



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.003.01.2021

Pani
Marlena Małag
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/005 Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo lub Ministerstwo Rodziny). Poprzednio Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej od 6 października 2020 r.² (dalej: Minister PS lub Minister Rodziny), w okresie od 15 listopada 2019 r.³ do 5 października 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki, poprzednio pełnili: – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r.⁴ do 15 listopada 2019 r.; – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 16 listopada 2015 r.⁵ do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie przygotowania dofinansowania zadań określonych w wieloletnim rządowym programie „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023⁶ (dalej: Program). 2. Monitorowanie oraz koordynowanie przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej realizacji działań w ramach modułu 1 i 2 Programu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 września 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Beata Czarnecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/37/2021 z 8 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1-2, 265-267, 960-963)

¹ Z dniem 6 października 2020 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zostało utworzone Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2019 (M.P. poz. 477).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

⁶ Przyjęty uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. poz. 1007).

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra PS, w okresie objętym kontrolą, zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Ministerstwie zapewniono warunki kadrowe i organizacyjne do realizacji zadań określonych w Programie. Minister w latach 2019-2021 dokonał podziału środków budżetu państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok na realizację modułu 1 i 2 Programu, dla poszczególnych województw. Wojewodowie, w okresie objętym kontrolą, byli terminowo informowani o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację Programu, za wyjątkiem informacji na 2019 r., która została przekazana z nieznacznym opóźnieniem. Ujęte w rezerwie celowej budżetu państwa środki zostały podzielone zgodnie postanowieniami Programu, przy zastosowaniu jednakowych kryteriów dla wszystkich województw. Minister monitorował realizację modułów 1 i 2 m.in. w oparciu o składane przez wojewodów roczne informacje.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Ministra PS w zakresie przygotowania dofinansowania zadań określonych w Programie

Opis stanu faktycznego

1. Ustanowiony Program jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹. Zastąpił on realizowany do końca 2018 r. wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020¹⁰.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że zmiana rządowego Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, który był realizowany do końca 2018 r. i wprowadzenie programu „Posiłek w szkole i w domu” wynikała ze spadku liczby osób korzystających z pomocy społecznej oraz zmiany struktury osób objętych pomocą społeczną. Najwyższy spadek miał miejsce w 2017 r., wówczas liczba osób objętych pomocą udzielaną w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” spadła o 15%, czyli o ponad 227 tys. osób w porównaniu do 2016 r., przy czym największy spadek o ok. 19% został odnotowany wśród liczby dzieci korzystających z niniejszego Programu. /.../ Wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 powstał we współpracy z ówczesnym Ministerstwem Edukacji Narodowej. Program odpowiada na aktualne potrzeby wprowadzając m.in. możliwość rozwoju i tworzenia stołówek szkolnych, możliwość dofinansowania dowozu posiłków, co pozwala na skuteczniejsze udzielanie pomocy osobom, które ze względu na stan zdrowia nie mogą opuszczać swoich mieszkań, możliwość dodatkowego wsparcia dla gmin prowadzących stołówki szkolne.

(akta kontroli str. 3-13)

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁰ Przyjęty uchwałą nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P. z 2015 r. poz. 821, ze zm.). Uchwała została uchylona z dniem 1 stycznia 2019 r.

Zgodnie z Programem, koordynatorem modułu 1 i 2 na szczeblu administracji rządowej jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, do którego zadań należy:

- dokonanie podziału środków budżetu państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok na realizację modułu 1 i 2 Programu, dla poszczególnych województw oraz składanie wniosku do ministra właściwego do spraw budżetu, w zakresie podziału tych środków na województwa,
- monitorowanie realizacji modułu 1 i 2 Programu za pośrednictwem wojewodów.

W rozdziale II Programu podano, że celem modułu 1 i 2 Programu jest zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, chorych lub niepełnosprawnych i samotnych.

W ramach modułów 1 i 2 Program przewiduje udzielenie pomocy w jednej z trzech form:

- posiłek,
- świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności,
- świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych.

