



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.03.2016
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	Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/55/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Pruszczu Gdańskim, ul. Grunwaldzka 20, 83-000 Pruszcz Gdański (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Wróbel, Burmistrz Pruszcza Gdańskiego (dalej: „Burmistrz Miasta”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina Miejska Pruszcz Gdański (dalej: „Miasto”) w latach 2013-2016 podejmowała efektywne działania na rzecz rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Udział w pięciu konkursach organizowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (w 2016 r.) w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH” (dalej: „Program MALUCH”) skutkowało zawarciem z Wojewodą Pomorskim pięciu umów przyznającym dotacje w kwotach: 795,7 tys. zł (w 2013 r.), 408,2 tys. zł (w 2014 r.), 156,5 tys. zł (w 2015 r.), 91,2 tys. zł i 2.204,1 tys. zł (w 2016 r.). Otrzymane w latach 2013-2015 środki finansowe wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, przyczyniając się do utworzenia w 2013 r. 40 miejsc w Miejskim Żłobku nr 1 Króla Maciusia w Pruszczu Gdańskim, a także do zapewnienia ich funkcjonowania w następnych latach. Przyznana dotacja w 2016 r. (nie przekazana do czasu zakończenia czynności kontrolnych), przeznaczona była na utworzenie kolejnych nowych 120 miejsc, w zaplanowanej do budowy Filii nr 1 Miejskiego Żłobka nr 1 Króla Maciusia w Pruszczu Gdańskim oraz na funkcjonowanie miejsc w działającym już żłobku. Miasto przystępując do Programu MALUCH przeprowadziło diagnozę potrzeb w zakresie tworzenia nowych miejsc opieki instytucjonalnej, określając cele i mierniki ich realizacji, czego efektem było utworzenie w 2013 r. zakładanej liczby 40 nowoutworzonych miejsc w żłobku, i planowane utworzenie kolejnych 120 miejsc do końca br. Powyższe działania, stworzyły możliwość niepracującym rodzicom i opiekunom tych dzieci, zwiększenia mobilności na rynku pracy i poprawy warunków materialnych.

Pomimo zwiększania w kolejnych latach liczby miejsc we wszystkich żłobkach na terenie Miasta, ich ilość w dalszym ciągu była niewystarczająca w porównaniu do potrzeb. Potrzeby te zwiększały się od 103 miejsc (2014 r.) do 169 miejsc (2016 r.). Miasto nie realizowało natomiast innych zadań przewidzianych w Programie MALUCH, m.in. w zakresie zatrudniania dziennych opiekunów lub tworzenia klubów dziecięcych. Nie monitorowało również wpływu udziału w Programie na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów, ponieważ zdaniem Burmistrza Miasta, wpisanie dziecka na listę osób przyjętych do żłobka samorządowego, świadczyło o fakcie

podjęcia lub powrotu do pracy rodzica/opiekuna prawnego i nie wymagało dodatkowych czynności.

Miasto prawidłowo wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z zawartych umów. Stwierdzono natomiast niezgodności ze stanem faktycznym w trzech innych sprawozdaniach (sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3), sporządzonych na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹ i przekazanych Wojewodzie Pomorskiemu, polegające na podaniu nieprawidłowych danych w zakresie liczby miejsc i liczby dzieci w żłobkach na terenie Miasta na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

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. Zagadnienia związane ze wsparciem rodzin, w tym w zakresie opieki nad dziećmi uwzględnione zostały w nw. dokumentach strategicznych Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański:

- Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Pruszcz Gdański na lata 2007-2013², w której wskazano m.in. na niską stopę bezrobocia, jako jedną z mocnych stron Miasta oraz jako słabą stronę – brak żłobka. Wyznaczono w niej cztery cele strategiczne, w tym m.in. sprawny system zapobiegania kryzysom rodziny i wspierania rodzin w kryzysie, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży, rozwijanie systemu pomocy służącego zaspokajaniu podstawowych potrzeb osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wśród kierunków działań służących realizacji tych celów planowano m.in.: zwiększenie dostępności do usług przedszkolnych, szkolenie i podnoszenie kwalifikacji kadry specjalistów do pracy z rodziną i dziećmi oraz w zakresie zaspokojenia potrzeb dzieci w placówkach, zintegrowanie działań na rzecz dziecka i rodziny ze środowiskiem lokalnym, w szczególności z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, sądami i ich organami pomocniczymi, instytucjami oświatowymi, zakładami opieki zdrowotnej, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi, upowszechnianie informacji o podmiotach świadczących pomoc dziecku i rodzinie, działania zmierzające w kierunku aktywizacji zawodowej osób z upośledzeniem umysłowym, współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy w zakresie monitorowania i rozwiązywania zjawiska bezrobocia na terenie miasta (organizowanie staży absolwenckich i przygotowania zawodowego, organizowanie prac interwencyjnych i robot publicznych, zwiększenie i dostosowanie dostępności szkoleń i kursów umożliwiających zmianę kwalifikacji zawodowych, ze szczególnym uwzględnieniem osób powyżej 45 roku życia), tworzenie i pomoc w realizacji programów wsparcia rodzin wielodzietnych zagrożonych ubóstwem - pomoc materialna, poradnictwo, system ulg, np. na komunikację miejską, opłaty w placówkach oświatowych;
- Systemie Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną Miasta Pruszcz Gdański na lata 2007-2013³, w którym przedstawiono diagnozę sytuacji i działania

¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 157

² Przyjęta uchwałą nr VII/47/2007 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 27 kwietnia 2007 r.

³ Przyjęty uchwałą nr VII/48/2007 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 27 kwietnia 2007 r.

- wpierające dzieci w wieku szkolnym oraz rodziców tych dzieci. Nie zawarto w nim informacji na temat dzieci i rodziców dzieci w wieku do lat 3;
- Strategii rozwoju Miasta Pruszcz Gdański na lata 2011–2018⁴, która wymieniała m.in. wysoki wskaźnik zatrudnienia przy jednoczesnym niskim odsetku osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, wysoki poziom przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej mieszkańców, rozwój doradztwa zawodowego w szkołach. Słabe strony to m.in. obecność grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu bezrobocia (w szczególności kobiety, osoby niepełnosprawne, osoby do 25 roku życia oraz powyżej 50, długotrwale bezrobotne, bez doświadczenia i kwalifikacji zawodowych), wysoki udział osób z wykształceniem wyższym w odsetku osób bezrobotnych, mała liczba ofert pracy z PUP dla tej grupy, niewystarczająca w stosunku do skali potrzeb społecznych, liczba punktów opieki nad dziećmi do lat 3. Na tej podstawie określono katalog priorytetowych działań samorządu, m.in.: rozwijanie form wsparcia i sieci placówek instytucjonalnych skierowanych do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak również rozwijanie form instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech oraz zapewnienie wszystkim dzieciom w wieku przedszkolnym miejsc w przedszkolach. Jako przykładowe projekty realizacyjne wskazano m.in. tworzenie sprawnego i zintegrowanego systemu pomocy społecznej, zwiększenie różnorodności form wsparcia i placówek instytucjonalnych skierowanych do grup społecznych zagrożonych wykluczeniem oraz zwiększenie dostępu do publicznej opieki instytucjonalnej nad najmłodszymi dziećmi, w szczególności nad dziećmi w wieku do lat 3.
 - Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Pruszcz Gdański na lata 2016-2022⁵, w której spośród zdefiniowanych pięciu celów strategicznych wymieniono cel: „Wspieranie rodzin oraz wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży”, zaplanowany do realizacji poprzez cel operacyjny, określony jako: „Wspieranie dzieci i młodzieży we wszechstronnym rozwoju i kształceniu”. Jako kierunek działania do ww. celu operacyjnego wskazano m.in. rozwijanie bazy opiekuńczej dla dzieci do lat 3 oraz zwiększenie dostępności placówek przedszkolnych przez uelastycznienie czasu ich pracy, a także rozwijanie sieci i oferty placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży. W dokumencie tym zwrócono uwagę, że programami aktywizującymi osoby bezrobotne należy objąć przede wszystkim osoby mające za sobą kilka lub kilkanaście lat pracy, którym powinno się zapewnić możliwość przekwalifikowania, aby wzmocnić ich konkurencyjność na rynku pracy;
 - Programie Wspierania Rodziny na lata 2014-2016 dla Miasta Pruszcz Gdański⁶, którego zdefiniowanym celem było wsparcie i wzmocnienie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych poprzez wsparcie instytucjonalne i integrację społeczno-zawodową tych rodzin. Realizacja programu opierała się na celu głównym, którym było stworzenie odpowiednich warunków do wychowania dzieci w środowisku rodziny biologicznej oraz wspieranie rodzin dysfunkcyjnych w prawidłowym wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz na celach szczegółowych, w tym m.in.: zabezpieczeniu podstawowych potrzeb dziecka i rodziny, wspieraniu rodziny oraz wzmocnieniu roli i funkcji rodziny poprzez rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych. Jednym z działań służących realizacji ww. celów była aktywizacja zawodowa i społeczna rodzin. Sporządzone na podstawie art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie

⁴ Przyjęta uchwałą nr X/128/2011 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 26 października 2011 r.

⁵ Przyjęta uchwałą nr XIV/119/2015 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 22 grudnia 2015 r.

⁶ Przyjęty uchwałą nr XL/376/2014 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 6 lutego 2014 r.

pieczy zastępczej⁷ sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ww. Programu za lata 2014 i 2015, złożone przez Burmistrza Miasta do Rady Miasta Pruszcz Gdański oraz sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny, sporządzone za lata 2014-2015, na podstawie art. 176 pkt 6 tej ustawy i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu, nie obejmowały zadań realizowanych przez instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3;

Informacje o realizacji ww. dokumentów strategicznych Miasta były udostępniane poprzez publikacje w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, jak również dostępne były w wersji papierowej w Biurze Rady Miasta Pruszcz Gdański oraz w siedzibie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej Pruszcza Gdańskiego. Wymienione wyżej dokumenty nie konkretyzowały zadań w zakresie zwiększania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3, jedynie w Programie Wspierania Rodziny na lata 2014-2016 dla Miasta Pruszcz Gdański – w ramach wyznaczonego celu – „Zabezpieczenie podstawowych potrzeb dziecka i rodziny”, wskazano działanie dla jego osiągnięcia – „Aktywizacja zawodowa i społeczna rodzin”. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że z dokumentów strategicznych Miasta wynika, iż problem bezrobocia w Mieście jest znikomy i dotyczy głównie osób w wieku poprodukcyjnym, stąd nie wyznaczano w tych dokumentach zadań skoncentrowanych na zwiększaniu aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3. Pomimo braku określenia w nich konkretnych rozwiązań ułatwiających podejmowanie i utrzymanie aktywności zawodowej na rynku pracy grupy rodziców i opiekunów dzieci w wieku do lat 3, Miasto tworząc (bądź sprzyjając tworzeniu) miejsca opieki w formie żłobków, dawało rodzicom i opiekunom dzieci w wieku do lat 3 możliwość godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi.

(dowód: akta kontroli str. 30-203, 487-559, 569-574)

1.2. Miasto w latach 2013-2016 liczyło zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad dziećmi do lat 3 na podstawie informacji uzyskanych z list rezerwowych liczby dzieci w żłobku samorządowym i w żłobkach niepublicznych oraz na podstawie danych z ewidencji ludności.

W latach 2012-2016 liczba miejsc w żłobkach na terenie Miasta nie była wystarczająca w stosunku do liczby chętnych. Deficyt miejsc⁸ w ww. okresie wykazywał tendencję wzrostową i wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 20, 20, 97, 134 i 169 miejsc.

