



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.01.2016
P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach

Kontroler Beata Olejnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/174/2016 z dnia 26 września 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Pilchowicach¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Maciej Gogulla Wójt Gminy Pilchowice²

[dowód: akta kontroli str.4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie prawidłowo realizowano działania związane z *Resortowym programem rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „MALUCH”³*, które przyczyniły się do zwiększenia aktywności zawodowej bezrobotnych rodziców dzieci korzystających z efektów tego programu. Nie zachowano jednak trwałości ostatniego z realizowanych projektów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie rzetelnie oszacowano liczbę miejsc opieki w klubach dziecięcych oraz zaplanowano środki finansowe w wysokości zapewniającej realizację projektów objętych umowami o dofinansowanie, zawartymi w ramach Programu „MALUCH”. Podjęto również działania w celu ustanowienia opiekunów dziennych jako rozwiązania alternatywnego dla likwidowanych i przekształcanych w oddziały przedszkolne klubów dziecięcych (z dniem 1 września 2016 r. i 1 stycznia 2017 r.).

Wskutek realizacji dofinansowanych projektów osiągnięto zakładane cele, tj. utworzono dwa kluby dziecięce łącznie z 64 miejscami opieki i zapewniono ich funkcjonowanie. Zaspokoiło to potrzeby rodziców w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz przyczyniło się do zwiększenia ich aktywności zawodowej, albowiem podjęło ją 13 (56,5%) spośród 23 bezrobotnych rodziców tych dzieci.

Obowiązki określone w umowach o dofinansowanie projektów wykonano prawidłowo, jednakże jeden klub dziecięcy, utworzony w 2013 r. w ramach Programu „MALUCH”, zlikwidowano z dniem 1 września 2016 r., tj. cztery miesiące przed upływem minimalnego okresu trwałości ostatniego z realizowanych projektów (31 grudnia 2016 r.). W związku z powyższym, dokonano zwrotu części pobranej dotacji.

Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na nieopracowaniu na okres objęty kontrolą 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny oraz niedostosowaniu

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Wybrany na stanowisko Wójta w 2014 r. Wcześniej (od 2010 r.) funkcję Wójta Gminy Pilchowice sprawowała Joanna Kołoczek-Wybierek.

³ Zwany dalej „Programem „MALUCH””.

dokumentu strategicznego Gminy Pilchowice⁴ do wymogów określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, nie miały wpływu na realizację Programu „MALUCH”.

NIK zwraca równocześnie uwagę na brak porozumień zawartych z innymi gminami, regulujących zasady rozliczania kosztów opieki nad dziećmi zamieszkałymi w tych gminach, a uczęszczającymi do utworzonego przez Gminę klubu dziecięcego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą (lata 2013–2016) w Gminie obowiązywały następujące dokumenty dotyczące opieki nad dzieckiem i rodziną:

- Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii uchwalane corocznie na lata: 2013, 2014, 2015 i 2016⁶;
- Gminny System Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną⁷;
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Gminy Pilchowice na lata 2006-2016⁸;
- Strategia „Gmina Pilchowice 2020”⁹.

[dowód: akta kontroli str. 473-536]

Strategia RPS i System Profilaktyki ODR zawierały m.in. cele strategiczne oraz działania/kierunki działań, przy czym Strategia RPS uwzględniała również diagnozę sytuacji społecznej. Dokumenty te nie określały obowiązku monitoringu i ewaluacji, wskaźników realizacji działań oraz ram finansowych. Ujęte w nich cele dotyczyły m.in. opieki nad dziećmi oraz (w przypadku Strategii RPS) przeciwdziałania występującemu bezrobociu, lecz nie odnosiły się bezpośrednio do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, ani do aktywizacji zawodowej ich rodziców.

[dowód: akta kontroli str. 473-506]

Do zadania dotyczącego opieki nad dziećmi do lat 3 odnosiła się natomiast Strategia „Gmina Pilchowice 2020”, w której, jako słabą stroną Gminy, wskazano brak żłobków, a jako miernik stopnia realizacji celu strategicznego „Gmina o optymalnej sieci jednostek oświatowych z wysokim poziomem edukacji” – m.in. liczbę klubów dziecięcych.

