby świadczeń.

- W Wielkiej Wsi w toku kontroli również stwierdzono różnice pomiędzy danymi ujętymi w sprawozdaniach, a danymi zawartymi w używanym przez tamtejszy GOPS system informatyczny HELIOS. Na przykład w sprawozdaniu za 2008 r. ujęto 94 osoby, którym przyznano zasiłek celowy, podczas gdy system wykazywał 188 takich osób. Stwierdzono też różnice pomiędzy sprawozdaniami, a stanem wynikającym z ewidencji co do liczby uczniów, którzy w latach 2006-2009 (I półrocze) skorzystali z zasiłku celowego (odpowiednio o 46, 7, 3 i 8 osób).



4.1. PRZYGOTOWANIE KONTROLI

Kontrolę zaplanowano jako kontrolę wykonania zadań, ale z założenia zawierała ona elementy badania prawidłowości⁵². W przygotowaniu kontroli wykorzystano wyniki dotychczasowych kontroli NIK prowadzonych w obszarze wykorzystania środków Programu, w tym:

- P/07/087, której wyniki przedstawione zostały w „Informacji z wykonania w 2007 r. Cz. 30 budżetu państwa – Ministerstwo Edukacji Narodowej”;
- P/08/148 prowadzonej przez NIK Delegaturę w Olsztynie pn. *Wykorzystanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2006-2007 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”*;
- I/07/012 przeprowadzonej przez NIK Delegaturę w Rzeszowie pn. *Prawidłowość wykorzystania środków otrzymywanych z budżetu państwa na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”*.

Przy planowaniu kontroli uwzględniono również informacje uzyskane w trybie art. 29 pkt I ustawy o NIK:

- z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego – w zakresie danych sprawozdawczych dotyczących realizacji Programu w województwie i na terenie poszczególnych gmin oraz wyników monitoringu Programu;
- z Małopolskiego Kuratorium Oświaty w sprawie realizacji dożywiania w szkołach i placówkach oświatowych na terenie województwa małopolskiego (z uwzględnieniem liczby uczniów biorących udział w dożywianiu, oceny jakościowej

i ilościowej posiłków, a także warunków organizacji dożywiania);

- ze właściwych terytorialnie powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych odnośnie do warunków sanitarno-higienicznych bazy żywienia w szkołach i placówkach oświatowych i innych (dotyczy takich punktów przygotowania i wydawania posiłków, jak stołówki, jadłodajnie, bary) na terenie kontrolowanej gminy.

⁵² Podręcznik Kontrolera, moduł B.4 Rodzaje i kryteria kontroli

4.2.**POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA
PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

Przekazane protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek. Odkonano 7 narad pokontrolnych z udziałem władz gmin, kierowników ośrodków pomocy społecznej, osób odpowiedzialnych za realizację Programu oraz organizację dożywiania w gminach. Wysłano 15 wystąpień pokontrolnych, w tym 7 do kierowników kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej, 7 do kierowników jednostek nadrzędnych oraz do Wojewody Małopolskiego – w związku ze stwierdzonymi licznymi nieprawidłowościami dotyczącymi m.in. rozliczania dotacji z budżetu państwa. Wszystkie wystąpienia zostały przyjęte bez zastrzeżeń. Do adresatów wystąpień skierowano łącznie 75 wniosków.

Wnioski dotyczyły m.in.:

Ośrodki pomocy społecznej:

- wszczynania z urzędu postępowań w sprawie objęcia rodziny dożywianiem, w przypadku gdy ośrodek pomocy społecznej posiada informacje, że kwalifikuje się ona do objęcia Programem, ale nie występuje z takim wnioskiem;
- objęcia pomocą w ramach Programu dzieci i młodzieży w okresie przerw od nauki, a także objęcia Programem dzieci nieuczęszczających do placówek oświatowych i osób dorosłych;
- objęcia pomocą socjalną rodzin, z których dzieci długotrwale korzystają z dożywiania na podstawie art. 6a ustawy o Programie dożywiania;
- przyznawania zasiłków celowych na zakup żywności ze środków Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” wyłącznie w przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Po-

moc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.);

- ustalenia kryteriów wysokości przyznawania rodzinie pomocy w ramach Programu w formie zasiłków celowych na zakup żywności;
- egzekwowania od wykonawców usług żywienia w placówkach oświatowych wartości kalorycznej i odżywczej, zgodnej z normami Instytutu Żywności i Żywienia w Warszawie;
- rzetelnego prowadzenia rozliczeń z placówkami oświatowymi z tytułu posiłków wydawanych uczniom objętych Programem;
- rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji Programu kierowanych do Wojewody Małopolskiego.