Burmistrz Miasta przystępując do Programu MALUCH:

- przeprowadził diagnozę potrzeb na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w oparciu o analizę demograficzną liczby dzieci urodzonych w latach 2010-2013, informacje od dyrektorów żłobków niepublicznych, opinie mieszkańców Miasta, dysponując wiedzą na temat liczby dzieci w wieku do lat 3;
- określił cele i mierniki oraz mechanizmy kontrolne służące monitorowaniu i ocenie realizacji celów⁹, a także zaplanował środki finansowe niezbędne do realizacji celów;
- uwzględnił aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci;

(dowód: akta kontroli str. 10, 560-568, 575-579)

1.3. W latach 2012 i 2013 na terenie Miasta funkcjonowały odpowiednio jeden i dwa żłobki (tylko niepubliczne), a od 2014 r. do 2016 r. (do dnia zakończenia kontroli) –

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 575 ze zm.

⁸ Liczony jako liczba chętnych dzieci – liczba miejsc w żłobkach

⁹ Utworzenie 40 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i ich utrzymanie, zaspokojenie w Mieście zapotrzebowania na miejsca w żłobku, osiągnięcie optymalnego stopnia rozwoju psycho-ruchowego dzieci, umożliwiającego dobry start „w życie przedszkolne”, przygotowanie do roli przedszkolaka poprzez doskonalenie umiejętności w zakresie samoobsługi i umiejętności społecznych, umożliwienie rodzicom podjęcia pracy zawodowej i realizacji planów związanych z awansem zawodowym

cztery (w tym jeden samorządowy)¹⁰, dysponujące ogółem w ww. latach odpowiednio: 18, 33, 81, 94, 94 miejscami. Brak było innych instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

W latach 2013-2016 na terenie Miasta prowadzone były niepubliczne żłobki świadczące usługi z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W 2013 r. – 2 żłobki, w 2014 r. – 3 żłobki, w 2015 r. – 3 żłobki, w 2016 r. – 3 żłobki.

W badanym okresie Miasto nie likwidowało placówek świadczących usługi z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 10, 560-568)

1.4. Liczba osób bezrobotnych w Mieście w latach 2013-2016 (do 30 czerwca)¹¹ wynosiła odpowiednio: 802, 727, 543, 543. Urząd i Powiatowy Urząd Pracy w Gdańsku nie dysponowały informacjami nt. liczby utworzonych w Mieście nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 560-568, 580-586)

1.5. Miasto nie podejmowało działań w celu promocji dziennych opiekunów. Burmistrz Miasta nie ogłaszał w latach 2013-2016 konkursów ofert w celu wyboru dziennych opiekunów i tym samym nie zawierał umów o świadczenie takich usług, jak wyjaśnił, z powodu dokonanego świadomego wyboru żłobka (popartego opinią publiczną) spośród wszystkich możliwych form organizowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, jako instytucji prowadzonej przez Miasto, który daje większe możliwości skutecznego nadzoru jak również wpływu na zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu, dobór wykwalifikowanej kadry oraz jakości świadczonej opieki. Zdaniem Burmistrza Miasta instytucja dziennego opiekuna jest dobrym rozwiązaniem głównie dla małych samorządów, z niewielką liczbą dzieci w takim przedziale wiekowym.

(dowód: akta kontroli str. 560-574)

1.6. Miasto nie podejmowało działań w celu promowania tzw. „legalnych” nianie. Urząd i Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Inspektorat w Pruszczu Gdańskim nie posiadały danych o liczbie zawartych umów uaktywniających i liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku poinformował, że w latach 2013-2016 do ubezpieczenia zgłoszono ogółem 72 nianie (w 2013 r. – 24, w 2014 – 19, w 2015 – 14, w 2016 – 15) oraz, że nie posiada danych dotyczących liczby dzieci objętych opieką przez nianie.