[dowód: akta kontroli str. 371; 443, 449]

Informacje o stanie realizacji ww. dokumentów udostępniono na stronach internetowych Urzędu oraz Ośrodka Pomocy Społecznej w Pilchowicach.

[dowód: akta kontroli str. 893-894]

⁴ Zwanej dalej „Gminą”.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

⁶ Przyjęte uchwałami Rady Gminy Pilchowice: Nr XXXIII/272/12 z dnia 20 grudnia 2012 r., Nr LI/432/13 z dnia 19 grudnia 2013 r., Nr IV/16/14 z dnia 29 grudnia 2014 r., Nr XVII/131/15 z dnia 17 grudnia 2015 r.

⁷ Zwanej dalej „Systemem Profilaktyki ODR”. Przyjęty Uchwałą Rady Gminy Pilchowice Nr XII/69/07 z dnia 4 października 2007 r.

⁸ Zwana dalej „Strategią RPS”. Przyjęta uchwałą Rady Gminy Pilchowice Nr XXXI/222/05 z dnia 29 grudnia 2005 r.

⁹ Przyjęta uchwałą Rady Gminy Pilchowice Nr LI/433/13 z dnia 19 grudnia 2013 r.

1.2 Zastępca Wójta w wyjaśnieniach wskazała, że przystępując do realizacji Programu „MALUCH” oczekiwano, że przyczyni się on do stworzenia na terenie Gminy wystarczającej liczby miejsc fachowej opieki dla dzieci z grupy wiekowej do lat 3 i zapewnienia im warunków do bezpiecznego i przyjaznego rozwoju przed rozpoczęciem edukacji przedszkolnej. Jak dalej wyjaśniła, dane dotyczące liczby dzieci do lat 3 oraz liczby mieszkańców Gminy (z tendencją wzrostową), a także informacje o wzrastającym zainteresowaniu kupnem działek na jej terenie pozwoliły zakładać, że niezbędne stanie się wkrótce utworzenie miejsc opieki nad najmłodszymi mieszkańcami.

[dowód: akta kontroli str. 828-829]

Zapotrzebowanie na 64 miejsca opieki w klubach dziecięcych ustalono w oparciu o informacje uzyskane od rodziców/opiekunów prawnych na zorganizowanych w marcu 2013 r. spotkaniach w Wilczy, Żernicy i Nieborowicach. Określone zapotrzebowanie odpowiadało liczbie chętnych.

[dowód: akta kontroli str. 459-471; 761; 804; 810; 816; 822]

Realizując Program „MALUCH” w okresie objętym kontrolą, Gmina założyła utworzenie z końcem 2013 r. klubu dziecięcego z 24 miejscami opieki i zapewnienie jego funkcjonowania w latach 2014–2015 oraz utworzenie z końcem 2014 r. drugiego klubu dziecięcego z 40 miejscami opieki i zapewnienie jego funkcjonowania w 2015 r. Jako mierniki stopnia realizacji tych celów przyjęto liczbę klubów dziecięcych (docelowo dwa). Nie określono natomiast celów i mierników, odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, korzystających z dofinansowanych miejsc opieki. Zastępca Wójta wyjaśniła, że postanowienia umów zawartych z Wojewodą Śląskim nie odnosiły się do tego zagadnienia i nie został określony obowiązek jego monitorowania. Wyjaśniła również, że utworzone miejsca opieki miały służyć w pierwszej kolejności dzieciom osób, którym szczególnie trudno jest zapewnić dla nich opiekę (dzieciom samotnych rodziców oraz dzieciom obojga rodziców pracujących, uczących się lub studiujących w systemie dziennym).

[dowód: akta kontroli str. 759-761, 828-829, 891]

1.3 W latach 2013–2015 (stan na 31 grudnia) oraz w 2016 r. (stan na 30 czerwca) Gmina liczyła, odpowiednio: 11.061, 11.137, 11.248 i 11.326 mieszkańców. Liczba dzieci do lat 3 wynosiła w tych latach odpowiednio: 347 (3,1% ogółu mieszkańców), 387 (3,5%), 367 (3,3%) i 333 (2,9%).

