



Magda Malec
Magdalena Smyk
Joanna Tyrowicz

Współpraca:

Robert Borowski
Marta Budkowska
Oliwia Komada
Michał Krawczyk
Anna Lewczuk
Jarosław Lipszyc
Adam Pawluczyk
Agnieszka Pietrzyk
Konstancja Świącicka

Kreacja i Skład:

Bartosz
Jasiński

System który nie działa

Analiza realizacji programu dożywiania dzieci w Polsce

Publiczny program dożywiania dzieci w Polsce

Czyli o czym jest ten raport

Na program dożywiania dzieci w Polsce wydajemy rocznie ponad 800 mln zł. Objęte nim jest ok 700 tys. dzieci rocznie, co stanowi ok. 13% między 6 a 18 rokiem życia.

[sprawozdawczość Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej]

Mimo to problem niedożywienia wśród dzieci nie wydaje się rozwiązany. Programy dożywiania realizują organizacje pozarządowe, zbierając na ten cel dodatkowe środki, a także zjawisko niedożywienia cyklicznie pojawia się jako nierozwiązany problem społeczny w dyskursie publicznym.

Przeprowadziliśmy eksperyment, którego celem było zweryfikowanie, jak dyrektorzy szkół reagują na sygnał od rodzica, że do ich placówki być może chodzi niedożywione dziecko, któremu trzeba pomóc:

- W eksperymencie wzięło udział 1200 szkół z całej Polski (reprezentatywna próba)
- Weryfikowaliśmy wiedzę dyrektorów: (a) na temat zjawiska niedożywienia oraz (b) potencjalnych sposobów pomocy dziecku.

Ponad połowa szkół (55%) nie odpowiada w ogóle na taki sygnał.

Wśród szkół, które odpowiedziały:

- Żadna szkoła nie udostępniła zatrośkanemu rodzicowi wiedzy na temat zjawiska niedożywienia.
- Większość szkół przerzuciła „problem” na ośrodek pomocy społecznej, oczekując, że to zatrośkany rodzic sam zajmie się stroną formalną.

Raport przedstawia fakty na temat tego, co wiemy i czego nie wiemy w sprawie programu dożywiania dzieci w Polsce.

Poza szczegółowym przedstawieniem wad obecnie funkcjonującego systemu przedstawiamy:

- szczegółowe informacje na temat przeprowadzonego eksperymentu,

- wyniki badania ankietowego wśród gmin na temat sposobu wdrażania programu dożywiania w Polsce,

- doświadczenia innych krajów,

- kluczowe rekomendacje jak naprawić ten system.

Na czym polega problem w Polsce? Spróbujmy uporządkować dyskusję

Co działa?

Finansowanie dzieciom **spełniającym kryteria...**

...**posiłków** w szkołach...

...i tylko **w części przypadków** (nie w 100%).

Formalnie dyrektorzy szkół mogą wnioskować o objęcie pomocą także tych dzieci, które nie spełniają kryteriów.

Dodatkową pomoc świadczą organizacje pozarządowe, inni rodzice lub lokalni sponsorzy.

Co nie działa?

Kryteria: Nie uwzględniają wielu sytuacji życiowych, a zatem są nadmiernie sztywne.

Dziecko nie dostanie obiadu, gdy:

- w gospodarstwie na głowę przypada ponad 2,67 ha gruntów rolnych (nawet najniższej klasy);
- dochód na członka gospodarstwa domowego jest wyższy niż wartość progowa (obecnie 771 zł), nawet tylko o złotówkę;
- rodzice nie zgodzą się na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego;
- potrzeba dożywiania powstanie poza okresami przyznawania świadczenia (najczęściej 2 razy do roku);
- podczas ferii, świąt i wakacji;
- nie jest jeszcze w wieku szkolnym i nie chodzi do przedszkola lub żłobka;
- chodzi do szkoły na terenie nie swojej gminy.

Posiłki: Niewiele wiadomo o ich wartości odżywczej. Po pierwsze nie ma wymagań: określona jest np. minimalna ilość białka w posiłku, ale nie jego jakość. Nie jest określona maksymalna zawartość tłuszczów i cukrów. Po drugie, nikt nie monitoruje ani stopnia realizacji istniejących wymagań ani – szerzej – wartości odżywczych posiłków.

NIK przeprowadziła kontrole. Choć tylko w trzech województwach, okazało się, że:

- część dzieci uprawnionych, nie otrzymuje wsparcia;
- w części szkół dożywianie obejmowało butki/kanapki lub pieniądze, a nie ciepły posiłek;
- w części ośrodków pomocy społecznej wywiady przeprowadzane wyłącznie w ośrodkach (a powinny być w domu potencjalnych beneficjentów);
- dożywianiem nie obejmuje się dzieci, gdy kończą gimnazjum i naukę kontynuują na terenie innej gminy.

Od 2014 r. gmina musi w tym celu uchwalić specjalny program. Nikt nie monitoruje, w ilu gminach jest on realizowany. Według NIK i naszego badania dyrektorzy w niewystarczającym stopniu korzystają z tej możliwości.

Środki publiczne przeznaczone na dożywianie to ponad 800 mln zł rocznie. Organizacje pozarządowe nie są w stanie pozyskać środków w takiej wysokości, która pozwalałaby na sfinansowanie luk we wsparciu publicznym. Z różnych szacunków wynika, że organizacje razem mogą pozyskać od darczyńców maksymalnie około 20 mln zł rocznie.

Dwadzieścia pięć lat frustracji

Czyli o tym, skąd się wzięły pozarządowe i prywatne programy dożywiania

Szttywność kryteriów i fakt, że nie przystają do rzeczywistości w jakiej żyje wiele dzieci, nie jest niczym nowym. Już w latach 90. Polska Akcja Humanitarna zauważyła, że z tych powodów w szkołach pewna liczba dzieci nie jest objęta publicznym programem dożywiania. Obserwacja ta leżała u podstaw decyzji o uruchomieniu przez PAH programu „Pajacyk”. W zbliżonym czasie powstał program dożywiania w szkołach prowadzony przez Danone oraz programy Banków Żywności. Swoimi działaniami objęła szkoły także Caritas. W kolejnych latach pojawiały się również inne programy, o zasięgu zarówno lokalnym, jak i ogólnokrajowym.

Jak dyrektor szkoły może rozwiązać problem sztywności kryteriów?

- Może złożyć do jednej z organizacji pozarządowych wniosek o wsparcie finansowe.
- Może poszukać sponsora. Musi jednak rozwiązać problem formalny: szkoły nie mogą przyjmować darowizn. Pewnym wyjściem z tego problemu jest tworzenie przy szkołach fundacji lub stowarzyszeń.
- Może przekonać rodziców, by sfinansowali brakujące obiady. Wówczas najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest finansowanie posiłków przez tzw. Rady Rodziców.
- Od 2014 r. może zwrócić się do swojej gminy, by uchwaliła tzw. program ośtonowy a w dokumencie tym przyjęła własne, lepiej dostosowane do rzeczywistości kryteria. Gminy nie mają takiego obowiązku, a bez tego dokumentu dyrektor nie może pomóc, co wynika z programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020. Za dzieci spełniające kryteria gminy, ale niespełniające kryteriów rządowych płaci gmina.

Organizacje pozarządowe, kuratoria i szkoły wielokrotnie informowały o problemie nadmiernej sztywności kryteriów. Mimo to począwszy od lat 90. co trzy lata kolejni ministrowie pracy (od 2014 r. Rada Ministrów) przyjmowali kolejne edycje programów, nie zmieniając kryteriów (modyfikowano głównie kwotę dochodu na członka rodziny).

Jaka jest skala problemów powodowanych przez sztywne kryteria? Nikt tego nie wie, bo OPS (Ośrodki Pomocy Społecznej) nie sporządzają raportów na ten temat. Nawet gdyby to robiły, część przypadków – z braku wiadomości – nie zostałyby w nich ujęte. Z kolei organizacje pozarządowe wiedzą, ile dzieci każda z nich obejmuje opieką, ale są nie w stanie oszacować skali potrzeb: szkoły mogą przecież wnioskować do kilku organizacji, bo nie mają 100% gwarancji sukcesu. Nie ma na czym oprzeć szacunków, można co najwyżej zgadywać. Takie przykładowe guesstimation to:

- Program „Pajacyk” Polskiej Akcji Humanitarnej przez 17 lat objął opieką 62 495 dzieci* (niektóre przez semestr, niektóre przez wakacje, a niektóre przez całe 12 lat nauki).
- „Pajacyk” może objąć pomocą około połowy skierowanych do niego zgłoszeń, co daje już około 130 tys. dzieci.
- Programów o podobnej skali jest przynajmniej kilka, co daje nawet kilkaset tysięcy dzieci.
- Z drugiej strony, możliwe że jedno konkretne dziecko w wakacje wspierane jest programem x, semestrze zimowym programem y a w semestrze letnim programem z.

Nikt nie wie, ile dokładnie dzieci potrzebuje wsparcia poza programem publicznym ani też ile go nie dostaje.

Typowa narracja o „problemie niedożywienia”

Cytaty z tekstów, wypowiedzi dziennikarzy i komentarze czytelników a rzeczywistość.

Mity w dyskursie

Głodne dzieci

Rozmowa na ten temat w „tym czasie” to upolitycznianie problemu biedy.

Jak ktoś widzi taki problem, to niech go rozwiąże jego ugrupowanie / samorząd / kościół / organizacja pozarządowa.

Jak ktoś widzi taki problem, to niech zrobi raport, jak go rozwiązuje.

Jeżeli w Polsce są głodne dzieci, to tylko dlatego, że troskliwi rodzice biorą na nie zasiłek, ale szybko uptyniają w miłym towarzystwie, na ławeczce przed blokiem albo w krzakach.

Są rodzice, co zawsze umieją się ustawić w kolejce po pomoc społeczną, a stać ich na wszystko. I dzieci dostają obiady, bo pracują w szarej strefie, więc dochodów nie mają.

Rzeczywistość

Nie, dzieci niedożywione. To zasadnicza różnica. Dziecko – ponieważ rośnie i rozwija się – musi codziennie zjeść ciepły i pożywny posiłek (tj. o odpowiednich wartościach odżywczych). To stanowisko medyczne, a nie etyczne. Jeśli nie ma takiej możliwości, zaburzone zostaje rozwój dziecka, w tym intelektualny. Bycie głodnym – np. danego dnia – nie ma nic wspólnego ze zjawiskiem niedożywienia.

Niedożywienie nie musi być związane z biedą. Wynika z jakichś – być może przejściowych – problemów w pełnieniu funkcji przez rodziców lub opiekunów. Nie jest winą dziecka. Dyskusja na ten temat jest potrzebna zawsze – o ile tylko pomoże doprowadzić do zmiany.

W Polsce na programy dożywiania dorosłych i dzieci wydajemy ze środków publicznych dużo ponad 800 mln zł. Sztwyne kryteria uniemożliwiają objęcie pomocą wszystkich potrzebujących. Mamy zatem instrument, który nie działa. Wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za to, by go naprawić. Nie można odpowiedzialności za nieskuteczność programu rządowego przerzucać na bliżej niezidentyfikowane podmioty.

Równie dobrze można powiedzieć: jak ktoś widzi pożar, to niech napisze raport o tym, jak by go ugasił.

Tak, problem niedożywienia – nie tylko w Polsce – może być związany z dysfunkcjami w rodzinie, w tym z uzależnieniami, bezradnością, bezrobociem i roszczeniowością. Tylko czy naprawdę są to powody, dla których dziecko nie może dostawać w szkole obiadów? Podobnie z powodu sztywnych kryteriów rządowym programem dożywiania nie zostanie objęte np. dziecko, którego rodzice z przyczyn losowych – takich jak wypadek lub ciężka choroba – trafili do szpitala po miesiącu przyznawania świadczenia (tylko w I oraz w VIII każdego roku).

Być może zdarzają się i takie sytuacje. Przyjmijmy nawet, że jest ich dość dużo. Czy to znaczy, że inne dzieci – które naprawdę nie mają obiadu w domu – mają go nie dostać?