(dowód: akta kontroli str. 560-568, 587-588)

1.7. Miasto podejmowało działania promocyjno-informacyjne w celu rozpropagowania form opieki nad dziećmi, utworzonych w wyniku przystępowania do poszczególnych edycji Programu MALUCH. Działania związane z promocją prowadzone były za pośrednictwem środków masowego przekazu, takich jak Radio Gdańsk, interaktywny portal informacyjny Północna.TV, miesięcznik lokalny Panorama Pomorza, miesięcznik Wieści Pruszcza, prasa lokalna Twoja Gazeta, oraz z wykorzystaniem strony internetowej Urzędu (www.pruszcz-gdanski.pl) i innych: www.pruszczgdanski.naszemiasto.pl, www.zlobekkrolmariusz.pl, www.pruszcz.com.

(dowód: akta kontroli str. 405-419, 560-568)

¹⁰ Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku

¹¹ W 2013 r. – na 17.269 mieszkańców, w 2014 r. – na 17.290 mieszkańców, w 2015 r. – na 17.244 mieszkańców, w 2016 r. – na 17.217 mieszkańców (według stanu na: grudzień 2013 r., 2014 r. i 2015 r., czerwiec 2016 r.)

Ustalona
nieprawidłowość

Sporządzone i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu, stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 trzy półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 (za okresy: od 1 lipca do 31 grudnia 2012 r., od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. i od 1 lipca do 31 grudnia 2014 r.) zawierały nieprawidłowe dane w zakresie liczby miejsc i liczby dzieci w żłobkach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego. Według stanu na ostatni dzień 2012 r., 2013 r. i 2014 r. wykazana w sprawozdaniach liczba miejsc w żłobkach wynosiła odpowiednio: 0, 18, 79, podczas gdy faktyczna ich liczba to: 18, 33 i 81. Podana w sprawozdaniach liczba dzieci w żłobkach wynosiła odpowiednio: 0, 18 i 69, podczas gdy faktyczna ich liczba to: 13, 33 i 77.

Kierownik Referatu Oświaty, Kultury i Sportu w Urzędzie, sprawująca nadzór nad pracownikiem sporządzającym ww. sprawozdania wyjaśniła, że podanie nieprawidłowych danych w ww. sprawozdaniach, spowodowane było niewłaściwym zrozumieniem instrukcji wypełniania sprawozdania oraz błędną interpretacją wymaganego w sprawozdaniu zakresu danych, przez odpowiedzialnego za ich sporządzenie pracownika

(dowód: akta kontroli str. 10-17, 452-458, 466-472, 480-486, 548-559)

Ocena cząstkowa

Burmistrz Miasta, planując przystąpienie do Programu MALUCH, rozpoznał potrzeby w zakresie miejsc w placówkach opieki nad małymi dziećmi, określił cele i mierniki ich realizacji, w tym odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, a także zaplanował środki finansowe niezbędne do realizacji wyznaczonych celów. W celu zwiększenia dostępności miejsc w żłobkach przystąpił do pięciu konkursów ofert w ramach tego Programu, planując utworzenie najpierw 40 nowych miejsc w żłobku, a następnie do końca 2016 r. – kolejnych 120.

2. Realizacja poszczególnych edycji programu „MALUCH”, z uwzględnieniem wspierania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci

2.1. W latach 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) Burmistrz Miasta w wyniku przystąpienia do Programu MALUCH¹² zawarł z Wojewodą Pomorskim pięć umów na przekazanie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie realizacji zadania z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, na łączną kwotę 3.655.6 tys. zł, w tym na realizację następujących zadań:

- rozbudowę i wyposażenie obiektu przy ul. Żwirki i Wigury 8 w Pruszczu Gdańskim z przeznaczeniem na utworzenie 40 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w formie żłobka¹³, w kwocie 795,7 tys. zł. Koszty realizacji zadania ogółem wyniosły 1.136,7 tys. zł, w przeliczeniu na 1 miejsce – 28,4 tys. zł i obejmowały m.in. roboty budowlane związane z przebudową obiektu, wykonanie instalacji odgromowej, elektrycznej, sanitarnej, centralnego ogrzewania oraz kanalizacji deszczowej, wyposażenie żłobka m.in. w meble, łóżeczka, leżaki, materace, pufy, zabawki, pomoce dydaktyczne, instalację platformy umożliwiającej podjazd wózków inwalidzkich. W wyniku realizacji umowy utworzono 40 nowych miejsc;

