



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPS. 410.003.01.2023

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
05-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/034 Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3, w tym realizacja Programu „Maluch+”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo lub MRiPS) ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister), od 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie zadań ustawowych w zakresie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. 2. Wykonywanie zadań w ramach Programu „Maluch+” ¹ , a także nadzór, w tym kontrola nad ich realizacją.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022. Dla realizacji celów kontroli zostały wykorzystane dokumenty, dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Maria Jatkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/32/2023 z 8 maja 2023 r. 2. Ewa Przywara, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/31/2023 z 8 maja 2023 r. 3. Anna Rżysko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/30/2023 z 8 maja 2023 r.

(akta kontroli tom 1, str. 1-4)

¹ Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”, dalej: Program lub Program „Maluch+”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister na ogół prawidłowo realizował zadania związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, określone w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁴, a także w dokumentach strategicznych, takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁵, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030⁶ oraz w Krajowych Programach Reform. W latach 2020-2022 liczba żłobków wzrosła o 12,7%, klubów dziecięcych o 12,5%, dziennych opiekunów o 32,1%, a liczba miejsc w tych instytucjach o 23,9%. Istotną rolę w zwiększaniu liczby instytucji opieki odgrywał Program „Maluch+”. W Programie (edycja 2020 i 2021) nie utworzono liczby miejsc wskazanej do dofinansowania w ogłoszonych wynikach konkursów. W edycji 2020 z przeznaczonej do dofinansowania liczby 24 835 miejsc⁷, utworzono jedynie 13 227 miejsc (53,2%), a w edycji 2021 wielkości te były jeszcze niższe i wynosiły 25 185, 9155 i 36,4%, co wiązało się z rezygnacjami podmiotów, które otrzymały dofinansowanie, głównie z powodu problemów związanych z wynajmem i adaptacją lokali oraz zbyt niskiej kwoty dofinansowania. W związku z tym, Minister wydał zalecenie, aby wojewodowie uwzględnili oferty pozostawione bez rozpatrzenia lub odrzucone, na łączną kwotę 5 454 tys. zł, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu. Dodać należy, że w omawianych edycjach Programu nie określono mierników realizacji celów, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim zakresie cele Programu zostały zrealizowane. Brak określenia mierników, czy brak informacji o liczbie instytucji, które nie dochowały trwałości miejsc uniemożliwiał pełny nadzór Ministra nad realizacją Programu. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że biorąc pod uwagę cykliczność ogłaszanych Programów, począwszy od 2011 r., brak ogłoszenia Programu w 2022 r. skutkowało dla gmin i innych podmiotów stanem niepewności, co do możliwości pozyskania środków na tworzenie instytucji. W konsekwencji potencjalni beneficjenci Programu zostali pozbawieni możliwości pozyskania środków na tworzenie miejsc opieki w 2022 r., a wydatki w tym zakresie opierały się wyłącznie na środkach własnych tych podmiotów. Nieprowadzenie przez Ministra analiz w tym zakresie również nie pozwalało na określenie, ile instytucji opieki, które zostały zaplanowane do utworzenia w 2022 r. ostatecznie nie powstało z uwagi na brak ogłoszonego Programu.

Na koniec 2022 r. instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 funkcjonowały w 1354 gminach⁸, czyli w 45,3% gmin nie funkcjonowały żadne instytucje opieki, co świadczy o niewystarczającym stopniu ich rozwoju i zdaniem NIK – może to mieć wpływ na nieosiągnięcie zaplanowanych celów w tym zakresie określonych w dokumentach strategicznych. Odsetek dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką instytucjonalną na koniec 2022 r. wyniósł 18,9%⁹. Jest to poziom znacznie niższy niż wynikający z zaleceń Rady UE w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem¹⁰, w których przyjęto, aby państwa członkowskie dążyły do tego, by do 2030 r. co najmniej 45% dzieci poniżej 3. roku życia uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece. Osiągnięcie tego celu jest w ocenie NIK praktycznie niemożliwe i niekorzystnie przełoży się to na zakładane w Programie, a także w przywołanych strategiach, zwiększenie

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm., dalej: ustawa o opiece.

⁵ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), dalej: SOR.

⁶ Przyjęta uchwałą nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. poz. 640), dalej: SRKL.

⁷ W zakresie modułu 1a, 1b i 3.

⁸ Na podstawie sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2022 r. sporządzanych przez gminy.

⁹ Stosunek dzieci zapisanych do instytucjonalnych form opieki (zgodnie ze sprawozdaniem z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 za 2022 r.) do liczby dzieci do lat 3 ogółem (zgodnie z danymi GUS).

¹⁰ Nr 14785/22.

uczestnictwa rodziców na rynku pracy – co jest istotne z punktu widzenia negatywnych zmian demograficznych w Polsce.

NIK pozytywnie ocenia założenia Programu „Maluch+” 2022-2029, w ramach którego ma powstać aż 102 577 miejsc opieki, najpóźniej do końca 2026 r., które następnie powinny funkcjonować przez trzy kolejne lata – 9 317 miejsc ma powstać na terenie 389 gmin spośród 1123 gmin „będących białymi plamami” (34,6%), w których, na dzień ogłoszenia Programu, nie funkcjonowała żadna instytucja opieki. Łącznie zakwalifikowano 991 wniosków z gmin oraz 1069 wniosków podmiotów niepublicznych. Biorąc jednak pod uwagę, że już na etapie składania oświadczeń o przyjęciu środków, z dofinansowania zrezygnowało 219 podmiotów (10,6%) to – zdaniem NIK – istnieje prawdopodobieństwo niewykonania wskaźników przyjętych przez Ministra w Programie. Podobnie jak i w poprzednich edycjach, powodować to może niepełne wykorzystanie środków. Na realizację Programu przewidziano 5 466 776,4 tys. zł, a w wyniku konkursu rozdysponowano 4 587 240,1 tys. zł. W konsekwencji Ministerstwo ogłosiło nabór ciągiły na pozostałe środki. Z pewnością realizacja założonych celów znacznie poprawi dostępność opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, to jednak w dalszym ciągu pozostaje nierozwiązana kwestia części gmin „będących białymi plamami” – ich odsetek pozostawał będzie na wysokim poziomie¹¹. Ponadto, biorąc pod uwagę, że zdecydowana większość środków została rozdysponowana w gminach, w których instytucje opieki już funkcjonują – a nie tych, w których ich nie ma – może powodować występowanie licznych sytuacji, w których powstawanie nowych miejsc opieki będzie się łączyło z likwidacją dotychczas działających, z uwagi na dofinansowanie funkcjonowania nowopowstałych miejsc zarówno ze środków Programu, jak i stosowanych ulg i zniżek przez gminy przy ustalaniu opłat za pobyt w jednostkach samorządowych. Mogą też występować problemy z zapewnieniem liczby dzieci w nowopowstałych, jak i już istniejących instytucjach opieki.

W celu monitorowania procesu realizacji ustawy o opiece, Minister udostępniał system informatyczny umożliwiający m.in. dokonywanie przez gminy wpisu instytucji opieki do odpowiednich rejestrów, składanie sprawozdań, jak i składanie przez podmioty prywatne wniosków związanych z wpisem do odpowiedniego rejestru lub wykazu. Minister sporządzał i przekazywał Radzie Ministrów projekt sprawozdania z realizacji ustawy o opiece. W sprawozdaniach nie odnoszono się jednak do przyczyn braku instytucji opieki w prawie połowie gmin.

Minister prawidłowo realizował zadanie związane z zatwierdzaniem programów szkoleń dla opiekunów w żłobku lub klubie dziecięcym i dziennych opiekunów. Ponadto, w 2023 r. na zlecenie Ministra przeprowadzona została analiza dotycząca istniejących standardów opieki i edukacji dla dzieci do 3. roku życia. Natomiast działania związane z upowszechnianiem informacji o formach opieki nad dzieckiem do lat 3 koncentrowały się głównie na promowaniu kolejnych edycji Programu „Maluch+”, mimo iż jedną z przyczyn, dla których żłobki czy kluby dziecięce nie były tworzone, był brak zainteresowania ze strony rodziców – stąd zdaniem NIK – zasadnym byłoby podjęcie działań również w tym kierunku.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹² Minister przedkładał Radzie Ministrów projekty nowelizacji ustawy o opiece. Zwrócić należy uwagę na zmiany do ustawy o opiece wprowadzone 1 lutego 2023 r., które dotyczą możliwości określenia w drodze rozporządzenia standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3. Na dzień zakończenia kontroli w Ministerstwie trwały prace nad ich opracowaniem.

¹¹ Szacunkowo 29,6% gmin, w których nie będzie żadnych form instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3.

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie zadań ustawowych w zakresie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3.

1.1. System opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w dokumentach strategicznych

Opis stanu faktycznego

Rada Unii Europejskiej¹⁴ na posiedzeniu w Barcelonie¹⁵ określiła tzw. cele barcelońskie, gdzie jednym z celów było aby uczestnictwo najmłodszych dzieci we wczesnej edukacji i opiece w krajach UE wyniosło 33%. Cel ten ponownie został ujęty w zaleceniach Rady UE, w których wskazano aby państwa członkowskie zapewniały wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dążąc do tego, aby do 2030 r. co najmniej 45% dzieci poniżej 3. roku życia uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece. Wskazano przy tym, by w przypadku państw członkowskich, których wskaźnik uczestnictwa jest niższy niż 20%¹⁶, zwiększenie uczestnictwa względem aktualnych wskaźników nastąpiło o co najmniej 90%¹⁷. W przypadku Polski oznacza to dążenie do osiągnięcia w 2030 r. odsetka dzieci objętych opieką do 23,2%.

Działania związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi do lat 3 zostały zaplanowane w dokumentach strategicznych, takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 oraz w Krajowych Programach Reform obejmujących lata 2020-2022¹⁸.

Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3 jest celem do realizacji w ramach aktywnej polityki prorodzinnej SOR. Zapewnienie rodzicom możliwości korzystania z instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi przy jednoczesnym podnoszeniu standardów i jakości tych form, miało poprawić sytuację demograficzną oraz materialną rodzin. Wskaźnik realizacji celów SOR został określony w perspektywie krótko i długofalowej. Miernikiem stopnia realizacji celu był odsetek dzieci w wieku od 0 do 3 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej. Wartością bazową wskaźnika był rok 2015 i wynosił on 8,1%. Poprzez realizację celów SOR w 2020 r. objętych opieką instytucjonalną miało zostać 10% dzieci w wieku 0-3 lata. Docelowo w 2030 r. wartość wskaźnika ma wynieść 33% dzieci.

Cele strategiczne określone w SOR były zgodne z celem Programu „Maluch+”, który to miał przyczynić się do zwiększenia dostępności miejsc opieki instytucjonalnej dla dzieci w wieku do lat 3. W obszarze rynku pracy cel Programu zakładał aktywizację zawodową rodziców, którzy ze względu na konieczność sprawowania opieki nad małymi dziećmi zrezygnowali z pracy zawodowej.

Dokument spójny z SOR w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowiła SRKL, która była uzupełnieniem strategicznych zadań państwa w obszarze kapitału ludzkiego i spójności społecznej. Głównym kierunkiem działań w SRKL była aktywna polityka rodzinna w wymiarze instytucjonalnym, finansowym i prawnym. Działania w obszarze aktywnej polityki rodzinnej obejmowały rozwój wysokiej jakości instytucjonalnych i pozarodzinnych form opieki nad małymi dziećmi (żłobki, kluby

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Dalej: Rada UE.

¹⁵ Posiedzenie w dniach 15-16 marca 2002 r. (dok. SN 100/1/02 REV 1).

¹⁶ Średni wskaźnik uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem wśród dzieci poniżej 3 lat za lata 2017-2021 w Polsce wyniósł 12,2% (obliczony według danych EU-SILC).

¹⁷ Pkt 3 zaleceń Rady UE w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: cele barcelońskie na 2030 r.

¹⁸ Przyjęte przez Radę Ministrów w dniach 28 kwietnia 2020 r. i 26 kwietnia 2022 r., dalej: KPR.

dziecięce, dzienni opiekunowie) oraz wsparcie opiekunów w powrocie na rynek pracy po upływie rocznego okresu opieki nad dzieckiem. Dokument zawierał harmonogram działań w perspektywie do 2030 r. Miernikiem stopnia realizacji celów SRKL był procentowy wskaźnik odsetka dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej oraz dzieci do 1. roku życia pozostających pod opieką niani¹⁹ w stosunku do liczby dzieci w tej samej grupie wiekowej. Wartość wskaźnika miała osiągnąć 25,4% w 2020 r., a docelowo 33% w 2030 r.

(akta kontroli tom 3, str. 332-334)

Działania resortu podejmowane w ramach realizacji Programu – edycji 2020 i 2021 oraz 2022-2029 wpisywały się w postulaty zawarte w dokumentach strategicznych SOR i SRKL w zakresie tworzenia, zapewnienia funkcjonowania oraz zwiększania dostępu terytorialnego i finansowego do instytucji opieki nad dziećmi do 3 lat. Większa dostępność miejsc opieki miała poprawić sytuację rodziców na rynku pracy.

Ze sprawozdania MRiPS z realizacji SOR w 2022 r. wynika, że odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej osiągnął 17,5% w 2020 r., 19,9% w 2021 r. i 21,8% w 2022 r. Wskaźnik przyjęty w SOR dla dzieci w tej grupie wiekowej wyniósł 10% w 2020 r. i docelowo miał wynieść 33% w 2030 r. Podanie przez MRiPS w sprawozdaniu odsetka dzieci w wieku 1-2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej stanowiło informację uzupełniającą, która odnosiła się do wskaźnika przyjętego w SRKL. SRKL uwzględniała, że dzieci do 1 roku życia pozostają pod opieką rodziców. W sprawozdaniu podano, że odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat osiągnął 25,4% w 2020 r., 29,0% w 2021 r. i 31,8% w 2022 r. Docelowo miał osiągnąć 33% w 2030 r. NIK wskazuje jednak, że dane przekazywane przez MRiPS odnosiły się do dostępności miejsc opieki (wraz z miejscami u niani) dla ogólnej grupy dzieci w wieku od 1 do 2 lat, nie wskazywały natomiast rzeczywistego odsetka dzieci objętych tymi formami opieki.

(akta kontroli tom 3, str. 335-357)

W Krajowym Programie Reform Europa 2020 na lata 2020/2021²⁰, głównym kierunkiem działań w ramach realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej z 2019 r. zawartych w Strategii Europa 2020 było zwiększenie uczestnictwa osób w rynku pracy poprzez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi. W szczególności zakładano wzrost zatrudnienia opiekujących się dziećmi kobiet. Zadania przypisane Ministrowi dotyczyły ww. celu. W KPR 2020/2021 miernikiem stopnia realizacji celu określono procentową dostępność miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. W celu jego realizacji MRiPS miało kontynuować Program „Maluch+”.

Krajowy Program Reform na lata 2022/2023²¹ ukierunkowywał wdrożenie zmian, które miały poprawić sytuację rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu (terytorialnego i cenowego) do instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobków i klubów dziecięcych) oraz inwestycji w postaci wsparcia programów dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat w ramach Programu. Minister w ramach harmonogramu KPR 2022/2023 miał zrealizować zadania polegające m.in. na:

- zwiększaniu dostępności terytorialnej i cenowej instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (I kwartał 2021 – II kwartał 2024),
- zorganizowaniu jednolitego spójnego systemu finansowania tych instytucji (II kwartał 2022),

¹⁹ Co do zasady na dzieci, które nie ukończyły pierwszego roku życia przysługuje roczny płatny urlop w związku z sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem.

²⁰ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 28 kwietnia 2020 r. Aktualizacja Krajowego Programu Reform Europa 2020, dalej: KPR 2020/2021.

²¹ Przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2022 r. Krajowy Program Reform 2022/2023, dalej: KPR 2022/2023.

- tworzeniu nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 poprzez dofinansowanie kosztów budowy, robót budowlanych, adaptacji budynków, przebudowy obiektów lub zakupu nieruchomości i infrastruktury z przeznaczeniem na te instytucje (I kwartał 2021-II kwartał 2026) w ramach polityki spójności na lata 2021-2027.

Zgodnie z KPR 2022/2023 najważniejszym działaniem przypisanym Ministrowi w 2022 r. było ogłoszenie Programu „Maluch+”. Środki pochodzące z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności²² miały stanowić źródło finansowania jednego z jego modułów Programu.

Zadanie dotyczące utworzenia systemu informatycznego do obsługi Programu zostało zrealizowane poprzez rozbudowanie już funkcjonującego w MRiPS systemu informatycznego o dodatkowe moduły. W skład systemu wprowadzono moduł dostosowany do obsługi podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 na wszystkich etapach realizacji Programu.

(akta kontroli tom 3, str. 316-321)

Zadanie polegające na zorganizowaniu jednolitego spójnego systemu finansowania instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 zostało zrealizowane w II kwartale 2022 r. Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym²³ wprowadziła zmiany w art. 62 ustawy o opiece²⁴, zgodnie z którym rządowe lub resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 mogły być finansowe z dotacji budżetu państwa, środków Funduszu Pracy oraz środków europejskich. Powyższa zmiana weszła w życie 1 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli tom 3, str. 318-321)

W rocznych planach działalności Ministra w latach 2020-2021 jako jeden z celów wskazano systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej. Jednym z zadań w zakresie realizacji ww. celu na 2020 r. określono rozstrzygnięcie Programu „Maluch+” 2020 oraz monitorowanie stanu jego realizacji, a także przygotowanie koncepcji Programu na 2021 r. i ewentualne jego ogłoszenie. Na rok 2021 zaplanowano rozstrzygnięcie Programu (edycja 2021) oraz monitorowanie stanu jego realizacji, a także przygotowanie koncepcji Programu „Maluch+” 2022 i ewentualne jego ogłoszenie. W planie działalności na 2022 r. najważniejszymi zadaniami służącymi realizacji celu określono wdrożenie ustawy o RKO oraz realizację Programu „Maluch+” 2022-2029.

Jednym z mierników osiągnięcia celu w zakresie systemowego wsparcia rodzin miał być odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki instytucjonalnej. Odsetek ten miał osiągnąć: w 2020 r. – 25,4%, w 2021 r. – 28,1%, a w 2022 r. – 30,8%. Dane o liczbie dzieci, rocznik 1-2 (liczbie żywych urodzeń) pozyskiwane były z bazy danych GUS²⁵. W sprawozdaniach z wykonania planu działalności Ministra²⁶ wskazywano jednak nie odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną, a wskaźnik dostępności miejsc opieki dla dzieci w wieku od 1 do 2 lat. Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 3, str. 309-315)

1.2. Monitoring realizacji ustawy o opiece

Zgodnie z art. 62a ust. 1 ustawy o opiece, Minister zapewniał system teleinformatyczny służący do realizacji ustawy m.in. przez gminę, wojewodę i podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić żłobki lub kluby dziecięce.

²² Dalej: KPO.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 883, ze zm. dalej: ustawa o RKO.

²⁴ Art. 48 ustawy o RKO.

²⁵ Główny Urząd Statystyczny.

²⁶ Minister, zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp), sporządzał do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności.

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny systemu, złożonego z kilku komponentów (systemów/aplikacji), tj.:

- Rejestr Żłobków²⁷ v4.21.0 (Moduł 1) – aplikacja służąca do realizacji zadań ustawowych przez gminę, wojewodę i Ministra, w tym module prowadzone są m.in. czynności rejestrowe prowadzone przez gminę, przygotowywane są sprawozdania gminne (przygotowywane są dane eksportowe do systemu CAS²⁸);
- Rejestr Żłobków v1.0 (Moduł 2) – aplikacja służąca do realizacji zadań ustawowych przez gminę, wojewodę i Ministra, w tym module wprowadzane są przez gminę dane dotyczące rodziców i dzieci uczęszczających do instytucji opieki, prowadzona jest obsługa Programu „Maluch+” 2022-2029 przez ww. poziomy, Moduł 2 używany jest od początku 2022 r. (Moduł 1 dużo wcześniej);
- PIU (portal informacyjno-usługowy Emp@tia) – służący do składania wniosków z sektora prywatnego (np. podmioty prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, podmioty zatrudniające dziennych opiekunów);
- CAS – centralna aplikacja statystyczna (wersja 1.58) – aplikacja do gromadzenia i przetwarzania danych sprawozdawczych i statystycznych. W tym systemie odbywa się agregacja danych z gmin na poziom wojewódzki i z poziomów wojewódzkich na poziom ogólnopolski²⁹.

(akta kontroli tom 6, str. 185-241)

W trakcie oględzin stwierdzono, że system teleinformatyczny, o którym mowa w art. 62a ust. 1 ustawy o opiece, udostępniany przez Ministra posiadał funkcjonalności wskazane w ustawie, poza brakiem rubryk/pól dotyczących obywatelstwa dzieci i rodziców, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W okresie objętym kontrolą były zgłaszane problemy z funkcjonowaniem systemu. Dotyczyły m.in. problemów z logowaniem się lub wypełnieniem wniosków i były przez MRiPS rozwiązywane na bieżąco³⁰.

(akta kontroli tom 6, str. 185-248, 276-292)

Dane podlegające ujawnieniu z rejestru żłobków i klubów dziecięcych Minister publikował na stronie internetowej na bieżąco. Dane te, w przypadku gmin, były wprowadzane za pośrednictwem formularza w Module 2 systemu teleinformatycznego Rejestr Żłobków, w przypadku powiatów, województw, podmiotów innych niż jednostki samorządowe za pośrednictwem formularza na Portalu Informacyjno-Usługowym Emp@tia (PIU Emp@tia) poprzez który trafiały do systemu Rejestr Żłobków.

(akta kontroli tom 6, str. 185-248)

Zgodnie z art. 64 ust. 5 ustawy o opiece gmina sporządza sprawozdanie z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 właściwemu wojewodzie w terminie do 14 lutego każdego roku. Następnie wojewoda w ciągu 14 dni weryfikuje sprawozdanie i przekazuje Ministrowi sprawozdanie zbiorcze w terminie do 28 lutego każdego roku. Z uwagi na niekompletne lub wymagające skorygowania dane w sprawozdaniach wojewódzkich, w latach 2020-2022 we wszystkich 48 przypadkach MRiPS cofnęło sprawozdania wojewodów z prośbą o dokonanie korekt. Liczba korekt poszczególnych sprawozdań wyniosła od 1 do 6, przy czym średnia wyniosła 3. Z ustaleń kontroli wynika, że termin na weryfikację sprawozdań przez wojewodów jest zbyt krótki. Przykładowo, pracownicy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego mają 14 dni na zweryfikowanie

²⁷ Dalej: RZ. RZ (moduł 1 i moduł 2) dostępny jest przez przeglądarkę internetową pod adresem <https://rejestrzlobkow.mrips.gov.pl>.

²⁸ Centralna Aplikacja Statystyczna.

²⁹ Wojewodowie sporządzają sprawozdania w CAS i przekazują do Ministerstwa, natomiast gminy przygotowują sprawozdania w RZ (Moduł 1) i przekazują do wojewodów w CAS. Ministerstwo nie ma możliwości poprawy błędu bezpośrednio w systemie CAS, może natomiast cofnąć sprawozdanie do korekty w systemie.

³⁰ Udzielenie odpowiedzi następowało do dwóch dni od zgłoszenia problemu.

(w tym ewentualne wezwanie do korekty) 314 gmin. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej (dalej: DSR), ze względu na roboczy charakter weryfikacji sprawozdań, nie prowadzono archiwizacji korespondencji MRiPS z urzędami wojewódzkimi w tym zakresie. DSR dysponował jedynie korespondencją w zakresie sprawozdań za 2022 r. Korekty sprawozdań dotyczyły rozbieżności danych wykazywanych w sprawozdaniach z danymi w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych czy wykazie dziennych opiekunów np. liczby osób zatrudnionych w klubie dziecięcym czy żłobku. Ostateczne zatwierdzenie sprawozdań następowało do 30 dni od złożenia korekty przez urzędy wojewódzkie. Dyrektor DSR wyjaśnił, że za ostateczny kształt sprawozdania odpowiada wojewoda, który to weryfikuje przekazane sprawozdania. Jednocześnie wskazał, że Ministerstwo nie brało pod uwagę inicjatywy ustawodawczej wydłużającej termin na weryfikację sprawozdań przez wojewodów z uwagi m.in. na konieczność przygotowania sprawozdania z realizacji ustawy o opiece.

Spośród 48 sprawozdań, złożonych przez wojewodów w latach 2020-2022, w siedmiu przypadkach sprawozdania zostały złożone po terminie³¹ (14,6% przypadków). Dyrektor DSR wyjaśnił, że w przypadkach nieterminowego złożenia sprawozdania zbiorczego przez wojewodów, pracownicy MRiPS kontaktowali się na roboczo z pracownikami urzędów wojewódzkich z prośbą o jak najszybsze przekazanie sprawozdań. DSR nie posiadał jednak dokumentów to potwierdzających ze względu na rotację pracowników, jak i przyjęty sposób komunikacji.

(akta kontroli tom 1, str. 87-92, 96-98)

Z przedłożonych sprawozdań wynika, że w latach 2020-2022 na koniec danego roku instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 funkcjonowały: w 2020 r. – w 1131 gminach (45,7% wszystkich gmin), w 2021 r. – 1273 gminach (51,4%) i w 2022 r. – w 1354 gminach (54,7%). Liczba instytucji opieki wynosiła: w 2020 r. – 6356, w 2021 r. – 6738 i w 2022 r. – 7470, w tym liczba żłobków wzrosła z 3985 w 2020 r. do 4493 w 2022 r. co oznacza wzrost o 12,7%. Liczba klubów dziecięcych wzrosła z 795 w 2020 r. do 895 w 2022 r. (wzrost o 12,5%). Wzrosła również liczba dziennych opiekunów – z 1576 w 2020 r. do 2082 w 2022 r. (32,1%).

Instytucje opieki dysponowały odpowiednio 179 825³², 205 031, 222 174 miejscami. Do żłobków, klubów dziecięcych i u dziennych opiekunów zapisanych było odpowiednio 153 143, 167 176 i 185 741 dzieci, co oznacza wykorzystanie miejsc na poziomie 85,2%, 81,5% i 83,6%. W okresie objętym kontrolą liczba instytucji wzrosła o 10,9%, zaś liczba miejsc w tych instytucjach o 23,6%.

W latach 2020-2022 liczba gmin, w których nie funkcjonowały żadne instytucje opieki wynosiła: w 2020 r. – 1346 gmin (54,3% wszystkich gmin), 1204 (48,6%) i 1123 (45,3%). Jako główne przyczyny braku instytucji opieki w gminach oraz nieaplikowania przez te gminy o środki z Programu „Maluch+”, Dyrektor DSR wskazał na roczny charakter Programu realizowanego w latach 2020-2021 oraz brak wystarczających środków własnych gmin. Ponadto, część gmin nie tworzyła na swoim terenie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 ze względu na wysokie koszty utrzymania instytucji. Inną przyczyną, szczególnie dotyczącą gmin o wysokim bezrobociu, był brak zainteresowania ze strony rodziców instytucjonalnymi formami opieki.

(akta kontroli tom 1, str. 86, 186, 218, 500-501, tom 2, str. 263)

Niezaspokojone potrzeby w latach 2019-2022 wynosiły: 79 340, 60 953, 70 705 i 65 206 miejsc. Były one przede wszystkim określane na podstawie list rezerwowych

³¹ Opóźnienia wyniosły od 1 dnia do 85 dni (w czterech przypadkach opóźnienia wyniosły od 56 dni do 85 dni).

³² Dane bez miejsc u dziennego opiekuna. Obowiązek wskazywania w wykazie dziennych opiekunów liczby miejsc wszedł w życie 9 czerwca 2021 r. [art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o Karcie Dużej Rodziny, ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. poz. 952)].

w instytucjach opieki, a przez to dzieci ujęte na tych listach mogły się powtarzać. Dyrektor DSR wyjaśnił, że to gmina jest zobowiązana do przekazania wiarygodnych danych w sprawozdaniu w zakresie niezaspokojonych potrzeb na miejsca opieki. Wskazał również na przykład Warszawy, która to poprzez prowadzony przez siebie sposób rekrutacji eliminuje możliwość dublowania się dzieci na listach rezerwowych.

(akta kontroli tom 1, str. 86, tom 2, str. 263)

Minister corocznie opracowywał projekt sprawozdania z realizacji ustawy o opiece, który przedkładał Radzie Ministrów. Sprawozdania zawierały informacje o ustawowych formach opieki nad dziećmi do lat 3, wymogach co do kwalifikacji kadry, jak też zasady nadzoru i odpowiedzialności za zadania wynikające z ustawy. W zakresie realizacji ustawy, w sprawozdaniach wskazywano m.in. na liczbę instytucji i liczbę miejsc w tych instytucjach, liczbę dzieci objętych opieką oraz wysokość wydatków jednostek samorządowych na miejsca opieki. Wskazywano również liczbę gmin, w których na koniec danego roku funkcjonowały instytucje opieki, jak też określano odsetek gmin z instytucjami opieki w poszczególnych województwach. Ponadto, w sprawozdaniach zawierano informację o realizacji Programu „Maluch+”. Nie odnoszone się natomiast do przyczyn braku instytucji opieki w części gmin. Sprawozdania corocznie były przekazywane Radzie Ministrów w terminie umożliwiającym złożenie ich Sejmowi i Senatowi do 30 września danego roku.

(akta kontroli tom 1, str. 144-243)

W okresie objętym kontrolą ustawa o opiece była siedem razy nowelizowana, w tym trzy razy z inicjatywy Ministra. Jedną ze zmian wnioskowanych przez Ministra była zmiana charakteru ogłaszanych programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, z obligatoryjnego na fakultatywny. Ponadto, Minister wnioskował o wprowadzenie podstawy prawnej dającą ministrowi właściwemu do spraw rodziny możliwość określenia, w drodze rozporządzenia, standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wprowadzenie regulacji umożliwiające samodzielne pozyskiwanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z rejestrów dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, danych służących weryfikacji uprawnień do dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna.

(akta kontroli tom 1, str. 259-261)

1.3. Badania, analizy, ekspertyzy

W 2022 r. MRiPS zleciło przeprowadzenie analizy, w jakim zakresie istniejące standardy opieki i edukacji dla dzieci do 3. roku życia umożliwiają dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo systemów wczesnej edukacji i opieki. Przeprowadzenie analizy wynikało z realizacji kamienia milowego w *Reformie na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3* realizowanej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Analiza zlecona została Instytutowi Pracy i Spraw Społecznych³³. Ostateczny raport został przygotowany 31 marca 2023 r. Łączny koszt analizy wyniósł 147,6 tys. zł³⁴.

(akta kontroli tom 1, str. 282-306, 310, 317)

Analiza przeprowadzona została pod kątem: oceny jakości i dostępności systemu wczesnej edukacji i opieki na dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w wybranych krajach Unii Europejskiej, badań empirycznych dostępu, jakości i standardów opieki nad dziećmi. W wyniku analizy sformułowano rekomendacje dotyczące opracowania ram jakościowych i edukacyjnych, wytycznych

³³ Umowa pomiędzy Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych a Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej zawarta została 14 listopada 2022 r. (nr DSR/1/2022/M+).

³⁴ Koszt netto wyniósł 120 tys. zł.

i standardów usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3. Wyniki analizy zostały wykorzystane do opracowania projektu rozporządzenia w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3.

(akta kontroli tom 1, str. 321-445)

W zakresie dostępności usług wskazano na konieczność kontynuowania inwestowania w tworzenie nowych miejsc opieki, w tym również w formie dziennych opiekunów. Wskazano, że szczególny nacisk powinien być położony na niwelowanie różnic między miastem a wsią. W odniesieniu do personelu instytucji opieki nad dziećmi wskazano na potrzebę podniesienia statusu zawodowego personelu, w tym na zatrudnianie kadry pedagogicznej składającej się ze specjalistów posiadających pełne kwalifikacje zawodowe ze specjalizacją we wczesnej edukacji.

W odniesieniu do programu nauczania wskazano na konieczność opracowania ram jakościowych i wytycznych do programów nauczania uwzględniających standardy opiekuńcze, partycypacji rodzicielskiej, standardy edukacyjne oraz dotyczące monitorowania rozwoju psychospołecznego dzieci. Ponadto, w rekomendacjach wskazano na rozważenie opracowania i zestandaryzowania metod i narzędzi monitorowania oceny jakości pracy na poziomie kraju. Wskazano również na konieczność kontynuowania i rozwijania programów zwiększających dostępność finansową opieki, w tym promowanie korzystania z programów wśród samorządów lokalnych, zwiększanie wiedzy o dostępnych opcjach wsparcia finansowego i promowanie korzystania z nich przez dziennych opiekunów.

(akta kontroli tom 1, str. 422-444)

1.4. Upowszechnianie form opieki

Do zadań Ministra należało upowszechnianie informacji o formach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3³⁵. W tym celu na stronie internetowej MRiPS zamieszczono informacje dla rodziców dzieci do lat 3, a także informacje dla gmin i podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić instytucje opieki.

(akta kontroli tom 1, str. 446-448)

W latach 2020-2022 MRiPS prowadziło działania związane z upowszechnianiem informacji o Programie „Maluch+” – edycje 2021 i 2022-2029 poprzez publikacje w telewizji oraz w radiu spotów informacyjnych, jak i publikację artykułów w dziennikach i czasopismach o zasięgu ogólnopolskim i lokalnym. Łączne wydatki wyniosły 1141 tys. zł, w tym 150 tys. zł w 2020 r. i 991 tys. zł w 2022 r. Nie były prowadzone badania związane z efektywnością podejmowanych ww. działań.

(akta kontroli tom 2, str. 374)

W 2022 r. działania MRiPS skupiały się na informowaniu o nowej odsłonie Programu, w tym łącznej puli środków przeznaczonych na Program, terminach składania wniosków oraz zasadach Programu. Działania związane z promowaniem Programu poprzez artykuły prasowe, oprócz dzienników i czasopism o zasięgu ogólnopolskim, zamieszczane były w prasie lokalnej dotyczącej wyłączenie województwa wielkopolskiego. Tymczasem ze sprawozdań z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 za rok 2021 wynika, że najniższy odsetek gmin z instytucjami opieki wystąpił w województwie: lubelskim (29%), podlaskim (30%), świętokrzyskim (40%), warmińsko-mazurskim (42%), łódzkim (44%). W województwie wielkopolskim odsetek ten wyniósł 65% (trzeci najwyższy wynik w kraju). Dyrektor DSR wyjaśnił, że działania w województwie wielkopolskim, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu ostrowskiego, związane były z faktem, że powiat ostrowski ma jeden z najwyższych

³⁵ Art. 5 pkt 2 ustawy o opiece.

w województwie wskaźników ludności, potencjalnie zainteresowanych skorzystaniem z dofinansowania.

(akta kontroli tom 1, str. 450-456, 497-498, tom 2, str. 262)

Szczegółowym badaniem objęto trzy umowy na łączną kwotę 699 tys. zł (61% wszystkich wydatków). Umowy dotyczyły zakupu czasu antenowego na przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej, polegającej na emisji spotu dotyczącego resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „Maluch+ 2022-2029. W załącznikach do umów określono liczbę emisji spotów wraz z dokładnym określeniem godziny ich emisji. Działania reklamowe przeprowadzono w okresie od 14 do 27 grudnia 2022 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji powyższych umów.

(akta kontroli tom 1, str. 457-496)

NIK zauważa jednak, że działania upowszechniania informacji o formach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 skierowane były przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów zamierzających prowadzić lub prowadzących instytucje opieki, natomiast nie kierowano tych działań do rodziców czy opiekunów dzieci, tak aby zachęcić ich do korzystania z tych form opieki. Ponadto, działania związane z upowszechnianiem form opieki koncentrowały się na instytucjach takich jak żłobki, kluby dziecięce czy dzienny opiekun, natomiast nie odnoszono się w nich do formy opieki jaką jest niania.

(akta kontroli tom 6, str. 324)

1.5. Programy szkoleń

Zatwierdzenie programów szkoleń opiekunów w żłobku lub klubie dziecięcym i dziennych opiekunów jest zadaniem ministra do spraw rodziny wynikającym z art. 48 ust. 1 ustawy o opiece. Realizacja powyższego zadania została określona w regulaminie wewnętrznym DSR³⁶. W latach 2020-2022 Minister zatwierdził 275 programów szkoleń. W 2020 r. wydano 30 decyzji (zatwierdzających od jednego do kilku programów), 51 w 2021 r. i 37 w 2022 r. W tym okresie wydano odpowiednio sześć, dwie i jedną decyzję odmowną. W latach 2020-2022 nie wpłynęły odwołania od decyzji odmownych dotyczących zatwierdzenia programów szkoleń.

(akta kontroli tom 4, str. 1-24, tom 6, str. 3, 319)

Kontrolą objęto dokumentację dziesięciu wniosków o zatwierdzenie programów szkoleń złożonych w latach 2020-2022, w tym trzech, w których wydano decyzję odmowną³⁷. Zatwierdzenie programów szkoleń odbywało się na wniosek podmiotu prowadzącego szkolenie. W przypadku siedmiu wniosków, które zostały zatwierdzone, zakres programowy w nich wskazany był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennego opiekuna³⁸, tj. zakresy programowe:

- a) 280-godzinne szkolenia dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym zawierały wymagane bloki tematyczne: psychopedagogiczne podstawy rozwoju jednostki (20 godzin), rozwój dziecka w okresie wczesnego dzieciństwa (25 godzin), stymulowanie wszechstronnego rozwoju dziecka (120 godzin), kompetencje opiekuna dziecka (35 godzin), praktyki zawodowe (80 godzin);

³⁶ § 12 pkt 8 Regulaminu wewnętrznego Departamentu Polityki Rodzinnej z dnia 17 września 2019 r.

³⁷ Decyzje zatwierdzające 24/2020; 21/2021; 32/2021; 44/2021; 21/2022; 18/2022; 32/2022. Decyzje odmowne: 3/2020; 55/2021 i 16/2022.

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1205.

- b) 80-godzinnego szkolenia uzupełniającego dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym zawierały wymagane zagadnienia: stymulowanie wszechstronnego rozwoju dziecka (60 godzin), kompetencje opiekuna dziecka (20 godzin);
- c) 160-godzinnego szkolenia dla dziennego opiekuna zawierały wymagane zagadnienia: rozwój dziecka w okresie wczesnego dzieciństwa (20 godzin), stymulowanie wszechstronnego rozwoju dziecka (90 godzin), kompetencje opiekuna dziecka (20 godzin), praktyki zawodowe (30 godzin);
- d) 40-godzinnego szkolenia uzupełniającego dla dziennego opiekuna obejmowały wymagane zagadnienia: udzielanie dziecku pierwszej pomocy, umiejętności radzenia sobie ze stresem i rozwiązywania problemów.

Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia programu szkoleń odbywało się na podstawie decyzji administracyjnych, które zawierały elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁹. W przypadku objętych kontrolą trzech decyzji odmownych, przyczyną odrzucenia wniosków były braki formalne lub nieprawidłowości w programach szkoleń, które nie zostały przez wnioskodawców poprawione lub uzupełnione w wyznaczonym terminie. W omawianym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom 4, str. 25-495)

Lista zatwierdzonych programów szkoleń była na bieżąco publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – od jednego do kilkunastu dni od wydania decyzji. Minister zatwierdzał programy na okres 5 lat. Na stronie internetowej BIP⁴⁰ były dostępne zarówno programy aktualne jak i te, których ważność minęła po upływie 5 lat⁴¹.

(akta kontroli tom 5, str. 1-342, 469-472)

1.6. Standardy sprawowanej opieki

W związku z przyjętym w dniu 17 czerwca 2022 r. przez Radę Unii Europejskiej KPO oraz załącznikiem do decyzji wykonawczej Rady UE⁴², Polska zobowiązała się do realizacji m.in. reformy na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do wysokiej jakości opieki nad dziećmi do lat 3. W tym celu reforma miała być ukierunkowana m.in. na wdrożenie zestawu minimalnych wiążących standardów edukacyjnych i jakościowych dla placówek opieki nad dziećmi. Miała polegać na przeprowadzeniu strategicznego przeglądu obowiązujących standardów opieki i edukacji dla dzieci do lat 3, opracowaniu odpowiednich wytycznych edukacyjnych i wsparcia placówek oraz wprowadzeniu na podstawie tego przeglądu odpowiednich zmian prawnych w celu ustanowienia zestawu wiążących minimalnych standardów edukacyjnych i jakościowych dla placówek. Jako orientacyjny harmonogram zakończenia działań wskazany został II kwartał 2023 r., który nie został jednak dochowany. Dyrektor DSR wyjaśnił, że opóźnienia w realizacji tego działania były spowodowane przedłużającymi się pracami nad Krajowym Planem Odbudowy oraz długotrwałym procesem legislacyjnym.

(akta kontroli tom 2, str. 1-17)

Z dniem 1 lutego 2023 r.⁴³ zostały wprowadzone zmiany do ustawy o opiece. Dotyczyły one możliwości określenia w drodze rozporządzenia standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3. Projekt taki został opracowany w Ministerstwie. Zgodnie z nim, standardy opieki mają być realizowane w formie planu opiekuńczo-edukacyjnego. Plan taki powinien uwzględniać standardy dotyczące:

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: Kpa.

⁴⁰ <https://www.gov.pl/web/rodzina/lista-programow-szkolen-zatwierdzonych-przez-ministra-rodziny-pracy-i-polityki-spoleszcznej-do-ustawy-o-opiece-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3?page=1&size=10>.

⁴¹ Najstarsza lista szkoleń na stronie dotyczyła 2011 r.

⁴² Międzyinstytucjonalny Numer Referencyjny: 2022/0181 (NLE).

⁴³ Art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2140).

opieki nad dzieckiem, bezpieczeństwa dzieci, organizacji pracy, rozwoju i bezpieczeństwa personelu, monitoringu i ewaluacji, współpracy osób sprawujących opiekę z rodzicami.

(akta kontroli tom 2, str. 18-42)

1.7. Działania podejmowane w związku z sytuacją epidemiczną

W 2020 r. w ustawie z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem skutków COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁴⁴, w ustawie o opiece dodano art. 6a i 6b. Zgodnie z art. 6a, w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci, minister właściwy do spraw rodziny, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze. W latach 2020-2021 Minister wydawał rozporządzenia w tym zakresie. Rozporządzeniem z 10 kwietnia 2020 r.⁴⁵ Minister ograniczył funkcjonowanie instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 3 w okresie od 11 do 26 kwietnia 2020 r., a następnie okres ten wydłużono do 3 maja 2020 r.⁴⁶ Rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 2020 r.⁴⁷ wprowadzono z dniem 1 września 2020 r. zasadę, że decyzję o czasowym ograniczeniu funkcjonowania form opieki nad dziećmi do lat 3 podejmuje, za zgodą organu prowadzącego, dyrektor żłobka, osoba kierująca klubem dziecięcym lub podmiot zatrudniający dziennego opiekuna. Z kolei rozporządzeniem z 26 marca 2021 r.⁴⁸ ograniczono funkcjonowanie instytucji opieki w okresie od 27 marca 2021 r. do 11 kwietnia 2021 r., przy czym nałożono na dyrektora żłobka, osobę kierującą klubem dziecięcym lub dziennego opiekuna obowiązek zapewnienia opieki dzieciom na wniosek rodziców, którzy są pracownikami instytucji zaangażowanych w przeciwdziałanie Covid-19. W dniu 8 kwietnia 2021 r. Minister wydał rozporządzenie⁴⁹, zgodnie z którym okres ograniczenia opieki nad dziećmi do lat 3 został przedłużony do 18 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom 3, str. 385-390)

Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej MRiPS wyjaśnił, że rozporządzenia były wydawane na podstawie wytycznych opracowanych przez Ministra Zdrowia⁵⁰ oraz wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego⁵¹.

(akta kontroli tom 3, str. 383, 391-425)

⁴⁴ Dz. U. poz. 568, ze zm.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 (Dz. U. poz. 652, ze zm.).

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 (Dz. U. poz. 747).

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 (Dz. U. poz. 1494).

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 (Dz. U. poz. 560, ze zm.).

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 (Dz. U. poz. 653).

⁵⁰ Wytyczne dla instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 dotyczące organizacji prowadzenia instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, rekomendacje dla dyrektora instytucji oraz personelu opiekuńczego pełniącego bezpośrednią opiekę nad dziećmi.

⁵¹ Wytyczne przeciwepidemiczne dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej i innych form wychowania przedszkolnego oraz instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 z dnia 4 maja 2020 r., 4 czerwca 2020 r., 25 sierpnia 2020 r., 19 listopada 2020 r., 11 marca 2022 r., 31 marca 2022 r., 10 czerwca 2022 r., które dotyczyły organizacji opieki w instytucjach opieki nad małymi dziećmi, zasad higieny i dezynfekcji osobistej personelu i podopiecznych oraz pomieszczeń, zasady korzystania z usług gastronomicznych w instytucjach opieki nad małymi dziećmi oraz postępowania w przypadku podejrzenia zakażenia u personelu instytucji.

Minister nie wydał rozporządzenia w sprawie okoliczności zastosowania przepisu art. 6b ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, dotyczącego wyłączenia stosowania niektórych przepisów ustawy w razie czasowego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi do lat 3 w sytuacjach nadzwyczajnych. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej MRiPS wynika, że nie zaistniały okoliczności wskazujące na konieczność zastosowania tego przepisu.

(akta kontroli tom 3, str. 383-384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sporządzając sprawozdania z wykonania planów działalności Ministra za lata 2020-2022, w zakresie realizacji miernika odsetka dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku do lat 3, Minister wskazywał dane dotyczące wskaźnika dostępności miejsc opieki dla tej grupy dzieci, a nie faktycznej liczby dzieci objętych opieką, co zawyżało uzyskane efekty. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom 3, str. 426-428)

Zgodnie z przyjętymi planami działalności Ministra w latach 2020-2022, dla celu „Systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej” jednym z mierników określających stopień realizacji celu był odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki instytucjonalnej. W sprawozdaniach z wykonania planów, w zakresie osiągniętej wartości miernika wskazywano jednak wartości odpowiadające dostępności miejsc w instytucjach opieki dla ogólnej liczby dzieci w wieku od 1 do 2 lat. Nie brano więc pod uwagę rzeczywistej liczby dzieci w tym przedziale wiekowym, objętych instytucjonalnymi formami opieki.

(akta kontroli tom 3, str. 314)

2. Aplikacja RZ (Moduł 2) nie zawierała pola informacyjnego w zakresie danych dziecka uczęszczającego do żłobka lub klubu dziecięcego dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 27 ust. 4 pkt 11 lit. ca ustawy o opiece, a także pola informacyjnego danych rodziców dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 27 ust. 4 pkt 12 lit. ca ww. ustawy. Stwierdzono również brak pola informacyjnego w zakresie danych dziecka objętego opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 pkt 9 lit. ca ustawy o opiece oraz pola informacyjnego danych rodziców dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 pkt 10 lit. ca ww. ustawy.

(akta kontroli tom 6, str. 185-249)

Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa wyjaśnił, że od zgromadzenia danych o obywatelstwie w ww. rejestrze i wykazie nie było uzależnione żadne uprawnienie (np. przyznanie lub odebranie świadczenia czy łatwiejszy dostęp do usług opiekuńczych). Brak pól informacyjnych o obywatelstwie jest planowany do uzupełnienia w trakcie prac nad zmianą

danych pozyskiwanych w rejestrze i wykazie wraz z innymi pracami modernizacyjnymi w tym obszarze.

(akta kontroli tom 6, str. 244-273)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister realizował zadania ustawowe związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym monitorował realizację ustawy o opiece m.in. poprzez weryfikacje sprawozdań z jej realizacji, a także upowszechniał informacje o dostępnych formach opieki nad małymi dziećmi, głównie w kontekście kolejnej edycji Programu „Maluch+”. Działania związane z upowszechnianiem form opieki nie obejmowały wszystkich form. Ponadto były ukierunkowane na upowszechnianie

informacji o Programie „Maluch+”, nie zaś na zachęcanie rodziców, szczególnie z gmin wiejskich, do korzystania z instytucjonalnych form opieki.

Minister prawidłowo realizował zadanie związane z zatwierdzaniem programów szkoleń. Na podkreślenie zasługuje również prowadzenie prac związanych z opracowaniem standardów opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

W latach 2019-2022 liczba miejsc w instytucjach opieki wzrosła z 179,8 tys. do 222,2 tys. Na koniec 2022 r. 45,3% gmin nie posiadało na swoim terenie żadnych instytucji opieki, co świadczy o niewystarczającym rozwoju systemu opieki nad dziećmi do lat 3 i zdaniem NIK – może to mieć wpływ na niezrealizowanie zaplanowanych celów w tym zakresie określonych w dokumentach strategicznych, takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 oraz w Krajowych Programach Reform.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań w ramach Programu „Maluch+”, a także nadzór, w tym kontrola nad ich realizacją.

2.1. Założenia do Programów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o opiece minister właściwy do spraw rodziny mógł opracowywać resortowe oraz rządowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz finansowo wspierać te programy⁵². W okresie objętym kontrolą Minister opracowywał i ogłaszał resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, natomiast nie podejmował działań w celu opracowania programu rządowego. Dyrektor DSR wyjaśnił, że wybór charakteru ogłaszanego programu należał do Ministra, zaś założenia do resortowego programu w zupełności pozwalały na realizację celu jakim był wzrost liczby miejsc opieki.

(akta kontroli tom 2, str. 436)

Celem Programu „Maluch+” realizowanego w latach 2020-2021 było zwiększenie dostępności terytorialnej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki, a także podwyższenie standardów opieki. Wzrost dostępności miejsc opieki miał się przyczynić do zwiększenia odsetka dzieci objętych opieką oraz miał umożliwić łączenie życia zawodowego z rodzinnym i pozwolić na zwiększenie zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet. Jednocześnie, w Programie – edycja 2020 i 2021 nie określono mierników wykonania celu, tj. nie określono wartości bazowej i wartości docelowej, do której realizacja Programu miała doprowadzić. Opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 2, str. 275-318)

Na koniec 2019 r. instytucje opieki funkcjonowały w 1039 gminach, a na koniec 2021 r. w 1273. Liczba miejsc opieki wzrosła z ok. 172,2 tys. na koniec 2019 r. do 205,0 tys. na koniec 2021 r. (o 19%). Liczba miejsc utworzonych w ramach Programu – edycja 2020 i 2021 wyniosła 22,4 tys. Udział miejsc utworzonych w latach 2020-2021 w ramach Programu w stosunku do ogólnego wzrostu liczby miejsc wyniósł 68,3%.

(akta kontroli tom 1, str. 153, tom 2, str. 320-349)

Celem Programu na lata 2022-2029 jest stworzenie w skali kraju, zwłaszcza na terenach gmin, gdzie nie funkcjonują żadne instytucje opieki, wysokiej jakości, dostępnej terytorialnie i przystępnej cenowo opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów, w tym dla dzieci z niepełnosprawnościami i wymagających szczególnej opieki oraz dalsze zbliżanie się do osiągnięcia celów barcelońskich. W Programie na lata 2022-2029 jako wskaźniki realizacji celu

⁵² Do 1 kwietnia 2022 r. było to zadanie o charakterze obowiązkowym.

Programu przyjęto utworzenie 47 500 miejsc ze środków KPO⁵³, 55 077 miejsc ze środków FERS oraz wsparcie i utrzymanie przez 36 miesięcy 102 577 miejsc opieki. Wskaźniki te zostały określone przez Komisję Europejską w trakcie ustalania ostatecznej alokacji Programu oraz wysokości środków na utworzenie i funkcjonowanie jednego miejsca opieki. Pod uwagę brane były m.in. cele barcelońskie i wyznaczony dla Polski wskaźnik użłobkowania na poziomie 33%.

(akta kontroli tom 2, str. 352-355)

Program na 2020 r. oraz na lata 2022-2029, Minister opracował wspólnie z wojewodami, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o opiece. W 2019 r. wojewodowie łącznie zgłosili 105 uwag do treści Programu na 2020 r. W zakresie Programu na lata 2022-2029, wojewodowie łącznie zgłosili 507 uwag. Uwagi dotyczyły zarówno kwestii merytorycznych, tj. doprecyzowania niektórych postanowień Programu, jak i błędów w treści Programu. Łącznie uwzględnionych zostało ok. 196 uwag. W zakresie opracowania Programu na 2021 r., Minister nie opracował Programu we współpracy z wojewodami. Opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom 2, str. 87-202)

W ramach Programu 2022-2029 zostało złożonych 2 256 wniosków, z tego 1 008 przez gminy (45%) oraz 1 248 przez inne podmioty (55%). Łącznie zakwalifikowano 991 wniosków z gmin oraz 1069 wniosków podmiotów niepublicznych, z czego 9 317 miejsc ma powstać na terenie 389 gmin „będących białymi plamami”, na których na dzień ogłoszenia Programu nie funkcjonowała żadna instytucja. W związku z niepełnym rozdysponowaniem środków na realizację Programu na lata 2022-2029⁵⁴, w dniu 6 lipca 2023 r. Minister ogłosił ciągły nabór wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2022-2029.

2.2. Brak realizacji Programu w 2022 r.

Program „Maluch+” na lata 2022-2029 ogłoszony został 19 stycznia 2023 r. Tym samym Program w 2022 r. nie był realizowany. Dyrektor DSR wyjaśnił, że prowadzone były negocjacje z Komisją Europejską, które w kontekście środków z FERS zakończone zostały jako ostatecznie. Program na lata 2022-2029 ogłoszony został 19 stycznia 2023 r., jednakże dopuszczał on możliwość refundowania wydatków poniesionych w 2022 r.

(akta kontroli tom 2, str. 354)

MRiPS nie przedstawiło dokumentów wskazujących na prowadzenie analiz w związku z nieogłoszeniem Programu w 2022 r. Zwrócono uwagę, na wprowadzone od 1 stycznia 2022 r. dwa nowe świadczenia: rodzinny kapitał opiekuńczy w kwocie 500 zł miesięcznie przez 2 lata lub 1000 zł miesięcznie przez rok oraz dofinansowanie do pobytu dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w kwocie 400 zł miesięcznie, jeśli rodzic nie otrzymuje na to dziecko rodzinnego kapitału opiekuńczego, które to mają zapewnić rodzicom stabilne dofinansowanie do opieki nad dzieckiem do lat 3. Dyrektor DSR wskazał, że mimo nieogłoszenia Programu w 2022 r. stale obserwowano wzrost liczby miejsc opieki. Na koniec 2021 r. w Polsce funkcjonowało 205 031 miejsc opieki, natomiast na koniec 2022 r. – 222 209 miejsc, co oznacza wzrost o 8,4%. NIK zwraca jednak uwagę, że brak ogłoszenia Programu w 2022 r. pozbawił gminy, jak też inne podmioty, możliwości pozyskania środków na tworzenie miejsc opieki w 2022 r., a tworzenie miejsc opieki w 2022 r. opierało się wyłącznie na środkach własnych tych podmiotów. Nieprowadzenie przez Ministra

⁵³ Wartość jest zgodna z działaniem nr A61G w ramach KPO, zgodnie z którym do końca II kwartału 2026 r. ma powstać 47 500 miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych.

⁵⁴ Z przeznaczonej na realizację Programu kwoty 5 466 776 tys. zł rozdysponowano kwotę 4 587 240 tys. zł.

analiz w tym zakresie również nie pozwala na określenie, ile instytucji opieki, które zostały zaplanowane do utworzenia w 2022 r. ostatecznie nie powstało z uwagi na brak ogłoszonego Programu.

(akta kontroli tom 2, str. 355)

2.3. Finansowanie Programów „Maluch+”

Na realizację Programu w latach 2020-2021 przeznaczono łącznie 897 158 tys. zł. W 2020 r. przeznaczono 298 579 tys. zł z budżetu państwa oraz 150 000 tys. zł z Funduszu Pracy. Kwoty te zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁵⁵ oraz w planie finansowym Funduszu Pracy.

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁵⁶ oraz w planie finansowym Funduszu Pracy, na zadania związane z realizacją ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zaplanowano łącznie 448 579 tys. zł – 298 579 tys. zł z budżetu państwa oraz 150 000 tys. zł z Funduszu Pracy.

(akta kontroli tom 2, str. 49-55)

W 2022 r. nie ogłoszono Programu „Maluch+”. W ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.⁵⁷ oraz w planie finansowym Funduszu Pracy zaplanowano 448 579 tys. zł, przeznaczoną na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym zadań wynikających z art. 62 ust. 1 i art. 64c ust. 1 ww. ustawy o opiece. Środki z Funduszu Pracy oraz środki z budżetu zostały wydatkowane na realizację zadań wynikających z art. 64c ust. 1 ustawy o opiece.

(akta kontroli tom 2, str. 56-65, 263, 267)

W 2020 r. na realizację Programu „Maluch+” wykorzystano 283 272 tys. zł (63,2% zaplanowanych środków)⁵⁸. Ze środków budżetu państwa wykorzystano 183 974 tys. zł (61,6% planu), zaś z Funduszu Pracy – 99 298 tys. zł (66,2% planu). W 2021 r. wykorzystano 235 277 tys. zł (52,3% zaplanowanych środków). Ze środków budżetu państwa wykorzystano 188 371 tys. zł (62,9% planu), zaś z Funduszu Pracy – 58 871 tys. zł (39,2% planu).

(akta kontroli tom 2, str. 363-364)

Dyrektor DSR wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie środków w ramach Programu związane jest przede wszystkim z inwestycyjnym charakterem zadań. Na etapie zawierania umów, beneficjenci rezygnują z różnych przyczyn, zwykle nieprzewidzianych na etapie składania oferty. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji w latach 2020-2021 była epidemia COVID-19 – pojawiły się trudności ze znalezieniem wykonawców prac remontowo-budowlanych, wzrosły ceny materiałów budowlanych czy też pojawiły się z problemy z dostępnością, jak i opóźnieniami w produkcji niektórych towarów.

(akta kontroli tom 2, str. 361-362)

Na realizację Programu w latach 2022-2029 przewidziano ok. 5,5 mld zł ze środków KPO i FERS⁵⁹. Wysokość alokacji oraz kwot jednostkowych na utworzenie jednego miejsca opieki dla poszczególnych źródeł finansowania ustalany był w toku negocjacji prowadzonych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej z udziałem MRiPS z Komisją Europejską. W procesie ustalania kwoty jednostkowej brano pod uwagę m.in. wydatki ponoszone na tworzenie jednego miejsca opieki w ramach poprzednich edycji Programu. W wyliczeniach wzięto pod uwagę również projektowany na lata obowiązywania Programu wskaźnik inflacji. W przypadku środków na funkcjonowanie

⁵⁵ Dz. U. poz. 571, ze zm.

⁵⁶ Dz. U. poz. 190, ze zm.

⁵⁷ Dz. U. poz. 270.

⁵⁸ Na podstawie danych przekazanych przez DSR, zgodnie z przedłożonymi przez wojewodów sprawozdaniami z realizacji Programu „Maluch+” 2020.

⁵⁹ Pozyskanie środków na realizację Programu w latach 2022-2029 nie było przedmiotem kontroli NIK.

przyjęto średni jednostkowy koszt opłat rodziców związany z funkcjonowaniem instytucji w 2019 r., a następnie indeksowano wskaźnikami inflacji do 2025 r., prognozowanymi na moment prowadzenia negocjacji z Komisją Europejską.

(akta kontroli tom 2, str. 353)

2.4. Ogłoszenie Programów

DSR, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MRiPS⁶⁰ był komórką właściwą do opracowania i realizacji resortowych i rządowych programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań dotyczących przygotowywania programów. Opracowanie programów prowadzone było w oparciu o przepisy ustawy o opiece. Program „Maluch+” 2022-2029 w zakresie podziału algorytmem środków KPO i FERS był konsultowany publicznie⁶¹. W toku konsultacji gminy oraz inne podmioty (np. osoby fizyczne prowadzące instytucje opieki) zgłosiły łącznie 55 uwag. Część gmin zwróciła uwagę na brak w Programie modułu w zakresie dofinansowania do bieżącego funkcjonowania instytucji opieki utworzonych przez gminy w ramach poprzednich edycji Programu. Inne zgłoszone uwagi dotyczyły zbyt niskich środków przeznaczonych na tworzenie miejsc opieki⁶².

(akta kontroli tom 1, str.22-23; tom 2, str. 443-447, 452-457)

W edycji 2020 nabory dla modułów 1a, 1b, 2 i 3 zostały ogłoszone 2 października 2019 r., a dla modułu 4 – 6 grudnia 2019 r. W edycji 2021 nabór rozpoczął się 7 września 2020 r., a jego zapowiedź pojawiła się 29 lipca 2020 r. na stronie MRiPS⁶³, co miało dać czas gminom na przygotowanie się.

Treści Programów (edycje 2020 i 2021) zawierały: podstawę prawną i jego cel, adresatów i grupy docelowe, przedmiot Programu, finansowanie, warunki otrzymania i wykorzystania dofinansowania, zasady składania ofert – wymagania formalne, zasady kwalifikowania ofert, zadania podmiotów uczestniczących w realizacji Programu, postanowienia końcowe i załączniki. Natomiast treść Programu dla edycji 2022-2029 zawierała: podstawę prawną, wprowadzenie, adresatów, przeznaczenie dofinansowania, finansowanie, zasady składania ofert – wymagania formalne, zasady oceny wniosków, warunki otrzymania i wykorzystania dofinansowania, zadania podmiotów uczestniczących w realizacji Programu, postanowienia końcowe i załączniki.

(akta kontroli tom 6, str. 352-353, 336-342)

Program „Maluch+” 2021 był dwukrotnie zmieniany po ogłoszeniu. Zmiany dotyczyły wydłużenia terminu na wykorzystanie środków finansowych oraz zmiany zasad związanych z obowiązkiem informacyjno-promocyjnym. Zmiany były wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 oraz na podstawie art. 62 ustawy o opiece w związku z art. 109i ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁴. Zmiany zostały ogłoszone i zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa. Wprowadzone zmiany zostały ogłoszone w terminach umożliwiających ich zastosowanie przez beneficjentów i wojewodów.

(akta kontroli tom 6, str. 18-35)

W latach 2020-2022 DSR udzielał informacji o zasadach Programu. W trakcie kontroli przeprowadzono badanie w zakresie prawidłowości udzielonych odpowiedzi o zasadach Programu i warunkach konkursów, a także dokonywania ich interpretacji.

⁶⁰ § 26 pkt 1 i 2 ust. 1 zarządzenia nr 40 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

⁶¹ Informacje były dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rodzina/konsultacje-algorytmu-podzialu-srodkow-dla-gmin-w-programie-maluch-2022-2029> (Konsultacje algorytmu podziału środków dla gmin w Programie „Maluch+” 2022-2029 - Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej - Portal Gov.pl (www.gov.pl)).

⁶² W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wysokość dofinansowania na jedno tworzone miejsce mogła wynieść do 35 862 zł, w przypadku podmiotów innych niż samorządowe – 12 410 zł.

⁶³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/jeszcze-wiecej-zlobkow-i-klubow-dzieciacych>.

⁶⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 735, ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

Kontrolą objęto próbę 22 pytań i odpowiedzi. Zapytania dotyczyły m.in. finansowania Programu, dochowania okresu trwałości, zmian w Programie w związku z epidemią COVID-19 czy zmiany podmiotu prowadzącego i wpływały m.in. od: urzędów wojewódzkich, urzędów miejskich, klubów dziecięcych i żłobków, a także fundacji⁶⁵. Odpowiedzi były zgodne z ustawą o opiece i zasadami Programów. Odpowiedzi udzielano w terminie od jednego do 72 dni od daty zapytania (średnio 17,9 dni). W przywołanym skrajnym przypadku udzielenia odpowiedzi po 72 dniach pytanie dotyczyło dochowania trwałości utworzonych miejsc opieki. W udzielonej odpowiedzi poinformowano kancelarię prawną, iż Ministerstwo nie prowadzi prac związanych z prowadzeniem zmian w tym zakresie. Dyrektor DSR wyjaśnił, że odpowiedź na pismo w sprawie została udzielona bez zbędnej zwłoki, po uwzględnieniu priorytetowych spraw realizowanych w Departamencie. W omawianych przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom 2, str. 439; tom 5, str. 343-468)

2.5. Wybór ofert i podział środków

W edycjach programu 2020-2021 było po pięć modułów (1a, 1b, 2, 3, 4). W Programie – edycja 2020 złożonych zostało 4063 ofert. Wojewodowie zakwalifikowali 3956 z nich na kwotę 447 253,0 tys. zł⁶⁶. W edycji 2021 złożonych zostało 4272 ofert. Wojewodowie zakwalifikowali 4129 z nich na kwotę 447 265,8 tys. zł⁶⁷.

Wojewodowie w edycjach 2020 i 2021 Programu przekazywali do Ministra zestawienia zakwalifikowanych ofert. W obu edycjach wystąpiły pojedyncze przypadki przekazania zestawień po terminie (cztery dni⁶⁸). Ponadto, w edycji 2020, w przypadku jednego urzędu wojewódzkiego (moduły 1–3), ze zgodą Ministerstwa, przesłano ofertę w wydłużonym terminie, a w edycji 2021 przedłużono termin dla dwóch urzędów wojewódzkich (moduł 3).

W edycji 2021, po przekazaniu przez wojewodów do Ministerstwa wykazu ofert pozostawionych bez rozpatrzenia oraz odrzuconych, w piśmie z 22 grudnia 2020 r.⁶⁹ Minister poinformował wszystkich wojewodów o możliwości składania przez wojewodów wniosków, które zostały złożone po terminie, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu. Opis zawarto w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli tom 6, str. 5, 36-38, 179-182, 250-251, 368)

Oferty w edycji 2020-2021 były kwalifikowane przez wojewodów. W przypadku pozytywnie rozpatrzonych ofert, wojewoda nie musiał przekazywać uzasadnień do Ministerstwa. W przypadku ofert odrzuconych lub pozostawionych bez rozpatrzenia Minister nie powołał komisji do dokonania wyboru beneficjentów spośród ofert zakwalifikowanych przez wojewodów we wszystkich modułach. W programach nie przewidywano konieczności tworzenia komisji i zespołów do kwalifikowania ofert w Ministerstwie, z uwagi na to że oferty rozpatrywane były przez wojewodów. Ministerstwo, w razie wątpliwości zwracało się o ponowne rozpatrzenie wniosków i złożenie dodatkowych wyjaśnień w zakresie ostatecznie odrzuconych podmiotów.

(akta kontroli tom 6, str. 5-6; płyta CD tom 2, str. 496)

⁶⁵ W przypadku urzędów wojewódzkich zapytania dotyczyły m. in.: wydatków kwalifikowalnych, przekształcenia klubu dziecięcego w żłobek, zmiany kosztorysu, dochowania okresu trwałości, zmiany podmiotu prowadzącego instytucję.

⁶⁶ W module 1a – 113 ofert na 79 414,4 tys. zł; w module 1b – 93 oferty na 75 447,1 tys. zł; w module 2 – 721 oferty na 42 407,5 tys. zł; w module 3 – 611 ofert na 150 328,1 tys. zł; w module 4 – 2418 ofert na 99 656,0 tys. zł.

⁶⁷ W module 1a – 102 oferty na 81 579,1 tys. zł; w module 1b – 88 ofert na 84 253,1 tys. zł; w module 2 – 819 ofert na 30 152,5 tys. zł; w module 3 – 600 ofert na 182 764,6 tys. zł; w module 4 – 2520 ofert na 68 516,6 tys. zł.

⁶⁸ Podkarpacki Urząd Wojewódzki w edycji 2020 i Pomorski Urząd Wojewódzki w edycji 2021.

⁶⁹ Nr pisma: DSR-V.72.27.33.2020.DM.

Kontrolą objęto wybraną losowo próbę 30 zestawień ofert wybranych modułów⁷⁰ przekazanych przez wojewodów (po 15 dla edycji Programu 2020⁷¹ i 2021⁷²). Zakres badania obejmował tryb wyboru ofert. Stwierdzono, że w pięciu przypadkach w edycji 2020 i w siedmiu przypadkach edycji 2021, po złożeniu ofert, były one modyfikowane na wniosek Ministerstwa. Zmiany dotyczyły aktualizacji list (zwiększenia liczby podmiotów). W omawianym zakresie, poza nieprawidłowością w pkt 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom 6 str. 368-369; płyta CD tom 2, str. 496)

Minister dla każdej edycji Programu dokonywał podziału środków⁷³ na podmioty pozytywnie ocenione przez urzędy wojewódzkie i mógł, uwzględniając kryteria określone w pkt 8.6-8.9 (edycja 2020) i pkt 8.7-8.10 (edycja 2021) Programu, wprowadzić zmiany. Żadna z ofert nie została jednak odrzucona. Dodać należy, że Minister korzystał z postanowień pkt 8.2 Programu⁷⁴ odnośnie dodatkowych wyjaśnień w zarówno w edycji 2020 jak i 2021.

(akta kontroli tom 6, str. 5-6, 361-368, płyta CD tom 2, str. 496)

Nie określano limitów wydatków na poszczególne moduły, poza limitem na cały Program. W pierwszej kolejności środki przyznawane były jednostkom samorządu terytorialnego, a w drugiej podmiotom innym niż jednostki samorządowe – podział ten wynikał z pkt 5.1.3. Programu edycji 2020 i edycji 2021. Decyzję o podziale środków podejmował Minister Rodziny i Polityki Społecznej, na podstawie propozycji przygotowanej przez Departament Polityki Rodzinnej, odpowiedzialny za realizację programu w Ministerstwie, w uzgodnieniu z Departamentem Funduszy oraz Departamentem Budżetu, odpowiedzialnymi za środki finansowe znajdujące się albo w Funduszu Pracy albo w rezerwie celowej.

(akta kontroli tom 6, str. 312-335, płyta CD tom 2, str. 496)

Nie wystąpiły przypadki udzielenia dofinansowania beneficjentów w kwocie wyższej niż było to przewidziane w Programie. W każdej edycji Programu określona została kwota jaką można było uzyskać na tworzenie jednego miejsca opieki⁷⁵.

(akta kontroli tom 6, str. 320, płyta CD tom 2, str. 496)

Ogłoszenie wyników konkursu zostało podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej MRiPS. W edycji 2020, zgodnie z pkt 8.11. Programu, ogłoszenie dla wszystkich modułów, z podziałem na beneficjentów, podano w terminie do 6 tygodni od terminu przekazania przez wojewodów listy ofert zakwalifikowanych⁷⁶, z wyjątkiem modułu 2, w którym Minister przedłużył⁷⁷ termin na 28 lutego 2020 r.⁷⁸. Zgodnie z pkt

⁷⁰ Dla edycji 2020 – moduły: 1a, 1b, 2, 3 i 4. Dla edycji 2021 – moduły: 1b, 2, 3 i 4.

⁷¹ Dotyczyło to wojewodów: lubelskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, małopolskiego, mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego.

⁷² Dotyczyło to wojewodów: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, opolskiego, pomorskiego, dolnośląskiego, podlaskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

⁷³ Minister po zebraniu informacji od wojewodów, o których mowa w pkt 8.5 Programu, podejmował decyzję co do zakresu (wyboru modułu lub modułów), sposobu podziału środków przeznaczonych na Program (wykorzystania kryteriów wskazanych w pkt 8.6-8.9 Programu i przypisania im wag) i kwot dofinansowania.

⁷⁴ Określone w programie w pkt 8.2.

⁷⁵ W edycji 2020 wysokość dofinansowania wynosiła: dla modułu 1a w przypadku wydatków na tworzenie miejsc: nie więcej niż 33 000 zł na 1 nowo tworzone miejsce w żłobku lub klubie dziecięcym oraz nie więcej niż 5000 zł na 1 nowo tworzone miejsce u dziennego opiekuna; dla modułu 1b wielkości te wynosiły 25 000 zł i 5000 zł; dla modułu 3 – 10 000 zł i 5000 zł. W edycji 2021 wysokość dofinansowania wynosiła: dla modułu 1a w przypadku wydatków na tworzenie miejsc: nie więcej niż 33 000 zł na 1 nowo tworzone miejsce w żłobku lub klubie dziecięcym oraz nie więcej niż 5000 zł na 1 nowo tworzone miejsce u dziennego opiekuna; dla modułu 1b wielkości te wynosiły 30 000 zł i 5000 zł; dla modułu 3 – 10 000 zł i 5000 zł.

⁷⁶ Dla modułu 1a, 1b, 2, 3 do 29 stycznia 2020 r. Dla modułu 4 do 27 marca 2020 r. (wg wycień zapisów w programie) / do 14 lutego 2020 r. (wg informacji podanej na stronie Ministerstwa w ogłoszeniu: <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-2020---modul-4>).

⁷⁷ W komunikacie Ministra odnośnie przedłużenia nie wskazano podstawy prawnej.

⁷⁸ <https://www.gov.pl/web/rodzina/zmiana-terminu-ogloszenia-wynikow-konkursu-maluch-2020-dla-modulow-na-dofinansowanie-do-funkcjonowania-miejsc-opieki-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3-modul-2-i-4>.

8.11. Programu, ogłoszenie wyników miało nastąpić jednocześnie dla wszystkich modułów, z podziałem na beneficjentów, do 6 tygodni od terminu przekazania przez wojewodów listy ofert zakwalifikowanych (zostały przekazane 18 grudnia 2019 r.) Tym samym wyniki powinny być opublikowane w nieprzekraczalnym terminie do 29 stycznia 2020 r. Dyrektor DSR wyjaśnił, że w związku z faktem, że moduł 4 został ogłoszony w późniejszym terminie i z terminem rozstrzygnięcia konkursu do 14 lutego 2020 r., przesunięto rozstrzygnięcia modułu 2 na ten sam termin co modułu 4 ze względu na podobny charakter tych środków.

W edycji 2021, zgodnie z pkt 8.12 Programu, wyniki miały zostać ogłoszone dla modułu 1 do 27 listopada 2020 r. oraz dla modułów 2-4 do 15 stycznia 2021 r. Wyniki dla modułów 1a i 1b w edycji 2021 opublikowano i wysłano do wojewodów 15 stycznia 2021 r., mimo iż powinny zostać opublikowane do 27 listopada 2020 r. W wyjaśnieniach, Dyrektor DSR podał, że w związku z faktem, że w przypadku innych modułów niż moduł 1 a i 1 b podmioty mogły wnioskować do 6 listopada 2020 r., przesunięto rozstrzygnięcie dotyczącego wysokości dofinansowania do funkcjonowania nowoutworzonych miejsc w modułach 1 a i 1b na ten sam termin co pozostałych modułów ze względu na podobne przeznaczenie środków w część modułu 1 a i 1b na funkcjonowanie, moduł 2 i 4 oraz priorytetowe traktowanie zadań związanych z tworzeniem nowych miejsc.

(akta kontroli tom 6, str. 368, 373-375)

MRiPS prowadziło monitoring realizacji programu wraz z zbieraniem informacji o ofertach, których realizacja była zagrożona. W edycji 2020 zostało opracowane Zestawienie na podstawie danych przekazywanych przez UW do edycji 2020. Z realizacji programu edycji 2021, sporządzono sprawozdania UW, w których wskazane są powody rezygnacji podmiotów.

(akta kontroli tom 6, str. 327-329, płyta CD tom 2, str. 496)

W edycji Programu 2020 i 2021 niewykorzystane środki z rezerwy celowej w wysokości 16 613,2 tys. zł w 2020 r. i 21 683,6 tys. zł w 2021 r. zostały rozdysponowane na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Środki zostały uruchomione zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez wojewodów w formie dotacji celowych w 2020 r. dla gmin, w których instytucje opieki ucierpiały na skutek powodzi lub podtopień, które miały miejsce w czerwcu 2020 r., a w 2021 r. na dofinansowanie do funkcjonowania miejsc opieki będących beneficjentami modułu 2.

(akta kontroli tom 6, str. 179-182)

Odrzucenie wniosku w wyniku oceny Ministra nie podległo procedurom odwoławczym⁷⁹.

(akta kontroli tom 6, str. 6)

2.6. Zawarcie umów z wojewodami

W latach 2020-2021 Minister na podstawie art. 109i ust. 1-3 ustawy o promocji zatrudnienia oraz art. 62 ust. 1 i 4 ustawy o opiece, zawierał z wojewodami umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków Funduszu Pracy.

(akta kontroli tom 3, str. 63-147)

W 2020 r. na realizację zadań w ramach modułu 1a, 1b, 3 i 4 Programu Minister zawarł z wojewodami 16 umów na łączną kwotę 149 522 tys. zł (99,6% środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na Program). W 2021 r. na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu Minister zawarł z wojewodami 16 umów na łączną kwotę 140 242 tys. zł (93,6% środków z Funduszu Pracy). Zgodnie z postanowieniami Programu⁸⁰ ramowe wzory umów w sprawie wysokości i trybu przekazania środków Funduszu Pracy

⁷⁹ Pkt 8.12 – edycja 2020, pkt 8.13 – edycja 2021 oraz z punkt 7.9 – edycja 2022–2029.

⁸⁰ Pkt 5.1.5 Programu obu edycji.

stanowiły załącznik do danej edycji Programu⁸¹. Wobec powyższego umowy miały być zawierane na określonym dla danej edycji wzorze. Umowa określała wysokość i tryb przekazywania środków z Funduszu Pracy z przeznaczeniem na realizację zadań w ramach Programu „Maluch+”. Zgodnie z wzorem umowy, Minister miał możliwość przeprowadzenia kontroli wydatkowanych środków Funduszu Pracy.

Badanie przeprowadzono na próbie sześciu umów zawartych z wojewodami w latach 2020-2021⁸² w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Pracy na dofinansowanie zadań w ramach Programu w zakresie trybu i sposobu przekazywania środków. Łączna kwota, na jaką zostały zawarte umowy poddane szczegółowej analizie wyniosła: w 2020 r. – 43 213 tys. zł (28,9% wszystkich umów), w 2021 r. – 79 952 tys. zł (57% wszystkich umów). Badana próba dotyczyła trzech umów zawartych w 2020 i trzech umów z 2021 r. o najwyższych kwotach dofinansowania.

(akta kontroli tom 3, str. 63, 110-111)

W przypadku umów zawieranych w ramach edycji Programu „Maluch+” 2020 Minister dokonał zmiany w treści podpisanej umowy w stosunku do wzoru, która dotyczyła § 3 ust. 3 i § 4. Polegała ona na tym, że w § 3 ust. 3 odniesienie do § 6, w którym mowa, że w zakresie nieuregulowanym umową mają zastosowanie przepisy Kodeksu Cywilnego⁸³, ustawy o promocji zatrudnienia, ufp, zastąpiono odniesieniem do § 5, tj. że wszelkie zmiany umowy wymagają dla swojej ważności formy pisemnej w drodze aneksu do umowy. W § 4 dotyczącym kontroli przeprowadzanej przez Ministra na podstawie artykułu 109i ustawy o promocji zatrudnienia zastąpiono art. 118a ww. ustawy. Rozbieżności wynikały z wejścia w życie nowelizacji przepisów ustawy o opiece (art. 74a) umożliwiających zmianę terminu wykorzystania środków Funduszu Pracy w edycji 2020 oraz zmiany dysponenta Funduszu Pracy⁸⁴.

(akta kontroli tom 3, str. 112-142)

Umowy z wojewodami w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Pracy na dofinansowanie zadań w ramach Programu Minister zawierał po ogłoszeniu wyników konkursu dla poszczególnych modułów i opublikowaniu ich na stronie internetowej. NIK wskazuje na to, że ogłoszenie wyników konkursu dla modułu 3 w edycji 2021⁸⁵ nastąpiło 15 stycznia 2021 r. Zatem, zgodnie z Programem beneficjenci w terminie do 26 stycznia 2021 r.⁸⁶ powinni złożyć oświadczenia o przyjęciu środków na realizację zadania. Następnie wojewodowie w terminie do 9 lutego 2021 r. przesyłać do MRiPS podział środków na paragrafy klasyfikacji budżetowej lub informację o wysokości wnioskowanych środków z Funduszu Pracy⁸⁷.

Umowy z wojewodami w ramach Programu na 2021 r. Minister zawierał 17 czerwca 2021 r., zatem po upływie czterech miesięcy od dnia otrzymania informacji o wysokości wnioskowanych środków z Funduszu Pracy. Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśnił, że przyczyną tak długiego procesu podpisywania umów była zmiana dysponenta środków Funduszu Pracy, która nastąpiła w dniu 7 października 2020 r. W jej rezultacie dział administracji rządowej – Praca, został przeniesiony do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, a ministrowie obu resortów podpisali 24 marca 2021 r. porozumienie w sprawie przekazania i rozliczania

⁸¹ Załącznik nr 7 w edycji Programu 2020 i załącznik nr 9 w edycji Programu 2021.

⁸² 1/FP/Maluch+2020, 5/FP/Maluch+2020, 7/FP/Maluch+2020, 1/FP/Maluch+2021, 11/FP/Maluch+2021, 12/FP/Maluch+2021. Do analizy wybrano umowy o najwyższej wartości.

⁸³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

⁸⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz.U. z 2020 r. poz. 1718, ze zm.).

⁸⁵ W edycji 2021 ze środków Funduszu Pracy dofinansowano moduł 3.

⁸⁶ Pkt 6.1.1 Programu.

⁸⁷ Pkt 6.1.13 Programu.

środków Funduszu Pracy przeznaczonych na realizację Programu⁸⁸. Zmiany dysponenta Funduszu nie przewidziano na etapie ogłaszania programu edycji 2021. W edycji 2020 Minister określił logo Programu oraz wzory materiałów (tabliczek i naklejek) informujących o dofinansowaniu z programu, które przekazano wojewodom do rozdysponowywania pomiędzy beneficjentów. W edycji 2020 materiały informacyjno-promocyjne zostały wyprodukowane z budżetu Ministerstwa w odpowiedzi na zapotrzebowanie zebrane uprzednio od wojewodów, a następnie przekazane wojewodom.

(akta kontroli tom 3, str. 286-294, 307-308)

W edycji Programu 2021 Minister na mocy art. 62 ustawy o opiece w związku z art. 109i ustawy o promocji zatrudnienia, ogłosił 26 kwietnia 2021 r. zmianę Programu dotyczącą dysponenta Funduszu Pracy i realizacji obowiązku informacyjnego przez beneficjentów. Realizacja obowiązku informacyjnego została powierzona do wykonania beneficjentom w ramach wkładu własnego oraz w oparciu o przepisy art. 35a-35d ufp. Na stronie internetowej resortu Minister zamieścił w formie załączników logo Programu „Maluch+” (załącznik nr 30) i logo Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (załącznik nr 31) z możliwością pobrania i wykorzystania przez beneficjentów.

(akta kontroli tom 3, str. 295-308)

Zgodnie z art. 62 ust. 5 ustawy o opiece środki Funduszu Pracy miały być przyznawane beneficjentom przez wojewodów po uzgodnieniu z Ministrem. Warunki otrzymania dofinansowania określone w Programie „Maluch+” edycje 2020 i 2021⁸⁹ wskazywały, że umowy wojewodowie powinni zawierać z beneficjentami niezwłocznie i nie później niż w terminie do trzech miesięcy po uzyskaniu środków na realizację Programu z zastrzeżeniem, że beneficjent przedłożył komplet spójnych i poprawnych dokumentów do ich zawarcia⁹⁰. Natomiast w przypadku nie zawarcia umów o przekazanie dofinansowania w powyższym terminie wynikającym z postanowienia Programu wojewoda miał obowiązek przedstawienia Ministrowi wyjaśnień oraz planu działania mającego usprawniać proces zawierania umów. Jednocześnie Minister miał możliwość zgłoszenia uwag i poprawek do przedstawionego planu działania⁹¹.

W latach 2020-2021 Minister pozyskiwał od wojewodów informacje w zakresie stanu realizacji zadań Programu, w tym zagrożeń realizacji zadań oraz przyczyn rezygnacji beneficjentów z dofinansowania w ramach Programu. W 2020 r. Minister skierował do wojewodów pismo w związku z monitorowaniem realizacji Programu „Maluch+” 2020. Pismo dotyczyło przekazania sprawozdania w zakresie liczby instytucji biorących udział w Programie edycji 2020, w tym liczby instytucji, które wycofały się z realizacji zadań Programu wraz z podaniem przyczyn oraz liczby instytucji w przypadku których realizacja zadania do końca 2020 r. jest zagrożona. Sprawozdanie uwzględniało również stan zawierania umów w sprawie przekazania dofinansowania⁹².

W edycji 2021 monitorowanie realizacji zadań Programu polegało na pozyskiwaniu od wojewodów miesięcznych sprawozdań zawierających m.in. informację o podmiotach, które zrezygnowały z dofinansowania, w tym o przyczynach rezygnacji.

W latach 2020-2021 nie wystąpiły przypadki, w których wojewodowie przedkładali Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej wyjaśnienia w zakresie występowania opóźnień w podpisywaniu umów. Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśnił, że w toku realizacji Programu „Maluch+” edycje 2020 i 2021 wojewodowie zawierali

⁸⁸ Zmiana brzmienia pkt. 5.1.5 Programu edycji 2021.

⁸⁹ Pkt. 6.1 Programu obu edycji.

⁹⁰ Pkt. 6.1.6. Programu obu edycji.

⁹¹ Pkt. 6.1.9 Programu edycji 2021.

⁹² Według stanu na dzień 30 października 2020 r.

z beneficjentami umowy o przekazanie dofinansowania pod warunkiem złożenia przez beneficjentów wszystkich niezbędnych do zawarcia umowy prawidłowo wypełnionych dokumentów⁹³. Przyczynami opóźnień były problemy w dostarczaniu dokumentów przez beneficjentów, stan epidemii, konieczność wniesienia wadium. Wyjaśnienia wskazują, że przyczyny opóźnień w podpisywaniu umów występowały z przyczyn leżących po stronie beneficjentów i niezależnych od działania wojewodów. Nie mniej jednak występowały przypadki w których wojewodowie zawierali umowy w terminie późniejszym niż określony w Programie, a sprawozdania nie zawierały informacji czy zostały one w ogóle zawarte.

(akta kontroli tom 3, str. 324)

W 2020 r. z dofinansowania wycofało się łącznie 21 jednostek samorządowych (moduł 1a i 1b) oraz 261 podmiotów niepublicznych (moduł 3 i 4). W 23,4% przyczyną rezygnacji podmiotów niepublicznych była epidemia Covid-19, inne przyczyny stanowiły 40,2% rezygnacji, a w 29,1% podmioty rezygnujące nie wskazały przyczyn. W przypadku jednostek samorządowych problemy związane z Covid-19 spowodowały rezygnację 14,2% jednostek. Inne przyczyny stanowiły 57,1%, a brak informacji o przyczynach rezygnacji dotyczył 28,5% jednostek.

(akta kontroli: płyta CD tom 2, str. 496)

W 2021 r. z realizacji zadania w ramach wszystkich modułów programu zrezygnowało łącznie 578 podmiotów. Z modułu 3 dofinansowywanego ze środków Funduszu Pracy zrezygnowało 200 podmiotów⁹⁴ (34,6% wszystkich rezygnacji), a najczęściej występującymi przyczynami były problemy związane z wynajmem i adaptacją lokalu przeznaczonego na prowadzenie instytucji opieki (37,5% rezygnacji). Z powodu za niskiej kwoty dofinansowania zrezygnowało 11,5% beneficjentów, a problemy związane z pandemią Covid-19 wpłynęły na rezygnację 9% beneficjentów. Rezygnacje były spowodowane również niewystarczającymi środkami własnymi, otrzymaniem dofinansowania z innego źródła, niedostarczeniem dokumentacji stanowiącej integralną część umowy, trudnościami w uzyskaniu gwarancji bankowych, a także przedłużającą się procedurą zawarcia umowy o przekazanie dofinansowania.

W pozostałych modułach rezygnacje beneficjentów z realizacji zadań programu edycji 2021 były następujące. W module 1a rezygnacje złożyło 11, a w module 1b osiem jednostek samorządu terytorialnego. Najczęstszymi przyczynami rezygnacji w ramach modułu 1a były niewystarczające środki na wkład własny oraz związane z wykonaniem dokumentacji projektowej. Przyczynami rezygnacji w ramach modułu 1b były: za niska kwota przyznanego dofinansowania, otrzymanie przez gminę dofinansowania z innego źródła, zbyt krótki czas na realizację zadania, opóźnienia procedury przetargowej uniemożliwiające realizację zadania. W module 2 rezygnację z zadania złożyły cztery jednostki głównie z powodu za niskiej kwoty przyznanego dofinansowania, konieczności wniesienia zabezpieczenia, niewystarczających środków na wkład własny oraz opóźnień w realizacji inwestycji. Rezygnacji z zadania w ramach modułu 4 programu dokonało 355 podmiotów niepublicznych, co stanowi 61,4% wszystkich rezygnacji w edycji 2021. Przyczyną rezygnacji deklarowaną przez 131 podmiotów (36,9% rezygnujących beneficjentów) była za niska kwota przyznanego dofinansowania.

(akta kontroli płyta CD tom 2, str. 496)

W edycji Programu „Maluch+” 2022-2029 w 2023 r. z dofinansowania na etapie podpisywania oświadczeń o przyjęciu dotacji zrezygnowało 64 jednostki samorządu terytorialnego i 155 podmiotów niepublicznych. Przyczyną rezygnacji w przypadku

⁹³ Pkt. 6.1.11 Programu obu edycji.

⁹⁴ Dotyczy wszystkich województw.

42,1% jednostek samorządowych była zbyt niska kwota przyznanego dofinansowania, w 18,7% konieczność zapewnienia trwałości utworzonych miejsc opieki. Brak lokalu, brak zainteresowania ze strony mieszkańców oraz niezłożenie oświadczenia o przyjęciu dofinansowania stanowiły łącznie 32,7% rezygnacji. Podmioty niepubliczne najczęściej rezygnowały nie podając powodu i obejmowało to 22,5% wszystkich rezygnacji. Innymi najczęściej występującymi przyczynami rezygnacji było niezłożenie oświadczenia o przyjęciu środków (13,5%) oraz zapewnienie trwałości utworzonych miejsc opieki (12,9%). Pozostałe przyczyny dotyczyły m.in. konieczności wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy (11,6%) oraz braku lokalu (10,9%).

(akta kontroli płyta CD tom 2, str. 496)

2.7. Monitoring i sprawozdawczość z realizacji Programu

Zgodnie z pkt 9.1. Programu – edycje 2020 i 2021, do zadań Ministra należało monitorowanie ciągłości i terminowości realizacji zadań przez wojewodów oraz ciągłości realizacji zadań finansowanych z Programu. Program nie definiował sposobu prowadzenia przez Ministra monitoringu ani też jego formy. Również umowy zawierane z wojewodami w sprawie przekazania środków Funduszu Pracy nie określały sposobu monitorowania wykorzystania środków.

W 2020 r. na prośbę Dyrektora DSR urzędy wojewódzkie składały sprawozdania dotyczące stanu zawierania umów w ramach Programu. Sprawozdania te zawierały informację o liczbie zawartych umów, liczbie umów pozostałych do zawarcia oraz datach rozpoczęcia oraz przewidywanego zakończenia podpisywania umów. Ponadto, w trakcie realizacji danej edycji Programu wojewodowie przekazywali informację o instytucjach, które zrezygnowały z udziału w Programie lub były zagrożone wycofaniem się z tej edycji Programu.

(akta kontroli tom 2, str. 227-239; tom 6, str. 324)

W trakcie realizacji Programu – edycja 2021 Dyrektor DSR zobligował urzędy wojewódzkie do przesyłania comiesięcznych sprawozdań z postępów realizacji Programu⁹⁵. Comiesięczne sprawozdania sporządzane były z wykorzystaniem wzoru sprawozdania wojewódzkiego końcowego, stanowiącego załącznik nr 29 do Programu – edycja 2021. Urzędy wojewódzkie składały sprawozdania począwszy od czerwca, według stanu na ostatni dzień danego miesiąca. W sprawozdaniach wojewodowie wykazywali m.in. informację o kwotach na jakie zostały zawarte umowy, jak też wskazywali przyczyny rezygnacji beneficjentów. Nie wskazywali natomiast, jak w roku poprzedzającym, stanu zawierania umów poprzez określenie m.in. terminów początkowych i końcowych zawierania umów. Dyrektor DSR wyjaśnił, że monitorowanie powstania nowych miejsc dokonywane było przez wojewodów poprzez kontrolę realizacji warunków umowy. Zebrane informacje dotyczące instytucji opieki przekazywane były następnie do Ministerstwa w formie sprawozdania z realizacji Programu.

(akta kontroli tom 2, str. 240-252)

Wojewodowie przekazywali sprawozdania z realizacji Programu według stanu na dzień 1 kwietnia. DSR nie posiadał korespondencji w zakresie korekt sprawozdań, jak też ich weryfikacji ponieważ dokonywano ich w trybie roboczym – pracownicy DSR kontaktowali się bezpośrednio z pracownikami urzędów wojewódzkich.

W wyniku realizacji zadań w 2020 r. łącznie utworzono 13 227 miejsc opieki z 24 835 ujętych w ogłoszonych wynikach⁹⁶ (53,2%), w tym w zakresie moduły 1a – 2272 miejsc (82,3% zaplanowanych), moduły 1b – 2947 (78,7%), moduły 3 – 8008 (43,7%).

⁹⁵ Pismo DSR-V.72.1.47.2021.KK z dnia 15 czerwca 2021 r.

⁹⁶ W zakresie moduły 1a, 1b i 3.

Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 67 833 miejsc opieki⁹⁷ spośród 89 976 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (75,4%).

W wyniku realizacji Programu w 2021 r. utworzono 9155 miejsc opieki z 25 185 ujętych w ogłoszonych wynikach (36,4%), w tym w zakresie modułu 1a – 1341 miejsc (49,4% zaplanowanych), moduł 1b – 2198 (63,1%), moduł 3 – 5616 miejsc (29,6%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 70 966 miejsc opieki spośród 99 973 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (71%).

Tak znacząco niższe wykonanie zadań w ramach Programu, w stosunku do zadań ujętych w ogłoszeniach wyników, spowodowane było rezygnacjami beneficjentów (szczególnie w zakresie modułu 3) na etapie składania oświadczeń o przyjęciu dofinansowania, ale i rezygnacjami z zawierania umów.

W związku z epidemią COVID-19, w ramach Programu – edycja 2020 realizacja zadań dotyczących utworzenia 141 instytucji (5557 miejsc) została przeniesiona na 2021 r. Z ww. zadań utworzono 100 instytucji na 4034 miejsca. W ramach edycji na 2021 r. beneficjenci przenieśli realizację zadań dotyczących utworzenia 5398 miejsc na 2022 r. – w rezultacie utworzonych zostało 3451 miejsc.

(akta kontroli tom 2, str. 266)

Sprawozdanie zbiorcze z realizacji Programu – edycje 2020 i 2021 zostało sporządzone jako część sprawozdania z realizacji ustawy o opiece, odpowiednio za lata 2020 i 2021. Sprawozdanie było sporządzone w oparciu o dane przekazane przez wojewodów, w tym m.in. liczbę miejsc utworzonych w instytucjach opieki, liczbę dofinansowanych miejsc już funkcjonujących, informację o środkach wykorzystanych. Nie odnoszono się w nim do celu Programu, tj. czy został on w danym roku zrealizowany. Poza wskazaniem o kontynuacji Programu w kolejnych latach, w sprawozdaniu nie formułowano innych uwag i wniosków. NIK zauważa, że brak odniesienia w sprawozdaniach m.in. do przyczyn rezygnacji beneficjentów z otrzymanego dofinansowania świadczyło o niepełnej informacji przedkładanej Radzie Ministrów, a następnie Sejmowi i Senatowi.

(akta kontroli tom 1, str. 144-243)

Zgodnie z Programem – edycja 2020 i 2021, podmiot objęty dofinansowaniem był zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki powstałych ze środków Programu przez okres 5 lat⁹⁸. Minister nie monitorował trwałości zadań realizowanych w ramach Programu. Dyrektor DSR wyjaśnił, że monitorowanie trwałości należy do zadań wojewody. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę nadzór Ministra nad całością Programu, to zasadne byłoby pozyskiwanie informacji dotyczących liczby instytucji, które nie dochowały trwałości wraz z przyczynami takiego stanu.

(akta kontroli tom 2, str. 423)

2.8. Nadzór nad realizacją Programu

Minister jako odpowiedzialny za realizację Programu sprawował nadzór nad całością Programu. Ponadto, zadanie nadzoru nad realizacją Programu w województwie zostało przypisane wojewodzie⁹⁹. W ramach nadzoru Minister m.in. monitorował stan wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu, jak też pozyskiwał i weryfikował sprawozdania wojewódzkie (zarówno składane w toku realizacji Programu w danym roku, jak też sprawozdania końcowe). NIK zauważa jednak, że brak określenia mierników realizacji celu Programu w latach 2020-2021 uniemożliwił skuteczny nadzór nad jego realizacją, w tym ocenę czy cel Programu został osiągnięty w danym roku.

⁹⁷ Dotyczy modułu 2 i 4.

⁹⁸ Pkt 6.3.1. Programu – edycje 2020 i 2021.

⁹⁹ Pkt 9.2 Programu – edycje 2020 i 2021 i pkt 9.2.16 Programu 2022-2029.

W latach 2020-2022 nie przeprowadzano kontroli u wojewodów w zakresie wydatkowania środków z Funduszu Pracy na realizację Programu Maluch+ lub innych programów związanych z rozwojem systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Biuro Kontroli i Audytu MRiPS (BKA) przeprowadzało kontrole na podstawie rocznego planu kontroli, który był tworzony na początku każdego roku na dany rok bieżący. Plan kontroli opracowywany był na podstawie propozycji zagadnień, o które BKA występuje do komórek MRiPS w końcu roku poprzedzającego rok, na który tworzony był plan, a także na podstawie priorytetów zgłoszonych przez KPRM na podstawie art. 8 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁰⁰ oraz w oparciu o inne czynniki ryzyka. W latach 2020-2022 r. programy związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym Program „Maluch+” nie zostały włączone do planów kontroli wewnętrznych oraz planów kontroli zewnętrznych, co wynikało z przeprowadzonych analiz ryzyka.

(akta kontroli tom 6, str. 247, 274-275)

W latach 2020-2021 do MRiPS nie wpływały skargi dotyczące realizacji Programu przez wojewodów lub poszczególnych beneficjentów. W 2022 r. wpłynęła jedna skarga na działanie Wojewody Śląskiego związane z dofinansowaniem instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach Resortowego programu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2020 i 2021 – udzielono odpowiedzi skarżącemu (skarga niezasadna).

(akta kontroli tom 2, str. 464-465)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie przeprowadzano audytu realizacji Programu „Maluch+.

(akta kontroli tom 2, str. 464)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Programie „Maluch+” – edycja 2020 i 2021 nie przyjęto mierników, określających wartość bazową i wartość docelową, tak aby pozwoliły one zweryfikować czy cel Programu został zrealizowany. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom 2, str. 275-319)

Dyrektor DSR wyjaśnił, że wskaźnik wykonania zadań w ramach Programu (m.in. poziom užłobkowania) został ujęty w strategiach, w których wskazano Program jako wsparcie samorządów gminnych w organizacji miejsc opieki, a także jako zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki, aby rodzice mogli powrócić na rynek pracy. Monitorowanie realizacji celu Programu odbywało się poprzez sprawozdania zbiorcze składane przez wojewodów.

(akta kontroli tom 2, str. 368)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Przede wszystkim celem Programu było zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w klubach, żłobkach i u dziennych opiekunów, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki, a także podwyższenie standardów opieki. Miernik przyjęty w SRKL odnosił się do odsetka dzieci w wieku 1-2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej, przy czym w tym przypadku uwzględniano również dzieci znajdujące się pod opieką niań. W przypadku SOR miernik który został przyjęty to odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej. Zatem mierników przyjętych w obu dokumentach nie można powiązać z celem Programu, bowiem nie odnoszą się one do dostępności terytorialnej czy finansowej miejsc opieki, dostępności miejsc dla

¹⁰⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

dzieci niepełnosprawnych czy podnoszenia standardów opieki. Zgodnie z pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰¹ monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników. Aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel Programu został zrealizowany, do każdego celu powinien być określony miernik. Miernik powinien umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu, odnosić się do rezultatu jaki ma być osiągnięty oraz bazować na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach¹⁰².

2. Program edycja 2021 został opracowany bez współpracy z wojewodami, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 ustawy o opiece.

Dyrektor DSR wyjaśnił, że poinformowano wojewodów o planowanym ogłoszeniu Programu, natomiast nie konsultowano jego treści ze względu na fakt, że Program w tej edycji nie zawierał wielu zmian względem edycji poprzedniej. Ponadto, z treści Programu nie wynikał obowiązek jego opracowania we współpracy z wojewodami, bowiem pkt 9.1 Programu określił zadanie związane z jego opracowaniem jako samodzielne zadanie Ministra.

(akta kontroli tom 2, str. 369-370)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Obowiązek opracowania programów, powinien się odbywać we współpracy z wojewodą, co jednoznacznie wynika z art. 62 ust. 1 ustawy o opiece. Argument, że Program w tej edycji nie zawierał wielu zmian względem edycji poprzednie niewiele wnosi. Wojewodowie, ze względu na swoje doświadczenia w realizacji Programu, mogli mieć bowiem odmienne spostrzeżenia i uwagi co do jego treści, co potwierdza kolejna wersja Programu na lata 2022-2029. Wojewodowie zgłosili do niej ponad 500 uwag, z których prawie 200 zostało uwzględnionych.

3. W piśmie z dnia 22 grudnia 2020r.¹⁰³ Minister poinformował wojewodów o możliwości składania przez wojewodów wniosków, które zostały złożone po terminie, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu. Pismo zostało skierowane w trybie pkt. 8.4.¹⁰⁴ w związku z pkt. 8.6.¹⁰⁵ Programu „Maluch+” 2021. Z przywołanych wyżej uregulowań zasad Programu nie wynika możliwość przywrócenia terminu. I tak w przypadku edycji 2021, oferty musiały być złożone¹⁰⁶ przed upływem terminu wskazanego w pkt 7.2.4., tj. w ramach modułu 1 oferty można było składać w okresie od 7 września do 16 października 2020 r., a w ramach modułów 2-4 w okresie od 7 września do 6 listopada 2020 r. W konsekwencji, część ofert pierwotnie odrzuconych przez wojewodów¹⁰⁷, została jednak przez nich zakwalifikowana i uwzględniana przez Ministra.

¹⁰¹ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF nr 15, poz. 84).

¹⁰² Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. U. MF poz. 56).

¹⁰³ DSR-V.72.27.33.2020.DM

¹⁰⁴ Punkt 8.4. „Ministerstwo w terminie 5 dni roboczych dokonuje akceptacji listy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych. W sytuacji braku akceptacji ww. listy urząd wojewódzki ma 7 dni roboczych na wezwanie beneficjenta do korekty, uzupełnienia, wyjaśnienia informacji zawartych w ofercie i załącznikach oraz na przekazanie do Ministerstwa zaktualizowanej listy ofert zakwalifikowanych do postępowania konkursowego oraz listy ofert odrzuconych lub pozostawionych bez rozpatrzenia. Następnie po akceptacji przez Ministerstwo (5 dni roboczych) listy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych urząd wojewódzki zamieszcza ww. listę na stronie internetowej urzędu z informacją o przyczynie pozostawienia oferty bez rozpatrzenia lub odrzucenia”.

¹⁰⁵ Punkt 8.6. „Minister w trakcie trwania Programu może zażądać dodatkowych wyjaśnień i w związku z tym podjąć uzasadnione czynności. Po zebraniu od wojewodów informacji o ofertach zakwalifikowanych do Programu, Minister może podjąć decyzję co do zakresu (wyboru modułu lub modułów), sposobu (kryteriów i wag tych kryteriów) i kwot dofinansowania, biorąc pod uwagę potrzeby tworzenia nowych miejsc”.

¹⁰⁶ Pkt 8.1. ppkt 1.

¹⁰⁷ W przypadku modułów 2, 3 i 4 dla łącznie 56 podmiotów.

W związku z ww. pismem w 2021 r. dofinansowanie w module 2 otrzymały trzy podmioty na kwotę 112 000 zł, w module 3 – 15 podmiotów na kwotę 4 476 472 zł, a w module 4 – 38 podmiotów na kwotę 865 760 zł.

(akta kontroli tom 6, str. 246, 250-251, 336-341)

Dyrektor DSR wyjaśnił, że Minister realizując kompetencję zawartą w pkt 8.4. Programu nie zaakceptował list wojewódzkich z ofertami pozostawionymi bez rozpatrzenia albo odrzuconymi, tym samym uruchamiając działania ze strony wojewody polegające na rewizji rozstrzygnięć wojewody. Program nie precyzował i nie wymieniał przesłanek, na podstawie których Minister akceptował bądź nie akceptował list wojewódzkich z ofertami pozostawionymi bez rozpatrzenia albo odrzuconymi. W związku z tym zastosowano technikę łączenia przesłanek odwołując się łącznie do punktu 8.4. i punktu 8.6. programu, w którym to punkcie 8.6. zd. 1. określono, że „minister w trakcie trwania Programu może zażądać dodatkowych wyjaśnień i w związku z tym podjąć uzasadnione czynności”. Zdaniem Dyrektora DSR jeśli program umożliwiał Ministrowi nieprzyjęcie list ofert, których główną przyczyną niezakwalifikowania jest przekroczenie terminu to logicznym uzasadnieniem i celem takiego rozwiązania było przekazanie ofert niezakwalifikowanych do ponownego rozpatrzenia przez wojewodę. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, zwrócić należy uwagę, że warunki konkursu nie przewidywały możliwości przywrócenia terminu.

(akta kontroli tom 6, str. 336-341)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister na ogół prawidłowo wykonywał zadania w ramach Programu „Maluch+”. W latach 2020-2023 Minister opracowywał i ogłaszał resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, które stanowiły wsparcie finansowe dla jednostek samorządowych oraz podmiotów prywatnych w tworzeniu miejsc opieki. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły nieokreślenia mierników realizacji celu Programu w edycjach 2020-2021, a także braku współpracy z wojewodami przy podczas opracowywania Programu – edycji 2021.

Liczba miejsc utworzonych w ramach edycji 2020 i 2021 wyniosła 22,4 tys. i stanowiła zaledwie 44,7% miejsc, które miały być utworzone na podstawie ogłoszonych wyników konkursów ofert. Epidemia COVID-19, krótki czas realizacji Programu oraz problemy lokalowe (dotyczy przede wszystkim podmiotów prywatnych), a co za tym idzie rezygnacje beneficjentów z otrzymanego dofinansowania sprawiły, że beneficjenci Programu wykorzystali jedynie 57,8% środków spośród 897 158 tys. zł przeznaczonych na ten cel¹⁰⁸.

Ponadto, mimo że zgodnie z postanowieniami Programu – edycje 2020 i 2021 odrzucenie oferty w wyniku oceny było ostateczne, to MRiPS pozytywnie zaopiniowało oferty przedłożone przez wojewodów które wpłynęły po terminie. W konsekwencji Minister dofinansował oferty, które powinny być pozostawione bez rozpatrzenia lub odrzucone w wysokości 5 454 232 zł.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prawidłowe wskazywanie w sprawozdaniach z wykonania planu działalności Ministra wartości miernika odnoszącego się do odsetka dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych instytucjonalnymi formami opieki.

¹⁰⁸ Zgodnie z informacjami przekazanymi przez DSR sporządzonymi na podstawie sprawozdań wojewódzkich z realizacji Programu – edycje 2020 i 2021.

2. Wprowadzenie w aplikacji RZ (Moduł 2) pola informacyjnego w zakresie danych dziecka uczęszczającego do żłobka lub klubu dziecięcego oraz dziecka objętego opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna dotyczących obywatelstwa, a także pola informacyjnego w zakresie danych rodziców dotyczących obywatelstwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 13 listopada 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis