Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych

2015 – 2016

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, 2017 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Stale rosnąca, pomimo podejmowanych działań i wdrażania ogólnopolskich programów, liczba dzieci z nadwagą i otyłością
- Wprowadzony 1 września 2015 r. zakaz sprzedaży niezdrowych produktów w szkołach
- W latach 2010-2015 koszty realizacji programów „Szklanka mleka”/„Mleko w szkole” oraz „Owoce w szkole”/”Owoce i warzywa w szkole” wyniosły odpowiednio: 885,8 mln zł i 325,4 mln zł
- Liczne interpelacje poselskie

02 Co kontrolowaliśmy?

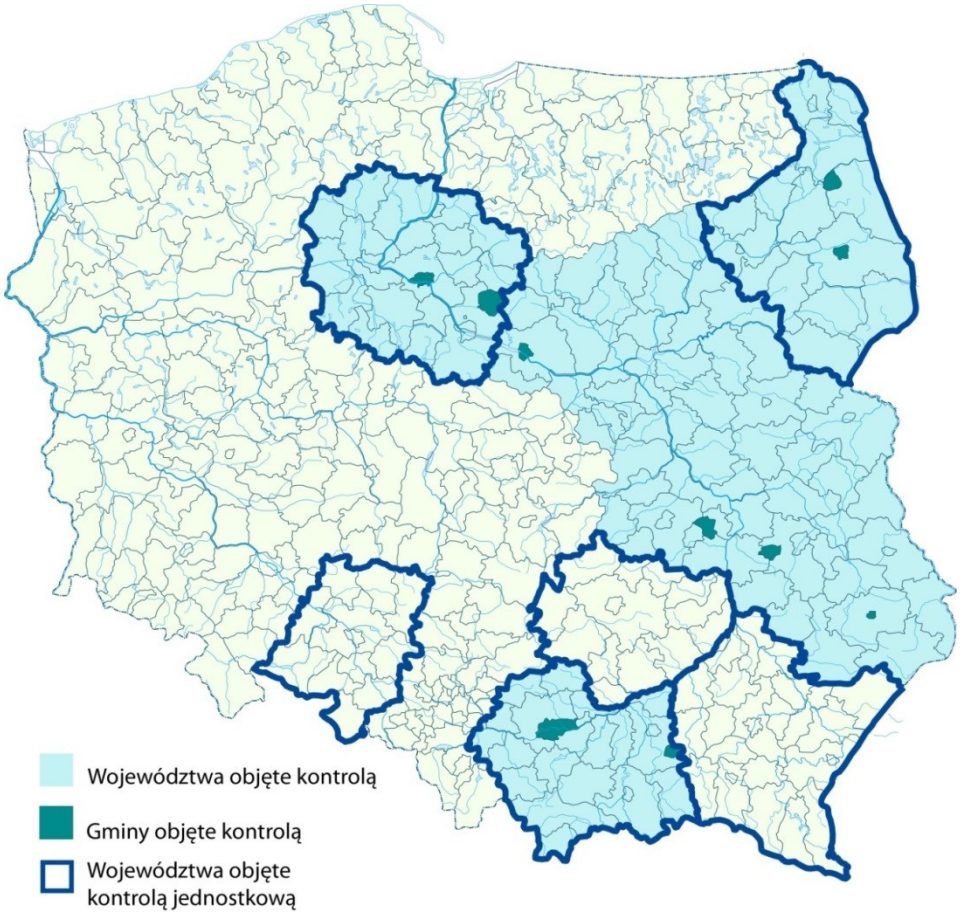
Celem kontroli była ocena czy szkoły publiczne prawidłowo wdrażają zasady zdrowego żywienia.

