



**Pani
Małgorzata Węgrzyn
Wójt Gminy Klucze
ul. Partyzantów 1
32-310 Klucze**

P/09/144
LKR-410-27-07/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Ośrodku Pomocy Społecznej w Kluczach („OPS”) kontrolę skuteczności i prawidłowość realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w latach 2006-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez kierownika OPS w dniu 18 grudnia 2009 r. i omówiono na naradzie pokontrolnej w dniu 21 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Gminę Klucze zadań określonych ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.) w okresie poddanym kontroli, przy czym pozytywnie ocenia się zapewnienie dożywiania dzieci i młodzieży w formie gorącego posiłku we wszystkich placówkach oświatowych Gminy.

Ocenę powyższą uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. W ocenie NIK w Gminie nie podjęto wystarczających działań zmierzających do realizacji celów Programu w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia oraz upowszechniania zdrowego stylu życia.

W latach 2006-2008 i w I półroczu 2009 r. pomocą w ramach Programu objętych było 541, 510, 435, 272 rodzin, co stanowiło odpowiednio: 83,7%, 81,71%, 79,5% i 65,4%

wszystkich rodzin objętych pomocą socjalną w Gminie. Liczba osób objęta Programem zmalała z 1.651 w 2006 r. do 1.326 w 2008 r., przy czym z 447 do 331 spadła liczba osób korzystających z dożywiania w formie posiłku, a z 447 do 402 liczba osób korzystających z zasiłków celowych na zakup żywności.

Pomoc w formie posiłków zapewniono wyłącznie dzieciom i młodzieży w placówkach oświatowych. W latach 2006-2008 i w I półroczu 2009 r. dożywianie w formie gorącego posiłku zorganizowano we wszystkich jedenastu placówkach oświatowych, których organem założycielskim jest Gmina, przy czym w czterech oddziałach tych placówek były to posiłki jednodaniowe. Finansowano też dożywianie dzieci uczących się w szkołach na terenie gmin ościennych.

W ocenie NIK, w kontrolowanym okresie OPS nie podejmował wystarczających działań zmierzających do objęcia pomocą w formie gorącego posiłku jak największej liczby dzieci i młodzieży szkolnej, na co wskazują przede wszystkim:

- a) niezapewnienie w I półroczu 2008 r. gorącego posiłku 13 uczniom ze Szkoły Podstawowej w Rodakach. Na okres ten przyznano dzieciom pomoc w formie gorącego posiłku, jednak zmieniono ją na pomoc w formie zasiłku celowego na zakup żywności. Wynikało to z zaniedbania OPS, który nie zawarł pisemnej umowy z firmą cateringową, zlecając usługę – jak wyjaśniło kierownictwo Ośrodka - w formie ustnej, która nie została zrealizowana;
- b) stwierdzone przypadki niezapewnienia korzystania z posiłków uczniom przez cały rok szkolny, na co wpływ mogła mieć stosowana w OPS praktyka przyznawania posiłków uczniom decyzjami na okres wrzesień-grudzień i styczeń-czerwiec, w związku z czym kontynuacja świadczenia w nowym roku wymagała dodatkowego postępowania, prowadzonego z reguły na wniosek strony. W przypadku wygaśnięcia dotychczasowego świadczenia w OPS nie korzystano z przewidzianej w 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.), możliwości wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia pomocy z urzędu. Na przykład, na wniosek z 27 marca 2008 r. dziecku przyznano posiłek w Gimnazjum w Kluczach od 7 kwietnia do 30 czerwca 2008 r., po czym na wniosek z 19 września 2008 r. dziecku przyznano posiłek od 1 października do 31 grudnia 2008 r. Kolejne posiłki temu dziecku przyznano od 19 maja do 30 czerwca 2009 r.;
- c) niekorzystanie z możliwości dożywiania od 1 stycznia 2009 r. dzieci na podstawie art. 6a ustawy o ustanowieniu Programu. NIK nie podziela wyjaśnień kierownictwa OPS oraz dyrektorów szkół, że nie było dzieci kwalifikujących się do tej pomocy,