Typowa narracja o „problemie niedożywienia”

Czyli cytaty z tekstów, wypowiedzi dziennikarzy i komentarze czytelników a rzeczywistość

Mity w dyskursie

Caritas czy inny MOPS regularnie rozdaje dary żywnościowe. Tyle że w dużej części za chwilę te dary pojawiają się na bazarku. Bo kaszę można zamienić na browara czy inny atrakcyjny trunek.

Fundacja xyz tylko a% zebranych na dożywianie dzieci środków przeznacza na ten cel.

Z danych MPiPS wynika, że rocznie na jedzenie dla potrzebujących wydawane jest 550 mln zł. Pomoc dostaje 2 mln osób rocznie. Tyle że to kropla w morzu potrzeb. Gdyby nie wsparcie organizacji pozarządowych, byłoby źle. [...] Dzięki finansowemu wsparciu Fundacji Carrefour w ramach programu „Dożywianie z Carrefour” 1,2 tys. dzieci z blisko 40 miast w całej Polsce otrzymuje ponad 250 tys. posiłków rocznie.

Rzeczywistość

Caritas to organizacja pozarządowa, która może udzielać pomocy w sposób, jaki uważa za stosowny. Jeśli komentator nie zgadza się z tym, może (a) zapytać, dlaczego tak jest, i/lub (b) nie udzielać wsparcia.

Natomiast MOPS (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej) to jednostka podległa administracji samorządowej, odpowiedzialna za realizację publicznego programu dożywiania.

- Dożywianie osób dorosłych (np. za pomocą darów) może być instrumentem osobnym wobec dożywiania dzieci w szkołach, nie jest jednak tym, czego dziecko potrzebuje, czyli ciepłym posiłkiem w każdym dniu tygodnia.
- NIK w raportach pokontrolnych zwracał uwagę, że w ramach programu rządowego wbrew wytycznym wsparcie bywa udzielane w postaci darów pieniężnych lub rzeczowych, a powinno być udzielane w postaci ciepłego pełnowartościowego posiłku.

Sprawność i skuteczność działania organizacji pozarządowych należy monitorować i oceniać, szczególnie jeśli dostrzeżono jakiegokolwiek nieprawidłowości. Problem polega jednak nie na braku sprawności organizacji pozarządowych, ale na inercyjnej niesprawności państwa, które od dwóch dekad realizuje nieskuteczny program dożywiania. Organizacje jedynie mniej lub bardziej udolnie próbują ten problem naprawiać.

W zasadzie nie wymaga to komentarza, ale porównajmy:

- publiczny program to 2 mln osób i ponad 800 mln zł,
- jeden z kilku zaledwie ogólnopolskich programów pozarządowych to 1,2 tys. dzieci i około 1,5 mln zł.

Który zatem jest tą kroplą w morzu?

Czym jest niedożywienie?

Żeby problem rozwiązać, trzeba go najpierw zrozumieć

Z medycznego punktu widzenia

- Niedożywienie oznacza stałe i przewlekłe „niedostosowanie podaży substancji odżywczych do aktualnych potrzeb i możliwości metabolicznych ludzkiego organizmu”.
- Jest to przedłużający się stan dostarczania niskiej jakości i niewystarczającej ilości pożywienia, który można jednoznacznie stwierdzić po przeprowadzeniu badań lekarskich wychodzących poza zmierzenie wzrostu i masy ciała dziecka.
- Niedożywienie nie tylko powoduje poważne problemy zdrowotne, ale także może być jednym z objawów niezdiagnozowanych chorób dziecka, takich jak choroby metaboliczne lub układu trawienia.
- Metabolizm u dzieci działa inaczej niż u dorosłych. Organizmy dzieci nie przechowują dużych zapasów tłuszczów, co czyni je bardziej narażonymi na poważne skutki każdej infekcji.

Dzieci niedożywione to nie dzieci głodne!

- Problem niedożywienia dotyczy dzieci, które cierpią ekstremalny głód. Ale nie tylko. Jeśli występują trwałe albo regularnie powtarzające się przerwy w dostarczaniu niezbędnych składników odżywczych, problem niedożywienia pojawi się nawet u tych dzieci, które jedzą względnie systematycznie.
- Wbrew powszechnej opinii dziecko niedożywione nie musi być wątłe i wychudzone. Niedożywienie może dotyczyć zarówno dzieci z niedowagą, jak i nadwagą, o ile nadwaga wynika ze spożywania produktów wysokoprzetworzonych, niskiej jakości, bogatych w cukry proste, a za mało w białko, witaminy, minerały i inne ważne składniki odżywcze.

Niedożywienie u dzieci powoduje:

- zaburzenia rozwoju układu nerwowego,
- zahamowanie wzrostu i dojrzewania,
- pogorszenie stanu uzębienia,
- osłabienie odporności i większe prawdopodobieństwo wystąpienia chorób przewlekłych (cukrzyca, niektóre nowotwory),
- osłabienie koncentracji, obniżenie ilorazu inteligencji,
- ospałość i apatię lub nadmierne pobudzenie,
- obniżoną sprawność fizyczną, permanentne zmęczenie,
- huśtawki nastrojów i niestabilność emocjonalną,
- niską samoocenę, wstyd, wykluczenie z grupy rówieśniczej, stygmatyzację.

Nawet krótkotrwałe okresy niedożywienia szerzą spustoszenie w organizmie młodego człowieka, szczególnie w okresach najszybszego wzrostu.

Ewaluacje programów rządowych w krajach UE pokazują, że dzięki dożywianiu w szkołach:

- poprawiają się zdolności poznawcze uczniów,
- wzrasta frekwencja na zajęciach szkolnych.

Publikacje z „American Journal of Public Health” pokazują, że dzieci ze szkół objętych programami powszechnego dożywiania:

- stosują się do zasad zdrowej diety częściej niż dzieci ze szkół nieobjętych takimi programami,
- spożywają mniej niezdrowych tłuszczów oraz są mniej zagrożone nadwagą i otyłością.

Dlaczego to jest ważne?

Walka z niedożywieniem to wyrównywanie szans na całe życie



Na poziomie indywidualnym niedożywienie to przejaw innych problemów występujących w najbliższym środowisku dziecka. Może być pierwszym sygnałem, że w jego rodzinie dzieje się coś nie dobrego. Niedożywienie nie występuje bowiem w pojedynkę – jest skutkiem, a nie istotą problemu.

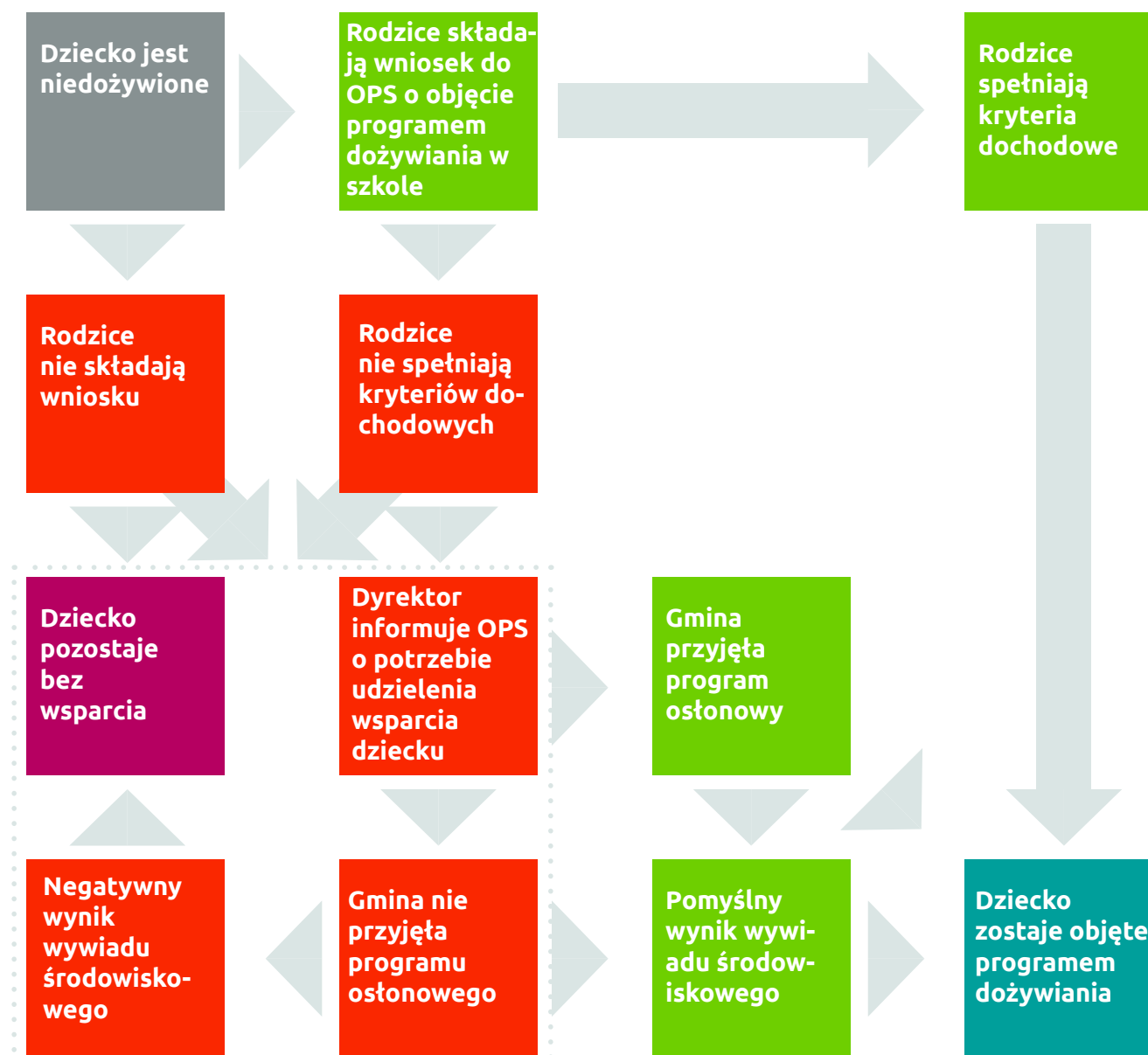
Powszechne i jednoznaczne utożsamianie niedożywienia z trwałym ubóstwem jest błędne. Istnieje wiele sytuacji życiowych, w których rodzina ma problem z zapewnieniem dziecku właściwego wyżywienia – nie dotyczy to tylko rodzin patologicznych i trwale ubogich, ale także tych, które borykają się z tymczasowymi kłopotami finansowymi lub znajdują się na tak zwanym życiowym zakręcie (np. śmierć lub pobyt w szpitalu jednego z członków rodziny, niepełnosprawność, utrata pracy, problemy wychowawcze etc.).

Niedożywienie wywołuje efekt kuli śnieżnej: wpływając negatywnie na zdrowie dziecka, hamuje jego rozwój i zmniejsza możliwości intelektualne. Takie dzieci gorzej się uczą, co z kolei niekorzystnie wpływa na przebieg ich ścieżki edukacyjnej. W konsekwencji ubiegają się o pracę gorszą niż ich rówieśnicy, których szanse na starcie nie były w taki sposób ograniczone. Dlatego też skutki niedożywienia trzeba ograniczać natychmiast.

W systemie publicznym na walkę z problemami społecznymi nigdy nie będzie wystarczająco dużo pieniędzy. Dlatego należy w pełni mobilizować dostępne środki. W Polsce istnieją programy mające na celu wspieranie gmin w zwalczaniu niedożywiania wśród dzieci, ale nie ma sprawozdawczości, na podstawie której można byłoby ocenić ich efektywność.

Niedożywienie nie jest problemem, który jest nierozwiązywalny i poza możliwościami finansowymi polskiego budżetu. To nie pieniądze są bowiem najważniejsze. Od kilkudziesięciu lat rządowy system, który ma przeciwdziałać niedożywieniu, wygląda tak samo – niezmienny jest tylko opór wobec zmian. Można zmienić system przy niewiele większych nakładach finansowych tak, aby w pełni rozwiązać problem. Skoro można, to znaczy, że trzeba.

