



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.01.2016
P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/079 – Wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Janusz Palmowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD58/2016 z dnia 11.08.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Czarne, ul. Moniuszki 12, 77-330 Czarne, (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Zabrocki, Burmistrz Czarnego (dalej: „Burmistrz”), do dnia 1 grudnia 2014 r. Burmistrzem był Jan Zieniuk (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Czarne na lata 2016-2022² uwzględniono opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 poprzez zapisy o potrzebie utworzenia żłobka gminnego. W okresie objętym kontrolą liczba dzieci do lat 3 na terenie gminy Czarne wynosiła od 318 w 2013 r. do 262 w 2016 r. (do 30.06.).

W latach 2015-2016 Gmina Czarne (dalej: „Gmina”) podejmowała działania w celu stworzenia możliwości zapewnienia miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi do lat 3 z uwzględnieniem aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci. W wyniku udziału w dwóch konkursach organizowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w ramach programu „Maluch”³ złożone oferty zostały zakwalifikowane do dofinansowania w 2015 r. w kwocie 1.600.000,00 zł, a w 2016 r. w kwocie 459.184,00 zł. Dotacja przyznana w 2015 r. nie została jednak wykorzystana z powodu sprzeciwu Rady Miejskiej w Czarnem w sprawie nieodpłatnego przejęcia budynku na żłobek od Skarbu Państwa⁴.

Zgodnie z podpisaną z Wojewodą Pomorskim umową z dnia 11.05.2016 r., w 2016 r. Gmina ma otrzymać dofinansowanie na utworzenie w terminie do 31.12.2016 r. 25 miejsc opieki nad dziećmi w powstającym Gminnym Żłobku w Czarnem.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Strategia została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Czarnem Nr 0007.16.2015 z dnia 24.02.2016 r.

³ Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

⁴ z powodu wysokich kosztów utrzymania obiektu o powierzchni przekraczającej potrzeby żłobka oraz konieczności wykonania niezbędnych i kosztownych remontów

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, z uwzględnieniem oczekiwań dotyczących aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie nie utworzono gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną⁵. Zagadnienie opieki nad dziećmi do lat 3 ujęte było jednak w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Czarne na lata 2016-2022. W dokumencie tym wskazano, że w najbliższych latach powinno się dążyć do utworzenia żłobka gminnego. Ww. startegia, poza ogólnym zapisem, nie zawierała celów szczegółowych odnoszących się do realizacji zadania własnego gminy dotyczącego wykonywania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, z uwzględnieniem aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów, a także mierników oraz ich wartości docelowych oraz mechanizmów kontrolnych służących monitorowaniu i ocenie przyjętych zadań oraz określenia niezbędnych środków do ich realizacji. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Czarnem przyjęła także Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Czarne na lata 2013-2015⁶, w którym nie wyszczególniono zagadnienia opieki nad dziećmi do lat 3 z uwzględnieniem aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów tych dzieci. W programie tym uwzględniono ogólne cele odnoszące się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 18. Wg informacji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Czarnem w przygotowywanym projekcie programu na lata 2016-2018 zostaną uwzględnione wymagane cele, działania, mierniki i ich wartości docelowe, a także mechanizmy kontrolne. W 2016 r. Rada Miejska w Czarnem przyjęła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czarne na lata 2016-2018⁷, która nie zawierała zagadnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wspierania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów tych dzieci. Wg informacji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Czarnem, w harmonogramie działań, w wyniku przeoczenia nie uwzględniono działań odnoszących się do celu dotyczącego zmniejszania bezrobocia i dlatego nie opracowano działań, mierników i ich wartości docelowych oraz czasu realizacji. Według ww. informacji w terminie do 31.12.2016 r. zostanie opracowany projekt zmian Strategii, w którym zostaną uwzględnione brakujące dane. Ww dokumenty strategiczne były dostępne dla zainteresowanych poprzez umieszczenie ich wersji elektronicznych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Czarnem z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce⁸.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 95-119, 195-197, 247-253, 333-334, 338-339, 369-371)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu⁹ nie uwzględniono zadań wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁰, jak również żadnemu pracownikowi Urzędu nie przypisano powyższych zadań w zakresie czynności. Działanie takie było niezgodne z dotyczącym struktury organizacyjnej standardem Nr 3, o którym mowa w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów

⁵Obowiązek opracowania gminnego programu systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem istniał do 31 grudnia 2011 r. - art. 17 ust. 1 pkt 13 tekstu pierwotnego ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 930)

⁶ Program został przyjęty uchwałą Nr 0007.32.2013 z dnia 21 czerwca 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2016 r. poz.575)

⁷ Uchwała Nr 0007.1.2016 z dnia 27 stycznia 2016 r.

⁸ Nr 0007.35.2012

⁹ obowiązującym w okresie objętym kontrolą

¹⁰ ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U z 2016 r. poz. 157)

publicznych¹¹, zgodnie z którym m.in. struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres podległości pracowników powinien być określony w sposób przejrzysty i spójny. W trakcie kontroli ww. nieprawidłowość została usunięta.

(dowód: akta kontroli str. 4-89, 240-241, 243, 255)

1.2. W 2015 i 2016 r. Gmina przystąpiła do programu „Maluch” (moduł 1). Zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi ustalano na podstawie rozeznania prowadzonego pomiędzy mieszkańcami Gminy oraz przekazania informacji o możliwości powstania żłobka na plakatach umieszczonych w miejscach publicznych, na stronie internetowej Urzędu oraz w mediach społecznościowych. W wyniku tych działań w 2015 r. została utworzona lista obejmująca 21 osób zainteresowanych utworzeniem żłobka. Składając oferty konkursowe do udziału w ww. Programie Burmistrz posiadał wiedzę na temat liczby dzieci w wieku do lat 3 oraz dysponował prognozą dotyczącą liczby dzieci z tej grupy wiekowej w kolejnych latach. W ofertach określono cel, mierniki oraz planowane środki finansowe niezbędne do utworzenia żłobka gminnego (40 miejsc w 2015 r. oraz 25 miejsc w 2016 r.)¹². Przystępując do programu „Maluch” Burmistrz oczekiwał realizacji celu – powstanie żłobka oraz aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3. W procesie określania celu i mierników w ww. programie nie uwzględniono aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci. Według Burmistrza liczba miejsc w tworzonej placówce gminnej zaspokoi potrzeby mieszkańców gminy w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 121, 157, 195-198, 240-241, 243, 245, 333-334, 336)

1.3. W okresie objętym kontrolą nastąpił spadek liczby ludności Gminy o 3.1% (z 9.349¹³ do 9.057¹⁴), w tym dzieci do lat 3 o 17,6% (z 318¹⁵ do 262¹⁶). W badanym okresie na terenie Gminy nie funkcjonował żaden żłobek oraz klub dziecięcy, nie zatrudniano też dziennych opiekunów oraz niań. Urząd dysponował aktualnymi danymi o liczbie rodzin z dziećmi do 3 lat, których było 244¹⁷. W okresie tym na terenie Gminy nie były prowadzone niepubliczne placówki świadczące usługi z zakresu opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej.

(dowód: akta kontroli str. 94, 195-196, 198, 229-234)

1.4. W okresie objętym kontrolą Urząd dysponował danymi dotyczącymi liczby osób bezrobotnych, uzyskanymi w Powiatowym Urzędzie Pracy w Człuchowie, które zostały ujęte w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Czarne na lata 2016-2020. Zgodnie z jej zapisami liczba bezrobotnych osób na terenie gminy Czarne w poszczególnych latach wynosiła: w 2013 r. – 882 (w tym 436 kobiet), w 2014 r. – 741 (w tym 365 kobiet), w 2015 r. – 655 (w tym 330 kobiet)¹⁸. W Urzędzie nie posiadano informacji o powstaniu w badanym okresie nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 102, 240-241, 244)

1.5. W Urzędzie nie podejmowano żadnych działań w celu promocji opiekunów dziennych oraz tzw. „legalnych niań”, o których mowa w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Nie posiadano też wiedzy o liczbie zawartych umów uaktywniających¹⁹ i liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie.

¹¹ Dz.Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

¹² W 2017 r. planuje się przeprowadzenie kontroli służące monitorowaniu i ocenie realizacji tego celu.

¹³ Wg stanu na dzień 31.12.2012 r.

¹⁴ Wg stanu na dzień 30.06.2016 r.

¹⁵ Wg stanu na dzień 31.12.2012 r.

¹⁶ Wg stanu na dzień 30.06.2016 r.

¹⁷ Wg stanu na dzień 22.08.2016 r.

¹⁸ Wg stanu na dzień 30.09.2015 r.

¹⁹ Umowa o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia

Wg informacji uzyskanej z Inspektoratu ZUS w Człuchowie²⁰ zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi na podstawie umowy uaktywniającej przez płatników z terenu gminy Czarne było: w 2014 r. – 1 osoba, w 2015 r. – 1 osoba, w I półroczu 2016 r. – 1 osoba. W ww. informacji nie podano, jaka była liczba dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie z uwagi na brak ewidencji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 244, 342-343)

1.6. Przystępując do programu „Maluch” w 2015 r. podejmowano działania promocyjne w celu rozpropagowania tworzonej przez Gminę formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – żłobka gminnego, poprzez udostępnianie i upowszechnianie plakatu o możliwości powstania żłobka.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 240-241, 245)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK w Urzędzie dostrzegano potrzeby w zakresie zapewnienia miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi do lat 3, czego potwierdzeniem były zapisy w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Czarne na lata 2016-2022 oraz podejmowane działania zmierzające do utworzenia żłobka gminnego.

2. Skuteczność realizacji Programu „Maluch”

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2015 r. Gmina zadeklarowała utworzenie 40 miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w mającym powstać gminnym żłobku. Pomimo że oferta Gminy została zakwalifikowana do dofinansowania sporządzona umowa, która miała zostać podpisana z Wojewodą Pomorskim nie doszła do skutku. Przyczyną tego był brak lokalu na żłobek, gdyż nie doszło do planowanego przekazania budynku Gminie przez Skarb Państwa – Agencję Mienia Wojskowego z powodu sprzeciwu Rady Miejskiej w Czarnem²¹. Radni zwracali uwagę na wysokie koszty utrzymania planowanego do przejęcia obiektu – budynku dwukondygnacyjnego o powierzchni 1544,25 m² po dawnym przedszkolu garnizonowym oraz koniecznością wykonania niezbędnych i kosztownych remontów obejmujących m.in. remont dachu (koszt 1.000.000,00 zł oraz termomodernizację i wymianę okien). Radni nie kwestionowali potrzeby utworzenia żłobka gminnego.

(dowód: akta kontroli str. 120-150, 240-241, 244)

W 2016 r. Gmina przystąpiła do kolejnej edycji programu „Maluch” (moduł 1). Burmistrz 11.05.2016 r. zawarł umowę z Wojewodą Pomorskim, której przedmiotem było udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 459.184,00 zł na dofinansowanie realizacji zadania z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w zakresie określonym w programie „Maluch” – utworzenia 25 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Gminnym Żłobku w Czarnem przy ulicy Parkowej 7. Zgodnie z programem inwestycji obejmującym przebudowę i zmianę sposobu użytkowania części pomieszczeń przedszkola na gminny żłobek w budynku Przedszkola Gminnego w Czarnem”, stanowiącym załącznik nr 2 do ww. umowy, planowany koszt utworzenia 25 miejsc pracy dla dzieci do lat wliczono na 937.500,00 zł., a w przeliczeniu na jedno miejsce 37.500,00 zł. Gmina zobowiązała się zapewnić środki własne w wysokości 478.316,00 zł. Wg harmonogramu rzeczowo-finansowego ww. zadania, (załącznik nr 1 do ww. umowy) zakres prac i zakupów do wykonania w 2016 r. miał obejmować:

²⁰ Pismo Nr 370300/4121/KID-17/2016 z dnia 26.08.2016 r.

²¹ Radni Komisji Budżetu, Planowania i Spraw Socjalnych oraz Komisji Rolnictwa i Bezpieczeństwa Publicznego Rady Miejskiej w Czarnem na posiedzeniu w dniu 16.07.2015 r. nie wyrazili pozytywnej opinii do projektu zarządzenia Burmistrza Czarnego w sprawie nieodpłatnego nabycia nieruchomości od Skarbu Państwa – Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z przeznaczeniem na żłobek oraz dzienny dom seniora

- opracowanie dokumentacji (kwiecień 2016 r.) – 10.000,00 zł²²;
- roboty budowlano-montażowe (od kwietnia do października 2016 r.) – 763.500,00 zł;
- zakup wyposażenia obiektu i placu zabaw (od maja do października 2016 r.) – 140.000,00 zł;
- pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego (od kwietnia do listopada 2016 r.) – 24.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 165-173, 362)

2.2. Po podjęciu przez Radę Miejską w Czarnem uchwały w sprawie zobowiązania Burmistrza do nabycia na rzecz Gminy nieruchomości od Skarbu Państwa – Agencji Mienia Wojskowego w Gdyni²³, została podjęta decyzja o zmianie lokalizacji żłobka. W dniu 5.08.2016 r. Gmina nabyła nieodpłatnie (darowizna) dwa lokale od Skarbu Państwa – Agencji Mienia Wojskowego, położone w Czarnem przy ul. Świerczewskiego 1. Pismem z dnia 17.08.2016 r.²⁴ Burmistrz wystąpił do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku o dokonanie zmian w zawartej umowie o przekazanie dotacji, uwzględniających zmianę lokalizacji żłobka z ulicy Parkowej 7 na ulicę Świerczewskiego 1.

(dowód: akta kontroli str. 182-194)

Pismem z dnia 30.08.2016 r.²⁵ Wojewoda Pomorski powiadomił Burmistrza o wyrażeniu zgody na zmianę lokalizacji inwestycji i zwrócił się jednocześnie o przesłanie, po przeprowadzeniu postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy robót, inspektora nadzoru oraz na wyposażenie obiektu i placu zabaw i podpisaniu umowy z wykonawcą, programu inwestycji oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego celem sporządzenia stosownego aneksu do umowy.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych aneksu do umowy o dofinansowaniu nie został podpisany.

(dowód: akta kontroli str. 341)

Zgodnie z ogólnym harmonogramem realizacji inwestycji, w okresie od października do listopada 2016 r. będą prowadzone roboty budowlano-montażowe oraz dokonywane będą zakupy wyposażenia obiektu i placu zabaw.

(dowód: akta kontroli str. 345)

2.3. Burmistrz wyjaśnił, że po rocznym funkcjonowaniu żłobka prowadzone będą badania ewaluacyjne (w formie ankiet), dzięki którym będzie możliwe określenie, w jaki sposób jego powstanie wpłynęło na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 333-334, 336)

2.4. W umowie o przekazanie dotacji określony został minimalny okres (2 lata, tj. do 31.12.2018 r.) funkcjonowania miejsc dofinansowanych z programu „Maluch

(dowód: akta kontroli str. 168)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Ponieważ do chwili zakończenia kontroli zadanie realizowane w ramach programu „Maluch” nie zostało zakończone, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od dokonania oceny w tym zakresie.

²² Dokumentacja nie została wykonana ze względu na planowaną zmianę lokalizacji żłobka

²³ Uchwała Nr 0007.21.2016 z 20 kwietnia 2016 r.

²⁴ RIPIOS.7313.1.3.2016.AM

²⁵ FB-III.805.378.2016.MP

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ 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 dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.


Gdańsk, dnia 10 listopada 2016 r.

Kontroler
Małgorzata Szafran
główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor


.....
podpis

²⁶ ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 i z 2016 r. poz. 677