Gminy:

- podjęcia działań mających na celu zwiększenie liczby placówek oświatowych w gminie prowadzących dożywianie w formie gorącego posiłku;
- zapewnienia wartości kalorycznej i odżywczej posiłków wydawanych dzieciom i młodzieży zgodnej z normami Instytutu Żywności i Żywienia w Warszawie oraz odpowiedniego stanu sanitarno-technicznego stołówek szkolnych;
- zorganizowania systemu monitorowania skuteczności działań realizowanych w ramach Programu i zapewnienia stałego monitorowania realizacji podstawowych celów Programu.

Wojewoda Małopolski:

- zweryfikowania rozliczeń środków dotacji z budżetu państwa na realizację Programu przez wskazane gminy;
- uwzględnienia w kontrolach prawidłowości realizacji Programu w województwie małopolskim

ustaleń kontroli NIK, w szczególności dotyczących przyznawania świadczeń w ramach Programu;

- podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania systemów informatycznych POMOST i HELIOS zgłaszanych przez gminy.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy ośrodków pomocy społecznej i jednostek nadrzędnych oraz Wojewoda Małopolski poinformowali NIK o działaniach podjętych w celu usunięcia nieprawidłowości oraz poprawiających jakość usług związanych z realizacją Programu.

W toku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości i korzyści finansowe na łączną kwotę 1 034 tys. zł. Kwota ta wynika z:

- wydatków poczynionych z naruszeniem prawa, zarówno przepisów powszechnie obowiązujących, jak i treści porozumień zawieranych z Wojewodą Małopolskim na zadania związane z realizacją Programu oraz uregulowań wewnętrznych (545,2 tys. zł). Najczęściej wydatki te odpowiadały wysokości zasiłków przyznanych osobom, które korzystały już z gorącego posiłku w ramach Programu lub osobom, wobec których istniały przesłanki odmowy lub wstrzymania udzielenia świadczenia;

- kwot wydatkowanych w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa (175,1 tys. zł), wynikających z różnicy pomiędzy rozliczonym kosztem posiłków dla uczniów objętych Programem w wysokości dwukrotnie wyższej od pozostałych uczniów, co zostało usankcjonowane w prawie miejscowym dwóch gmin i było sprzeczne z art. 67a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami (11,2 tys. zł), wynikających przede wszystkim z zasiłków celowych przyznanych po raz drugi w miesiącu, bądź nieuzasadnionego podwyższenia świadczenia, co zostało ocenione jako działanie niegospodarne z punktu widzenia wykorzystania środków dotacji przyznawanej z budżetu państwa;
- oszczędności finansowych (302,5 tys. zł), wynikających z zaniechania rozliczania posiłków dzieci objętych pomocą ośrodków pomocy społecznej w wysokości wyższej od należnej oraz przyznawania zasiłków celowych na zakup żywności osobom korzystającym już z posiłków.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków uzasadniających czynów, na podstawie których byłoby konieczne skierowanie zawiadomień o dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Obiady

od dnia 1 września 2009r.

I. Danie (zupa) – 2,50 zł.

II. Danie:

- danie mięsne ; rybne	porcja duża	11,00 zł.
	porcja mała	8,00 zł.
- danie jarzkie	porcja duża	9,00 zł.
	porcja mała	6,00 zł.

Kompot do obiadu gratis!

Obiadowy talerz pierogów: duży - 9,00 zł.
mały - 6,00 zł.