W okresie objętym kontrolą, w Gminie funkcjonowały utworzone w ramach Programu „MALUCH” dwa gminne kluby dziecięce: od 2014 r. – w Wilczy (z 24 miejscami opieki), a od 2015 r. – w Żernicy (z 40 miejscami opieki). Na koniec 2014 r., 2015 r. oraz I półrocze 2016 r. pozwalały one na objęcie opieką odpowiednio 6,2%, 17,4% i 19,2% dzieci do lat 3 w Gminie, przy czym były one wykorzystane odpowiednio w 100%¹⁰, 68,8%¹¹ i 76,6%¹².

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie funkcjonowały żłobki, opiekunowie dzienni, ani inne niż ww. kluby dziecięce. W Urzędzie nie posiadano informacji na temat liczby rodzin i dzieci do lat 3 korzystających z opieki poza jej terenem.

W dniu 16 czerwca 2016 r. Rada Gminy pojęła uchwały w sprawie likwidacji ww. klubów dziecięcych: z dniem 1 września 2016 r. – klubu dziecięcego w Wilczy i z dniem 1 stycznia 2017 r. – klubu dziecięcego w Żernicy oraz przekształcenia ich

¹⁰ Wykorzystano 24 miejsca z 24 dostępnych.

¹¹ Wykorzystano 44 miejsca z 64 dostępnych.

¹² Wykorzystano 49 miejsc z 64 dostępnych.

w oddziały przedszkolne od 1 stycznia 2017 r.¹³ Wójt Gminy wyjaśnił: „W związku ze zmianą ustawy o systemie oświaty¹⁴, która zniósła obowiązek szkolny dla dzieci sześcioletnich, Gmina Pilchowice dla zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc w przedszkolach, musi utworzyć w tym celu dodatkowe oddziały. Obecna ilość miejsc przedszkolnych nie jest dostosowana do przyjęcia tak dużej ilości dzieci, z czterech roczników. Szansą na zaspokojenie oczekiwań rodziców oraz wymogów ustawowych jest utworzenie dodatkowych oddziałów przedszkolnych w [...] klubach dziecięcych. Odpowiednio w Klubie Dziecięcym Nr 1 w Wilczy – 1 oddział przedszkolny, w Klubie Dziecięcym Nr 2 w Żernicy – 2 oddziały przedszkolne...”. Zastępca Wójta wyjaśniła również, że w 2016 r., po likwidacji klubu dziecięcego w Wilczy, uczęszczające do niego dzieci w wieku 2,5–3 lat miały zapewnione miejsce w nowoutworzonym oddziale przedszkolnym, a dzieci w wieku 1-2,5 roku – w klubie dziecięcym w Żernicy. Od stycznia 2017 r., jako alternatywne rozwiązanie problemu opieki nad dziećmi do lat 3, zaplanowano wdrożenie pilotażowego programu opiekunów dziennych (co opisano w pkt 1.5).

[dowód: akta kontroli str. 761; 801; 807; 819; 829-830; 868-874; 898; 900-901]

1.4 W latach 2013–2015 (stan na koniec roku) i 2016 r. (stan na koniec I półrocza) liczba bezrobotnych w Gminie systematycznie zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: 315, 288, 247 i 237, co stanowiło: 2,8%, 2,6%, 2,2% i 2,1% ogółu jego mieszkańców w danym roku. W powyższym okresie na terenie Gminy zatrudniono 419 osób (odpowiednio: 119, 112, 129 i 59). Nie posiadano natomiast danych dotyczących liczby nowoutworzonych miejsc pracy w Gminie.

[dowód: akta kontroli str. 548]

1.5 W celu zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3, w IV kwartale 2016 r. podjęto działania zmierzające do wdrożenia od stycznia 2017 r. pilotażowego programu opiekunów dziennych, jako alternatywy dla likwidowanych klubów dziecięcych. Działania te polegały na sporządzeniu projektów stosownych uchwał¹⁵, które uzyskały pozytywną opinię Komisji Kultury Edukacji i Sportu na posiedzeniu Komisji Problemowych Rady Gminy. Zastępca Wójta wyjaśniła, że do końca 2016 r. planuje się: podjęcie chwał przez Radę Gminy, przeprowadzenie naboru na trzy stanowiska opiekuna dziennego, podpisanie umów oraz doposażenie miejsc opieki.