Zadania z zakresu podziału środków budżetu państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok na realizację modułów 1 i 2 Programu dla poszczególnych województw oraz wnioskowania do ministra właściwego do spraw budżetu w zakresie uruchamiania środków z rezerwy celowej budżetu państwa zaplanowanych na realizację tych modułów, zostały ujęte w regulaminie wewnętrznym Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej¹¹. W okresie objętym kontrolą za realizację ww. zadań odpowiedzialne były dwie osoby (po jednej w Wydziale Statystyki i Budżetu oraz w Wydziale do Spraw Pracy Środowiskowej i Programów¹²). Ponadto, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, sprawy z zakresu finansów publicznych i rachunkowości dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina, zostały przypisane do Departamentu Budżetu. Do zadań tego Departamentu należy opracowanie projektu budżetu, w tym koordynacja prac związanych z przygotowaniem projektu podziału środków dla części 85 – Województwa w zakresie zadań nadzorowanych przez Ministra.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że w ramach koordynacji Departament Budżetu weryfikuje dokumenty przygotowane przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa odpowiedzialne za realizację danego programu w kontekście zgodności pod względem finansowym. Wskazała również, że Departament Budżetu scala dostarczone przez poszczególne komórki materiały i przedkłada je do akceptacji Ministra. Przygotowanie propozycji podziału środków w ramach danego programu następuje w komórkach merytorycznych, stosownie do zakresu działania.

Ponadto wyjaśniła, że w Ministerstwie zapewniono warunki realizacji zadań, o których mowa w Programie, w okresie epidemii Covid-19 poprzez stworzenie możliwości pracy zdalnej, co zapewniło ciągłość realizacji zadań wynikających z Programu z zachowaniem bezpiecznych warunków pracy.

(akta kontroli str. 3-69, 268-322)

2. Minister, stosownie do wymogu określonego w rozdziale VI.1. ust. 1 Programu, wywiązał się z obowiązku dokonania propozycji podziału środków budżetu państwa

¹¹ Regulamin wewnętrzny Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 lutego 2019 r., Regulamin wewnętrzny Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 5 sierpnia 2020 r., Regulamin wewnętrzny Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z 28 stycznia 2021 r.

¹² Wcześniej Wydział do spraw Programów Pomocy Społecznej.

przewidzianych w ustawie budżetowej na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu.

W trakcie kontroli NIK ustalono, że Minister PS na etapie tworzenia projektów ustaw budżetowych na lata 2019–2021 przekazał do Ministerstwa Finansów propozycję podziału kwoty 510 000 tys. zł dotacji celowej przewidzianej w Programie na wydatki w każdym roku budżetowym. W przedłożonej propozycji wskazano, że kwota 350 000 tys. zł zostanie ujęta w każdym roku w ramach części 85/00 – Województwa, a pozostałe środki w kwocie 160 000 tys. zł w każdym roku będą ujęte w części 83 – Rezerwy celowe, jako uzupełnienie środków na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu.

W wyniku dokonanego podziału wysokość środków dotacji celowej ujęta w ustawie budżetowej w każdym roku (2019, 2020, 2021) w części 85/00 województwo (cz. 85/02-32) była taka sama (po 350 000 tys. zł) i w podziale na poszczególne województwa przedstawiała się następująco:

- województwo dolnośląskie – 18 305 tys. zł,
- województwo kujawsko-pomorskie – 27 037 tys. zł,
- województwo lubelskie – 23 971 tys. zł,
- województwo lubuskie – 15 806 tys. zł,
- województwo łódzkie – 24 139 tys. zł,
- województwo małopolskie – 25 004 tys. zł,
- województwo mazowieckie – 26 852 tys. zł,
- województwo opolskie – 10 136 tys. zł,
- województwo podkarpackie – 27 454 tys. zł,
- województwo podlaskie – 16 513 tys. zł,
- województwo pomorskie – 21 441 tys. zł,
- województwo śląskie – 26 331 tys. zł,
- województwo świętokrzyskie – 20 968 tys. zł,
- województwo warmińsko-mazurskie – 23 028 tys. zł,
- województwo wielkopolskie – 20 748 tys. zł,
- województwo zachodniopomorskie – 22 267 tys. zł.

(akta kontroli str. 202-264, CD1)

Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że kwota 350 000 tys. zł co roku planowana jest w części budżetu państwa, której dysponentami są wojewodowie. /.../ W trakcie realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” został dokonany podział kwoty 350 000 tys. zł dla wszystkich województw, co do wielkości podziału ww. kwoty urzędy wojewódzkie nie zgłaszały uwag. W związku z tym, dokonany podział, jako słuszny i niebudzący zastrzeżeń, został utrzymany również w trakcie realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, bowiem sprawdził się w latach wcześniejszych, w trakcie realizacji Programu o podobnej strukturze finansowej. Z uwagi na fakt, iż przedmiotowy podział kwoty 350 000 tys. zł został dokonany już jakiś czas temu, Departament Pomocy i Integracji Społecznej nie dysponuje szczegółowymi materiałami/danym w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 883-889)

3. Minister PS informacje o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu na rok 2020 i 2021 przekazał poszczególnym wojewodom odpowiednio 22 stycznia 2020 r. oraz 14 stycznia 2021 r., tj. w terminie określonym w harmonogramie realizacji modułu 1

i 2 Programu (rozdział VIII.1.). NIK zauważa, że w 2019 r. ww. informacja została przekazana 14 wojewodom z jednodniowym opóźnieniem oraz dwóm wojewodom z dwudniowym opóźnieniem w odniesieniu do terminu, o którym mowa w harmonogramie (30 stycznia).

Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że pismo skierowane do wojewodów, informujące o wielkości środków przeznaczanych na realizację w 2019 r. Programu, zostało podpisane przez Podsekretarza Stanu w dniu 29 stycznia 2019 r. Przedmiotowa informacja została wysłana do wszystkich wojewodów przez Kancelarię Główną Ministerstwa w dniach 31 stycznia 2019 r. (14 pism) oraz 1 lutego 2019 r. (dwa pisma).

Przekazane informacje o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację Programu w latach 2019–2021 zawierały propozycję podziału pierwszej transzy środków z rezerwy celowej budżetu państwa dla poszczególnych województw.

(akta kontroli str. 70-75, 119-124, 169-176, 883-889)

4. Minister PS przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych województw środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględniał elementy określone w rozdziale VI.1. ust. 2 pkt 1-3 Programu, którym przypisano odpowiednie wagi. I tak dla elementu:

- przewidywana liczba osób, które będą korzystały z pomocy w ramach Programu w roku bieżącym, w tym liczba osób starszych, niepełnosprawnych (dane otrzymane z urzędów wojewódzkich) – przypisano wagę 80%,
- średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie (dane z Ministerstwa Finansów) – przypisano wagę 10%,
- średnia stopa bezrobocia w województwie (dane z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii) – przypisano wagę 10%.

(akta kontroli str. 70, 119, 169, CD-1)

Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że *na etapie prac nad Programem, przy określaniu wag przypisanym elementom mającym wpływ na propozycję podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa, kierowano się wieloletnim doświadczeniem wynikającym z realizacji innego programu o podobnej strukturze finansowej. /.../ O wartościach wag informowani byli w styczniu każdego roku wojewodowie, którzy nigdy nie zgłaszali do nich zastrzeżeń. Najwyższą wysokość wagi, tj. 80% przyjęto dla przewidywanej liczby osób, które będą korzystały z pomocy w ramach Programu w roku bieżącym, w tym liczby osób starszych, niepełnosprawnych, uznając ją za najważniejszą.*

(akta kontroli str. 978-986)

Zastosowane w latach 2019-2021 kryteria przy podziale środków z rezerwy celowej były jednakowe dla wszystkich województw i nie było przypadków zgłaszania do Ministra PS przez wojewodów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uwag do ustalonych zasad podziału tych środków na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu.

(akta kontroli str. 70, 76-119, 125-169, 177-201, 385-386, CD2)

5. W harmonogramie realizacji modułu 1 i 2 (rozdział VIII.1. Programu, pkt 2.1) określono, że uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie kosztów realizacji Programu i przekazanie do części budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie, a następnie do budżetów gmin następuje w dwóch transzach (po korekcie zapotrzebowania): pierwsza transza do 1 czerwca oraz druga transza – w drugiej dekadzie sierpnia.

Zastępca Dyrektora Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła m.in., że od dnia 1 stycznia 2019 r. wydanie decyzji Ministra Finansów na podstawie art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ w sprawie zwiększenia, z rezerwy celowej, budżetu wojewodów w dziale 852 następuje wyłącznie w oparciu o wnioski w formie elektronicznej wprowadzane przez dysponentów części 85 do systemu informatycznego TREZOR zaakceptowane przez Ministra Rodziny w ramach części 44. /.../ wojewodowie, na podstawie informacji z Ministerstwa Rodziny o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 27) na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” mają obowiązek wprowadzić wniosek do systemu TREZOR skierowany docelowo do Ministra Finansów. Na poziomie Ministerstwa Rodziny wniosek wojewody w systemie Trezor podlega: weryfikacji przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej, tj. sprawdzana jest poprawność przywołanych przepisów, publikatorów ustaw, treści uzasadnienia, itd. (w przypadku stwierdzenia błędów formalnych wniosek jest odrzucany do wnioskodawcy, celem dokonania poprawy lub uzupełnienia), akceptacji przez Departament Budżetu (z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej).

(akta kontroli str. 883-900)

Szczegółowa analiza dokumentacji związanej z uruchamianiem środków z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie kosztów realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu wykazała, że:

- informacje o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej (część 83, poz. 27) na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu były przekazane wojewodom przez Ministra Rodziny najwcześniej 14 dni przed upływem terminu na uruchomienie środków,
- wnioski wojewodów skierowane do ministra właściwego do spraw budżetu o przyznanie środków z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu składane były do Ministerstwa Rodziny po upływie maksymalnie 23 dni od daty otrzymania ww. informacji o wysokości przyznanych środków,
- akceptacja wniosków trwała do 20 dni od daty ich wpływu do Ministerstwa Rodziny, w tym 21 z 65 wniosków zostało zweryfikowanych i zaakceptowanych przez Ministerstwo od ośmiu do 20 dni od daty ich wpływu do Ministerstwa,
- decyzje ministra właściwego do spraw budżetu zostały wydane od trzech do 45 dni od daty akceptacji wniosku przez Ministra Rodziny.

Kontrola NIK wykazała, że wszystkie decyzje ministra właściwego do spraw budżetu o przyznaniu środków z rezerwy celowej na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 zostały wydane po terminach określonych w Programie, w związku z tym nie można było uruchomić środków w terminie do 1 czerwca oraz w drugiej dekadzie sierpnia. Decyzje ministra właściwego do spraw budżetu zostały wydane po upływie od 22 do 53 dni od dnia przekazania wojewodom informacji o wysokości przyznanej kwoty.

(akta kontroli str. 94-97, 116-118, 144-147, 166-168, 196-201, 387-559, 964-977)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra MS w zakresie przygotowania dofinansowania zadań określonych w Programie. W Ministerstwie zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu. Podział środków dotacji celowej został dokonany rzetelnie, zgodnie

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

z zasadami określonymi w Programie. Opóźnienie w przekazaniu informacji o planowanej wielkości środków finansowych dla województw na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu na rok 2019 nie wpłynęło na terminową realizację Programu.

OBSZAR

2. Monitorowanie oraz koordynowanie przez Ministra PS realizacji działań w ramach modułu 1 i 2 Programu

Opis stanu faktycznego

1. Obowiązek monitorowania przez Ministra PS realizacji modułu 1 i 2 Programu (za pośrednictwem wojewodów zobowiązanych do przekazywania informacji z terenu województw), został określony w rozdziale IV.1.2. ust. 1 pkt 3 Programu.

Roczne informacje o realizacji Programu przekazywane były przez wojewodów za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej. Na stronie internetowej Ministerstwa został udostępniony Portal Informacyjno-Usługowy Emp@tia¹⁴, w którym w zakładce *Statystyka* podano terminy przekazywania sprawozdań z modułu 1 i 2 Programu w Centralnej Aplikacji Statystycznej.

Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że w Ministerstwie został stworzony pakiet 77 reguł sprawdzających poprawność sprawozdania z realizacji programu. Każde sprawozdanie przed przekazaniem zostaje poddane automatycznej analizie /.../ Reguły te zostały skonstruowane w taki sposób, aby wyłapać błędy i niekonsekwencje w wypełnianych sprawozdaniach. W przypadku ewentualnego błędu jednostka otrzymuje z systemu powiadomienie i jest zobowiązana do jego korekty bądź przekazania dodatkowych wyjaśnień. Dodatkowo system nie pozwala na przekazanie niekompletnego sprawozdania.

(akta kontroli str. 890-899, 924-936)

Roczne informacje o realizacji Programu na terenie województwa¹⁵ za rok 2019 i 2020 Minister PS otrzymał od wojewodów, z wyjątkiem dwóch przypadków, terminowo (tj. do 10 lutego następnego roku). Wojewoda Podlaski oraz Wojewoda Śląski roczną informację za 2019 r. złożyli z opóźnieniem odpowiednio dwu i siedmiu dni w stosunku do terminu, o którym mowa w rozdziale VII.1 ust. 3 Programu. Wszystkie roczne informacje otrzymane od poszczególnych wojewodów zawierały dane, o których mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 Programu. W przypadku ośmiu informacji za lata 2019–2020 (na 32 złożone) zostały sporządzone korekty danych (po cztery w każdym roku)¹⁶. Korekty zostały dokonane z inicjatywy urzędów wojewódzkich i dotyczyły m.in. zmiany rzeczywistej liczby osób objętych Programem, wysokości kosztów środków własnych i dotacji oraz wysokości kosztu posiłku.

(akta kontroli str. 345- 386, 899, 901, 923, CD-2, CD-3)

W ramach prowadzonego monitoringu Ministerstwo, na podstawie otrzymanych od wojewodów rocznych informacji o realizacji Programu na terenie województwa, przygotowało dokumenty pn.:

- *Wybrane informacje o realizacji Wieloletniego Rządowego Programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 styczeń-grudzień 2019. Zestawienie według województw. Sprawozdanie „Posiłek w szkole i w domu 2019 r.”,*

¹⁴ <https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/terminy-przekazywania-sprawozdan-w-centralnej-aplikacji-statystycznej>.

¹⁵ Roczne informacje nosiły nazwę Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”.

¹⁶ W 2020 r. korekt dokonały województwa: kujawsko-pomorskie (26.02.2020 r.), lubelskie (13.02.2020 r.), łódzkie (9.03.2020 r.) i opolskie (26.02.2020 r.), a w 2021 r. województwa: lubelskie (18.02.2021 r.), mazowieckie (8.03.2021 r.), opolskie (11.02.2021 r.) i wielkopolskie (11.03.2021 r.).

- *Sprawozdanie za 2020 rok. Zestawienie według województw. Sprawozdanie Dożywianie za I-XII 2020 r.*

W powyższych dokumentach zawarto m.in. podsumowanie liczby osób objętych Programem z wyszczególnieniem dzieci i osób dorosłych oraz kosztów realizacji Programu w danym roku w porównaniu z rokiem poprzednim.

(akta kontroli str. 335-344, 902-923)

Zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że ww. dokumenty zostały sporządzone na potrzeby Departamentu. Dane przedstawione w przedmiotowych dokumentach są danymi liczbowymi zbiorczymi za dany okres, za który zostały zebrane od urzędów wojewódzkich. Niektóre dane zawarte w ww. dokumentach były wykorzystywane do sporządzania notatek dla Kierownictwa Ministerstwa, Departamentu Komunikacji i Promocji (wcześniej Biura Promocji). Ponadto pojedyncze informacje, najczęściej dotyczące liczby osób objętych Programem, były podawane m.in. w odpowiedzi na interpelacje poselskie.

(akta kontroli str. 924-936)

Ponadto w latach 2019–2020, w ramach prowadzonego monitoringu realizacji Programu, Ministerstwo zwracało się do wojewodów m.in. o przekazanie informacji z zakresu:

- podziału środków przez wojewodów dla poszczególnych gmin w województwie,
- liczby gmin, które otrzymały zwiększenie dotacji o kwotę do 5%, w przypadku wydawania posiłków w stołówkach prowadzonych bezpośrednio przez siebie oraz liczby gmin, które otrzymały zwiększoną dotację (do 5% środków finansowych) z przeznaczeniem na dowóz posiłków w gminie,
- liczby lub przewidywanej liczby osób objętych wsparciem,
- liczby lub szacowanej liczby gmin w województwie, która bierze udział w realizacji Programu.

(akta kontroli str. 335-386, 560-880, 902-923, CD1, CD3)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że Ministerstwo zwróciło się do wojewodów z prośbą o przekazanie rekomendacji wójtom, burmistrzom i prezydentom miast m.in. w zakresie realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” w szczególności w sytuacji przyznania pomocy dla rodziny, w której dziecko nie uczęszcza do szkoły z powodu jej zamknięcia w związku z sytuacją związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W okresie zamknięcia placówek edukacyjnych, w którym stołówka szkolna była nieczynna, w związku z czym dziecko/uczeń nie spożywało posiłków, kierownik ośrodka pomocy społecznej miał możliwość przyznania na ten okres pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności bądź świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. W 2020 r. w Ministerstwie odbywały się cykliczne wideokonferencje Kierownictwa resortu z dyrektorami wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich, po to, by na bieżąco monitorować sytuację w gminach. /.../ Ponadto z informacji uzyskanych od dyrektorów wydziałów polityki społecznej wynikało, że w niektórych gminach, w których posiłki dostarczane były do stołówki przez firmę cateringową, istniała możliwość ich odbioru osobistego z miejsca funkcjonowania firmy.

(akta kontroli str. 3-12)

Ponadto, w ramach koordynacji Programu Ministerstwo m.in. odpowiadało na pisma jednostek samorządu terytorialnego, instytucji pomocy społecznej oraz urzędów wojewódzkich udzielając wyjaśnień odnośnie realizacji Programu.

(akta kontroli str. 980-986)

W ramach zaplanowanych środków na realizację Programu (w wysokości 510 000,0 tys. zł w każdym roku z tego: 350 000,0 tys. zł w części 85 i 160 000,0 tys. zł w części 83)¹⁷, z budżetu państwa wydatkowano kwotę:

- w 2019 r. – 456 426,5 tys. zł, co stanowiło 89,5% wielkości planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019,
- w 2020 r. – 431 908,1 tys. zł, co stanowiło 84,7% wielkości planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020.

Wartość miernika pn. *Liczba osób objęta programem*, określona w ustawie budżetowej, została osiągnięta:

- w 2019 r. w wysokości 1 044 649 osób¹⁸, tj. 87,1% wartości planowanej 1 200 000 osób,
- w 2020 r. w wysokości 1 014 232 osób¹⁹, tj. 84,5% wartości planowanej 1 200 000 osób.

(akta kontroli str. 335-344, 902-922)

Ustawą budżetową na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.²⁰ została zmieniona (zmniejszona) liczba osób objętych Programem w latach 2021-2023, którą ustalono na 1 mln w każdym roku. Nie zmieniono kwot przeznaczonych na realizację modułów 1 i 2 Programu.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że *przyczyną zmniejszenia na lata 2021-2023 liczby osób objętych Programem był efekt Programów 500+, Dobry Start, które spowodowały, że rodziny uznały za możliwe zakupienie posiłków lub opłacenie obiadów w szkole w ramach posiadanych środków finansowych i odstąpienie od konieczności korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w tym zakresie*. Ponadto, Zastępca Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, m.in. że w przypadku wysokości środków na realizację programu wieloletniego „Posiłek w szkole i w domu”, Minister Finansów w tzw. piśmie limitowym skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej), koordynatora Programu na szczeblu administracji rządowej, informował o kwocie środków „na kolejny rok budżetowy” przeznaczonych na ten Program (510 000 tys. zł na moduły 1 i 2) – kwota zgodna z założeniami Programu. /.../ Należy podkreślić, że Program nie zakłada dostosowania rocznego planu kwot do wartości miernika „liczba osób objętych pomocą” (wykonania za rok ubiegły) – planowane kwoty roczne mogą ulec zmianie wyłącznie w drodze uchwały. Jednocześnie należy zauważyć, że sposób mierzenia realizacji Programu w zakresie modułów 1 i 2, to: liczba osób objętych pomocą, liczba gmin objętych Programem. Program ma na celu wsparcie wszystkich gmin w Polsce w realizacji ich zadania własnego, tj. udzielenia pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych, jak wskazano na wstępie Programu. Nie oznacza to jednak, że wszystkie gminy są zobowiązane do przystąpienia do tego Programu. Jeśli w jednym roku budżetowym gmina X nie przystąpi do Programu (podejmie decyzję o realizacji zadań objętych Programem w ramach własnych środków), to wpłynie to

¹⁷ Zaplanowane do poniesienia z budżetu państwa nakłady oraz wartości miernika realizacji Programu „Posiłek w szkole i w domu” określono w załączniku 10 do ustawy budżetowej z dnia 16 stycznia 2019 r. na rok 2019 (Dz. U. poz. 198), a także ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. na rok 2020 (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

¹⁸ W tym 23 039 osób (dzieci), którym udzielona została pomoc w formie posiłku niewymagająca przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

¹⁹ W tym 12 890 osób (dzieci), którym udzielona została pomoc w formie posiłku niewymagająca przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

²⁰ Dz. U. poz. 190.

na wartość wykonania mierników, ale nie może stanowić podstawy do wyłączenia tej gminy z możliwości przystąpienia do realizacji Programu w latach kolejnych. /.../ Podobnie jak w przypadku osób uprawnionych do korzystania z form pomocy wskazanych w Programie – nie wszystkie osoby uprawnione mają obowiązek korzystać ze wsparcia gmin, ale założenie przyjęte w Programie, w tym kwota planowanych środków, pozwala na objęcie ww. formami pomocy wszystkich potrzebujących.

(akta kontroli str. 9-10, 924-932)

2. Miernikami stopnia realizacji w zakresie modułów 1 i 2, określonymi w rozdziale II Programu, są: liczba osób objętych pomocą, tj. ok. 1 250 000 osób oraz liczba gmin objętych programem, tj. 2478 gmin.

Rzeczywista liczba osób objętych Programem wyniosła w 2019 r. – 1 044 649 osób oraz w 2020 r. – 1 014 232 osoby, z tego²¹:

- w 2019 r.: 512 121 dzieci (w tym 23 039 dzieci korzystających z posiłków bez konieczności przeprowadzania wywiadu środowiskowego) i 532 528 osób dorosłych,
- w 2020 r.: 457 307 dzieci (w tym 12 890 dzieci korzystających z posiłków bez konieczności przeprowadzania wywiadu środowiskowego) i 556 925 osób dorosłych.

Program w 2019 i 2020 r. realizowany był przez 2473 gmin w Polsce, co stanowiło 99,8% wartości miernika określonego w Programie.

W ramach Programu udzielano pomocy w formie:

- posiłku – z pomocy tej skorzystało 442 390 osób w 2019 r. oraz 350 356 osób w 2020 r.;
- świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności – z pomocy tej skorzystało 721 831 osób w 2019 r. oraz 820 069 osób w 2020 r.,
- świadczenia rzeczowego (produkty żywnościowe do przygotowania posiłku) – z pomocy tej skorzystało 39 531 osób w 2019 r. oraz 45 236 osób w 2020 r.

Średni koszt jednego posiłku w ramach Programu wyniósł²²:

- w 2019 r. – 5,27 zł (średni koszt posiłku na wsi wyniósł 4,59 zł),
- w 2020 r. – 6,52 zł (średni koszt posiłku na wsi wyniósł 5,38 zł).

(akta kontroli str. 323-385, 881-882, 902-922, CD-1)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministerstwa związane z prowadzonym monitoringiem realizacji modułów 1 i 2 Programu pod kątem osiągania zakładanych celów (w tym celów na poszczególne lata). Prowadzone analizy corocznych informacji o realizacji zadań w ramach powyższych modułów pozwalają na bieżące zarządzanie i koordynację działań w skali kraju.

²¹ Na podstawie dokumentów Wybrane informacje o realizacji Wieloletniego Rządowego Programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 styczeń-grudzień 2019 oraz Sprawozdania za 2020 rok.

²² Średni koszt posiłku podany łącznie z kosztami poniesionymi na pomoc w formie posiłku niewymagającą przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. W średnim koszcie posiłku uwzględniono poniesione zarówno ze środków własnych gminy oraz dotacji.

IV. Uwagi

Uwagi

W związku z ustaleniami kontroli, NIK zwraca uwagę na konieczność:

- 1) przekazywania wojewodom informacji o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 w terminie wynikającym z Programu;
- 2) podjęcia przez Ministra, jako koordynatora Programu, działań umożliwiających terminowe przekazywanie środków z rezerwy celowej na pokrycie kosztów realizacji Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, października 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis