

Na realizację programu „Posiłek w szkole i w domu” w latach 2019-2023 przewidziano w sumie aż 2,75 mld zł z budżetu państwa. W pierwszych dwóch latach Program w pełni zaspokajał potrzeby dzieci, młodzieży i osób starszych w zakresie dożywiania. Natomiast wsparcie związane z doposażeniem czy organizacją stołówek uzyskało zaledwie 18% szkół zgłoszonych do Programu. Powodem była za mała pula środków zaplanowanych na ten cel.

Program „Posiłek w szkole i w domu” przyjęto uchwałą Rady Ministrów w 2018 r., a jego realizację zaplanowano na lata 2019-2023. Składa się on z trzech modułów. Celem modułu 1 i 2 jest zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, chorych, niepełnosprawnych i samotnych. W ramach tych modułów można uzyskać wsparcie w jednej z trzech form: posiłek, świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. Trzeci moduł zakłada doposażenie, a także poprawę standardu i organizacji stołówek lub jadalni w szkołach. Program „Posiłek w szkole i w domu” objął swoim zasięgiem wszystkie województwa i zastąpił program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

Na realizację programu „Posiłek w szkole i w domu” w latach 2019-2023 przewidziano aż 2,75 mld zł, tj. po 550 mln zł w każdym roku (510 mln zł na moduły 1 i 2 oraz 40 mln zł na moduł 3). Na zadania w ramach Programu gminy otrzymują dofinansowanie z budżetów wojewodów oraz z rezerwy celowej budżetu państwa. Wymagany jest też wkład własny gmin na wykonywanie dotowanych zadań. W przypadku modułu 1 i 2 jest to 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Jednak na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta poziom ten można obniżyć do 20%. Natomiast dla modułu 3 jest to co najmniej 20% kosztów realizacji dotowanego zadania.

Najwyższa Izba Kontroli postanowiła przyrzeć się realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” ze względu na jego ogólnopolski zasięg, ogromną skalę finansowania, a także ryzyko ograniczonego dostępu do świadczeń w zakresie dożywiania w związku z epidemią COVID-19.

Moduły 1 i 2

W latach 2019-2020 w całej Polsce na realizację modułów 1 i 2 Programu wydatkowano w sumie prawie 1,3 mld zł, z czego dotacje z budżetu państwa stanowiły prawie 70% (ponad 888 mln zł), a środki własne gmin ok. 30% (niecałe 385 mln zł). Jednocześnie wydatki poniesione z budżetu państwa stanowiły ok. 87% kwoty planowanej w ustawach budżetowych. Oznacza to, że rzeczywiste potrzeby w zakresie dofinansowania posiłków były w tym okresie mniejsze niż pierwotnie zakładano.

W kontrolowanym okresie realizacja modułów 1 i 2 Programu była koordynowana przez Ministra ds. zabezpieczenia społecznego. Szef resortu zapewnił odpowiednie warunki prawno-organizacyjne i finansowe, umożliwiając tym samym realizację zadań w ramach tych modułów. Wsparcie w ramach Programu było świadczone również w czasie epidemii COVID-19. Ponadto Minister skutecznie monitorował wykonanie zadań, głównie na podstawie rocznych informacji o Programie. NIK zwraca jednak uwagę, że środki na pokrycie kosztów były uruchamiane z rezerwy celowej budżetu państwa po terminie określonym w harmonogramie Programu. Wynikało to m.in. z faktu, że Minister ds. zabezpieczenia społecznego zbyt późno przekazywał wojewodom informację o przyznanej na ten cel kwocie dotacji z rezerwy celowej.

Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. z pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu skorzystało nieco ponad 1 milion osób. Najczęściej udzielaną formą pomocy był zasiłek celowy, czyli świadczenie pieniężne na

zakup posiłku lub żywności. Łączny koszt tych świadczeń wyniósł niemal 787 mln zł. W 2019 r. skorzystało z nich prawie 722 tys. osób, a w 2020 r. już ponad 820 tys. zainteresowanych. W ocenie Izby większe wykorzystanie zasiłku celowego w 2020 r. wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia liczby dzieci i młodzieży korzystających z posiłku. Taka sytuacja była spowodowana zamknięciem stołówek szkolnych w związku z epidemią COVID-19. Znacznie mniej pieniędzy – bo niecałe 455 mln zł - przeznaczono na wydawanie posiłków. W latach 2019-2020 z tej formy pomocy skorzystało odpowiednio ponad 442 tys. i ok. 350 tys. osób objętych Programem. Natomiast najrzadziej stosowaną formą pomocy w ramach Programu było świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. W latach 2019-2020 otrzymało je średnio nieco ponad 4% osób korzystających z Programu w tych latach.