Mając na uwadze, że dzienny opiekun może objąć opieką maksymalnie pięcioro dzieci, NIK wskazuje, że zapewnienie trzech dziennych opiekunów może okazać się działaniem w niewystarczającym stopniu odpowiadającym potrzebom.

Wcześniej nie podejmowano działań w zakresie promocji dziennych opiekunów jako formy opieki nad dziećmi oraz nie ogłaszano konkursów ofert w celu ich wyboru, gdyż, jak wyjaśniła Zastępca Wójta, uruchomione w ramach Programu „MALUCH” kluby dziecięce zaspokajały potrzeby lokalnej społeczności.

[dowód: akta kontroli str. 548-549, 898; 900-901; 904-908]

1.6 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie podejmowano działań w celu promowania niani, jako formy opieki, o której mowa w art. 50 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁶. Wójt wyjaśnił, że nie było zainteresowania tą formą opieki, gdyż większość rodzin w Gminie (wiejskiej) ma

¹³ Nr XXII/190/2016 i Nr XXII/191/2016.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 35).

¹⁵ Dotyczyły one: planu nadzoru nad punktami opieki dziennej w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki; maksymalnej wysokości wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasad jego ustalania; wysokości opłat ponoszonych przez rodziców/opiekunów prawnych z tytułu korzystania z usług dziennego opiekuna.

¹⁶ j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 157, zwanej dalej „ustawą o opiece”.

charakter wielopokoleniowy i funkcję opiekuna najmłodszych dzieci pełni babcia lub dziadek.

W Urzędzie nie posiadano informacji o liczbie umów uaktywniających, ani o liczbie dzieci do lat 3 objętych opieką niań. Z danych przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Zabrzu wynika, że w Gminie w latach 2014¹⁷–2016 (do 30 czerwca) liczba osób zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowego z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na podstawie umów uaktywniających, wynosiła odpowiednio: trzy, osiem i dziewięć osób.

[dowód: akta kontroli str. 457-458; 549]

1.7 W celu rozpowszechnienia informacji o utworzonych w ramach Programu „MALUCH” miejscach opieki nad dziećmi do lat 3 w klubach dziecięcych, podejmowano działania promocyjno-informacyjne polegające na rozdawaniu ulotek, jak również publikowaniu ogłoszeń i informacji w prasie lokalnej¹⁸ oraz na stronie internetowej Urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 686-754]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na lata objęte kontrolą (2013–2016) oraz okres wcześniejszy (2012 r.) nie opracowano 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny, pomimo że taki wymóg zawarto w art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁹. Z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynikało, że gminny program wspierania rodziny opracowano dopiero na lata 2017–2019, gdyż wcześniej przeoczono ten obowiązek.

[dowód: akta kontroli str. 898; 900]

2. Strategia RPS, uchwalona 29 grudnia 2005 r., nie została dostosowana do wymogów określonych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) i d) ustawy o pomocy społecznej (obowiązującym od 3 maja 2011 r.), bowiem nie zawierała wskaźników realizacji działań oraz ram finansowych.

[dowód: akta kontroli str.473-501]

Zastępca Wójta wyjaśniła, że Strategia RPS spełniała swoje zadanie, gdyż zawierała diagnozę i kierunki przeciwdziałania w odniesieniu do określonych problemów, a wprowadzone w 2011 r. zmiany w ustawie o pomocy społecznej nie nakazywały aktualizowania tego dokumentu zwłaszcza, że przystąpiono do opracowywania założeń do nowej strategii (na lata 2017–2026). NIK zwraca uwagę, że zmiany w ustawie o pomocy społecznej weszły w życie ponad 5,5 roku przed upływem okresu obowiązywania Strategii RPS. Zaniechanie aktualizacji, tj. zapewnienia aktualności zapisów Strategii RPS poprzez określenie ram finansowych i wskaźników realizacji działań, pozbawiło Gminę możliwości jej rzetelnego i skutecznego monitorowania i ewaluacji (rozumianej jako badanie i ocena przebiegu realizacji oraz stopnia osiągnięcia założonych celów).

[dowód: akta kontroli str. 866]

Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację Programu „MALUCH”.

¹⁷ Oddział nie miał możliwości podania informacji dotyczących 2013 r. oraz liczby dzieci objętych opieką niań, z uwagi na brak zgromadzonych danych w tym zakresie.

¹⁸ „Nasza Gmina” – numery: 1/2013, 1,2,3/2014, 2/2015 i „Przegląd Lokalny” – numer 12/2015.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 575 ze zm.

W Urzędzie prawidłowo określono potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i zapewniono środki finansowe w wysokości odpowiedniej dla zaspokojenia tych potrzeb.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2013–2016, w ramach Programu „MALUCH”, Gmina zawarła z Wojewodą Śląskim cztery umowy:

- a) nr 21/2013/KDUN z dnia 22 lipca 2013 r. (po zmianie z 20 grudnia 2013 r.) o dofinansowanie w kwocie 192.000,00 zł projektu o wartości 565.931,00 zł (w tym wkład własny określono na 373.931,00 zł), polegającego na adaptacji i wyposażeniu lokalu w celu utworzenia w 2013 r. klubu dziecięcego w Wilczy z 24 miejscami opieki dla dzieci do lat 3. Koszt realizacji projektu wyniósł 685.115,00 zł, w tym 192.000,00 zł pochodziło z otrzymanej dotacji, a pozostałe 493.115,00 zł wydatkowano ze środków Gminy. Średni koszt utworzenia jednego miejsca opieki w klubie w Wilczy wyniósł 28.546,46 zł;

[dowód: akta kontroli str. 336-338; 354-364; 831; 834; 875]

- b) nr 22/2013/KDUN z dnia 22 lipca 2013 r. (po zmianach z 9 września i 26 listopada 2014 r.) o dofinansowanie w kwocie 1.390.289,00 zł²⁰ projektu o wartości 1.786.436,00 zł (w tym wkład własny określono na 396.147,00 zł²¹), polegającego na budowie i wyposażeniu budynku w celu utworzenia w 2014 r. klubu dziecięcego w Żernicy z 40 miejscami opieki dla dzieci do lat 3. Koszt realizacji projektu wyniósł 1.939.639,93 zł²², w tym 1.390.289,00 zł pochodziło z otrzymanej dotacji, a pozostałe 549.350,93 zł wydatkowano ze środków Gminy²³. Średni koszt utworzenia jednego miejsca opieki w klubie w Żernicy wyniósł 48.491,00 zł;

[dowód: akta kontroli str. 69-92; 107-110; 119-126; 195-210; 831; 834; 836-837; 875]

- c) nr 16/2014/M2 z dnia 4 lipca 2014 r. o dofinansowanie w kwocie 114.904,00 zł projektu o wartości 168.890,00 zł (w tym wkład własny określono na 53.986,00 zł), polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2014 r. 24 utworzonych miejsc opieki w klubie dziecięcym w Wilczy. Koszt realizacji projektu wyniósł 196.468,74 zł, w tym 109.191,62 zł pochodziło z otrzymanej dotacji, a pozostałe 87.277,12 zł wydatkowano ze środków własnych Gminy. Średni koszt zapewnienia funkcjonowania jednego miejsca opieki w klubie w Wilczy wyniósł 8.186,20 zł;

[dowód: akta kontroli str. 581-593; 634-649; 831; 836; 875]

- d) nr 112/2015/M2 z dnia 10 czerwca 2015 r. o dofinansowanie w kwocie 250.371,00 zł²⁴ projektu o wartości 388.000,00 zł (w tym wkład własny określono na 137.629,00 zł²⁵), polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2015 r. 64 utworzonych miejsc opieki w klubach dziecięcych w Wilczy

²⁰ Z tego 272.000,00 zł w 2013 r. i 1.118.289,00 zł w 2014 r.

²¹ Z tego 116.572,00 zł w 2013 r. i 279.575,00 zł w 2014 r.

²² Z tego 452.603,28 zł wydatkowano w 2013 r., a 1.487.036,65 zł – w 2014 r.

²³ Z tego 180.603,28 zł wydatkowano w 2013 r., a 368.747,65 zł – w 2014 r.

²⁴ Z tego 93.889,00 zł dla klubu w Wilczy i 156.482,00 zł dla klubu w Żernicy.

²⁵ Z tego 54.111,00 zł dla klubu w Wilczy i 83.518,00 zł dla klubu w Żernicy.

i w Żernicy. Koszt realizacji projektu wyniósł 448.394,46 zł²⁶, w tym 250.371,00 zł²⁷ pochodziło z otrzymanej dotacji, a pozostałe 198.023,46 zł²⁸ wydatkowano ze środków własnych Gminy. Średni koszt zapewnienia funkcjonowania jednego miejsca opieki w klubach wyniósł 7.006,16 zł²⁹.

[dowód: akta kontroli str. 598-610; 650-678; 831; 844; 875]

2.2 Realizując Program „MALUCH” w okresie objętym kontrolą, osiągnięto cele i mierniki wynikające z dokumentacji konkursowej i umów o dofinansowanie, tj. utworzono z końcem 2013 r. klub dziecięcy w Wilczy z 24 miejscami opieki i zapewniono jego funkcjonowanie w latach 2014–2015 oraz utworzono z końcem 2014 r. klub dziecięcy w Żernicy³⁰ z 40 miejscami opieki i zapewniono jego funkcjonowanie w 2015 r.³¹

[dowód: akta kontroli str. 119-125; 193-214; 354-365; 553-562; 616-632; 650-679; 681-684; 759-761]

W powyższych dokumentach nie określono celów, ani mierników, odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, korzystających z dofinansowanych miejsc opieki. Wobec braku takiego obowiązku, nie dokonywano również badań ewaluacyjnych i nie monitorowano tego zjawiska. Zastępca Wójta wyjaśniła, że przystępując do Programu „MALUCH”, z uwagi naienne limity czasowe pobytu dzieci w klubie³², nie zakładano by oferowana forma opieki w znaczący sposób miała wpłynąć na aktywizację zawodową ich rodziców i opiekunów.

[dowód: akta kontroli str. 824-826; 829]

Z danych Powiatowego Urzędu Pracy w Gliwicach wynika natomiast, że w latach 2012–2016 w bazie osób bezrobotnych figurowało 23 rodziców 98 dzieci uczęszczających do klubów dziecięcych. W powyższym okresie 13 (56,5%) z tych rodziców podjęło aktywność zawodową.

[dowód: akta kontroli str. 857-861]

2.3 W okresie objętym kontrolą terminowo realizowano obowiązki sprawozdawcze, wynikające z umów o dofinansowanie projektów w ramach Programu „MALUCH”. Wojewodzie Śląskiemu przedłożono pięć sprawozdań z realizacji projektów oraz cztery sprawozdania z ich trwałości, na drukach zgodnych ze wzorami określonymi w załącznikach do powyższych umów.

[dowód: akta kontroli str. 72-73, 119-125; 193-214; 245-246; 354-365; 553-562; 583-584; 600-601; 616-632; 650-679; 681-684]

2.4 Odnośnie zachowania minimalnego okresu trwałości projektów dofinansowanych w ramach Programu „MALUCH” (na podstawie umów wymienionych w pkt 2.1 lit. a-d niniejszego wystąpienia), Gmina została zobowiązana odpowiednio do:

- a) utrzymania deklarowanej liczby miejsc w klubie dziecięcym w Wilczy i własności wyposażenia nabytego ze środków dotacji do 31 grudnia 2015 r.;

²⁶ Z tego 159.675,11 zł na funkcjonowanie klubu w Wilczy i 288.719,35 zł na funkcjonowanie klubu w Żernicy.

²⁷ Z tego 93.889,00 zł na funkcjonowanie klubu w Wilczy i 156.482,00 zł na funkcjonowanie klubu w Żernicy.

²⁸ Z tego 65.786,11 zł na funkcjonowanie klubu w Wilczy i 132.237,35 zł na funkcjonowanie klubu w Żernicy.

²⁹ 6.653,13 zł w klubie w Wilczy i 7.217,98 zł w klubie w Żernicy.

³⁰ Klub dziecięcy w Wilczy wpisano do gminnego rejestru 4 grudnia 2013 r., a klub dziecięcy w Żernicy – 23 grudnia 2014 r.

³¹ W latach 2013–2016 (do 31 sierpnia) na ich utworzenie i utrzymanie wydatkowano odpowiednio: 1.137.718,28 zł (99,9% kwoty ujętej w planie po zmianach), 1.683.505,39 zł (87,6%), 448.394,46 zł (98,9%) i 255.934,86 zł (64,0%).

³² Do pięciu godzin dziennie.

- b) utrzymania deklarowanej liczby miejsc w klubie dziecięcym w Żernicy i własności wyposażenia nabytego ze środków dotacji do 31 grudnia 2016 r.;
- c) zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w klubie dziecięcym w Wilczy do 31 grudnia 2015 r.;
- d) zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w klubach dziecięcych w Wilczy i w Żernicy do 31 grudnia 2016 r.

W związku z likwidacją z dniem 1 września 2016 r. klubu dziecięcego w Wilczy, nie dochowano minimalnego okresu trwałości projektu, dofinansowanego na podstawie umowy z 10 czerwca 2015 r., w zakresie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w tej placówce do 31 grudnia 2016 r. (pkt d).

W związku z powyższym, zgodnie z § 8 ww. umowy, w dniu 29 sierpnia 2016 r. dokonano zwrotu w kwocie 31.296,33 zł³³ części pobranej dotacji. Na dzień kontroli zachowano trwałość projektów dotyczących utworzenia i zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w klubie dziecięcym w Żernicy.

[dowód: akta kontroli str. 73; 211-213; 246; 584; 601; 761, 830; 868-874]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że Gmina nie posiadała porozumień zawartych z innymi gminami (w których mieszkają dzieci objęte opieką w klubie dziecięcym³⁴) w sprawie powierzenia jej zadania związanego z opieką nad dziećmi do lat 3, określających zasady partycypowania tych gmin w kosztach powyższego zadania. Zastępca Wójta wyjaśniła, że nie podjęto formalnych działań w celu zawarcia stosownych porozumień, gdyż ustawa o opiece nie zawiera żadnych uregulowań w powyższym zakresie, a z rozmów prowadzonych przez Wójta z wóldarzami gmin ościennych wynikało, że nie są oni zainteresowani takim rozwiązaniem.

[dowód: akta kontroli str. 899; 903]

NIK zwraca uwagę, że zadanie zapewnienia opieki nad dziećmi do lat 3 należy do zadań własnych gminy, a w myśl art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵, wykonywanie tych zadań może być przedmiotem porozumień międzygminnych. Gminy mogą zatem zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych, przy czym gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Ocena cząstkowa

W Urzędzie prawidłowo wykonano obowiązki określone w umowach o dofinansowanie projektów, zawartych w ramach Programu „MALUCH”, z wyjątkiem zachowania minimalnego okresu trwałości jednego z nich. Osiągnięto również cele tych projektów, co przyczyniło się do zwiększenia aktywności zawodowej bezrobotnych rodziców dzieci korzystających z efektów powyższego programu.

³³ Kwota zwrotu stanowiła proporcjonalne zmniejszenie środków dotacji za cztery miesiące (od września do grudnia 2016 r.), w których Klub w Wilczy już nie funkcjonował.

³⁴ Według stanu na 24 października 2016 r. 11 z 36 dzieci, objętych opieką w Klubie dziecięcym w Żernicy, nie było zameldowanych na terenie Gminy.

³⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli³⁶, wnosi o podjęcie działań zapewniających ustalenie w strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2017–2026 jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań, wymaganych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) i d) ustawy o pomocy społecznej.

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Katowice, dnia 25 listopada 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Monika Kopczyk
Doradca ekonomiczny**

.....

³⁶ Dz.U. z 2015 r., poz.1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.