W szczególności oceniano:

- zgodność z założeniami wykonywanych przez szkoły publiczne zadań w zakresie programów żywieniowych
- czy sposób realizacji programów przyczynia się do prawidłowego wdrażania zasad zdrowego żywienia
- gospodarność i efektywność wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację programów
- monitorowanie i nadzorowanie sposobu wdrażania zasad zdrowego żywienia w szkole, w tym realizacji programów
- działania edukacyjne i organizacyjne towarzyszące realizacji programów

03 Kogo kontrolowaliśmy?

- Kontrolą objęto 10 jednostek samorządu terytorialnego oraz 20 szkół podstawowych z województwa lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego i kujawsko-pomorskiego
- W informacji wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w jednej gminie i w dwóch szkołach na terenie województwa małopolskiego, oraz kontroli Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych (P/16/099)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

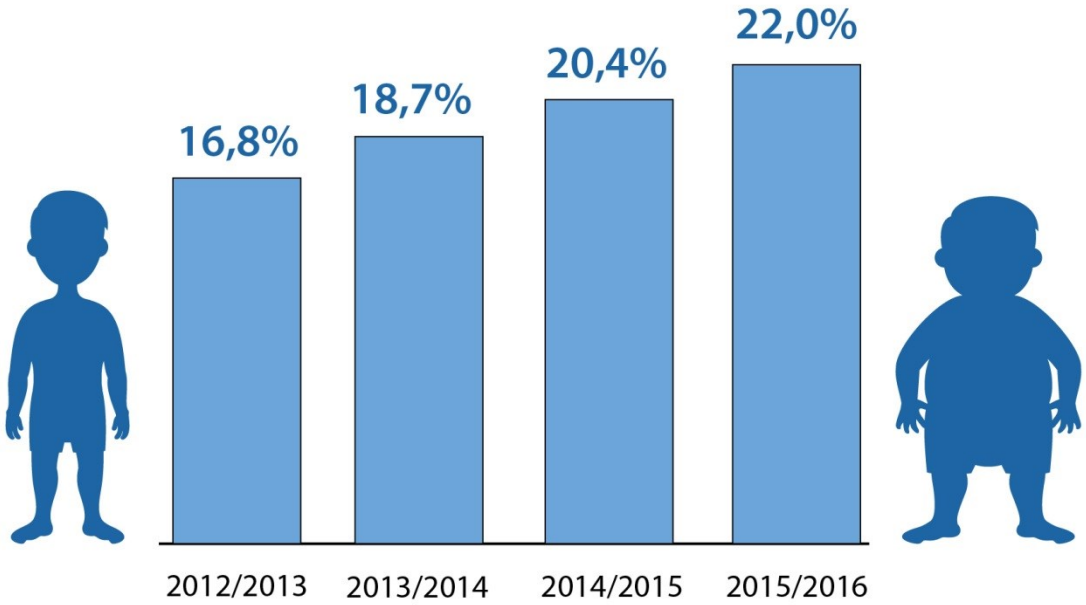
04 Kogo kontrolowaliśmy?

- W trakcie kontroli w szkołach uzyskano i przeanalizowano wyniki badań BMI łącznie 10 778 uczniów
- W każdej z kontrolowanych szkół przeprowadzono badanie ankietowe, w którym łącznie udział wzięło 316 nauczycieli i 2 290 rodziców
- WSSE w Krakowie, przeprowadziła na zlecenie NIK badanie jadłospisów oraz dokonała oceny m.in. kaloryczności, wartości odżywczej i urozmaicenia posiłków serwowanych uczniom
- Właściwi inspektorzy sanitarni przeprowadzili w kontrolowanych szkołach, zlecone przez NIK, kontrole w zakresie:
  - warunków żywienia uczniów (stanu sanitarnego kuchni i jadalni; zapewnienia higieny przygotowywania i podawania posiłków)
  - oceny asortymentu proponowanego w sklepikach szkolnych
  - bezpieczeństwa przygotowywanego posiłku (badanie mikrobiologiczne pobranych próbek)

Stwierdzony stan

Obszar I: Rozpoznanie potrzeb w zakresie żywienia dzieci

- W 19 z 20 kontrolowanych gmin nie zbierano informacji o liczbie uczniów z nieprawidłową masą ciała
- W dziewięciu z 20 skontrolowanych szkół dyrekcja nie otrzymywała i nie występowała o zbiorcze wyniki badań przesiewowych



W ciągu czterech lat odsetek uczniów z zaburzeniami masy ciała zwiększył się o ponad 5 punktów procentowych, tj. z 16,8% w roku szkolnym 2012/2013 do 22% w roku szkolny 2015/2016.

Źródło: Dokumentacja z kontroli NIK (wykres prezentuje odsetek dzieci z zaburzeniami masy ciała w badanej w danym roku szkolnym populacji uczniów. W latach szkolnych 2012/2013-2015/2016 badaniami objęto łącznie 10 778 uczniów.).

Stwierdzony stan
Obszar II: Realizacja programów żywieniowych

- Wszystkie skontrolowane szkoły uczestniczyły w podstawowych programach żywieniowych, tj. „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole” i „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”
- Nawyk codziennego spożywania mleka i przetworów mlecznych posiadało jedynie 56,7%, a owoców tylko 53% uczniów szkół podstawowych
- Szkoły nie zapewniły urozmaicenia przekazywanych produktów
- Uczniowie nie spożywali otrzymanych produktów na terenie szkoły

Przykłady zjawisk niepożądanych:

- W dwóch z 20 kontrolowanych szkół dostawy realizowane były przy użyciu samochodów, które nie zapewniały prawidłowej temperatury ich przechowywania
- Jedna z kontrolowanych szkół zamówiła w październiku 2016 r. mleko dla 300 uczniów, chociaż uprawnionych do jego otrzymywania było 420 uczniów szkoły
- W październiku 2016 r. w jednej ze szkół, w ramach programu „Mleko w szkole”, zamówiona została dostawa mleka UHT dla wszystkich uczniów, pomimo posiadania wiedzy o 12 uczniach nietolerujących laktozy

Przykład zjawiska pożądanego:

Przyjęcie lokalnych programów osłonowych, dzięki którym programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, obejmowane są dzieci przekraczające kryterium dochodowe

Stwierdzony stan
Obszar III: Organizacja żywienia w szkole

- Serwowane uczniom w szkole obiady nie spełniały obowiązujących norm żywienia (zbyt duża zawartość białka, węglowodanów i tłuszczy)
- Nieprawidłowo podawano informacje o mogących powodować alergie substancjach
- Zmniejszyła się liczba uczniów spożywających obiady w szkole
- Rezygnacja ze szkolnych stołówek skutkowała nawet 2,5-krotnym wzrostem ceny obiadu
- Przerwy obiadowe były zbyt krótkie lub zbyt wczesne

Zjawiska niepożądane:

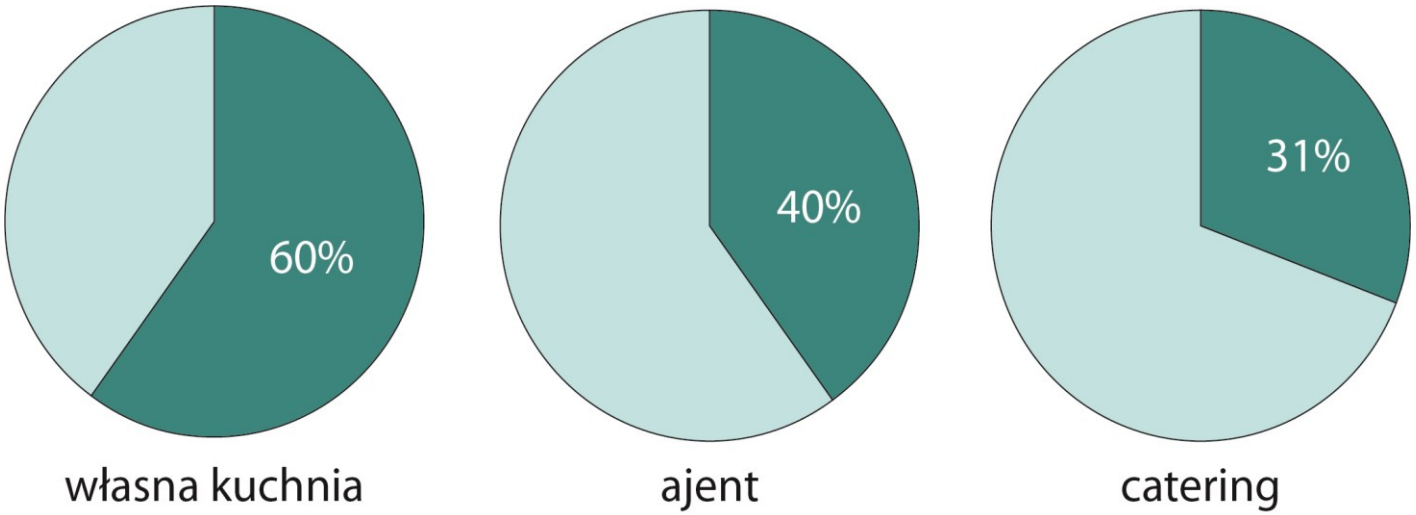
- W jednej z kontrolowanych szkół dwoje dzieci dożywianych w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” otrzymywało inne posiłki niż uczniowie, których rodzice wykupili obiady w szkole
- W jednej z kontrolowanych szkół obiady wydawane były od godziny 9.20, a w kolejnej od 10.10. Tak wczesne podawanie obiadu negatywnie wpływa na wyrobienie nawyku spożywania posiłków o odpowiedniej porze i może zaburzać prawidłowe przerwy pomiędzy poszczególnymi posiłkami
- W jednej z kontrolowanych szkół wprowadzono 10-minutową przerwę obiadową, w trakcie której w stołówce liczącej 90 miejsc wydawano obiady nawet dla 101 uczniów

Stwierdzony stan
Obszar III: Organizacja żywienia w szkole

Przeprowadzona przez inspektorów WSSE w Krakowie, na zlecenie NIK, kontrola środków spożywczych wykorzystanych do produkcji posiłków wykazała, że średnia zawartość białka ogółem w produktach wynosiła
od 169% do 462%, natomiast tłuszczów od 90% do 333% średniego zapotrzebowania dla żywionej grupy uczniów (EAR).
We wszystkich szkołach, w których inspektorzy WSSE w Krakowie dokonała pełnej oceny żywienia, stwierdzono zawyżoną zawartość węglowodanów, wynoszącą od 136% do 300% normy (RDA).
W 12 z 14 jadłospisów stwierdzono nadmierną podaż sodu, w tym w ośmiu przypadkach (57%) dopuszczalna norma przekroczona została ponad trzykrotnie.

Stwierdzony stan
Obszar III: Organizacja żywienia w szkole

Odsetek dzieci spożywających obiady w szkole



Źródło: Dokumentacja kontroli NIK.

Stwierdzony stan
Obszar III: Organizacja żywienia w szkole

Warunki sanitarne kuchni i jadalni

- W czterech z 20 skontrolowanych szkół inspektorzy sanitarni stwierdzili nieprawidłowości, polegające w szczególności na:
  - niewłaściwym stanie sanitarnym pomieszczeń produkcyjnych (brudne blaty robocze, niedomyte podłogi, popękane ściany i sufity)
  - brakach w dokumentacji
  - braku próbek kontrolnych żywności
  - przechowywaniu na blatach produkcyjnych przedmiotów niezwiązanych z działalnością gastronomiczną (np. spinaczy, telefonów komórkowych)
- W jednej z kontrolowanych szkół stwierdzono przekroczenie na zbadanej powierzchni ogólnej liczby drobnoustrojów, co świadczyło o nieskutecznym myciu tego sprzętu.

Stwierdzony stan
Obszar III: Organizacja żywienia w szkole

Sklepiki szkolne

Przeprowadzone na zlecenie NIK przez inspektorów sanitarnych kontrole asortymentu sprzedawanego w funkcjonujących na terenie szkoły sklepikach wykazały, że w pięciu z 17 przypadków (29,4%) był on niezgodny z wymogami zawartymi w przepisach rozporządzenia w sprawie żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży.

Dostęp do wody pitnej

W sześciu z 20 skontrolowanych szkół uczniowie nie mieli zapewnionego dostępu do wody pitnej. W pozostałych szkołach otrzymywali bezpłatnie wodę lub kompot w stołówce. W trzech szkołach zamontowano tzw. poidełka, z których uczniowie mogli korzystać bez konieczności posiadania kubka.

Stwierdzony stan
Dziedzina IV działalność edukacyjna

- Działania edukacyjne dotyczące zdrowego żywienia uczniów realizowane były przede wszystkim przez placówki oświatowe.
- W szkołach prowadzone były zajęcia lekcyjne na temat zdrowego odżywiania, zajęcia praktyczne (wspólne przygotowywanie śniadań), prelekcje pielęgniarek i dietetyków przeznaczone zarówno dla uczniów jak i rodziców oraz liczne konkursy.
- Działania edukacyjne były prowadzone zarówno w związku z uczestnictwem w programach żywieniowych, jak i wynikały z realizacji podstawy programowej.

Ocena ogólna

Pomimo, że w kontrolowanych szkołach, w programach promujących zasady zdrowego żywienia uczestniczyła znaczna liczba uprawnionych uczniów, to realizacja tych programów, nie zawsze odbywała się w odpowiednich warunkach organizacyjnych. Efekty programów „Mleko w szkole” oraz „Owoce i warzywa w szkole” osłabiał brak urozmaicenia oferty dla uczniów, a także nierealizowanie jednego z podstawowych założeń, tj. spożywania na terenie szkoły otrzymywanych produktów.

Żadna ze skontrolowanych szkół nie zapewniła obiadów spełniających normy żywienia uczniów, a w ponad połowie kontrolowanych szkół przerwy obiadowe były zbyt krótkie. W blisko 30% szkół, produkty dostępne w sklepikach szkolnych nie odpowiadały wymogom rozporządzenia w sprawie żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży. Szczególnie niepokojący był także spadek liczby dzieci korzystających z obiadów szkolnych. Był on największy w szkołach, w których zrezygnowano z prowadzenia własnych stołówek. Jak wykazała kontrola, organizacja obiadów przez ajenta lub firmę cateringową wiązała się ze znacznym wzrostem cen, co w ocenie NIK było główną przyczyną rezygnacji rodziców z tej formy żywienia w szkole. Uwagi NIK dotyczyły także niewłaściwego zbilansowania oraz jakości posiłków.

Ocena ogólna

Skontrolowane gminy nie miały dostatecznego rozeznania, co do potrzeb i problemów związanych z prawidłowym żywieniem dzieci.
Pomimo, iż w szkołach corocznie prowadzono badania BMI, to żadna z nich nie przekazywała wyników tych badań do organu prowadzącego, a w blisko połowie szkół wyniki te nie były w ogóle gromadzone i analizowane. W ocenie NIK uniemożliwiało to ocenę adekwatności podejmowanych działań oraz skuteczności realizacji programów związanych z prawidłowym żywieniem.
Zaznaczyć należy, że w skontrolowanych szkołach w ciągu czterech lat, odsetek uczniów z zaburzeniami masy ciała zwiększył się o ponad 5 punktów procentowych i w roku szkolnym 2015/2016 wyniósł aż 22%.

Wyżej opisane problemy, w tym organizacyjne, w ocenie NIK osłabiają skuteczność i efektywność działań na rzecz kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych wśród uczniów.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez szkoły działania edukacyjne.
Na szczególne wyróżnienie zasługują przede wszystkim inicjatywy polegające na angażowaniu uczniów w przygotowywanie posiłków i naukę zasad zdrowego żywienia poprzez zabawę oraz organizowanie wspólnych śniadań nauczycieli z uczniami.

Wnioski

- do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmiany w ustawodawstwie lub zainicjowanie opracowania „Stanowiska Ministra” w zakresie wprowadzenia dla organów prowadzących szkoły obowiązku pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni), w stopniu analogicznym jak ma to miejsce w szkołach z własną kuchnią, na zasadach określonych w art. 67a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).

- do Ministra Zdrowia o podjęcie działań mających na celu rozszerzenie zakresu zbieranych danych dotyczących realizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami w szkołach tak, aby podmioty lecznicze były zobowiązane do przekazywania zbiorczych wyników badań BMI, pozwalających na określenie odsetka dzieci z zaburzeniami masy ciała.

Rekomendacje

Jednostki samorządu terytorialnego:

- gromadzenie i wykorzystywanie zbiorczych wyników badań BMI przy planowaniu działań profilaktycznych i edukacyjnych oraz ocenie skuteczności realizowanych programów
- aktywne wspieranie szkół w działalności edukacyjnej na temat zasad zdrowego żywienia

Placówki oświatowe :

- wykorzystywanie zbiorczych wyników badań BMI przy planowaniu działań profilaktycznych i edukacyjnych
- zachęcanie uczniów do spożywania na terenie szkoły produktów otrzymanych w ramach realizowanych programów
- wspólne spożywanie śniadań nauczycieli z uczniami
- zapewnienie właściwej organizacji spożycia posiłków, w tym przerw pomiędzy lekcjami umożliwiających spokojne zjedzenie obiadu wszystkim uczniom korzystającym z tej formy żywienia

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Krakowie