REGULAMIN STOŁÓWKI

1. Stołówka jest miejscem spożywania posiłków przygotowanych przez kuchnię szkolną dla uczniów, nauczycieli i pracowników.
2. Obiady wydawane są dla:
 - uczniów wnoszących opłaty indywidualne
 - dla dzieci, których dożywianie dofinansowuje OPS
 - dla pracowników szkoły, którzy opłacili posiłek

3. Posiłki wydawane są w godzinach
od 12⁰⁰ - 14³⁰
od
od

W przypadku nieobecności ucznia w szkole do chwili dostarczenia informacji o niemożności korzystania z obiadów przygotowany posiłek będzie proponowany chętnym uczniom.

Od - istnieje możliwość otrzymania przez chętnych uczniów posiłków pozostałych w wyniku nieobecności.

4. W przypadku planowanej nieobecności w szkole należy zgłosić ten fakt przynajmniej 1 dzień wcześniej, a nieplanowanej od godziny 7⁰⁰ - 9⁰⁰ danego dnia (osobiście lub telefonicznie - 12-31 -) do pedagoga szkolnego, intendenci lub bezpośrednio w kuchni.

Przed okienkiem wydawania obiadów na stołówce mogą przebywać wyłącznie osoby spożywające posiłek.

6. Przed okienkiem, w którym wydaje się obiady, obowiązuje kolejka w jednym szeregu.
7. Podczas spożywania obiadu nie należy prowadzić głośnych rozmów, biegać po sali lub prezentować innych nieestosownych zachowań.
8. Z obiadów mogą korzystać uczniowie przebywający na zwolnieniu lekarskim. Obiad

ZAŁĄCZNIK NR I

LICZBA OSÓB OBJĘTYCH PROGRAMEM W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W LATACH 2006-2009

	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
I.	Rzeczywista liczba osób objętych programem ogółem, w tym:	146 859	141 058	129 083	123 018*	83,8
I.1.	Dzieci do 7 roku życia	16 593	18 270	17 896	17 451	105,2
I.2.	Uczniowie	78 575	72 954	65 654	62 337	79,3
I.3.	Osoby pozostałe	53 805	52 634	48 683	45 986	85,5
2.	Liczba osób korzystających z posiłku	80 742	76 356	68 212	68 446*	84,8
2.1.	Dzieci do 7 roku życia	7877	9 809	9 840	10 124	128,5
2.2.	Uczniowie	67 856	62 131	54 815	53 469*	78,8
2.3.	Osoby pozostałe	5 980	5 782	5 105	6 423	107,4
3.	Liczba osób korzystających z zasiłku	83 584	79 443	76 604	69 862	83,6
3.1.	Dzieci do 7 roku życia	10 469	10 697	10 360	9 768	93,3
3.2.	Uczniowie	22 874	22 183	21 917	18 500	80,9
3.3.	Osoby pozostałe	50 609	47 640	44 958	42 212	83,4
4.	Liczba osób korzystających ze świadczenia rzeczowego	3 798	3 791	3 364	1 878	49,4
4.1.	Dzieci do 7 roku życia	545	261	377	246	45,1
4.2.	Uczniowie	1 728	625	964	452	26,2
4.3.	Osoby pozostałe	1 706	2 918	2 044	1 180	69,2
5.	Wskaźniki (%)					
5.1.	2.:1.	55,0	54,1	52,8	55,6	101,2
5.2.	3.:1.	56,9	56,3	59,3	56,8	99,8
5.3.	4.:1.	2,6	2,7	2,6	1,5	58,7
5.4.	2.1.:1.1.	47,5	53,7	55,0	58,0	122,1
5.5.	3.1.:1.1.	63,1	58,5	57,9	56,0	88,7
5.6.	4.1.:1.1.	3,3	1,4	2,1	1,4	42,7
5.7.	2.2.:1.2.	86,4	85,2	83,5	85,8	99,3
5.8.	3.2.:1.2.	29,1	30,4	33,4	29,7	102,0
5.9.	4.2.:1.2	2,2	0,9	1,5	0,7	33,0
5.10.	2.3.:1.3.	11,1	11,0	10,5	14,0	125,8
5.11.	3.3.:1.3.	94,1	90,5	92,3	91,8	97,5
5.12.	4.3.:1.3.	3,2	5,5	4,2	2,6	80,2

* W liczbie osób objętych Programem w 2009 r. uwzględniono 2 126 dzieci objętych dożywianiem na podstawie art. 6a ustawy o ustanowieniu Programu.