Część osób nie otrzymała pomocy w ramach Programu, pomimo spełnienia wymaganych kryteriów. W 2019 r. było to 2228 osób, a w 2020 r. o prawie 27% mniej – 1629 osób. NIK podkreśla, że przyczyny nieobjęcia pomocą tych osób nie leżały po stronie organów publicznych. Większość z tych osób wykazywała niechęć do korzystania z takiej formy pomocy. Zdarzało się, że nie chciały one ujawniać swojej sytuacji majątkowej, nie zgadzały się na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego albo nie zgłaszały się do jadłodajni po posiłek.

W latach 2019-2021 wojewodowie objęci kontrolą zawarli z gminami łącznie 1950 umów dotacji (po 650 umów w każdym roku) dotyczących zadań realizowanych w ramach modułu 1 i 2 Programu. Środki dotacji uruchamiano z reguły terminowo, na podstawie zapotrzebowań składanych przez gminy w okresach miesięcznych. Tylko Wojewoda Mazowiecki, w przypadku 10 umów dotacji, nie zapewnił terminowego uruchomienia środków.

Zgodnie z założeniami Programu, gminy mogły wnioskować o zwiększenie dotacji celowej z budżetu państwa do 5% środków finansowych na dowóz posiłków w gminie oraz do 5% środków z dotacji jeżeli gmina zapewnia posiłek w prowadzonych przez siebie stołówkach. Z 2473 gmin realizujących Program w latach 2019-2020 tylko niewielka część gmin skorzystała ze zwiększenia środków z dotacji. Zwiększenie dotacji do 5% środków na dowóz posiłków otrzymało łącznie ok. 3% gmin realizujących Program w 2019 r. oraz ok. 2% gmin w 2020 r. Nieco więcej gmin skorzystało ze zwiększenia dotacji na realizację posiłków w stołówkach prowadzonych przez gminy: w latach 2019-2020 było to średnio 20% gmin objętych Programem.

Moduł 3 Programu

Na realizację zadań w ramach modułu 3 w latach 2019-2020 organy prowadzące szkoły (czyli gminy) przeznaczyły w sumie ok. 101 mln zł, z czego z budżetu państwa ponad 77 mln zł. Gminy zapewniły wkład własny na poziomie 24%.

W okresie objętym kontrolą NIK zarówno dyrektorzy szkół, jak i organy prowadzące wykazywali duże zainteresowanie modułem 3 Programu. W latach 2019-2021 wnioski o udzielenie dofinansowania w ramach tego modułu złożyło rocznie średnio blisko 1700 organów prowadzących i dotyczyły one średnio 4 tys. szkół. Jednak ze względu na wykorzystanie dostępnej puli środków w ramach Programu wsparcie w danym roku otrzymało maksymalnie 30% organów prowadzących oraz nie więcej niż 18% szkół.

NIK negatywnie oceniła sposób, w jaki Minister ds. oświaty i wychowania monitorował działania w ramach modułu 3 Programu oraz oceniał ich efekty. Prowadzony przez Ministra monitoring sprowadzał się przede wszystkim do analizowania sprawozdań za lata 2019-2020. Weryfikacja danych zawartych w

sprawozdaniach była jednak prowadzona nierzetelnie, bowiem część sprawozdań zawierała błędy. Szef resortu edukacji nie dokonywał wymaganej ewaluacji modułu 3 Programu oraz nie analizował uwag zgłaszanych przez wojewodów dotyczących problemów i barier przy jego realizacji. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Organy prowadzące zgłaszały wątpliwości co do rodzaju wydatków, jakie mogą być ponoszone w ramach modułu 3 Programu, a pomimo to odpowiedzialny Minister nie opracował wytycznych zapewniających jednolitą interpretację zasad oceny wniosków w przypadku ujęcia w nich tzw. „ukrytego wydatku majątkowego”. W konsekwencji poszczególne województwa bardzo różnie podchodziły do oceny wniosków o udzielenie wsparcia finansowego. Np. w województwie dolnośląskim kuratoryjny zespół ds. oceny odmówił wsparcia finansowego 31 szkołom z uwagi na tzw. „wydatek majątkowy” lub „ukryty wydatek majątkowy”. Natomiast część województw stosowała podejście bardziej liberalne i akceptowała wnioski o dofinansowanie zakupu oddzielnych elementów do pieca do obróbki cieplnej nieprzekraczających 10 tys. zł. Tymczasem łączny koszt takiego pieca z poszczególnymi elementami kosztował znacznie powyżej tej kwoty. Izba zwraca uwagę, że na podstawie sprawozdań za 2019 r. resort powinien przeanalizować zgłaszane problemy i zapewnić jednolitą interpretację zasad oceny wniosków o dofinansowanie. Ministerstwo nie przeprowadziło takich analiz i nie wykorzystało zgłoszonych uwag do usprawnienia działań w zakresie modułu 3 Programu.

Inna nieprawidłowość dotyczyła opracowania wzorów sprawozdań z realizacji zadań za lata 2019-2020 w ramach modułu 3 Programu, które nie zapewniały jednolitej prezentacji części danych sprawozdawczych.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na niewystarczające zasoby kadrowe w resorcie edukacji: za prace nad modułem 3 Programu odpowiadały dwie osoby. Zdaniem kontrolerów Izby przyjęty sposób organizacji pracy przyczynił się do nieprawidłowej realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w kontrolowanym okresie. Powyższe może też świadczyć o słabości kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Większość zadań wojewodów związanych z modułem 3 wykonywali właściwi kuratorzy oświaty. W imieniu wojewodów koordynowali oni realizację Programu na obszarze danego województwa. W latach 2019-2021 czterech kuratorów objętych kontrolą zawarło z gminami w sumie 330 umów. Przewidziane w tych umowach dofinansowanie wyniosło łącznie ok. 28,3 mln zł. Największe wsparcie w latach 2019-2020, zgodnie z przyjętymi w przepisach prawa limitami, otrzymało województwo mazowieckie - prawie 16,2 mln zł, a wsparcie pozostałych województw objętych kontrolą nie przekraczało 4,5 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że zespoły ds. oceny działające w skontrolowanych kuratoriach oświaty z własnej inicjatywy ponownie sprawdzały wnioski gmin o udzielenie wsparcia finansowego pod względem ich kompletności i prawidłowości, mimo że nie miały wprost określonego takiego obowiązku. Okazało się, że część gmin złożyła wnioski zawierające niepełne lub błędne dane (np. wydatki, które były niekwalifikowalne w Programie), a tym samym nie dopełniła obowiązku weryfikacji tych danych otrzymanych ze szkół. Gdyby zespoły ds. oceny nie sprawdziły wniosków pod tym kątem, to wsparcie finansowe otrzymałyby gminy, które złożyły nieprawidłowe wnioski.

W dwóch skontrolowanych kuratoriach oświaty (w Olsztynie i Warszawie) do kosztów obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu zaliczono wydatki rzeczowe, które nie były bezpośrednio związane z obsługą zespołu ds. oceny wniosków. W Kuratorium Oświaty w Olsztynie za ok. 5 tys. zł zakupiono zestaw komputerowy, telefon i tablet, a w Kuratorium Oświaty w Warszawie wydatkowano prawie 3,5 tys. zł na zakup komputera i monitora. Było to niezgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie

modułu 3, bowiem zakupione przedmioty otrzymali i wykorzystywali pracownicy, którzy ani nie byli członkami zespołu ds. oceny, ani nie wykonywali zadań związanych bezpośrednio z jego obsługą. Poza tym w Kuratorium Oświaty w Warszawie zatwierdzono rozliczenie dotacji jednej z gmin, mimo że ze środków dotacji gmina ta zakupiła sprzęt kuchenny nieobjęty wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego na łączną kwotę 2 tys. zł.

Tylko jeden wojewoda (Warmińsko-Mazurski) sprawdził, w jaki sposób podległe mu gminy wykorzystywały środki otrzymane w ramach modułu 3 Programu. Kontrole przeprowadzone w dwóch gminach w 2019 r. wykazały nieprawidłowości. Pozostałe trzy urzędy wojewódzkie nie przeprowadziły ani jednej kontroli dotyczącej prawidłowości wydatkowania środków otrzymanych w ramach modułu 3 Programu, co tłumaczono najczęściej epidemią COVID-19. NIK zwraca uwagę, że w związku z faktem, że moduł 3 był realizowany po raz pierwszy, podejmowane w ramach niego działania powinny być traktowane jako zadania o zwiększonym ryzyku nieprawidłowości i poddawane kontroli.

WNIOSKI

Do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

- o podjęcie działań umożliwiających terminowe przekazywanie wojewodom środków z rezerwy celowej na pokrycie kosztów realizacji modułów 1 i 2 Programu.

Do Ministra Edukacji i Nauki

- o zapewnienie skutecznego monitoringu modułu 3 Programu, w tym poprzez coroczną ewaluację uwzględniającą analizę zgłoszonych problemów i barier;
- o zapewnienie jednolitej prezentacji i porównywalności danych wykazywanych w sprawozdaniach z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, składanych przez szkoły, organy prowadzące i wojewodów;
- o przygotowanie wytycznych dotyczących oceny danych przedstawianych przez szkoły, które obejmowane są wnioskami organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego, w zakresie tzw. „ukrytych wydatków majątkowych”.

Do wojewodów

- o doprecyzowanie w porozumieniach zawieranych z kuratorami oświaty zasad dotyczących prowadzenia kontroli realizacji zadania u dotacjobiorcy lub w miejscu realizacji zadania.

Uwagi do Rady Ministrów

Niezależnie od powyższych wniosków, NIK zauważa, że w przypadku opracowywania wieloletniego rządowego programu dotyczącego dożywiania na kolejne lata, należy też rozważyć dofinansowanie zadań, w ramach których ponoszone są wydatki majątkowe. Ponadto, w opinii NIK, w przypadku niskiego stopnia zaspokojenia potrzeb szkół w zakresie organizacji stołówek i miejsc spożywania posiłków w wyniku realizacji modułu 3 Programu, należy rozważyć zwiększenie tego wsparcia w kolejnych latach.

Źródło: NIK