¹² „MALUCH 2013 – edycja 1”, „MALUCH – edycja 2014” (moduł 2), „MALUCH – edycja 2015” (moduł 2), „MALUCH – edycja 2016” (moduł 1), „MALUCH – edycja 2016” (moduł 2)

¹³ Umowa nr 04-WI-VIII-M/13 z dnia 22 lipca 2013 r. wraz z Aneksami nr 1 z dnia 17 grudnia 2013 r.

- zapewnienie funkcjonowania 40 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Miejskim Żłobku nr 1 Króla Maciusia przy ul. Żwirki i Wigury 8¹⁴, w kwocie 408,2 tys. zł (faktycznie otrzymaną w kwocie 329,6 tys. zł). Koszty realizacji zadania ogółem wyniosły 484,5 tys. zł, w przeliczeniu na 1 miejsce – 12,1 tys. zł i obejmowały zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, tj. m.in. koszty wynagrodzeń wraz pochodnymi, koszty eksploatacyjne, zakupy związane z wyposażeniem sal i szatni. W wyniku realizacji zadania zapewniono funkcjonowanie 40 miejsc opieki nad dziećmi w żłobku;
- zapewnienie funkcjonowania 40 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Miejskim Żłobku nr 1 Króla Maciusia przy ul. Żwirki i Wigury 8¹⁵, w kwocie 156,5 tys. zł. Koszty realizacji zadania ogółem wyniosły 241,0 tys. zł, w przeliczeniu na 1 miejsce – 6,0 tys. zł i obejmowały zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, głównie wynagrodzenia wraz pochodnymi. W wyniku realizacji zadania zapewniono funkcjonowanie 40 miejsc opieki nad dziećmi w żłobku;
- funkcjonowanie miejsc opieki nad 40 dziećmi w wieku do lat 3 w Miejskim Żłobku nr 1 Króla Maciusia przy ul. Żwirki i Wigury 8¹⁶, w kwocie 91,2 tys. zł. Planowane koszty realizacji zadania ogółem wyniosły 114,0 tys. zł, w przeliczeniu na 1 miejsce – 2,8 tys. zł i obejmowały zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, tj. m.in. koszty wynagrodzeń wraz pochodnymi, koszty eksploatacyjne, zakupy związane z wyposażeniem sal i szatni. W wyniku realizacji zadania zapewniono funkcjonowanie 40 miejsc opieki nad dziećmi w żłobku. W trakcie kontroli, Miasto wystąpiło z wnioskiem do Wojewody Pomorskiego o wypłatę dotacji, wcześniej pokrywając wydatki ze środków własnych.;
- utworzenie 120 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Miejskim Żłobku nr 1 „Króla Maciusia” w Pruszczu Gdańskim – Filia nr 1 przy ul. Romera¹⁷, w kwocie 2.204,0 tys. zł. Planowane koszty realizacji zadania ogółem wynoszą 4.084,4 tys. zł, w przeliczeniu na 1 miejsce – 34,0 tys. zł i według harmonogramu rzeczowo-finansowego dotyczą budowy budynku, zagospodarowania terenu, prac wykończeniowych oraz wyposażenia. Do dnia 30 czerwca 2016 r. Miasto nie poniosło wydatków na to zadanie. Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że Miasto w dniu 30 sierpnia 2016 r. odstąpiło od umowy zawartej z wykonawcą wyłonionym w przetargu nieograniczonym w formule „zaprojektuj i wybuduj”, z winy wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 204-404, 575-579)

2.2. Celami Programu MALUCH i wartościami mierników realizowanych przez Miasto zadań w poszczególnych latach było:

- utworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w formie żłobka (2013 r. – 40 i 2016 r. – 120);
- utrzymanie utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w formie żłobka (2014 r., 2015 r., 2016 r.);
- umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcie aktywności zawodowej (2013 r., 2014 r., 2015 r., 2016 r.);

Miasto osiągnęło wyznaczone cele programu i określone mierniki, w postaci utworzenia w 2013 r. żłobka samorządowego, dysponującego 40 miejscami opieki nad dziećmi do lat 3, a także utrzymywało utworzone miejsca w latach 2014-2016.

¹⁴ Umowa nr 01-WI-III-M/II/14 z dnia 23 czerwca 2014 r.

¹⁵ Umowa nr 01-WI-III-M/II/15 z dnia 22 maja 2015 r.

¹⁶ Umowa nr 3-FB/M/2/16 z dnia 12 kwietnia 2016 r.

¹⁷ Umowa nr 4/FB/M/1/16 z dnia 11 maja 2016 r.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, zadanie dotyczące utworzenia nowych 120 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z postanowieniami umowy nr 4/FB/M/1/16 zawartej pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Burmistrzem Miasta nie zostało jeszcze zrealizowane¹⁸. Utworzenie w 2013 r. i utrzymanie w latach 2014-2016 r. 40 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat, pozwoliło osiągnąć wyznaczony cel – umożliwienie rodzicom i opiekunów dzieci podjęcia aktywności zawodowej.

Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że nie monitorował w sposób bezpośredni wpływu udziału w programie MALUCH na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów, jednak z informacji uzyskanych od Dyrektora Miejskiego Żłobka nr 1 wynika, że wszyscy rodzice dzieci przyjętych do placówki na rok 2016/2017 są aktywni zawodowo. Ponadto, zgodnie ze statutem żłobka, w pierwszej kolejności przyjmowane są do niego dzieci obojga pracujących rodziców/opiekunów prawnych oraz wychowywane samotnie przez pracującego rodzica/opiekuna prawnego, a także dzieci obojga rodziców/opiekunów prawnych pozostających bez zatrudnienia lub przebywających obecnie na urloпах macierzyńskich/wychowawczych i zarazem planujących powrót na rynek pracy. Wpisanie dziecka na listę osób przyjętych do żłobka, świadczy o fakcie podjęcia / powrotu do pracy rodzica/opiekuna prawnego i nie wymaga dodatkowych czynności związanych z monitorowaniem tej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 204-404, 569-574)

Z informacji uzyskanej z Powiatowego Urzędu Pracy w Gdańsku wynika m.in., że w latach 2013-2016 ze wskazanych 114 rodziców/opiekunów dzieci urodzonych w latach 2010-2016 i korzystających z Programu MALUCH, 13 osób zostało zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, z tego 4 - podjęły aktywność zawodową (2 osoby - propozycje pracy, 1 osoba - uczestnictwo w szkoleniu i uzyskanie pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, 1 osoba – propozycja stażu i pracy).

(dowód: akta kontroli str. 580-586)

Miasto prawidłowo wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z zawartych w latach 2013-2016 z Wojewodą Pomorskim umów na udzielenie dotacji z budżetu państwa na realizację Programu MALUCH, sporządzając i terminowo przekazując dysponentowi środków budżetowych, wszystkie wymagane postanowieniami tych umów dokumenty, tj. sprawozdania z realizacji zadania, rozliczenia udzielonej dotacji, roczne sprawozdania z trwałości projektu¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 204-212, 221-241, 300-302, 319-327)

2.3. Burmistrz Miasta nie dokonywał badań ewaluacyjnych mających na celu ustalenie w jakim stopniu wdrożenie Programu MALUCH, wpłynęło na umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcie aktywności zawodowej. Wyjaśnił, że możliwość zapewnienia opieki nad małym dzieckiem jest czynnikiem warunkującym godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym.

¹⁸ Termin zakończenia realizacji zadania – 31 grudnia 2016 r.

¹⁹ „Sprawozdanie z realizacji zadania w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch” realizowanego w roku 2013 – edycja 1”, „Rozliczenie udzielonej dotacji w ramach resortowego programu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH 2013 – edycja 1”, Rozliczenie udzielonej dotacji w ramach resortowego programu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH edycja 2014 – moduł 2”, Rozliczenie udzielonej dotacji w ramach resortowego programu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH edycja 2015 – moduł 2”, Sprawozdanie za rok 2015 z dochowania minimalnego okresu funkcjonowania miejsc opieki dofinansowanych z dotacji udzielonej z Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch” – edycja 2014 (moduł 2)”, Sprawozdanie z trwałości projektu za 2014 r. i 2015 r.

Na przykładzie żłobka samorządowego, utworzonego w ramach Programu MALUCH widać, że 100% matek/opiekunów prawnych dzieci, które dostają się do ww. placówki, ma możliwość podjęcia aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 569-574)

2.4. W umowach pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Miastem na realizację dwóch zadań: „Rozbudowa i wyposażenie obiektu przy ul. Żwirki i Wigury 8 w Pruszczu Gdańskim z przeznaczeniem na utworzenie 40 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w formie żłobka” i „Utworzenie 120 nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Miejskim Żłobku nr 1 „Króla Maciusia” w Pruszczu Gdańskim – Filia nr 1 przy ul. Romera”, zobowiązano Miasto do utrzymania działalności żłobka i miejsc opieki nad dziećmi do 31 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 213-220, 328-346)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że w przypadku nieotrzymania w kolejnych latach dofinansowania z budżetu państwa w ramach Programu MALUCH, miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w miarę posiadanych środków, finansowane będą z dochodów własnych gminy. Niewykluczone, że zaistnieje także potrzeba podwyższenia opłat pobieranych od rodziców za pobyt dzieci w żłobku

Zdaniem Burmistrza Miasta, pochodzące z Programu MALUCH środki na tworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowią istotne wsparcie gwarantujące pełną realizację zadania oraz zabezpieczają potrzeby finansowe Miasta. Dotacja otrzymywana na funkcjonowanie utworzonych w ramach Programu MALUCH miejsc z roku na rok maleje i zdecydowanie nie zabezpiecza potrzeb w tym zakresie. Udział dotacji na funkcjonowanie miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na w ogólnej kwocie budżetu/wydatków bieżących Żłobka samorządowego wyniósł: w 2014 r. – 64,5%, w 2015 r. – 24,6%, w 2016 r. – 12,9%. W celu umożliwienia gminom oraz innym podmiotom prowadzącym żłobki utrzymania ciągłości realizacji zadań związanych z opieką nad dziećmi w wieku do lat 3, należy kontynuować Program MALUCH, zwiększając jednocześnie poziom dofinansowania na funkcjonowanie utworzonych miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 569-574)

Ocena cząstkowa

Zadania dotyczące tworzenia i utrzymania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w formie żłobka w ramach Programu MALUCH Miasto realizowało zgodnie z zawartymi umowami z Wojewodą Pomorskim o dofinansowanie dotacją celową z budżetu państwa. Miasto osiągnęło zakładaną liczbę nowopowstałych miejsc opieki i ją utrzymywało w kontrolowanym okresie, tym samym wywiązywało się z obowiązku zachowania trwałości projektu. Osiągnęło ponadto zaplanowane wartości mierników odnoszące się do aktywizacji zawodowej rodziców, poprzez umożliwienie im, w związku z nowymi miejscami w żłobku, podjęcie zatrudnienia, powrót na rynek pracy lub skorzystanie z innych form aktywizacji zawodowej.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań sprawozdawczych dotyczących sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3, zapewniającego ich prawidłowe sporządzanie.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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 dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 05 października 2016 r.

Kontroler
Andrzej Kaczyński
główny specjalista kontroli państwowej

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Jasińska-Kluczek
Ewa Jasińska-Kluczek

Podpis