ZAŁĄCZNIK NR 2

WIELKOŚĆ ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH NA REALIZACJĘ PROGRAMU W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W LATACH 2006-2009

(w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2 006	2 007	2 008	2 009	
1.	Koszt Programu ogółem	50 945 847	54 315 714	59 195 062	54 290 256*	106,6
1.1.	Środki własne	15 390 259	17 562 718	19 533 912	21 506 377	139,7
1.2.	Dotacja	35 555 588	36 752 996	39 661 150	32 783 879	92,2
2.	Posiłek ogółem	26 832 451	28 169 616	28 385 656	29 990 049*	111,8
2.1.	Środki własne	10 607 430	10 312 784	10 643 088	11 155 160	105,2
2.2.	Dotacja	16 225 021	17 856 832	17 742 568	18 834 889	116,1
3.	Zasiłek ogółem	19 899 348	20 695 483	22 741 941	20 429 113	102,7
3.1.	Środki własne	3 152 513	4 749 997	4 834 632	8 412 224	266,8
3.2.	Dotacja	16 746 835	15 945 486	17 907 278	12 016 889	71,8
4.	Świadczenie rzeczowe ogółem	152 219	241 189	293 151	148 623	97,6
4.1.	Środki własne	52 133	104 562	121 649	59 783	114,7
4.2.	Dotacja	100 086	136 627	171 502	88 840	88,8
5.	Pozostałe koszty	4 061 829	5 209 426	7 774 345	3 722 471	91,6
5.1.	Środki własne	1 578 183	2 395 375	3 934 543	1 879 210	119,1
5.2.	Dotacja	2 483 646	2 814 051	3 839 802	1 843 261	74,2
6.	Wskaźniki (%)					
6.1.	2.:1.	52,7	51,9	48,0	55,2	104,8
6.2.	3.:1.	39,1	38,1	38,4	37,6	96,2
6.3.	4.:1.	0,3	0,4	0,5	0,3	91,3
6.4.	5.:1.	8,0	9,6	13,1	6,9	85,7
6.5.	1.1.:1.	30,2	32,3	33,0	39,6	131,2
6.6.	1.2.:1	69,8	67,7	67,0	60,4	86,5

* W koszcie Programu w 2009 r. uwzględniono 399 659 zł wydatków na posiłki dla dzieci objętych dożywianiem na podstawie art. 6a ustawy o ustanowieniu Programu (191 688 zł – środki własne gmin i 207 971 zł – dotacja).

ZAŁĄCZNIK NR 3

KOSZT REALIZACJI PROGRAMU W KONTROLOWANYCH GMINACH, W LATACH 2006-2009, ZE WSKAZANIEM PROPORCJI UDZIAŁU ŚRODKÓW WŁASNYCH I DOTACJI Z BUDŻETU PAŃSTWA