Dożywianie dzieci w Polsce Przychodzi dziecko do szkoły i...



Kryteria:

dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym poniżej 771 zł (gmina może podnieść ten próg w swoim programie), do 2,67 ha ziemi na głowę (nawet jeśli jest niskiej klasy).

Dożywianie dzieci w Polsce

Źródła prawa i praktyka

Za zapewnienie dożywiania wszystkim potrzebującym odpowiada z mocy prawa gmina – wójt, burmistrz lub prezydent. Nie ma wyjątków od tej zasady (zob. ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.).

Finansowanie z budżetu państwa to nawet 80% łącznych kosztów dożywiania. Przed 1999 r. było to zadanie państwa, lecz w toku reformy administracyjnej zostało scedowane na gminy. W wielu gminach brakowało środków na realizację tego zadania, czemu zaradzić miał program rządowy wspierający gminy (nie dzieci). Obecnie gminy muszą pokrywać 40% przewidywanych kosztów dożywiania (wariant z 20% możliwy jest tylko wtedy, gdy sytuacja finansowa gminy jest trudna; decyzję podejmuje wojewoda).

Gminy nie mają obowiązku korzystać ze środków z budżetu państwa, ale wymaga to jedynie złożenia wniosku do wojewody, więc zdecydowana większość z nich korzysta ze środków centralnych. Otrzymywanie dodatkowych środków odbywa się na podstawie podpisanej przez gminę umowy o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego.

Zasady wydawania środków z budżetu państwa były określane przez wieloletnie programy MPiPS. Od 2014 r. podstawą dla nich jest uchwała Rady Ministrów. Modyfikację tę wprowadzono na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, bez związku z samym zjawiskiem niedożywienia.

Poza tym programem (w gestii MPiPS), są jeszcze programy Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Agencji Rynku Rolnego, lecz niczego nie wiadomo o ich zasięgu lub efektach (brak sprawozdawczości)

Procedura zakłada, że rodzice (a) sami przyznają się do problemu, (b) podejmą wysiłek i złożą wniosek, (c) dostarczą wymagane dokumenty i poczekają na wydanie decyzji administracyjnej. By dziecko mogło zjeść darmowy posiłek w szkole:

- rodzice muszą złożyć do ośrodka pomocy społecznej pisemny wniosek o objęcie dziecka programem oraz dokumenty, które wykazują, że rodzina spełnia kryteria dochodowe;
- pracownik OPS musi przeprowadzić wywiad środowiskowy, na podstawie którego wydawana jest decyzja administracyjna;
- od momentu złożenia wniosku do wydania decyzji nie powinno minąć dłużej niż 1 miesiąc, lecz w wielu gminach wyznaczane są terminy „przyjmowania” wniosków (najczęściej dwa razy w roku: w styczniu i w sierpniu).

Alternatywnym rozwiązaniem miało być wyrażenie chęci zjedzenia posiłku przez dziecko. Dyrektor miał móc udzielić pomocy w zasadzie natychmiast, bez konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i wniosku rodziców. Problem polega jednak na tym, że gmina musiałaby mieć przyjęty tzw. program ostonowy w zakresie dożywiania, do którego wpisałaby taką właśnie ścieżkę realizacji programu. Jeśli gmina nie ma programu lub nie wpisze do niego tej ścieżki, dyrektor nie ma możliwości udzielenia pomocy.

Gminy nie mają obowiązku uchwalania programu ostonowego ani umieszczania w nim zapisów uelastyczniających realizację dożywiania dzieci w szkołach. Nie jest dostępna zbiorcza informacja, która podawałaby ile gmin uchwaliło taki program ostonowy.

Już na etapie tworzenia programu rządowego pojawiły się wątpliwości prawne: taka uchwała rady gminy zmieniałaby zapisy ustawy o pomocy społecznej, a zatem akt wyższej rangi.

Dożywianie dzieci w Polsce. Finansowanie, organizacja i skala

Na pomoc w zakresie dożywiania co roku z budżetu państwa wydaje się około 520-550 mln zł. Taka sama kwota przewidziana została na lata 2014-2020. Środki te przeznacza się na sfinansowanie dożywiania nie tylko dzieci w wieku przedszkolnym i uczniów, ale też osób dorosłych.

Uczniowie w szkołach stanowią nieco ponad jedną trzecią beneficjentów programu. Jeden posiłek dla ucznia kosztuje obecnie średnio około 3,80 zł.

Dożywianie uczniów - rodzaj posiłku:



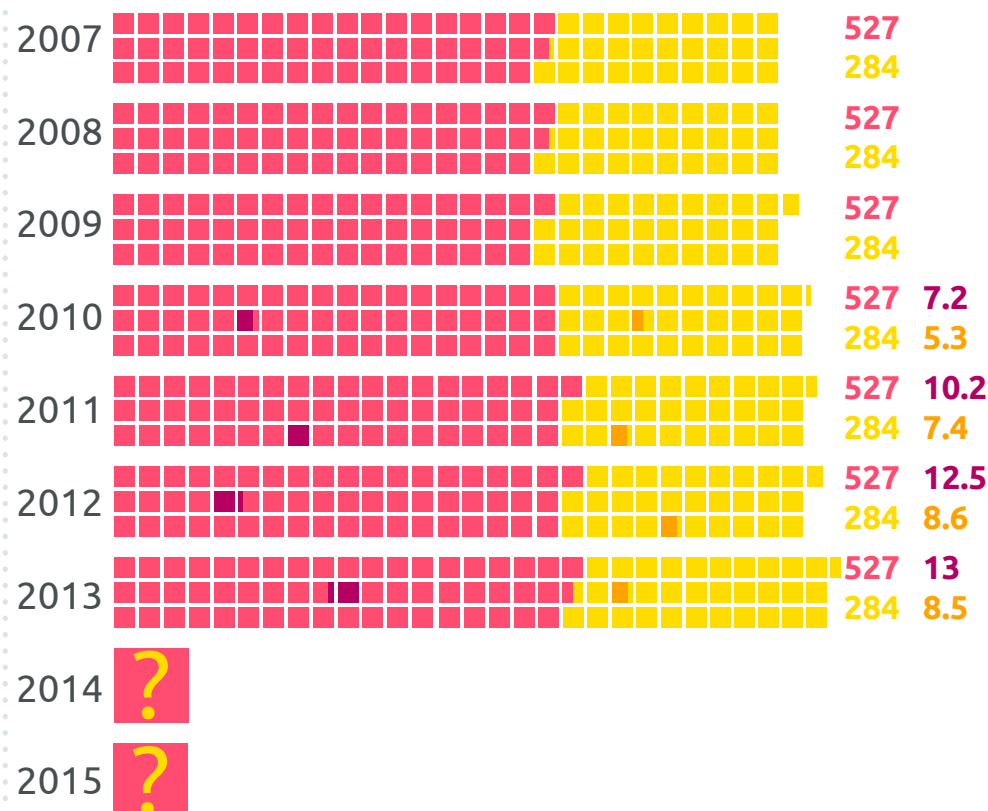
W latach 2010-2013 dyrektorom szkół i przedszkoli przysługiwało prawo finansowania posiłków dzieciom, które nie zostały zgłoszone w OPS do programu przez rodziców. W trybie tym nie stawiano żadnych dodatkowych wymagań. Zastrzeżono jedynie, że grupa zgłoszonych w ten sposób uczniów może stanowić maksymalnie 20% wszystkich dożywianych uczniów w danej gminie.

W rzeczywistości wydatkowane w ten sposób środki były znacznie mniejsze. W latach 2010-2013 wydatki generowane przez decyzje dyrektorów wynosiły średnio **jedynie 18,3 mln zł rocznie**, za które dofinansowano – przynajmniej częściowo – posiłki w **58 tys. przypadkach**.

Od 2014 r. objęcie dziecka dożywianiem w przedszkolu lub szkole na podstawie decyzji dyrektora stało się trudniejsze – gmina musi mieć przyjęty odpowiedni program ośłonowy. Można się zatem spodziewać, że jeszcze mniej potrzebujących wsparcia dzieci będzie mogło dostać ciepły posiłek w szkole w ten właśnie sposób.

legenda:

-  =10mln zł wydanych na wniosek **dyrektorów szkół z budżetu państwa**
-  =10mln zł wydanych **łącznie** na finansowanie programów dożywiania **z budżetu państwa**
-  =10mln zł wydanych na wniosek **dyrektorów szkół z budżetów gmin**
-  =10mln zł wydanych **łącznie** na finansowanie programów dożywiania **z budżetów gmin**



Skala pomocy

Program rządowy i akcje pozarządowe

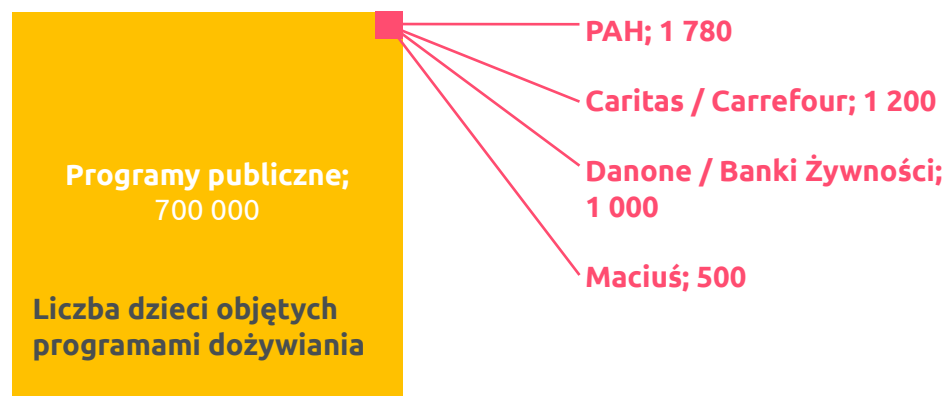
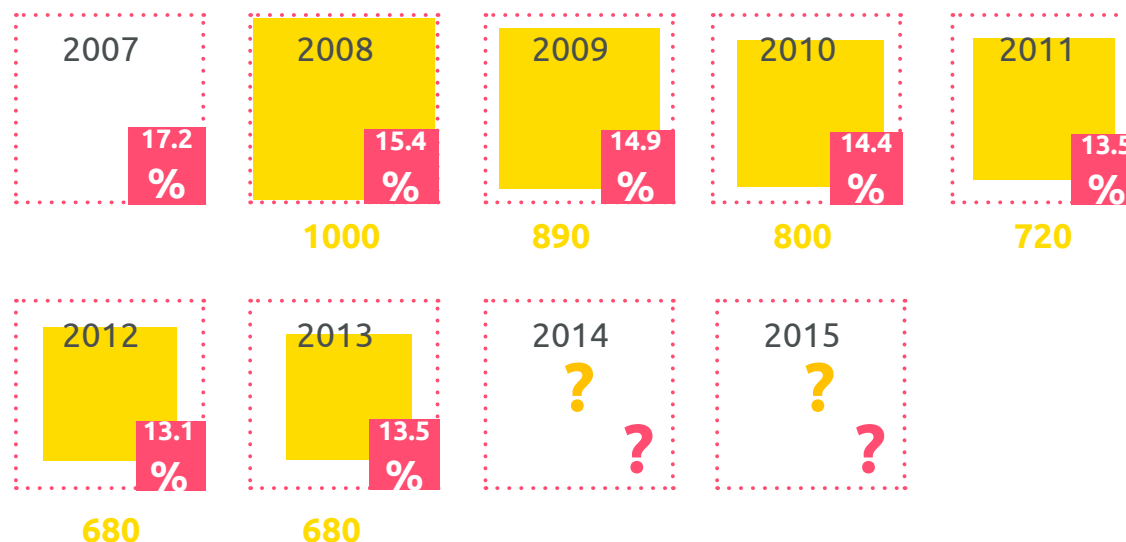
W 2013 r. rządowym programem dożywiania objętych było blisko 700 tys. dzieci w 16 tys. szkół w całej Polsce. To aż 13,5% uczniów podstawówek, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.

Skala nawet największych akcji dożywiania prowadzonych przez organizacje pozarządowe jest nieporównanie mniejsza. Szacuje się, że organizacje te regularnie dożywiają nie więcej niż kilka tysięcy dzieci rocznie. Problemem jest brak ciągłości pomocy, ponieważ NGOs są uzależnione od zaangażowania sponsorów, którego efektem jest nieregularność w dostarczaniu żywności.

- Polska Akcja Humanitarna w ramach programu „Pajacyk” w roku szkolnym 2014/2015 zapewniła ciepły posiłek każdego dnia dla **1,7 tys. dzieci** w 87 placówkach w całej Polsce.
- Danone i Banki Żywności w ramach realizowanego w 2011 r. programu grantowego „Podziel się posiłkiem” wydały 107 122 posiłków, a zatem w roku szkolnym były w stanie dożywić około **1 tys. dzieci** (nie wiadomo jednak, ile dzieci dostało posiłek każdego dnia i czy był on ciepły).
- W roku szkolnym 2013/2014 w ramach wspólnej inicjatywy Carrefour Polska i Caritas **1,2 tys. dzieci** otrzymywało w świetlicach Caritas ciepłe posiłki od poniedziałku do piątku.
- W Polsce funkcjonuje także wiele niedużych projektów lokalnych lub regionalnych, o których w przestrzeni publicznej niewiele wiadomo. Przykładem jest program dożywiania Fundacji „Maciuś”, która rocznie pomaga wydać około 82 tys. posiłków, co oznacza, że prawdopodobnie obejmuje około **500 dzieci**. Rozgłos przyniósł jej dopiero szeroko komentowany raport na temat głodu w Polsce.

■ Procent dzieci roczników w wieku szkolnym

■ Liczba dzieci (w tys.)



Jak dzielone są pieniądze?

Podział środków w ramach programu jest przypadkowy

Co mówią przepisy?

Ministerstwo rozdziela pieniądze na podstawie danych z województw:

- przewidywanej (?) liczby osób kwalifikujących się do dożywiania w następnym roku kalendarzowym;
- średniej stopy bezrobocia;
- średniego poziomu dochodu na mieszkańca .

Na poziomie lokalnym wojewodowie przyznają środki na podstawie:

- przewidywanej (?) liczby osób potrzebujących pomocy;
- średniego kosztu posiłku;
- sytuacji finansowej gminy.

To rezultat uzgodnień burmistrzów z wojewodami, którzy muszą przyjąć jakiś sposób podziału środków.

W obu systemach rozdzielania środków używa się określenia „przewidywana liczba”. Nie określono jednak, co ma ono oznaczać.

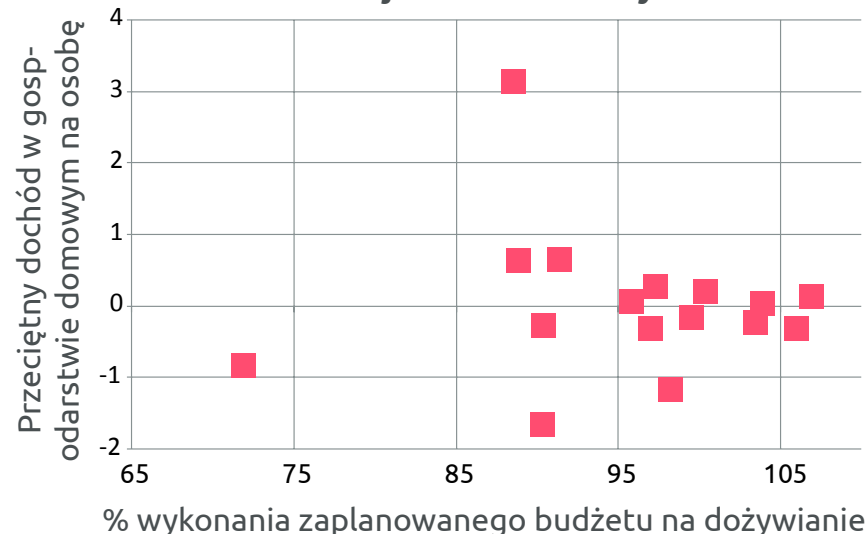
Gdy porównuje się realizację z zaplanowanym budżetem, okazuje się, że nawet w jednym roku wielkości te różnią się zarówno w górę (tj. zapotrzebowanie przewyższało plan), jak i w dół (tj. nie zrealizowano planu). Czy rozbieżności te mają jakikolwiek związek z rzeczywistą sytuacją w regionie? Żadna ze zmiennych, które wojewodowie powinni brać pod uwagę, nie tłumaczy tych rozbieżności. Nawet przeciętny dochód na osobę w gospodarstwie domowym, czyli po uwzględnieniu bezrobocia i innych zjawisk losowych (renty z powodu niepełnosprawności, nieaktywność etc.), nie koreluje ze skalą rozbieżności między założeniami a planem. Równie dobrze środki można by dzielić na województwa w sposób przypadkowy.

Na poziomie gmin oraz powiatów stopień realizacji planu nie jest monitorowany.

Co z tego wynika?

- Gmina, której zabraknie środków na pełen ciepły posiłek, może ograniczyć dożywianie do owocu lub kanapki. Zgodnie z programem, który obowiązywał do 2014 r., dożywianie obejmowało przynajmniej jeden ciepły posiłek dziennie. W obecnym programie takiego zapisu nie ma.
- W systemie nie ma narzędzi, które pozwalałyby z jednej strony gminom, a z drugiej strony MPiPS szacować skalę niedożywienia i dzięki temu kierować środki publiczne tam, gdzie są potrzebne.

Kryterium przyznawania dotacji, a realizacja budżetu województw na dożywianie



Dożywianie dzieci w Polsce

Co wiemy o jego efektach? Niestety niewiele

MPiPS nie przeprowadza ewaluacji. W ramach sprawozdawczości OPS przekazują dane o realizacji programu dożywiania, które stanowią także podstawę sejmowych sprawozdań ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Sprawozdania te zawierają głównie informacje o wydanych kwotach i obiadach. Powstają na podstawie formularzy, w których ośrodki pomocy społecznej osobno sprawozdają wydatki i skalę wsparcia, a osobno przyczyny udzielania pomocy, np. ubóstwo, uzależnienia itp. (dotyczy to wszystkich instrumentów polityki społecznej, nie tylko dożywiania). Nie formułuje się więc diagnoz, które pozwoliłyby na określenie efektów dożywiania, zarówno dorosłych, jak i dzieci.

Ze sprawozdań tych wynika, że już w 2009 r. aż 15% gmin znacznie podniosło tzw. kryterium dochodowe. W dokumentach zostały opisane jednak tylko przypadki podniesienia kryterium o więcej niż 50%.

Minister Władysław Kosiniak-Kamysz zapowiedział stworzenie specjalnego raportu dotyczącego niedożywienia wśród dzieci w Polsce: **„Postanowiliśmy, że skierujemy pytania do pracowników ośrodków pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej są w każdej gminie, więc jest ich 2400 w całej Polsce. Przepytamy pracowników socjalnych co zrobić, aby jeszcze lepiej trafić z pomocą dla osób nieodżywionych”** (poranny program TVN24, 12 marca 2013 r.). Raport jednak nie powstał (odpowiedź Biura Promocji i Mediów MPiPS z 17 lipca 2015 r.).

Ewaluacji i badań nie prowadzą także Ministerstwo Edukacji Narodowej ani Ministerstwo Zdrowia. MEN wspólnie z MPiPS skierował w czerwcu 2015 r. pismo do wojewodów z prośbą „o zwrócenie uwagi na problem udzielenia pomocy w formie gorącego posiłku dzieciom i młodzieży w okresie trwania wakacji szkolnych”.

Badania realizowane przez organizacje pozarządowe skupiają się głównie na skali występowania zjawiska, a nie na efektach prób jego niwelowania.

Jedyne analizy poprawności wdrażania programu dożywiania przeprowadziła w 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli. Dotyczyły one wyłącznie sposobu realizacji programu i przeprowadzono je zaledwie w trzech wojewódz-

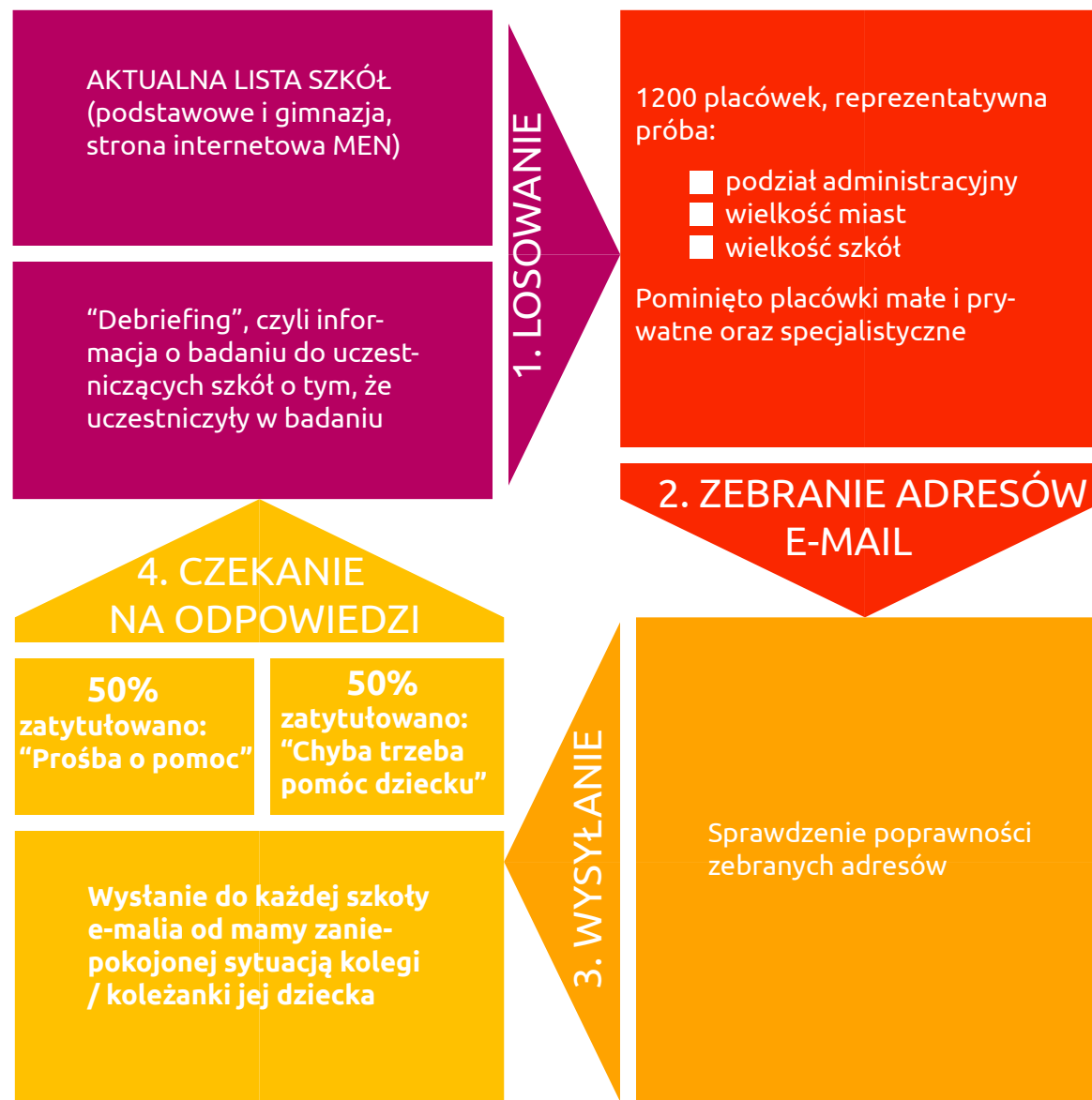
twach: podkarpackim, warmińsko-mazurskim i małopolskim. Kontrole nie miały wspólnej metodologii. Podczas lektury sprawozdań pokontrolnych wyraźnie widać, że w poszczególnych województwach zwracano uwagę na co innego. Trudno więc uznać je za ocenę funkcjonowania programu w całym kraju. NIK zwróciła uwagę na następujące niepokojące zjawiska:

- część uprawnionych dzieci w ogóle nie dostaje wsparcia;
- część dzieci nie dostaje ciepłego posiłku, a drożdżówki (lub kanapki, przekąski, czasem nawet pieniądze);
- dyrektorzy szkół w niewielkim stopniu korzystali z uprawnienia do zgłaszania uczniów do programu;
- sprawozdania bywają nierzetelne;
- występują przypadki naruszenia prawa zamówień publicznych;
- tylko nieliczne gminy mają programy profilaktyki żywienia;
- jakość żywienia jest niezadowalająca i jest ono przygotowywane bez odpowiedniego nadzoru;
- gminy nie potrafią rzetelnie określić skali zapotrzebowania na dożywianie na swoim terenie;
- baza żywieniowa ma niską jakość.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że: „Zmiana, często mylnych ocen korzystania z pomocy – zwłaszcza przez dzieci, które są wyczulone na niesprawiedliwe klasyfikowanie w środowisku – wymaga bezwzględnego porzucenia biurokratycznych nawyków, zaniechania oferowania pomocy w warunkach naruszania godności potrzebujących i unikania narażania, często zupełnie bez potrzeby, na uczucie wstydu i obawę naznaczenia biedą. Dopiero wyeliminowanie tego rodzaju negatywnych zjawisk zapewni prawidłową realizację celów Programu”.

Eksperyment „krok po kroku”

Jak zostało zaprojektowane badanie?



Ile szkół odpisało na wiadomość?

Czyli w ilu przypadkach na 100 zaniepokojony rodzic w ogóle doczekałby się reakcji

Jak często szkoły reagowały?*

Brak reakcji na pytanie rodzica

56%

Reakcja na pytanie rodzica

44%

prośba

47%

trzeba pomóc

41%

Szansa na otrzymanie odpowiedzi nie różniła się w zależności od tego, czy zaniepokojona matka pisała o chłopcu, czy o dziewczynce.

Niski odsetek reakcji może wynikać z różnych przyczyn:

- być może dyrektorzy szkół w ogóle nie dopuszczają myśli, że w ich szkole występuje taki problem;
- mogą też myśleć tak dopuszczając, ale są przekonani, że nie dadzą rady rozwiązać takiego problemu.

Jeżeli prawdziwe byłoby drugie wyjaśnienie, dyrektorzy powinni mniej chętnie odpowiadać na list zatytułowany „Trzeba pomóc dziecku”. Tak właśnie było, tj. odpowiedzi przychodziły częściej, gdy tytuł maila miał bardziej oficjalną i bezosobową formę („Prośba o pomoc”). Efekt ten jest jednak niewielki.

liczba wysłanych próśb

100%
1200

liczba skutecznie doręczonych próśb

86%
1028

odpowiedzi

44%
680

*zliczano do skutecznie doręczonych próśb (a nie do 1200)

Modelowa odpowiedź na pytanie rodzica Czyli jak wyglądałoby to w idealnym świecie

Nasz list (wersja z koleżanką córki)

Szanowna Szkoło,

moja córka chodzi do III klasy. Od listopada częstym gościem w naszym domu stała się jej koleżanka z klasy. Nie pisałam o tym, gdyby nie to, że to dziecko od wejścia zawsze pyta cichutko, czy może dostać coś do jedzenia i zawsze prosi nieśmiało, czy może zabrać ze sobą coś na wynos do domu. Pierwszy raz zetknęłam się z taką sytuacją, nie wiem, jak postąpić.

Próbowałam delikatnie podpytać, ale nie chciał / nie chciała odpowiadać. Proszę mnie pokierować, kto może zdiagnozować ew. problemy w tej rodzinie i jak możemy zapewnić dożywianie w szkole dla tego dziecka i jego rodzeństwa. Nie chcę tej rodziny oczerniać fałszywym alarmem, na razie tylko pytam o wskazówki, dlatego nie podaję nazwiska dziecka.

Proszę o wskazówki.

Pozdrawiam

Anna

Co powinno znaleźć się w odpowiedzi?

- Rodzic „powiązał fakty” => podziękować.
- Rodzic udzielił dotąd pomocy => podziękować.
- Rodzic sygnalizuje brak wiedzy => dostarczyć wiedzy.
- Rodzic próbował być delikatny => docenić.
- Rodzic prosi o wskazówki => udzielić ich.
- Rodzic chce zapewnić dyskrecję => wyrazić zrozumienie i zapewnić o tejże.
- Rodzic ponownie prosi o wskazówki => udzielić ich.

Modelowa odpowiedź na pytanie rodzica

Przykład idealnych wskazówek

Przykładowa odpowiedź

Szanowna Pani,

dziękuję za wiadomość i zasygnalizowanie problemu. Jeśli faktycznie wchodzi w grę niedożywienie dziecka, taka sytuacja może być szkodliwa dla jego rozwoju, dlatego działać należy natychmiast. Problem niedożywienia bywa również sygnałem o pojawieniu się różnego rodzaju sytuacji kryzysowych w rodzinie, które mogą wymagać wsparcia otoczenia, w tym również naszego, szkoły.

Jeśli chciałaby Pani dowiedzieć się więcej o zjawisku niedożywienia, zachęcam do odwiedzenia np. strony [www \[adres\]](#)...

W naszej szkole prowadzimy dożywianie dzieci w ramach rządowego programu dożywiania. Mają w nim prawo uczestniczyć uczniowie, których rodzice zgłosili takie zapotrzebowanie w Ośrodku Pomocy Społecznej i spełnili określone kryteria. Ponadto, jako dyrektor, mam prawo zgłosić do OPS pewną grupę uczniów, których nie zgłosili rodzice. Wówczas podstawą jest dla mnie sama obserwacja, że dziecko powinno otrzymać posiłek.

Jeśli zdecyduje Pani, że sprawa dziecka wymaga interwencji, możliwe jest dalsze działanie poprzez szkołę – we współpracy z pedagogiem szkolnym i OPS możemy podjąć się dalszego zdiagnozowania dziecka. Jeśli rodzina nie spełni kryteriów, mimo że stwierdzimy zjawisko niedożywienia, będziemy starali się o objęcie dziecka programem dożywiania Fundacji xyz, z którą współpracujemy. Zapraszam do kontaktu ze mną – mailowo (...), telefonicznie (...) lub osobiście w godzinach (...). Zdaję sobie sprawę, że sytuacja wymaga delikatności ze względu na dobro dziecka i zobowiązuję się do zachowania dyskrecji.

Może Pani także tę niepokojącą sytuację zgłosić pracownikom pomocy społecznej. Podejmą oni wtedy kroki mające na celu dalsze zdiagnozowanie ewentualnych problemów w rodzinie i zaproponowanie dróg wyjścia, w tym objęcie dziecka programem dożywiania. Jeśli dziecko, którego dotyczy problem, mieszka w naszej gminie, odpowiednią osobą kontaktową w OPS będzie A.B. W przeciwnym wypadku na podstawie informacji o miejscu zamieszkania mogę sprawdzić dane kontaktowe osoby, do której należy się zgłosić

Jeszcze raz bardzo dziękuję za zgłoszenie sprawy.
Pozdrawiam, Dyrektor

Najważniejsze elementy

- Podziękowanie i potwierdzenie, że należało podjąć działanie.
- Mocne wskazanie na potrzebę natychmiastowego działania.
- Odesłanie do źródeł wiedzy (nie ma kompleksowych i przystępnych źródeł).
- Informacja o programie rządowym.
- Informacja o programie gminnym (ale tylko wtedy, gdy gmina go ma, uwzględniła pomoc ad hoc i dyrektor nie wyczerpał jeszcze swojej puli; w przeciwnym wypadku dyrektor musi napisać, że nie może pomóc).
- Szkoła traktuje sprawę kompleksowo – angażuje pedagoga i współpracuje z OPS. W przypadku niespełniania kryteriów przez dziecko, dyrektor ma plan B – współpracę z NGOs. Gwarancja dyskrecji oraz brak presji i wymagań wobec osoby zgłaszającej problem.
- Inny sposób działania.
- Dokładne dane kontaktowe osób, które są odpowiedzialne za sprawę.

Modelowe elementy odpowiedzi

Jak poszła ta „klasówka” dyrektorom szkół? Nikt nie dostał piątki

Nie dostaliśmy ani jednej odpowiedzi, która zawierałaby wszystkie pożądane elementy. Na tle lekceważącej większości trudno dopatrywać się złej woli ze strony tych, którzy w ogóle odpisali na zapytanie.

To jednak nie intencje mogą rozwiązać problem, ale sprawnie działający system i kompetencje. Tymczasem **żadna z odpowiedzi nie zawierała podstawowych informacji na temat niedożywienia wśród dzieci**: na czym polega to zjawisko, jak je rozpoznać i jakie ma konsekwencje. To, że dziecko prosi o jedzenie w domu kolegi, nie jest obiektywnym kryterium do stwierdzenia, że może być niedożywione. Osoby, które mają przeciwdziałać niedożywieniu, powinny o tym wiedzieć.

W jaki sposób udzielano odpowiedzi na pytanie rodzica?

- **40%** odpowiedzi wyrażało **zainteresowanie** problemem i prośbę o kontakt ze szkołą;
- **27%** odpowiedzi wskazywało na konieczność **szybkiego reagowania**;
- **14%** odpowiedzi zawierało przynajmniej częściowe **informacje o możliwościach**, którymi dysponuje szkoła;
- **13%** odpowiedzi zawierało zobowiązanie dyrektorów do **zachowania dyskrecji** przy rozwiązywaniu problemu;
- **12%** odpowiedzi zawierało **dane kontaktowe** (przynajmniej numer telefonu) osób, które pomogą rozwiązać problem;
- **3%** odpowiedzi zawierało **podziękowanie** za zainteresowanie się problemem dziecka;
- **3%** odpowiedzi przedstawiało informacje o propozycjach z tak zwanego **planu B**, które wykraczają poza program rządowy (Rada Rodziców, NGOs, sponsorzy prywatni itp.).

Żadna z odpowiedzi nie wskazywała, że to **szkolna pielęgniarka lub lekarz** mogą mieć informacje na temat niedożywienia dziecka i że to zgodnie z medycznymi kryteriami można zdiagnozować ten problem. Nie wiadomo, czy wynika to z faktu, że uczniowie nie zawsze mają zapewnioną opiekę medyczną w szkołach, czy też z niewiedzy osób odpisujących.

Zainteresowanie



Szybka reakcja



Możliwości



Dyskrecja



Dane kontaktowe



Podziękowanie



Plan B



Niełatwo odnaleźć się w gąszczu przepisów W każdym razie dyrektorom szkół nie jest łatwo

Zdarzało się, że odpowiedzi udzielane przez szkoły **zawierały błędne** informacje. Wskazuje to na silną potrzebę **edukacji dyrektorów**. Bariery kompetencyjne dotyczą między innymi:

- możliwości i ograniczeń wynikających z prawa;
- strony medycznej problemu niedożywienia, a także uwarunkowań społecznych, które towarzyszą temu zjawisku;
- sposobu, w jaki należy komunikować się w sprawach tak delikatnych.

Ten stan rzeczy ma kilka przyczyn.

- Po zmianach wprowadzonych w 2014 r. w każdej gminie sposób postępowania może być inny: gminy nie mają obowiązku przyjmowania rządowego programu dożywiania, kryteria dochodowe mogą się różnić itp. Dyrektor szkoły powinien jednak znać zasady obowiązujące na terenie jego gminy.
- Nawet dobre intencje dyrektorów placówek mogły kiedyś rozbić się o skostniałą strukturę pomocy społecznej, co sprawia, że albo rzeczywiście nie mają oni możliwości dożywiania dzieci w szkole natychmiast (tj. w pełni elastycznie i bez wywiadu środowiskowego), albo po prostu o niej nie wiedzą.

Brak jednolitego systemu udzielania pomocy powoduje, że nie da się np. przygotować podręcznika dobrych praktyk, który mógłby wspierać dyrektorów szkół.

Witam, Przeczytałam pani maila i skonsultowałam się z pedagogiem naszej szkoły. Po dyskusji, jaką przeprowadziłyśmy, w zasadzie jedynym słusznym sposobem wydaje się konsultacja i zgłoszenie sytuacji pedagogowi bądź psychologowi szkoły, do której uczęszczają chłopcy. Należałoby jednak być bardzo ostrożnym w całej tej sprawie. Bowiem próba naprawienia niedożywienia tego chłopca i jego rodzeństwa może skutkować odkryciem złych warunków w ich domu rodzinnym i niestety może się skończyć odebraniem praw rodzicielskich ich rodzicom. I tu pojawia się dylemat – co będzie większym złem dla tych dzieci...?
(pełna odpowiedź)

Witam Panią, zmieniły się ostatnio przepisy pozwalające na udzielanie pomocy bezpośrednio przez dyrektora szkoły. Teraz tę pomoc może świadczyć bezpośrednio MOPS, co oznacza, że trzeba tam się zgłosić (rodzic). Istnieje też możliwość objęcia dziecka obiadami finansowanymi przez sponsorów. Dobrym rozwiązaniem jest objęcie dziecka pomocą przez środowisko klasowe. Podstawę stanowi jednak rozpoznanie sytuacji. Bez informacji, kogo ona dotyczy, nie jesteśmy w stanie pomóc. Proszę wierzyć, że robimy to subtelnie, kierując się podobnymi jak Pani przesłankami. Zatem, jeśli uzna Pani, że sprawa jest niepokojąca, proszę o podanie nazwiska dziecka.

(pełna odpowiedź)

Witam, taki problem może zdiagnozować pedagog szkolny, a z dożywianiem ze szkolnej stołówki jest problem, bo załatwić dziecku darmowe obiady z MOPR-u może tylko jego rodzic, zgłaszając się do tej instytucji (szkoła nie ma niestety takiej możliwości, choć wielokrotnie chcieliśmy takim dzieciom zapewnić obiad, gdyż wiemy, że niektóre rodziny nie radzą sobie z takimi problemami). Pozdrawiam
(pełna odpowiedź)

Dożywianie dzieci w Polsce

Badanie gmin – gdzie i dlaczego (nie) działa program ośtonowy

Do wszystkich gmin w Polsce wysłaliśmy ankietę, w której zapytaliśmy, czy gmina podjęła uchwałę o przyjęciu programu ośtonowego. Nie jest to obowiązkowe, ale bez tego programu w danej gminie nie można realizować tzw. obiadów dyrektorskich. Bez tego programu gmina musi także stosować nadmiernie restrykcyjne kryteria dochodowe z programu rządowego. Pytaliśmy o to czy i kiedy podjęto taką uchwałę. W przypadku odpowiedzi negatywnej, pytaliśmy o powody (i ew. plan wdrożenia w przyszłości). Uzyskaliśmy informacje od 59% gmin.

Według deklaracji 86% gmin przyjęło program ośtonowy. W tej grupie jednak, ponad 100 gmin twierdzi, że przyjęła program przed 2013 r, a kolejne niemal 250 w roku 2013 -- czyli przed zmianą rozporządzenia premiera. Razem to ponad 25% gmin, które albo nie wiedzą, co mówią, albo w praktyce programu nie mają, bo dysponują jedynie starym dokumentem, niezgodnym z obecnym stanem prawnym.

Brak programu gminy tłumaczą przede wszystkim niedostateczną wiedzą i niewystarczającymi środkami na pokrycie dożywiania w tej formie. Faktycznie, materiałów informacyjnych ani szkoleń dla gmin nie było, lecz nowe przepisy nie nakładają na gminy nowych obowiązków finansowych - koszty wzrosłyby tylko o wkład własny gminy w finansowanie "dodatkowych" obiadów (dyrektorskich lub w przypadku podniesienia kryteriów dochodowych).

Tak wysoki udział gmin w badaniu uzyskaliśmy m.in. dzięki telefonicznemu upominaniu o wypełnienie ankiety. W tych rozmowach niektóre gminy przyznawały otwarcie, że elastyczny sposób dożywiania to narzędzie traktowane z niechęcią.

Sama realizacja badania ujawniła także dodatkowy czynnik: gminy nie chciały przekazywać informacji samodzielnie, choć pytanie dotyczyło uchwały rady gminy. Pracownicy urzędów gmin regularnie przekierowywali ankietę do ośrodków pomocy społecznej. Gdy elektronicznie przypominaliśmy o zaproszeniu do udzielenia informacji publicznej, podkreślaliśmy że pytanie dotyczy uchwały rady gminy. Mimo to, nadal częste było przekier-

owanie do OPS. Część gmin wręcz odmówiła udziału w badaniu tłumacząc, że urząd nie posiada informacji na ten temat -- czyli na temat podjętych przez radę gminy uchwał.

36% W trakcie pozyskiwania wiedzy

31% Brak środków

28% Inny powód

5% Niepotrzebna dotacja na realizację zadania

Dlaczego gmina nie posiada nowego programu ośtonowego?

Wnioski jakościowe:

- Wrywkowe sprawdzanie, czy deklarujący brak programu rzeczywiście go nie mają ujawnia, że to często niewiedza, a nie brak programu.
- Wrywkowe sprawdzanie treści przyjętych uchwał ujawnia, że często to dosłowne kopiuj&wklej z programu rządowego - rzadko ktokolwiek modyfikuje kryteria dochodowe lub przepisy dotyczące tzw. obiadów dyrektorskich.
- Żeby się dowiedzieć czegokolwiek na temat programów dożywiania od pracowników wydziałów społecznych urzędów gmin, najpierw musieliśmy szczegółowo wytłumaczyć zagadnienie, o co pytamy (a często także wytłumaczyć się, dlaczego o to pytamy).

Wszyscy mają świadomość ograniczeń systemu Jednak czują się zmuszeni w nim tkwić

Program rządowy nie obejmuje dzieci opieką w weekendy, długie weekendy, święta, ferie, wakacje ani podczas innych przerw w nauce. Natomiast programy poszczególnych gmin, opłacane ze środków własnych, mogą to robić, ale nie muszą. Wiele programów gmin to po prostu przepisany program rządowy.

Jeśli gmina nie przyjęła programu rządowego, to dyrektor szkoły może co najwyżej wnioskować do organizacji pozarządowych lub sponsorów – od 2014 r. nie ma możliwości udzielenia dziecku wsparcia. Oczywiście jeśli w szkole jest stołówka, ciepła zupa zawsze się znajdzie, ale nie o takie dożywianie przecież chodzi.

W odpowiedziach udzielanych przez szkoły widać, że przynajmniej część dyrektorów ma świadomość, że sprawa niedożywienia powinna być rozwiązywana dyskretnie, z poszanowaniem godności dziecka i tak, aby ograniczyć ryzyko narażenia go na stygmatyzację. Konstrukcja tego systemu nie sprzyja delikatnemu działaniu.

(...) Zdarzały się też takie sytuacje, że nauczyciele przynosili dziecku kanapki, jeżeli dożywianie już się skończyło. Jako szkoła nie mamy możliwości pomóc finansowo, ale nigdy nie pozostajemy obojętni, jeżeli istnieje taka potrzeba. Pomagamy w inny sposób. Jako dyrektor mam prawo wystąpić do GOPS z wnioskiem o pomoc.

(...) Niestety nie ma możliwości dożywiania dzieci na terenie szkoły, nie mamy na to warunków (brak stołówki, świetlicy). Aczkolwiek rodzice uczniów z klas sportowych zamawiają dla nich codziennie catering z obiadem, i chłopcy jedzą na długiej przerwie w swojej klasie. Jednak dla pojedynczego dziecka mógłby to być problem – dzieci najczęściej się wstydzą jeść same w szkole, jeśli poza nimi nikt nie je. (...) Można by również porozmawiać z Radą Rodziców czy nie zasponsorowałyby dziewczynce obiadów w szkole lub chociaż „abonamentu” na butki w szkolnym sklepiku.

(...) postaram się pomóc. Może być trudno, bo za 1,5 miesiąca uczniowie klas 3 przestaną być uczniami szkoły.

Dziękuję serdecznie za wiadomość. Niestety nie jest to pierwszy przypadek problemów rodzin „naszych” dzieci, choć sytuacje bywają bardzo różne. Każdą z sytuacji traktujemy indywidualnie i niech mi Pani uwierzy bardzo ostrożnie i delikatnie. W opisywanych przez Panią przypadku prawdopodobnie mamy albo bardzo trudną sytuację finansową „normalnej” rodziny dziecka (często rodzice wstydzą się przyznać do życia w ubóstwie) lub drugi przypadek, w którym sytuacja finansowa łączy się z innymi problemami (rodziny dysfunkcyjne). W obu przypadkach należy pomóc dziecku i rodzinie, ale najpierw należy zdiagnozować problem. Niestety, aby to zrobić, musimy znać nazwisko dziecka. Proszę mi uwierzyć, działamy bardzo ostrożnie. Również pocztę na tym adresie odbieram osobiście. Jeszcze raz dziękuję za informację, Niestety jest coraz mniej osób przejmujących się losem innych, tym bardziej doceniam Pani troskę.

(pełna odpowiedź)

Cieszę się, że zainteresowała się Pani kolegą swojego syna. W przypadku problemów materialnych rodzina może uzyskać pomoc z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, ale zgłosić się tam musi sama. Po wywiadzie, jeśli rodzina się kwalifikuje do pomocy, dzieci mogą otrzymać obiady w szkole. Szkoła nie może tego za nich zrobić. Pozdrawiam i dziękuję informację – dyrektor gimnazjum.

(pełna odpowiedź)

Znalazłeś problem – rozwiąż go sam

O nietatwych kontaktach ze szkołą

Dzień dobry! W nawigowaniu do Pani e-maila zapraszam na spotkanie do szkoły w dniu 15 maja 2014 r. na godzinę 13.00.

(pełna odpowiedź)

Witam, Zaniepokoił mnie Pani list, jednak jest Pani osobą anonimową i nie mogę udzielać wskazówek. Zapraszam na rozmowę do gabinetu dyrektora. Zapewniam dyskrecję. Pozdrawiam.

(pełna odpowiedź)

Dzień dobry, oczywiście zajmiemy się sprawą. Od Pani prośby minęło trochę czasu, osoba która odpowiada za przeglądanie poczty jest nieobecna. Jak tylko uda się coś ustalić poinformuję Panią. Pozdrawiam serdecznie.

(pełna odpowiedź)

Witam Pani Anno! Rozumiem, że chodzi o ucznia naszej szkoły. Postaram się zdiagnozować sytuację, którą Pani opisała. Dziękuję za sygnał i pozdrawiam.

(pełna odpowiedź)

W **28%** odpowiedzi oczekiwano **dużego zaangażowania w rozwiązanie problemu** od osoby zgłaszającej się do szkoły. Taka reakcja dyrektora zniechęca rodzica lub kogokolwiek zainteresowanego sytuacją dziecka do informowania o problemach następnym razem. W treści maila zostało przecież postawione pytanie o sposób postępowania. Co więcej, kontakt ze szkołą niejednokrotnie był dodatkowo utrudniany, na przykład przez podanie jednej możliwej godziny spotkania.

W odpowiedziach dyrektorzy szkół często odnosili się do anonimowości zgłoszenia i braku personaliów dziecka. Według nich uniemożliwiało to podanie jakichkolwiek informacji, i to mimo że w naszych mailach wyraźna była prośba o podanie źródeł wiedzy oraz sposobów rozwiązania problemu.

W **23%** odpowiedzi wskazywano **na konieczność osobistego lub telefonicznego kontaktu** ze szkołą w celu zorganizowania pomocy dziecku.

Część przestanych odpowiedzi była jawnie lekceważąca, np. kwestionowała kompetencje rodzica interesującego się sytuacją kolegi swojego dziecka. Część była sformułowana tak, aby pozbyć się osoby zgłaszającej problem: dyrektor obiecywał „zająć się sprawą”, choć nie miał żadnych danych, na podstawie których mógłby podjąć jakiekolwiek działania.

Tylko **17%** odpowiedzi zawierało zwroty grzecznościowe. W aż **97% nie było podziękowań za zainteresowanie się problemem dziecka**.

Wiadomości zniechęcały także niedbałym językiem oraz błędami ortograficznymi i interpunkcyjnymi.

Dzień dobry. Przede wszystkim chciałabym zaprosić Panią do szkoły.. Takie problemy diagnozowane są przez pedagoga szkolnego po rozmowach z wychowawcą. Pani takiej diagnozy niestety nie może przeprowadzić sama. Jeśli stwierdzimy taki stan rzeczy, będziemy się zastanawiać w jaki sposób możemy pomóc uczniowi. Pozdrawiam.

(pełna odpowiedź)

Szczęść Boże! Dziękuję za informację i uprzejmie proszę o spotkanie. Myślę, że wiem, o kogo może chodzić, ale są to tylko domysły, dlatego też proszę o szczerą rozmowę. Zapraszam Panią w któryś dzień do mojego gabinetu - może być rano, ok. 8.00 lub w godzinach popołudniowych.

(pełna odpowiedź)

Dożywianie to nie jest wspólna sprawa Czyli o tym, że na poziomie lokalnym nikt nikomu nie ufa

Odpowiedzi ujawniły brak zaufania szkół do OPS. W **10%** szkoły poinformowały o konieczności zaangażowania tych instytucji w celu rozwiązania problemu. Niektóre placówki odradzały nawet kontakt z ośrodkami pomocy społecznej.

Chociaż pytanie w liście było proste, niewiele szkół udzieliło zrozumiałej porady na temat sposobu postępowania w opisanej sytuacji. Jako odpowiedź **stosowano strategię „podaj dalej”**: w **30%** przypadków odsyłano rodzica do innej osoby zatrudnionej w placówce (np. do pedagoga lub dyrektora), często bez podania danych kontaktowych; **9%** szkół sugerowało, że rodzic może sam skontaktować się z OPS.

Tylko **12%** szkół **ułatwiło kontakt ze wskazaną przez siebie osobą lub instytucją** przez podanie numeru telefonu, adresu lub/i nazwiska czy poinformowanie o godzinach przyjęć.

W debacie publicznej często podkreśla się, że problem niedożywienia może zostać rozwiązany, dopiero wtedy, gdy powstanie **szeroka koalicja na rzecz dzieci**. Tej jednak nie ma. Brakuje na przykład jasnego podziału obowiązków i zakresu odpowiedzialności: za realizację programu odpowiada gmina, ona też przyznaje dofinansowanie OPS, natomiast kontakt z dziećmi mają szkoły. Trudno zaakceptować sytuację, gdy szkoła wie o problemie dziecka, ale musi pozostawić go nierozwiązanym (lub rozwiązany „poza systemem”).

Proszę zwrócić się do dyrektora szkoły.

(pełna odpowiedź)

Szanowna Pani Anno! Powinna Pani zgłosić swoje zmartwienie do Pomocy Społecznej w gminie, w której mieszka dziecko. Najlepiej na piśmie za potwierdzeniem na kopii przyjęcia pisma. Z doświadczenia wiem, że z rozmowy ustnej urzędnik może się wymigać.

(pełna odpowiedź)

Szanowna Pani Anno! Dziękujemy za przesłaną informację. Mamy pewne podejrzenia, o jaką osobę chodzi, chociaż całkowitej pewności nie mamy. Za bliższe informacje w tej kwestii będziemy bardzo zobowiązani - zapewniamy anonimowość. Problem dożywiania dzieci jest zawsze sprawą bardzo „delikatną”. Nie wszyscy chcą z takiej pomocy skorzystać.... Na chwilę obecną, wszyscy zdiagnozowani, którzy wyrazili chęć korzystania z dożywiania, taką pomoc z ramienia szkoły i GOPS - u otrzymują.

(pełna odpowiedź)

Gmina decyduje o przyjęciu programu ośtonowego, w tym celu konieczna jest uchwała rady gminy.

Mimo to, gdy zwróciliśmy się z prośbą o informacje na temat podjętych w tej sprawie decyzji, wiele gmin przekazało nasze zapytanie do OPS lub napisało do nas, że powinniśmy się zwrócić do tej właśnie instytucji. Podobne uwagi przekazywano nam także w rozmowach telefonicznych towarzyszących badaniu.

Mimo że zdecydowana większość gmin twierdzi, że wdrożyła program ośtonowy, to w odpowiedziach szkół nie widać, aby korzystanie z elastycznej formy dożywiania było normą. Taka możliwość została zasygnalizowana w zaledwie kilku uzyskanych odpowiedziach.

Bez wiedzy i odpowiedzialności Szkic diagnozy

Problemem nie jest brak pieniędzy. W systemie publicznym jest ich za mało, jednak potrzeba tylko około 10-15% więcej, niż jest wydawane, aby tę barierę pokonać.

Samo zwiększenie kwoty nie rozwiąże problemu! Zostaną:

- nadmiernie usztywnione kryteria przyznawania wsparcia (lista sytuacji życiowych, w których dziecko nie otrzyma wsparcia, choć będzie go potrzebowało);
- brak pełnego zrozumienia natury niedożywienia przez szkoły;
- brak wiedzy na temat tego, kto i dlaczego znajduje się w sytuacji, której towarzyszy niedożywienie;
- brak wiedzy po stronie państwa na temat tego, kto i gdzie nie podlega programowi dożywiania;
- przerwy w żywieniu (ferie, wakacje, święta i pierwszy semestr).

Rządowe coroczne sprawozdania z wykonania programu nie stanowią diagnozy potrzeb, ani oceny ich zaspokojenia. To po prostu rozliczenia finansowo-osobowe pokazujące, ile wydano pieniędzy, obiadów, jaki by średni koszt posiłków itp. Państwo co roku wydaje na ten cel łącznie ponad 800 mln złotych. Nie wiadomo dokładnie, na co przeznaczane są te środki, bo nikt tego nie sprawdza (formularze MPiPS03 są tylko rozliczeniem wydatków).

Badania problemu niedożywienia są incydentalne i wątpliwe metodologicznie.

Niedożywienie towarzyszy wielu problemom, ale nie stanowi istotę problemu dziecka. Utało się traktować dożywianie jako błędnie rozumianą dobroczynność dla dzieci z ubogich rodzin. Tymczasem problem niedożywienia to po prostu jedna z barier w rozwoju dziecka. W równym stopniu może się wiązać z ubóstwem rodziców, co z chorobą członka rodziny. W takim samym stopniu dotknie dziecko, które w ogóle nie ma pieniędzy na posiłek w szkole, co dziecko, które ma pieniądze, ale np. wydaje je na automaty czy papierosy.

Zasadniczym i najważniejszym problemem jest brak poczucia odpowiedzialności po stronie wszystkich aktorów – ani państwo, ani samorządy, ani szkoły, ani NGOs nie czują się odpowiedzialne za całościowe (tj. kompleksowe) i pełne (tj. zaspokajające potrzeby) rozwiązania.

- państwo powtarza te same błędy od 20 lat;
- samorządy realizują zadania ustawowe i program rządowy;
- szkoły mówią, że gmina nie dała pieniędzy, OPS nie pomaga, a sama musi się zająć wynikami w nauce, a nie marginesem społecznym;
- NGOs po prostu łatają dziury w funkcjonowaniu państwa.

Zasadnicze znaczenie ma obieg informacji – nie obieg pieniędzy. Choć środki są publiczne i ich obieg musi być zgodny z wymogami prawnymi, to nie na niego powinno kłaść się nacisk.

Dożywianie dzieci jest elementem dbania o ich rozwój i edukację – nie instrumentem pomocy społecznej.

Problem zostanie naprawdę rozwiązany dopiero wtedy, gdy jasno i adekwatnie zostanie określony podział odpowiedzialności pomiędzy poszczególnych aktorów, przy czym nie można wyłączyć z tej gry (a) nauczycieli ani (b) rodziców. W najprostszym schemacie państwo ma przekazać środki, pozostali mają zatroszczyć o odpowiednią realizację programu pomocy, a samorząd (i społeczność) ma monitorować, czy w sensie instytucjonalnym program jest realizowany prawidłowo i czy wszystkie potrzebujące dzieci na pewno są objęte pomocą.

Niedożywienie dzieci w Europie Rozwiązań nie brakuje

Zdecydowana większość krajów wysokorozwiniętych wprowadziła programy żywienia w szkołach. Niemal wszystkie dotyczą właściwego żywienia (97% programów wg raportu ONZ, 94% rozwija jednocześnie dobre nawyki żywieniowe, a 88% walczy z otyłością).

W większości krajów rozwiniętych **wszystkie dzieci jedzą obiad w szkole**. Najczęściej wykorzystywanym modelem jest optacanie posiłków przez rodziców oraz dofinansowanie ich (częściowe lub całkowite) w wypadku dzieci z rodzin o niskich dochodach. Kilka państw, m.in. Szwecja, Finlandia i Estonia, zapewnia darmowe posiłki wszystkim dzieciom.

Wszystkie kraje UE prowadzą programy celowe, stosują regulacje i zalecenia dotyczące żywienia w szkołach.

Przy porównaniach w ramach UE wnioski na temat niedożywienia formułowane są na podstawie danych uzyskiwanych podczas badania innych zagadnień, takich jak ubóstwo oraz ogólne warunki życia dzieci i młodzieży.

W wypadku krajów wysokorozwiniętych nie są dostępne porównywalne statystyki precyzyjnie pokazujące skalę zjawiska. W wielu krajach nie ma bowiem potrzeby bieżącego monitorowania dzieci „poza systemem”, ponieważ wszystkie w nim uczestniczą.

W porównaniu z wieloma krajami rozwijającymi się niedożywienie w Europie dotyczy niewielkiego procenta populacji.



Z raportu przygotowanego przez Komisję Europejską (2014):

- Polska nie reguluje jakości posiłków w szkołach i tym samym jest wyjątkiem w UE (wraz z Grecją i Cyprem). Nasze przepisy dotyczą tylko elementarnego zbilansowania mikroskładników, a nie jakości i wartości zdrowotnych podawanego jedzenia.
- W przeciwieństwie do większości krajów UE polskie dzieci nie mają w szkołach zapewnionego dostępu do świeżej wody.
- W krajach UE za żywienie dzieci w szkołach odpowiadają ministerstwa zdrowia i edukacji – tylko w Polsce jest to domena pomocy społecznej.



Z raportu przygotowanego przez UNICEF (2013):

- Co piąte polskie dziecko (1,3 mln) nie ma zaspokojonych potrzeb koniecznych do prawidłowego rozwoju (wg danych MPiPS programy rządowy i gminny obejmują około 700 tys. dzieci).
- Polska zajęła 21. miejsce wśród 29 państw wysokorozwiniętych w rankingu warunków życia dzieci.
- W Europie liczba wszystkich dzieci, których potrzeby są niezaspokojone, wynosi 13 mln.

Co może zdrać kulinarny celebryta Nie tylko Polska miała kłopoty ze skutecznym rozwiązaniem

Program dożywiania w Wielkiej Brytanii był zorganizowany podobnie jak w innych krajach rozwiniętych:

- ciepły posiłek zapewniano w szkole wszystkim dzieciom;
- posiłki niektórych dzieci finansował budżet.

Mimo to program nie działał właściwie:

- zaledwie 1% posiłków przynoszonych przez dzieci do szkoły spełniał normy żywieniowe;
- oszacowano, iż 700 000 dzieci w Wielkiej Brytanii nie ma zapewnionych pełnowartościowych darmowych posiłków, mimo że średni dzienny dochód na osobę w ich rodzinach nie przekracza 10 funtów.

W 2005 r. w sprawę zaangażował się Jamie Olivier, nagłaśniając te wyniki oraz problemy z jakością żywienia w stołówkach szkolnych. Rok później rząd uruchomił SFT (School Food Trust), włączający rodziców i dzieci w proces zmiany.

- rozwinęto standardy żywienia i ich bieżący monitoring;
- wprowadzono edukację dla stołówek i rodziców.

Obecnie odżywianych jest 970 000 dzieci dziennie, tj. 270 000 dzieci więcej niż przed wprowadzeniem programu. Rozpoczęto prowadzenie monitoringu zmian w efektach kształcenia oraz wynikach sportowych.

Koszty ogółem:

- 480 mln GBP: dofinansowanie modernizacji, monitorowanie stołówek i ewaluacja programu, tj. 141 funtów na ucznia, czyli rocznie około 12 funtów;
- niższy przeciętny koszt ciepłego posiłku (po uwzględnieniu zmian cen, w porównaniu z okresem sprzed programu).
- Zapewnienie posiłków dzieciom ze wszystkich klas to około 3,3% budżetu przeznaczanego na edukację.

A TALE OF TWO MENUS								
YESTERDAY'S STODGE				TODAY'S SPECIAL				
	Calories	Fat	Salt		Calories	Fat	Salt	
Cheeseburger	380	20g	1.8g	Homemade salmon fish fingers with tomato sauce	230	12.4g	0.2g	
Beans	150	1g	1.5g	Half a jacket potato	130	0.2g	0.03g	
Chips	280	16g	1g	Salad	26	0.3g	0.02g	
Jelly & ice-cream	220	11g	0.12g	Fruit wedges and yoghurt	185	1.1g	0.17g	
Fizzy drink	140	0g	0.13g	Plain semi-skimmed milk	48	1.6g	0.1g	
TOTAL	1,170	48g	4.55g	TOTAL	619	15.6g	0.52g	



Każde dziecko je obiad w szkole

Czyli jeszcze nigdy tak wiele nie zrobiono dla tak wielu za tak niewiele

Jeśli wszystkie dzieci jedzą ciepły posiłek w szkole:

- w zasadzie eliminowane jest zjawisko dzieci głodnych w trakcie zajęć, a tym samym rozkojarzonych, mających problemy z koncentracją, uczących się z trudnością;
- posiłki są takie same dla wszystkich – brak stygmatyzacji;
- znacznie obniża się koszt jednostkowy posiłku – za te same pieniądze można zapewnić lepszą jakość żywienia, a stołówkom opłaca się taka działalność;
- kształtowane są właściwe nawyki żywieniowe, ograniczane jest spożycie słonych i tłustych przekąsek, dzieci chronione są przed nadwagą i otyłością;
- przez cały czas działa zabezpieczenie przed ryzykiem nieprzewidzianych sytuacji losowych w rodzinie (np. śmierć członka rodziny lub jego pobyt w szpitalu, utrata pracy) i ich negatywnych konsekwencji. Może to też dotyczyć problemów całej społeczności lokalnej (np. klęska naturalna, bankructwo dużego pracodawcy w regionie);
- nawet dzieciom ze specjalnymi potrzebami żywieniowymi można zapewnić zróżnicowany i odpowiedni jadłospis;
- wspólny posiłek dzieci na przerwie staje się nawykiem, co nawet w wypadku wycofania finansowania przez rząd zapewnia duże prawdopodobieństwo jego utrzymania

Finlandia

- Finowie nie rozumieją, jak dożywianiem z budżetu państwa mogłaby być objęta tylko część dzieci. Darmowe posiłki w szkołach dla wszystkich dzieci wprowadzono tam już od 1947 r. Istnieje także specjalne dofinansowanie dla studenckich stołówek.
- Każdego dnia ciepły posiłek w szkole je około 850 tys. dzieci.
- Żywnienie w szkołach zajmuje około 8% budżetu przeznaczonego na edukację.

Wielka Brytania

- Wszyscy jedzą obiad w szkole. Jest on darmowy dla dzieci z domów, w których dochód dzienny na osobę przekracza 10 funtów.
- Stołówki mogą zarabiać, ale obowiązują je szczegółowy monitoring jakości posiłków (wartości odżywczych).
- Pilotażowo wprowadzono pełne finansowanie posiłków dla najmłodszych dzieci (z klas 1-2), planowane jest stopniowe rozszerzanie programu. Szacowany koszt pełnego programu to około 3% budżetu przeznaczonego na edukację.

Szwecja

- Wszystkie dzieci jedzą posiłek w szkołach już od 1973 r. Jest on finansowany i dostarczany przez lokalne władze.
- Dzięki powszechnemu dożywianiu dzieci mają do wyboru kilka rodzajów posiłków, a obecnie rozmawia się nie tylko na temat powszechnych obiadów, ale także możliwości podawania dobrej jakości śniadań, przekąsek i bezcukrowych napojów.

Nie zdarza się, aby kryteria przyznawania dofinansowania uniemożliwiały dożywianie

Rekomendacje

Co jest tak naprawdę najważniejsze?

1. Zagwarantowanie ze środków publicznych **pełnego zaspokojenia potrzeb**

Mowa o relatywnie niewielkich kwotach (tj. w porównaniu z już wydawanymi na ten cel). Potencjalne pole do nadużyć jest natomiast bardzo małe i można je ograniczać, nawet po fakcie. Trudno przecież wyłudzić coś poważnego z programu dożywiania. Jeden typ ryzyka, to że niektórzy rodzice niestuszenie zapewnić finansowanie obiadu swoim dzieciom ze środków publicznych. W czym tu problem? Przecież celem programu jest, by każde dziecko jadło pożywny posiłek. Drugi typ ryzyka, to że w niektórych szkołach może dojść do nieprawidłowości przy wydawaniu pieniędzy – tego rodzaju zachowania można sprawdzać i eliminować ex post.

Przy obecnym rozwiązaniu, by uniknąć takich nadużyć, narażamy wiele dzieci na trwałe niedożywienie. A i tak w niektórych szkołach dochodzi do nieprawidłowości, takich jak rozdawanie kanapek lub pieniędzy.

2. Zapewnienie **elastyczności systemu** na każdym poziomie

Organizacje pozarządowe chciały odejść od kryteriów programu rządowego. Nie mogąc jednak zaspokoić wszystkich potrzeb, i tak musiały stosować jakieś kryteria (np. wysoki poziom zaangażowania szkoły, ubogi region). Wiele programów gminnych modyfikuje kwoty zawarte w kryteriach rządowych, np. podnosząc obecne 771 zł do 1500 zł na osobę w gospodarstwie domowym. Jednak większość z nich nie wprowadza rozpatrywania wniosków w trybie ciągłym.

Kryteria siłą rzeczy zawsze zostawią kogoś bez pomocy. Zanim gmina lub rząd zdążą zmienić kryteria, a dyrektorzy i OPS to zauważyć – dzieci wciąż czekają na posiłek.

3. System musi się **uczyć**

Informacja o dożywianiu nie musi być osobowa, ale musi być kompleksowa. Jeśli z góry określimy, że każde dziecko potrzebujące wsparcia, otrzyma je ze środków publicznych, nie ma potrzeby sprawdzania imienia i nazwiska. Za to z perspektywy polityki społecznej konieczne jest obserwowanie np. wyników dzieci objętych wsparciem na tle klasy i szkoły, czy to jedyne dziecko z tej rodziny, jak długo potrzebne jest mu dożywianie i jaka jest przyczyna, dla której w ogóle go potrzebuje. Ale ważne jest, by umieć określić, czy dana rodzina w normalnych warunkach utrzymałaby się np. ze swojej ziemi, czy jest beneficjentem innych instrumentów wsparcia pomocy społecznej albo czy w ogóle jest w stanie (i próbuje) poprawić swoją sytuację dochodową.

Choć to wyzwanie, należy stopniowo wymagać od szkół, aby systematycznie oceniały i analizowały takie zjawiska. Zbierając dane do formularzy, dyrektorzy zastanowią się nie tylko nad sytuacją konkretnych dzieci objętych wsparciem, ale także szerzej nad możliwościami i barierami, które napotykają jego uczniowie. Jeśli pomoc społeczna w szkołach ma być skuteczna, musi dostosowywać się do zmieniających się okoliczności i potrzeb.

Metoda badania

Testowanie korespondencyjne i przebieg eksperymentu

■ Eksperyment został skonstruowany na podstawie metody testowania korespondencyjnego (ang. correspondence testing). Jest to rodzaj eksperymentu terenowego, przeprowadzanego w naturalnym środowisku uczestnika i cieszy się dużą popularnością w naukach społecznych. W odróżnieniu od eksperymentu laboratoryjnego, w jego przypadku jest możliwość obserwowania naturalnego zachowania uczestnika – założeniem metody testowania korespondencyjnego jest początkowa nieświadomość uczestnika o tym, że bierze udział w eksperymencie.

■ Metodologia ta jest wykorzystywana głównie w badaniach dyskryminacji na rynku pracy (płciowej, rasowej itd.). My postanowiliśmy wykorzystać testowanie korespondencyjne, aby przekonać się, czy niektóre z obowiązujących przepisów sprawdzają się w praktyce i czy prowadzą do efektywnych rozwiązań. Do tej pory przeprowadziliśmy eksperyment poświęcony pośrednictwu pracy w Polsce.

■ Badanie zrealizowano w połowie maja 2014 r. W przestanej wiadomości zaniepokojona matka zwróciła się do szkoły o wskazówki i radę w sprawie koleżanki lub kolegi swojego dziecka, które często odwiedza ich dom i zawsze pyta o jedzenie. Wiadomość była anonimowa, ale jej autorka zwracała uwagę na delikatność problemu i niechęć wobec stygmatyzacji rodziny dziecka, nie miała ona bowiem pewności co do powagi problemu. Wiadomość została napisana językiem potocznym.

■ Z aktualnej listy szkół podstawowych i gimnazjów dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej spośród 11632 placówek wylosowaliśmy 1200. Z próby wykluczaliśmy szkoły małe (do 100 uczniów), prywatne, a także specjalne (wszystkich placówek zgodnie z listą MEN było 21316). Wylosowana próba jest reprezentatywna z punktu widzenia udziału szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce, wielkości placówek oraz położenia geograficznego.

■ Ostatecznie w analizie nie bierzemy pod uwagę 91 szkół, których adresy e-mail okazały się nieprawidłowe lub skrzynki pocztowe były przepiętne (wiadomości nie zostały dostarczone). Nie uwzględniamy także 70 placówek, do których z powodu naszego błędu lub wspólnego adresu mailowego dla szkoły podstawowej i gimnazjum nasza wiadomość dotarła dwa razy. Odpowiedziało nam 44% spośród tych 70 szkół, czyli taki sam odsetek jak w pozostałej części próby.

Przy zbieraniu odpowiedzi dla trzech wiadomości nie udało się zidentyfikować nadawcy.

Bibliografia

Spis źródeł wykorzystanych do przygotowania raportu

1. European Commission (2014), Mapping of National School Food Policies across the EU28 plus Norway and Switzerland, JRC Science and Policy Reports.
2. Ljungqvist, O., de Man F. (2009), Under nutrition – a major health problem in Europe, *Nutrición Hospitalaria*, num. Mayo-Junio, s. 369-370.
3. UNICEF (2013), Warunki i jakość życia dzieci w krajach rozwiniętych. Analiza porównawcza, Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci.
4. MPiPS (2011), Sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za okres styczeń 2006 – grudzień 2009 r.
5. MPiPS (2014), Sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za okres styczeń 2010 – grudzień 2013 r.
6. NIK (2008), Informacja o wynikach kontroli wykorzystania przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2006-2007 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”
7. NIK (2009), Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków otrzymywanych z budżetu państwa na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w województwie podkarpackim
8. NIK (2010), Informacja o wynikach kontroli skuteczności i prawidłowości realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w latach 2006-2009
9. Raporty z realizacji programów dożywiania w PAH, Caritas, Bankach Żywności i Fundacji Maciuś (dostępne na ich stronach internetowych)
10. Uchwała 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. poz. 1024). Dostęp internetowy: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/program-wieloletni-pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania/>
11. Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 163, 693).



GRAPE

Group for Research in APplied Economics

<http://grape.uw.edu.pl/>

<https://twitter.com/GrapeUW>