gdyż ustalenia kontroli dowodzą o takiej potrzebie. Dotyczyło to m.in. dzieci i młodzieży, którym w miesiącach styczeń-marzec (29 dzieci) oraz wrzesień-październik 2009 r. (30 dzieci) OPS nie przyznał pomocy na ten okres, gdyż dyrektorzy szkół nie zgłosili tych uczniów do dożywiania, a rodzice tych dzieci występowali o nią dopiero w okresie późniejszym.

W OPS podjęto działania zmierzające do objęcia dzieci i młodzieży dożywianiem w okresie przerw w nauce. Na zasiłki celowe na zakup żywności w okresie wakacyjnym przeznaczono w tym czasie odpowiednio: 22,7%, 19,8%, 14,9% i 9,5% ogólnej kwoty tych zasiłków. W 2009 r. na okres wakacji zasiłek celowy na zakup żywności przyznano 50 rodzinom, w których było 61 dzieci korzystających wcześniej z dożywiania, co stanowiło 27,3% dzieci korzystających z dożywiania w I półroczu 2009 r. Dożywianie w formie posiłków w latach 2006-2009 zapewniono jedynie w okresie ferii w Szkole Podstawowej w Kluczach.

Pomoc osobom dorosłym udzielana była w ramach Programu wyłącznie w formie zasiłków celowych, ze względu na trudności w zapewnieniu gorącego posiłku, wynikające przede wszystkim z dużego rozproszenia osób potrzebujących i braku odpowiednich punktów gastronomiczno-restauracyjnych w Gminie. Podjęto jednak działania by w I kwartale 2010 r. uruchomić punkty wydawania posiłków dla osób dorosłych, zorganizować dowóz posiłków osobom starszym i niepełnosprawnym.

NIK pozytywnie ocenia współpracę z Chrześcijańskim Stowarzyszeniem Dobroczynnym w Kluczach, za pośrednictwem którego przekazywano produkty z Banku Żywności osobom potrzebującym.

2. W ocenie NIK skuteczność realizacji Programu w zakresie długofalowego działania poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia oraz upowszechnianie zdrowego stylu żywienia w Gminie nie może być oceniona jako właściwa. Wynika to przede wszystkim z braku gminnej strategii osiągnięcia założonych Programem celów, jak również jego monitorowania i kontroli.

W przyjętej uchwałą Nr LIX/394/06 Rada Gminy z 24 maja 2006 r. – Strategii rozwiązywania problemów społecznych, integracji i polityki społecznej Gminy Klucze na lata 2006-2015 – nie uwzględniono problematyki związanej z dożywianiem. Ośrodek nie podejmował żadnych czynności o charakterze kontrolnym w odniesieniu do jakości wykonywanych usług w zakresie sporządzania i wydawania posiłków w placówkach oświatowych.

Kontrola jakości żywienia dzieci i młodzieży szkolnej w Gminie, przeprowadzona na zlecenie NIK, na podstawie jadłospisów i dokumentów rozchodu produktów żywnościowych w trzech stołówkach szkolnych dwóch dekad roku szkolnego 2009/2010, wykazała niedobory wielu podstawowych składników poza sodem, którego udział w posiłkach był wielokrotnie przekroczony (8÷14 razy). Znaczne przekroczenia normy udziału w posiłkach odnotowano też w przypadku potasu. Realizacja normy energii posiłków (kcal) przygotowywanych w stołówkach: Szkoły Podstawowej w Kluczach, Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Kwaśniowie Dolnym oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Bydlinie była na poziomie od 83% do 90 %, przy znacznym niedoborze węglowodanów od 72 % do 80%. We wszystkich analizowanych przez inspekcję sanitarną posiłkach stwierdzono znaczny niedobór wapnia, którego udział kształtował się na poziomie 20-27%.

W ocenie NIK nie bez znaczenia na wystąpienie powyższych nieprawidłowości miał fakt, iż w żadnej stołówce szkolnej na terenie Gminy nie zatrudniono dietetyków czy technologów żywienia. Osoby zatrudnione na stanowisku intendenta, do których należało m.in. kierowanie żywieniem i sprawowanie fachowego nadzoru nad przygotowaniem posiłków (w tym wartością odżywczą) nie posiadały odpowiednich kwalifikacji, przy czym intendent w tylko jednej z trzech analizowanych szkół ukończył kurs w zakresie zasad prawidłowego żywienia dzieci i młodzieży.

W kontrolowanych przez inspekcję sanitarną placówkach nie w pełni wprowadzono system HACCP, jednakże stan jego wdrażania oceniono, jako zaawansowany. Stan sanitarno-techniczny omawianych stołówek nie budził uwag inspekcji sanitarnej.

Wyniki kontroli przeprowadzonej na wniosek NIK przez Wójta w trzech stołówkach wskazują na konieczność zapewnienia szerszego nadzoru i kontroli w zakresie szacowania liczby przyrządzanych i rozliczania wydawanych posiłków.

W dniu 18 listopada 2009 r. stwierdzono, że dla uczniów ze Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Kluczach zamówiono 249 obiadów (w tym 83 w ramach Programu), wydano natomiast zaledwie 96 porcji zupy oraz 214 drugich dań, tak więc 153 uczniów w dniu tym nie zjadło zupy, a 35 drugiego dania. Wielkość faktycznie nieskonsumowanego jedzenia była znacznie mniejsza od wielkości odpowiadającej nominalnie niezjedzonym posiłkom, w przypadku zupy różnica ta wynosiła ok. 35 litrów.

Niski poziom konsumpcji stwierdzono również w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Bydlinie, w którym 19 listopada 2009 r. podczas wydawania posiłków dla 40 dzieci ze Szkoły Podstawowej tylko 18 dzieci zjadło zupę, zaś drugie danie dzieci jadły

niechętnie i pozostało dużo odpadów. Na krytyczną uwagę przy tym zasługuje fakt, że dzieciom udostępniano zupeł tylko w jednej wazie, szybko opróżnianej, co mogło zniechęcać do upominanie się o zupeł.

Realizacji celów Programu, w tym upowszechnianiu zasad zdrowego żywienia, nie sprzyja umożliwienie dzieciom i młodzieży zakupu w szkole słodczy, słonych przekąsek i napojów gazowanych. Punkty sprzedaży tych produktów stwierdzono na terenie dwóch z trzech szkół objętych kontrolą.

Ponadto NIK negatywnie ocenia zlecenie usługi przez Gminny Zespół Oświaty na dostawy posiłków ze stołówki w Kluczach do trzech punktów wydawania posiłków, osobie która usługę tą świadczyła pojazdem, który nie został dopuszczony przez służby sanitarne do takich przewozów, czym naruszono wymogi ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.).

3. Wyniki analizy postępowania OPS na podstawie wniosków zainteresowanych wobec 30 osób lub rodzin objętych pomocą w ramach Programu w 2008 r. i w I półroczu 2009 r. świadczą, że postępowania te prowadzono terminowo. Pomoc przyznawano wyłącznie osobom spełniającym ustawowe kryteria, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.). Zastrzeżenia NIK budzi jednak:
 - a) brak wskazania w aktach spraw stanowiących podstawę wydania 15 decyzji o przyznaniu zasiłku celowego na żywność z przeznaczeniem na przygotowanie posiłku w łącznej kwocie 9.700 zł, z jakich względów nie ma możliwości zapewnienia posiłku, tj. wskazania przyczyn określonych w § 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.);
 - b) stwierdzone przypadki przyznawania więcej niż jednego zasiłku celowego na zakup żywności w ramach Programu w danym miesiącu, tj.:
 - przyznanie decyzjami z 15 września 2008 r. i 2 grudnia 2008 r. rodzinie nr 1047 dwóch zasiłków celowych na zakup żywności na listopad i grudzień 2008 r. po 150 zł miesięcznie w łącznej wysokości 600 zł. Ponadto z inicjatywy urzędu decyzją z 2 grudnia 2008 r. przyznano również zasiłek celowy na zakup paczki świątecznej na kwotę 800 zł,
 - przyznanie w miesiącu grudniu 2008 r. dalszym 13 rodzinom (nr ew. 1610, 2671, 2875, 1477, 2598, 217, 1531, 1240, 870, 912, 44, 2347 i 493) zasiłków celowych

na zakup żywności z przeznaczeniem na zakup paczki świątecznej w łącznej kwocie 7.850 zł, w sytuacji gdy miały już one przyznany na ten miesiąc zasiłek celowy na zakup żywności w łącznej kwocie 3.710 zł. Dodatkowo w 10 tych rodzinach dzieci w wieku szkolnym korzystały z gorących posiłków w placówkach oświatowych.

Powyższe w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym z punktu widzenia wykorzystania środków budżetu państwa, zwłaszcza w sytuacji gdy całość środków na zasiłki celowe w ramach Programu pochodziła z dotacji Wojewody Małopolskiego. Zdaniem NIK zwiększenie pomocy w ramach Programu jest dopuszczalne, przy czym winno być sfinansowane ze środków własnych Gminy. Stanowisko takie przedstawił również Departament Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w piśmie zostało również w piśmie DPS.II.053-4-470-/KK/09 z 30 stycznia 2009 r., w którym podano, że założenia Programu zakładają przyznanie dziennie jednego posiłku, jednak zwiększenie rodzaju pomocy w formach przewidzianych ustawą o ustanowieniu programu wieloletniego jest możliwe w szczególnie uzasadnionych przypadkach rozeznaczonych w wyniku przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Koszt udzielonych dodatkowych form pomocy np. zasiłku celowego, gmina pokrywa ze środków własnych;

- c) brak określenia zasad ustalania wysokości zasiłku celowego na zakup żywności w ramach Programu, co prowadziło do różnicowania wielkości świadczeń niezależnie od dochodu w rodzinie. Na przykład, decyzją z 31 stycznia 2008 r. przyznano 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). Inną decyzją z 5 czerwca 2008 r. rodzinie sześćosobowej (w tym 4 dzieci) o dochodzie na osobę 394 zł – przyznano zasiłek celowy w wysokości 300 zł na okres 2 miesięcy (tj. 600 zł). W uzasadnieniach do omawianych decyzji podano że pomoc przyznano z uwagi na trudną sytuację finansową, rodzinną i zdrowotną oraz brak możliwości zapewnienia posiłku.

Ponadto w przypadku pięciu postępowań wszczętych przez OPS z urzędu w sprawie przyznania zasiłku celowego na zakup paczki świątecznej na łączną kwotę 3.000 zł, nie przeprowadzono aktualizacji wywiadu środowiskowego, czym naruszono art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

4. Na realizację Programu w latach 2006-2008 wydatkowano ogółem: 929,8 tys. zł, 970,1 tys. zł, 1.222,2 tys. zł, z czego dotacja z budżetu państwa w Programie stanowiła 77,2%, 70,4% i 60 % wydatków poniesionych na Program. Wzrost kosztów realizacji Programu w 2008 r. wynikał przede wszystkim z przeznaczenia 452 tys. zł na utworzenie/doposażenie punktów wydawania posiłku podczas, gdy w latach 2006 r. i 2007 r. na ten cel wydatkowano odpowiednio: 80 tys. zł i 175 tys. zł.

Wydatki w tym czasie na posiłki i zasiłki w ramach Programu wynosiły 819,9 tys. zł, 795,1 tys. zł i 769,2 tys. zł, co stanowiło 30%, 31,1% i 27,4% wydatków Ośrodka na świadczenia socjalne. Zasiłki celowe na zakup żywności w wysokości: 587,9 tys. zł, 571.643 tys. zł i 601,5 tys. zł stanowiły natomiast aż 68,7%, 77,7% i 81,4% wszystkich zasiłków celowych wypłaconych w tym czasie przez OPS, co według NIK może wskazywać na przenoszenie na budżet państwa kosztów zadań pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy.

Niepokojącym zjawiskiem jest również skala realizacji zasiłków celowych na zakup żywności w ostatnim kwartale roku, wynosząca w latach 2006-2008 odpowiednio: 67,3%, 36,7% i 51% takich zasiłków wypłaconych w ciągu roku w ramach Programu. Wskazuje to na niewłaściwe planowanie i organizację Programu w trakcie całego roku. Konieczność wydatkowania znacznych środków w końcówce roku prowadzi do przyznawania w grudniu dodatkowych świadczeń, w tym drugich zasiłków celowych na listopad i grudzień. W 2008 r. w wyniku postępowań wszczętych z urzędu wydano 277 decyzji w sprawie przyznania zasiłku celowego w ramach Programu na paczki świąteczne na łączną kwotę 121,8 tys. zł.

Sprawozdania z Programu składane Wojewodzie Małopolskiemu za 2006 r. i za 2008 oddawały rzeczywisty stan jego realizacji i poniesionych wydatków. W sprawozdaniu za 2007 r. wykazano jednak wydatki o 100 tys. zł mniejsze od kwoty określonej porozumieniu z Wojewodą Małopolskim oraz o 105 tys. zł od kwoty faktycznie poniesionej. W sprawozdaniu ujęto bowiem tylko wydatki OPS, z pominięciem wydatków na doposażenie/wyposażenie punktów poniesionych przez Urząd Gminy.

5. Analiza rozliczeń dokonanych przez OPS ze szkołami z tytułu dożywiania w ramach Programu w 2008 r. i w I półroczu 2009 r. wykazała, że OPS płacił po 5 zł za obiady przygotowywane przez szkoły i po 4,50 zł za obiady dostarczane przez firmę cateringową. Koszt posiłków w przedszkolach wynosił od 3,50 zł do 4 zł.

Rozliczenia za posiłki wytwarzanych w szkołach prowadzono według zasad przyjętych w uchwale nr XVI/96/07 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 OPS wynosi 5 zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ustalenie kosztu posiłku dla osób objętych Programem w oparciu o tzw. „wsad do kotła” oraz inne koszty działalności stołówki szkolnej było sprzeczne z art. 67a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), który stanowił, że 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. Przyjęcie opisanych powyżej rozwiązań skutkowało rozliczaniem od 1 stycznia 2008 r. dotacji z budżetu państwa na realizację Programu w wysokości większej od należnej. W sytuacji rozliczenia 39.755 posiłków wydanych w 2008 r. i w I półroczu 2009 r. według stawki 2,70 zł zamiast 5 zł, koszt posiłków byłby mniejszy o 91.436,50 zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

- 1) Rozważenie organizacji pomocy w ramach Programu w formie posiłków dla osób dorosłych.
- 2) Zorganizowanie systemu monitorowania skuteczności działań realizowanych w ramach Programu w skali Gminy.
- 3) Zapewnienie wartości kalorycznej i odżywczej posiłków wydawanych dzieciom i młodzieży zgodnej z normami Instytutu Żywności i Żywienia w Warszawie.
- 4) Przygotowanie i przedłożenie pod obrady Rady Gminy projektu uchwały uwzględniającej prawidłowe zasady określania kosztów korzystania przez uczniów ze stołówek szkolnych.
- 5) Zweryfikowanie dokonanych na podstawie Uchwały Rady Gminy Nr XVI/96/07 rozliczeń z tytułu korzystania ze stołówki przez uczniów, którym przyznano świadczenie socjalne w postaci posiłku.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pani Wójt w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Wójt prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.