(w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
	Brzesko					
1.	Koszt programu ogółem	242 933	224 879	226 761	268 270	110,4
1.1.	Środki własne	122 633	104 879	100 761	167170	136,3
1.2.	Dotacja	120 300	120 000	126 000	101 100	84,0
1.3.	Udział środków budżetu państwa	50	53	56	38	76,1
1.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	222,67	228,54	244,35	311,22	139,8
1.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	110,27	121,95	135,78	117,29	106,4
1.6.	Stopa bezrobocia w powiecie brzeskim ²	16,2	13,9	11,8	10,2	x
	Klucze					
2.	Koszt programu ogółem	929 847	870 121	1 222 246	399 946	43,0
2.1.	Środki własne	211 943	187 021	488 998	142380	67,2
2.2.	Dotacja	717 904	683 100	733 248	257 566	35,9
2.3.	Udział środków budżetu państwa	77	79	60	64	83,4
2.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	536,20	563,19	921,75	370,66	69,1
2.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	434,83	442,14	552,98	238,71	54,9
2.6.	Stopa bezrobocia w powiecie olkuskim	17,5	15,5	12,7	11,0	x
	Korzenna					
3.	Koszt programu ogółem	348 175	1 554 426	1 250 000	1 032 152	296,4
3.1.	Środki własne	144 504	354 426	250 000	259393	179,5
3.2.	Dotacja	203 671	1 200 000	1 000 000	772 759	379,4
3.3.	Udział środków budżetu państwa	58	77	80	75	128,0
3.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	260,61	650,39	505,87	489,17	187,7
3.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	152,45	502,09	404,69	366,24	240,2
3.6.	Stopa bezrobocia w powiecie nowosądeckim (ziemskim)	26,1	21,7	18,5	14,3	x
	Kraków					
4.	Koszt programu ogółem	14 311 973	14 072 502	18 067 314	15 144 795	105,8
4.1.	Środki własne	3 140 773	3 180 565	5 457 878	6 060 312	193,0
4.2.	Dotacja	11 171 200	10 891 937	12 609 436	9 084 483	81,3
4.3.	Udział środków budżetu państwa	78	77	70	60	76,8
4.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	602,43	596,37	877,18	749,63	124,4
4.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	470,23	461,58	612,20	449,66	95,6
4.6.	Stopa bezrobocia w Krakowie	7,0	5,5	3,8	2,8	x
	Wieliczka					
5.	Koszt programu ogółem	579 450	638 379	560 569	760 395	131,2
5.1.	Środki własne	263 439	270 186	222 178	304159	115,5
5.2.	Dotacja	316 011	368 193	338 391	456 236	144,4
5.3.	Udział środków budżetu państwa	55	58	60	60	110,0
5.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	249,12	282,72	313,52	382,82	153,7

⁵³ Stopa bezrobocia wg stanu na koniec grudnia roku poprzedniego.

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
5.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	135,86	163,06	189,26	230,89	169,9
5.6.	Stopa bezrobocia w powiecie wielickim	16,3	12,6	9,5	6,4	x
	Wielka Wieś					
6.	Koszt programu ogółem	123 944	122 826	134 720	146 720	118,4
6.1.	Środki własne	48 494	49 130	32 100	48060	99,1
6.2.	Dotacja	75 450	73 696	102 620	98 660	130,8
6.3.	Udział środków budżetu państwa	61	60	76	67	110,5
6.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	317,81	304,78	379,49	441,93	139,1
6.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	193,46	182,87	289,07	297,17	153,6
6.6.	Stopa bezrobocia w powiecie krakowskim (ziemskim)	12,1	9,3	7,6	6,4	x
	Zakliczyn					
7.	Koszt programu ogółem	226 030	191 622	276 122	215 170	95,2
7.1.	Środki własne	104 999	105 755	121 962	104197	99,2
7.2.	Dotacja	121 031	85 867	154 160	110 973	91,7
7.3.	Udział środków budżetu państwa	54	45	56	52	96,3
7.4.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę	325,69	275,32	593,81	315,96	97,0
7.5.	Średnia wartość pomocy na 1 osobę z dotacji	174,40	123,37	331,53	162,96	93,4
7.6.	Stopa bezrobocia w powiecie tarnowskim (ziemskim)	17,6	14,2	11,3	10,3	x

ZAŁĄCZNIK NR 4

**SKALA POMOCY W FORMIE ZASIŁKÓW CELOWYCH
NA ZAKUP ŻYWNOŚCI/POSIŁKU, W RAMACH PROGRAMU,
W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM I W KONTROLOWANYCH
GMINACH, W LATACH 2006-2009,
ZE WSKAZANIEM PROPORCJI UDZIAŁU ŚRODKÓW WŁASNYCH
I DOTACJI Z BUDŻETU PAŃSTWA**

(w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
I.	Województwo małopolskie					
I.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	28 206	29 079	27 217	25 544	90,6
I.2.	Liczba osób w tych rodzinach	83 584	79 443	76 604	69 862	83,6
I.3.	Kwota świadczeń, z tego:	19 899 348	20 695 483	22 741 910	20 429 113	102,7
I.3.1.	Środki własne gmin	3 152 513	4 749 997	4 834 632	8 412 224	266,8
I.3.2.	I.3.1.:I.3. (%)	15,8	23,0	21,3	41,2	260,6
I.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	705,50	711,70	835,58	799,76	113,4
I.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	238,08	260,51	296,88	292,42	122,8
I.6.	Stopa bezrobocia w województwie małopolskim	12,5	9,8	7,7	8,9	71,2
2.	Klucze					
2.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	445	416	383	272	61,1
2.2.	Liczba osób w tych rodzinach	1 518	1 369	1 244	1 000	65,9
2.3.	Kwota świadczeń, z tego:	587 903	571 643	601 490	245 815	41,8
2.3.1.	Środki własne gminy	6 312	630	-	98 065	1 553,6
2.3.2.	2.3.1.:2.3. (%)	1,1	0,1	-	39,9	3 715,7
2.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	1 321,13	1 374,14	1 570,47	903,73	68,4
2.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	387,29	417,56	483,51	245,82	63,5
2.6.	Stopa bezrobocia w powiecie olkuskim	16,5	13,5	11,3	12,7	77,0
3.	Korzenna					
3.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	41	459	418	326	795,1
3.2.	Liczba osób w tych rodzinach	71	1 523	1 859	1 516	2 135,2
3.3.	Kwota świadczeń, z tego:	10 012	215 609	262 237	184 680	1 844,6
3.3.1.	Środki własne gminy	-	-	-	73 872	
3.3.2.	3.3.1.:3.3. (%)	-	-	-	40,0	
3.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	244,20	469,74	627,36	566,50	232,0
3.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	141,01	141,57	141,06	121,82	86,4
3.6.	Stopa bezrobocia w powiecie nowosądeckim (ziemskim)	23,8	19,6	14,7	16,0	67,2
4.	Kraków					
4.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	8 489	11 140	9 594	9 277	109,3
4.2.	Liczba osób w tych rodzinach	18 633	21 821	19 104	18 459	99,1
4.3.	Kwota świadczeń, z tego:	6 540 811	9 521 570	10 544 007	9 861 672	150,8
4.3.1.	Środki własne gminy	2 259 387	1 655 996	880 424	3 946 872	174,7
4.3.2.	4.3.1.:4.3. (%)	34,5	17,4	8,3	40,0	115,9
4.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	770,50	854,72	1 099,02	1 063,02	138,0
4.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	351,03	436,35	551,93	534,25	152,2
4.6.	Stopa bezrobocia w Krakowie	6,2	4,6	3,2	3,7	59,7

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
5.	Wieliczka					
5.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	560	644	563	732	130,7
5.2.	Liczba osób w tych rodzinach	2 102	1 836	1 589	1 850	88,0
5.3.	Kwota świadczeń, z tego:	315 937	368 827	362 280	572 613	181,2
5.3.1.	Środki własne gminy	57 067	10 610	33 889	229 045	401,4
5.3.2.	5.3.1.:5.3. (%)	18,1	2,9	9,4	40,0	221,4
5.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	564,17	572,71	643,48	782,26	138,7
5.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	150,30	200,89	227,99	309,52	205,9
5.6.	Stopa bezrobocia w powiecie wielickim	14,9	10,6	7,9	8,8	59,1
6.	Wielka Wieś					
6.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	112	105	94	91	81,3
6.2.	Liczba osób w tych rodzinach	360	339	302	275	76,4
6.3.	Kwota świadczeń, z tego:	91 275	81 601	100 444	87 530	95,9
6.3.1.	Środki własne gminy	29 152	34 012	20 085	35 012	120,1
6.3.2.	6.3.1.:6.3. (%)	31,9	41,7	20,0	40,0	125,2
6.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	814,96	777,15	1 068,55	961,87	118,0
6.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	253,54	240,71	332,60	318,29	125,5
6.6.	Stopa bezrobocia w powiecie krakowskim (ziemskim)	11,1	8,5	6,5	8,4	75,7
7.	Zakliczyn					
7.1.	Liczba rodzin, którym przyznano zasiłek	61	1	32	39	63,9
7.2.	Liczba osób w tych rodzinach	359	4	129	217	60,4
7.3.	Kwota świadczeń, z tego:	12 180	336	12 912	14 322	117,6
7.3.1.	Środki własne gminy	-	-	-	5 729	
7.3.2.	4.3.1.:4.3. (%)	-	-	-	40,0	
7.4.	Średnia wysokość świadczenia na rodzinę	199,67	336,00	403,50	367,23	183,9
7.5.	Średnia wysokość świadczenia na osobę w rodzinie	33,93	84,00	100,09	66,00	194,5
7.6.	Stopa bezrobocia w powiecie tarnowskim (ziemskim)	15,6	12,0	10,2	12,0	76,9

ZAŁĄCZNIK NR 5

**LICZBA PUNKTÓW ŻYWIENIA OGÓŁEM
I PLACÓWEK PROWADZĄCYCH DOŻYWIENIE
ORAZ KOSZT DOWOZU POSIŁKÓW
I UTWORZENIA/DOPOSAŻENIA PUNKTÓW ŻYWIENIA
W RAMACH PROGRAMU W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM,
W LATACH 2006-2009**

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				2009:2006 (%)
		2006	2007	2008	2009	
1.	Liczba punktów żywienia ogółem, z tego:	2 148	2 163	2 163	2 114	98,4
1.1	Stołówki	1 431	1 400	1 417	1421	99,3
1.1.1.	w tym uruchomione w danym roku	25	11	12	24	96,0
1.2.	Inne	717	763	746	693	96,7
1.2.1.	w tym uruchomione w danym roku	25	10	14	22	88,0
2.	Liczba placówek prowadzących dożywianie, z tego:	2 231	2 255	2 236	2 324	104,2
2.1.	Szkoły	1 656	1 619	1 600	1 652	99,8
2.2.	Przedszkola	510	526	546	564	110,6
2.3.	Żłobki	18	23	21	20	111,1
2.4.	Inne	47	87	69	88	187,2
3.	Koszt dowozu posiłków w ramach Programu	1 13 058	177 849	231 644	358 579	317,2
4.	Koszt utworzenia/doposażenia punktów żywienia	3 105 531	3 690 562	7 155 255	3 363 892	108,3

ZAŁĄCZNIK NR 6

**WYKAZ KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK
I LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA**

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Imię i nazwisko kierownika	Okres pełnienia funkcji
1.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzesku	Krystyna Put	Od 1.09.1990
2.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kluczach	Ryszard Kamionka	Od 15.10.1997
3.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Korzennej	Ewa Bednarska	Od 1.06.1990
4.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie	Józefa Grodecka	Od 15.01.1992
5.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wieliczce	Katarzyna Rys Bogumiła Sikora (p.o.) Grażyna Chlebda	Od 1.02.2009 1.08.2008 – 31.01.2009 1.05.1990 – 31.07.2008
6.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wielkiej Wsi	Monika Berdecka Janina Grzybowska (p.o.) Marzena Wiśniewska	od 1.01.2008 1.11.2007 – 31.12.2007 1.05.2003 – 31.10.2007
7.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zakliczynie	Zuzanna Filipiska	Od 1.08.1990

ZAŁĄCZNIK NR 7

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH TEMATYKI KONTROLI

1. Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.).
4. Uchwała Nr 14 Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie ustanowienia harmonogramu zadań wykonywanych w roku 2006 w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (M.P. Nr 12, poz. 154).
5. Uchwała Nr 95 Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie harmonogramu zadań wykonywanych w roku 2007 w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz kierunków realizacji Programu na następne lata (M.P. Nr 42, poz. 452).
6. Uchwała Nr 126 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie harmonogramu zadań wykonywanych w roku 2008 w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz kierunków realizacji Programu na następne lata (M.P. Nr 45, poz. 533).
7. Uchwała Nr 125 Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 2008 r. w . w sprawie harmonogramu zadań wykonywanych w roku 2008 w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz kierunków realizacji Programu na ten rok (M.P. Nr 48, poz. 430).

ZAŁĄCZNIK NR 8

BIBLIOGRAFIA

1. Halina Turlejska, Urszula Pelzner, Eliza Konecka-Matyjek, Katarzyna Wiśniewska, *Przewodnik do wdrażania zasad GMP/GHP i systemu HACCP w zakładach żywienia zbiorowego*, Warszawa 2003.
2. Mirosław Jarosz (red.), *Zasady prawidłowego żywienia dzieci i młodzieży*, Warszawa 2008.
3. Mirosław Jarosz (red.), *Obiady szkolne*, Warszawa 2008.

ZAŁĄCZNIK NR 9

WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ
O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Pracy i Polityki Społecznej
6. Minister Edukacji Narodowej
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodzinny
9. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja Zdrowia
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Senacka Komisja Budżetu i Finansów
14. Rodzinny i Polityki Społecznej
15. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Senacka Komisja Zdrowia
18. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
19. Wojewodowie



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jolanta Fedak

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2010r.

DPS -V- 073-9-2193-JŁ/10

Pan
Stanisław Jarosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mr. Jarosz
do
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz

Stanisław Jarosz

Nawiązując do Informacji o wynikach kontroli P/09/144 – Skuteczność i prawidłowość realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, uprzejmie informuję, że z uwagą zapoznałam się z przekazanym materiałem.

Zastrzeżenia kontrolerów NIK są poważne i wymagają działań naprawczych. Dlatego też wszelkie uwagi, dotyczące realizacji zadań Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w województwie małopolskim zostaną przekazane wojewodom w pozostałych województwach, w celu uniknięcia lub zlikwidowania podobnych błędów oraz zobligowania wójtów gmin (burmistrzów i prezydentów miast) do większej dbałości i stałego monitoringu realizacji Programu w podległych jednostkach, a także zwrócenie należytej uwagi na znaczenie celów Programu.

Dodatkowo zwrócę się także do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie stosownych działań, mających na celu realizację zadań wynikających z art. 11 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, w tym zmobilizowanie kierowników szkół do intensywnej współpracy z kierownikami ośrodków pomocy społecznej w ramach realizacji Programu oraz do podejmowania w szkołach działań promujących upowszechnianie zdrowego stylu żywienia oraz kształtowanie właściwych nawyków żywieniowych, a także do większej dbałości o jakość i urozmaicenie posiłków przygotowywanych w szkołach (żywienie odpowiednie do wieku i zgodne z wytycznymi Instytutu Żywności i Żywienia).

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza

L.dz. 297 data wpływu 21.04.2010

Jednocześnie wyjaśniam, że analiza realizacji Programu oparta jest na danych o charakterze statystycznym. Są one sporządzane z częstotliwością kwartalną, a ich obecny zakres określony został w § 11 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc Państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz.186 z późn. zm.) w brzmieniu zmienionym § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2010 r. zmieniającego w/w rozporządzenie (Dz. U. Nr 25, poz. 128).

Przeprowadzenie analizy jakościowej udzielanych świadczeń pod kątem skuteczności osiągania wyznaczonych celów wydaje się być działaniem trudnym, a wręcz niemożliwym w ramach monitoringu Programu, gdyż wiąże się z koniecznością zaangażowania odpowiednich instytucji naukowych specjalizujących się np. w dziedzinie zdrowia i jakości żywienia oraz pozyskania dodatkowych środków finansowych na ten cel. Tylko poprzez odpowiednie badania można stwierdzić, czy nastąpiła np. poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży korzystających z dożywiania, czy też badając próbki posiłków ocenić, czy rodzaj, ilość i jakość udzielanych posiłków uwzględnia cel upowszechniania zdrowego stylu żywienia.

Nie mniej jednak Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zobowiązuje się do podjęcia rozmów z Ministrem Edukacji Narodowej oraz z podmiotami zajmującymi się badaniem jakości żywienia w celu określenia zasad monitorowania realizacji celów związanych ze stylem i jakością żywienia oraz ich promocją.

O podjętych ustaleniach w tej sprawie zostanie Pan poinformowany odrębnym pismem.

Z szacunkiem


MINISTER
wz.
Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU