



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.03.2016  
P/16/079

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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	Anna Rudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/135/2016 z 18 sierpnia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Żory <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Socha – Prezydent Miasta Żory  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## 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”*<sup>2</sup>, które przyczyniły się do zwiększenia aktywności zawodowej bezrobotnych rodziców dzieci korzystających z efektów tego programu.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie prawidłowo określono potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Działania dotyczące wykonywania tej opieki uwzględniono w ramach celów określonych w dokumentach strategicznych Miasta Żory<sup>3</sup>. Zapewniono również środki finansowe w wysokości odpowiedniej dla realizacji i zachowania trwałości projektów objętych umowami o dofinansowanie, zawartymi w ramach Programu „MALUCH”. Uznając żłobek za najefektywniejszą formę opieki, nie podejmowano działań w celu promowania form takich jak opiekun dzienny i niania.

Obowiązki określone w powyższych umowach wykonano prawidłowo, z wyjątkiem terminowości dostarczenia Wojewodzie Śląskiemu sześciu z 10 sprawozdań z trwałości projektu. Dofinansowane projekty zrealizowano oraz zachowano ich trwałość. Wskutek realizacji projektów osiągnięto zakładane cele, tj. utworzono oraz zapewniono funkcjonowanie 148 miejsc opieki w żłobku miejskim, co w znacznym stopniu zaspokoiło potrzeby rodziców w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Badając próbę 230 bezrobotnych rodziców dzieci objętych Programem „MALUCH” ustalono, że 174 osoby (75,6%) podjęły aktywność zawodową, a zatem ww. program przyczynił się do jej zwiększenia.

<sup>1</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>2</sup> Zwanym dalej „Programem „MALUCH””.

<sup>3</sup> Zwanego dalej „Miastem”.

Ogółem, w latach 2013–2016 (I półrocze) liczba miejsc w żłobku miejskim zwiększyła się ze 100 do 175 (tj. o 75%), co przyczyniło się do realizacji celów wynikających ze Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory<sup>4</sup>.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na nieujęciu w Strategiach RPS części elementów określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup> oraz nieopracowaniu 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny, nie miały wpływu na realizację Programu „MALUCH”. Nieprawidłowość polegająca na nieterminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych, dotyczących zachowania trwałości projektów dofinansowanych w ramach ww. programu, miała charakter formalny.

### **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 dniu 24 czerwca 1999 r. Rada Miejska w Żorach podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia zasad oraz założeń, kierunków i celów działań w budowaniu i realizacji polityki prorodzinnej miasta Żory<sup>6</sup>, która obowiązywała do 26 marca 2014 r. Wykonywanie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz aktywizacja zawodowa rodziców i opiekunów tych dzieci wpisywały się w przedstawiony w ww. dokumencie kierunek „Kształtowanie procesów demograficznych”, cel „Stwarzanie warunków do zmiany postaw prokreacyjnych w kierunku zwiększania dzietności rodzin” i działania: „Wspieranie kobiet w godzeniu obowiązków macierzyńskich i zawodowych”; „Zwiększanie dostępności placówek wychowania przedszkolnego oraz opieki nad dziećmi”; „Promowanie zatrudniania kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy”. Nie określono tam jednak mierników, ani środków finansowych niezbędnych do realizacji założonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 5, 7, 9-15, 35)

W Strategii RPS na lata 2007–2013, przyjętej uchwałą z dnia 29 listopada 2007 r.<sup>7</sup>, wykonywanie opieki nad dziećmi do lat 3 oraz aktywizacja zawodowa ich rodziców i opiekunów zawierały się w celu strategicznym „Wielopłaszczyznowa aktywizacja mieszkańców Żor poprzez eliminację barier mentalnych i promowanie nowego stylu życia” i celu operacyjnym „Stworzenie zaplecza socjalnego dla kobiet z dziećmi”, dla których przyjęto m.in. następujące kierunki działań: „Lepszy dostęp do żłobków i przedszkoli”; „Propagowanie idei finansowania kosztów przedszkola, żłobka przez PUP w przypadku matek samotnie wychowujących dziecko do lat 7”; „Stworzenie bazy informacji o zakładach pracy z dostępem do zakładowych przedszkoli i żłobków”. W dokumencie tym nie określono mierników ani środków finansowych niezbędnych do realizacji założonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 16-34)

<sup>4</sup> Zwanych dalej „Strategiami RPS”.

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

<sup>6</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Żorach Nr XII/127/99.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Miasta Żory Nr 155/XV/07.

W Strategii RPS na lata 2014–2020, przyjętej uchwałą z dnia 27 marca 2014 r.<sup>8</sup>, wykonywanie opieki nad dziećmi do lat 3 wpisywało się w cel strategiczny „Zwiększenie jakości życia rodziny oraz wsparcie jej w pełnieniu roli wychowawczej” i cel operacyjny „Efektywniejsze wykorzystanie istniejących zasobów kadrowych i instytucjonalnych w zakresie działalności profilaktycznej, kulturalnej i edukacyjnej”, dla których określono m.in. działanie „Uelastycznienie oferty przedszkoli oraz zwiększenie dostępności żłobków wobec zmieniających się warunków rynku pracy (zmianowość)”. Jako wskaźniki realizacji tego działania (nie określając ich wartości bazowych i docelowych) przyjęto liczbę dzieci korzystających z przedszkoli i żłobków<sup>9</sup> oraz liczbę miejsc w tych placówkach na 1 000 mieszkańców<sup>10</sup>. W Strategii RPS na lata 2014–2020 nie określono celu aktywizacji zawodowej takiej grupy społecznej jak rodzice i opiekunowie dzieci w wieku do lat 3. Wpisywał się on jednak w cel strategiczny „Stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, innowacyjności, ekonomii społecznej oraz tworzeniu nowych miejsc pracy” i cel operacyjny „Aktywizacja społeczna i zawodowa osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo”, realizowane poprzez działania: „Realizacja programów i projektów aktywizacji osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo” oraz „Wsparcie zatrudnienia osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo”. Wskaźniki realizacji tych działań określono (nie podając ich wartości bazowych i docelowych) m.in. jako stosunek liczby osób pracujących do ludności w wieku produkcyjnym oraz wartość procentowa bezrobocia w Mieście. W Strategii RPS na lata 2014–2020 założono monitorowanie postępów osiągania celów poprzez gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących wskaźników realizacji działań. Założono również, że dokument będzie poddany aktualizacji w połowie okresu wdrażania, a do czuwania nad całością przebiegu procesu monitorowania oraz ewaluacji wyznaczono Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żorach<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 35-58, 83)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *„Działaniami mającymi na celu aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci do lat 3 było tworzenie miejsc w miejskim żłobku, jak również umożliwienie [...] dopłat do miejsc w niepublicznych żłobkach i klubach dziecięcych...”* oraz *„Trudno jest wyodrębnić wśród działań podejmowanych przez Powiatowy Urząd Pracy, jak również przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej tych skierowanych wyłącznie do rodziców i opiekunów dzieci do lat 3, stąd nie można również określić nakładów finansowych, ani dobrać celów czy mierników”*.

(dowód: akta kontroli str. 99)

W każdym roku sporządzano informacje dotyczące stanu realizacji m.in. systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną oraz Strategii RPS za rok poprzedni. Na ich podstawie Biuro Rady Miasta przygotowywało informację zbiorczą, która po zaakceptowaniu przez Prezydenta Miasta przedstawiana była Radzie Miasta. Osobom zainteresowanym zapewniono dostęp do Strategii RPS, poprzez opublikowanie jej na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 59, 63-82)

<sup>8</sup> Uchwała Rady Miasta Żory Nr 478/XLV/14.

<sup>9</sup> Liczba dzieci korzystających ze żłobków i klubów dziecięcych wyniosła w latach 2013–2016 (I półrocze) odpowiednio: 100, 175, 203 i 277.

<sup>10</sup> Liczba miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych na 1 000 mieszkańców wyniosła w latach 2013–2016 (I półrocze) odpowiednio: 1,7; 3,7; 3,7 i 5,0.

<sup>11</sup> Zwany dalej „MOPS”.

W latach 2013–2016 (I półrocze) na wykonywanie opieki nad dziećmi do lat 3 wydatkowano, odpowiednio: 1.162.874,91 zł (93,4% kwoty ujętej w planie po zmianach), 1.367.275,24 zł (99,5%), 3.651.754,25 zł (96,5%) i 1.172.968,85 zł (47,2%). Powyższe wydatki finansowano ze środków własnych i dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 411-412, 107-109, 122-151)

**1.2** Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi określano szacunkowo, w oparciu o analizę liczby urodzeń, zapytań w placówkach przedszkolnych osób zainteresowanych taką opieką (do końca 2011 r. w mieście nie działał żaden żłobek), a także informacji pozyskiwanych na spotkaniach z mieszkańcami. Przystępując w 2011 r. do Programu „MALUCH” początkowo ustalono zapotrzebowanie na miejsca dla 60 dzieci, następnie rozszerzono je o kolejne 40 miejsc.

Prezydent Miasta w wyjaśnieniach wskazał, że od programu MALUCH oczekiwano:

- zapewnienia miejsc opieki dla dzieci do lat 3, a tym samym zmniejszenia bezrobocia w Mieście;
- możliwości ustalenia jak najkorzystniejszej dla rodziców (opiekunów) dzieci opłaty za żłobek;
- możliwości zatrudnienia w żłobku optymalnej liczby fachowej kadry, wyposażenia w specjalistyczne pomoce dydaktyczne oraz zaopatrzenia w podstawowe produkty sanitarne (pieluchy, chusteczki itp.).

(dowód: akta kontroli str. 84-86)

Realizując Program „MALUCH” w okresie objętym kontrolą, założono: zapewnienie w latach 2013–2015 funkcjonowania 100 miejsc opieki dla dzieci do lat 3, utworzenie w 2015 r. kolejnych 48 oraz zapewnienie funkcjonowania w 2016 r. 148 miejsc. Jako miernik stopnia realizacji tych celów przyjęło stosunek liczby miejsc opieki do liczby chętnych (docelowo 100,0%), monitorowany na podstawie listy rezerwowej prowadzonej w żłobku miejskim.

Nie określono natomiast celów i mierników, odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, korzystających z dofinansowanych miejsc opieki. Prezydent Miasta podał: *„Określając powyższe elementy zakładano, że każdy z rodziców posiadających małe dzieci może w krótszej lub dłuższej perspektywie zechcieć podjąć pracę zawodową, ale nie wszyscy zechcą korzystać z pomocy instytucji. Stąd stale podejmuje się działania nad systematycznym zwiększaniem liczby miejsc opieki dla dzieci w wieku 0-3 lat na terenie miasta”*. Składając oferty konkursowe podkreślano jednak wpływ realizacji projektów na polepszenie sytuacji zawodowej rodziców dzieci (w szczególności samotnych matek) i zmniejszenie bezrobocia wśród kobiet.

(dowód: akta kontroli str. 411-412, 159, 175, 217, 331)

Na zadania wynikające z Programu „MALUCH” na lata 2013–2016 (według stanu na 30 czerwca) w planie po zmianach ujęto środki finansowe w wysokości, odpowiednio: 1.245.000,00 zł; 1.359.856,00 zł, 3.421.192,70 zł i 444.532,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 411-412)

**1.3** W latach 2012–2015 (stan na 31 grudnia) oraz w 2016 r. (stan na 30 czerwca) liczba mieszkańców Miasta (w tym liczba dzieci do lat 3) zmniejszała się.

Miasto liczyło, odpowiednio: 60 225, 59 960, 59 605, 59 351 i 58 915 mieszkańców, a liczba dzieci do lat 3 wynosiła: 2 894 (4,8% ogółu mieszkańców), 2 829 (4,7%), 2 746 (4,6%), 2 683 (4,5%) i 2 397 (4,07%). Wzrastała natomiast liczba dzieci w tej grupie wiekowej objętych opieką instytucjonalną. W 2013 r. funkcjonował jeden

żłobek (miejski), uruchomiony w 2012 r. w ramach Programu „MALUCH”, w którym opieką objęto 100 dzieci<sup>12</sup> (3,5% dzieci w wieku do lat 3). W 2014 r. liczba żłobków wzrosła do trzech (o dwa niepubliczne), a liczba objętych opieką dzieci – do 112<sup>13</sup> (4,1% dzieci w wieku do lat 3). W 2015 r. liczba dzieci w żłobkach wzrosła do 155<sup>14</sup> (5,8% dzieci w wieku do lat 3), a w I półroczu 2016 r. – do 230<sup>15</sup> (9,6% dzieci w wieku do lat 3), w wyniku zwiększenia liczby miejsc w żłobku miejskim o 75 (w tym 48 w ramach Programu „MALUCH”). Ponadto, w 2014 r. w Mieście utworzono dwa niepubliczne kluby dziecięce oferujące łącznie 63 miejsca. W latach 2014–2016 (I półrocze) tą formą opieki objęto odpowiednio 63, 48 i 47 dzieci w wieku do lat 3, co stanowiło 2,3%, 1,8% i 2,0% tej grupy wiekowej. W badanym okresie nie zatrudniano opiekunów dziennych. Nie likwidowano również placówek opieki nad małymi dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 83, 87, 153-155)

**1.4** Według danych z Powiatowego Urzędu Pracy w Żorach<sup>16</sup>, w latach 2013–2016 (do 31 lipca) liczba osób bezrobotnych w Mieście obniżała się i wynosiła odpowiednio: 1 956, 1 796, 1 545 i 1 335, co stanowiło: 3,3%, 3,0%, 2,6% i 2,3% ogółu jego mieszkańców. W latach 2013–2016 (do 31 sierpnia) liczba nowych miejsc pracy utworzonych przez przedsiębiorców w związku z udzieloną przez PUP refundacją wynosiła, odpowiednio: 12, 10, 31 i 20. W Urzędzie ani w PUP nie posiadano danych o liczbie wszystkich nowych miejsc pracy utworzonych na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 84, 87-88, 158-159)

**1.5** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie podejmowano działań w zakresie promocji dziennych opiekunów jako formy opieki nad dziećmi oraz nie ogłaszano konkursów ofert w celu ich wyboru. W powyższej sprawie Prezydent Miasta wyjaśnił: „Po przeanalizowaniu aktualnych przepisów, przedyskutowaniu możliwości miasta w tym zakresie [...] zdecydowano, że jest to najmniej efektywna forma i najbardziej uciążliwa”<sup>17</sup>. Wyjaśnił ponadto, że zadecydowano o przyznaniu dofinansowania placówkom niepublicznym, w których funkcjonuje łącznie 118 miejsc opieki (z tego 55 w żłobkach i 63 w klubach dziecięcych).

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 87)

**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 3<sup>18</sup>. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w myśl przepisów powyższej ustawy, upowszechnianie informacji o formach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 należy do obowiązków ministra właściwego do spraw rodziny. Urząd nie posiadał informacji na temat zawartych umów uaktywniających oraz liczby dzieci objętych opieką niani.

Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Rybniku poinformowała, że liczba ubezpieczonych, zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych

<sup>12</sup> Przy wykorzystaniu 100% miejsc.

<sup>13</sup> Przy wykorzystaniu 100% miejsc w żłobku miejskim i 12 z 55 miejsc w pozostałych żłobkach.

<sup>14</sup> Przy wykorzystaniu 100% miejsc.

<sup>15</sup> Jw.

<sup>16</sup> Zwanego dalej „PUP”.

<sup>17</sup> Jeden opiekun może objąć opieką maksymalnie pięcioro dzieci, w czasie jego nieobecności konieczne jest zapewnienie zastępstwa, konieczne jest zapewnienie wyżywienia, brakuje osób zainteresowanych taką formą pracy.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 157.

z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na podstawie umów uaktywniających przez płatników z terenu Miasta wynosiła: w 2014 r. – 14, w 2015 r. – 19, a w I półroczu 2016 r. – 14 osób<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 84, 87, 379-381)

1.7 Działania promocyjno-informacyjne w celu rozpropagowania opieki nad dziećmi w żłobku miejskim były realizowane poprzez jego stronę internetową, gdzie zamieszczono informacje dotyczące m.in. zasad przyjęć dzieci, odpłatności za opiekę oraz organizowanych zajęć i uroczystości, a także przedstawiono scenariusz dziennego pobytu dziecka w tej placówce. Ponadto, lokalna prasa<sup>20</sup> na bieżąco informowała o jej działalności oraz otrzymanych dotacjach w ramach Programu „MALUCH”.

(dowód: akta kontroli str. 84, 87, 91-94)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nie opracowano 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny, wskutek czego taki dokument nie obowiązywał w Mieście w okresie objętym kontrolą, pomimo że wymóg jego opracowania i realizowania zawarto w art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>21</sup>, obowiązującym od 1 stycznia 2012 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że przyczynami dotychczasowego nieuchwalenia ww. programu były: ograniczone możliwości finansowe z powodu realizowania wszystkich pozostałych zadań ustawowych; oczekiwanie na zatwierdzenie i przyjęcie Lokalnego Programu Rewitalizacji, przewidującego zapewnienie bazy lokalowej i kadrowej m.in. dla programu wspierania rodziny; realizacja licznych projektów i zadań z zakresu polityki prorodzinnej wpływających na komfort życia rodzin w Mieście. NIK zwraca uwagę, że ustawowe obowiązki nie mogą być realizowane wybiórczo, a przepis wprowadzający wymóg opracowania i realizacji przez gminy 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny obowiązuje już prawie 5 lat.

(dowód: akta kontroli str. 5, 8)

2. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Strategie RPS nie zawierały części z elementów określonych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) i d) ustawy o pomocy społecznej, który wszedł w życie 3 maja 2011 r. Strategia RPS uchwalona 29 listopada 2007 r. na lata 2007–2013 nie zawierała ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań. Strategia RPS na lata 2014–2020, uchwalona 27 marca 2014 r., nie zawierała pierwszego z ww. elementów.

(dowód: akta kontroli str. 17-58)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, niedostosowanie Strategii RPS na lata 2007–2013 do obowiązującego przepisu wynikało z realizowania projektów z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przeciwdziałania pomocy w rodzinie, które nie wymagały określenia wskaźników, a w 2013 r. rozpoczęto prace nad tworzeniem Strategii RPS na lata 2014–2020.

<sup>19</sup> Nie podano liczby dzieci objętych opieką na podstawie umów uaktywniających, z uwagi na brak zgromadzonych danych w tym zakresie.

<sup>20</sup> „Kurier Zorski”, „Dziennik Zachodni”, „Nowiny”.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 575 ze zm., zwanej dalej „ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”.

W odniesieniu do powyższego, NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy o pomocy społecznej, określające zawartość strategii rozwiązywania problemów społecznych, weszły w życie ponad 2,5 roku przed upływem okresu obowiązywania Strategii RPS na lata 2007–2013. Zaniechanie aktualizacji, tj. zapewnienia aktualności zapisów tego dokumentu poprzez określenie ram finansowych i wskaźników realizacji działań, pozbawiło Miasto możliwości rzetelnego i skutecznego monitorowania i ewaluacji strategii (rozumianej jako badanie i ocena przebiegu realizacji oraz stopnia osiągnięcia założonych celów).

Prezydent Miasta wyjaśnił również, że w Strategii RPS na lata 2014–2020 określono źródła finansowania, a ramy finansowe realizowanych działań w danym roku określa budżet Miasta oraz wieloletnia prognoza finansowa. NIK zwraca uwagę, że pojęcie źródeł finansowania nie jest tożsame z pojęciem ram finansowych. Pierwsze z nich wskazuje na pochodzenie środków finansowych, natomiast drugie – na ich wartość, a zatem to właśnie przewidywana kwota kosztów, związanych z realizacją określonych w Strategii RPS na lata 2014–2020 celów i działań, winna być uwzględniona w tym dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 159)

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

#### Ocena cząstkowa

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 2011–2016, w ramach Programu „MALUCH”, Miasto zawarło z Wojewodą Śląskim siedem umów<sup>22</sup>:

- a) z sierpnia 2011 r. o dofinansowanie w kwocie 286.000,00 zł projektu o wartości 572.000,00 zł, polegającego na utworzeniu żłobka miejskiego z 60 miejscami opieki poprzez adaptację i wyposażenie budynku przedszkola w 2011 r. (w tym wkład własny określono na 286.000,00 zł). Koszt realizacji tego projektu wyniósł 571.955,40 zł, a w przeliczeniu na jedno miejsce opieki – 9.532,59 zł;
- b) z listopada 2011 r. o dofinansowanie w kwocie 190.700,00 zł projektu o wartości 381.400,00 zł, polegającego na utworzeniu kolejnych 40 miejsc w żłobku miejskim poprzez adaptację i wyposażenie budynku przedszkola w 2011 r. (w tym wkład własny określono na 190.700,00 zł). Koszt realizacji tego projektu wyniósł 353.994,09 zł, a w przeliczeniu na jedno miejsce opieki – 8.849,85 zł;
- c) z lipca 2013 r. o dofinansowanie w kwocie 525.000,00 zł projektu o wartości 1.425.000,00 zł, polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2013 r. 100 wcześniej utworzonych miejsc opieki (w tym wkład własny określono na 900.000,00 zł). Koszt realizacji tego projektu wyniósł 1.162.874,91 zł, a w przeliczeniu na jedno miejsce opieki – 11.628,75 zł;

<sup>22</sup> Nr 701202/10/11/ZK z 4 sierpnia 2011 r., nr 701202/5/21/11/ZK z 9 listopada 2011 r., nr 24/2013/ZKF z 30 lipca 2013 r., nr 7/2014/M2 z 26 czerwca 2014 r., nr 102/2015/M2 z 3 czerwca 2015 r., nr 129/2015/M1 z 29 lipca 2015 r. i nr 328/2016/M2/GM z 11 maja 2016 r.



- d) z czerwca 2014 r. o dofinansowanie w kwocie 900.607,00 zł projektu o wartości 1.323.856,00 zł, polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2014 r. 100 wcześniej utworzonych miejsc opieki (w tym wkład własny określono na 423.249,00 zł). Koszt realizacji tego projektu wyniósł 1.353.326,51 zł, a w przeliczeniu na jedno miejsce opieki – 13.533,27 zł;
- e) z czerwca 2015 r. o dofinansowanie w kwocie 391.207,00 zł projektu o wartości 1.567.400,00 zł, polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2015 r. 100 wcześniej utworzonych miejsc opieki (w tym wkład własny określono na 1.176.193,00 zł). Koszt realizacji tego projektu wyniósł 1.206.283,47 zł, a w przeliczeniu na jedno miejsce opieki – 12.062,83 zł;
- f) z lipca 2015 r.<sup>23</sup> o dofinansowanie w kwocie 1.492.792,70 zł projektu o wartości 1.865.990,88 zł, polegającego na utworzeniu w 2015 r. kolejnych 48 miejsc opieki poprzez dobudowanie do istniejącego budynku żłobka dodatkowego skrzydła z trzema salami zajęć oraz ich wyposażenie (w tym wkład własny określono na 373.198,18 zł). Koszt realizacji tego projektu wyniósł 1.865.990,89 zł, a w przeliczeniu na jedno miejsce opieki – 38.874,81 zł;
- g) z maja 2016 r. o dofinansowanie w kwocie 355.626,24 zł projektu o wartości 444.532,80 zł, polegającego na zapewnieniu w 2016 r. funkcjonowania 148 wcześniej utworzonych miejsc opieki (w tym wkład własny określono na 88.906,56 zł). Na dzień zakończenia kontroli realizacja projektu była w toku.

(dowód: akta kontroli str. 153-155, 170-191, 212-231, 247-260, 285-299, 309-322, 329-351, 354, 358-371)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że środki otrzymywane z Programu „MALUCH”, jedynie w części zabezpieczają potrzeby finansowe związane z jego realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 159)

**2.2** Realizując Program „MALUCH” w okresie objętym kontrolą, osiągnięto cele i mierniki wynikające z dokumentacji konkursowej i umów o dofinansowanie, tj. zapewniono w latach 2013–2015 funkcjonowanie 100 miejsc opieki dla dzieci do lat 3 oraz utworzono w 2015 r. kolejnych 48 miejsc (projekt dotyczący zapewnienia funkcjonowania 148 miejsc w 2016 r. był w trakcie realizacji). W latach 2013–2015 stosunek liczby miejsc opieki dofinansowanych w ramach Programu „MALUCH” do liczby chętnych wynosił odpowiednio: 90,9%, 83,3%, 80,0%, a w I półroczu 2016 r. – 100,0%.

(dowód: akta kontroli str. 411-412)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że na 1 września 2016 r. liczba miejsc była wystarczająca, jednak „z dnia na dzień tworzy się kolejna lista chętnych do korzystania z opieki w żłobku. Zarówno wysoka jakość świadczonych usług, jak i chęć kolejnych rodziców do podjęcia pracy powodują, że mimo stale zwiększającej się w latach 2012-2016 liczby miejsc opieki nad dziećmi (ze 100 do 293), ciągle istnieje zapotrzebowanie na kolejne miejsca w żłobkach i klubach dziecięcych”.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

W dokumentacji konkursowej i umowach o dofinansowanie nie określono celów, ani mierników, odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, korzystających z dofinansowanych miejsc opieki. Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie monitorowano i nie dokonywano badań ewaluacyjnych wpływu Programu „MALUCH” na to zjawisko, gdyż nie było takiego wymogu, jednak z rozmów przeprowadzanych podczas rekrutacji dzieci do żłobka wnioskować można,

<sup>23</sup> Po zmianach wprowadzonych w aneksie nr 1 z 14 października 2015 r. i w aneksie nr 2 z 2 grudnia 2015 r.

iż bardzo wiele matek powróciło po urlopie macierzyńskim do pracy, a część z nich rozpoczęła karierę zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 156-157, 385-386, 170-371)

Na podstawie analizy danych otrzymanych z PUP, dotyczących 839 rodziców 427 dzieci, które uczęszczały w latach 2013–2016 do żłobka miejskiego w ramach Programu „MALUCH” stwierdzono, że w latach 2012–2016 zarejestrowano jako osoby bezrobotne 230 (74 ojców i 156 matek, tj. 27,4% rodziców), w tym 174 (47 ojców i 127 matek, tj. 75,6% bezrobotnych rodziców), aktywizowało się zawodowo<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 162-169, 376-378)

**2.3** Z zawartych przez Miasto umów o dofinansowanie w ramach Programu „MALUCH” wynikał obowiązek dostarczenia Wojewodzie Śląskiemu siedmiu sprawozdań z realizacji projektu, z których sześć złożono terminowo, a termin ostatniego to koniec stycznia 2017 r. Z umów tych wynikał ponadto obowiązek dostarczenia Wojewodzie Śląskiemu 16 rocznych sprawozdań z trwałości projektu<sup>25</sup>, z których cztery złożono terminowo, a sześć winno być złożonych do stycznia 2017 r. lub stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 182-183, 192-211, 222-223, 232-246, 258-259, 272-288, 291-292, 300-308, 313-314, 323-328, 337-338, 352-357, 362-363, 372)

**2.4** Odnośnie zachowania minimalnego okresu trwałości projektów dofinansowanych w ramach Programu „MALUCH”, Miasto zostało zobowiązane do:

- a) na podstawie umów z sierpnia i listopada 2011 r. – zapewnienia funkcjonowania żłobka miejskiego przez okres nie krótszy niż pięć lat od daty zakończenia projektów tj. od 31 grudnia 2011 r.;
- b) na podstawie umów z lipca 2013 r., czerwca 2014, czerwca 2015 r. i maja 2016 r. – zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki do 31 grudnia roku następnego;
- c) na podstawie umowy z lipca 2015 r. – zapewnienia minimalnego okresu trwałości projektu<sup>26</sup> do 31 grudnia 2017 r. oraz zachowania własności budynków i lokali będących przedmiotem nakładów inwestycyjnych przez okres nie krótszy niż 5 lat od terminu zakończenia projektu tj. od 31 grudnia 2015 r.

Na dzień kontroli NIK zachowano trwałość funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, dofinansowanych w ramach Programu „MALUCH”, przy czym minimalne okresy trwałości określone w pięciu (z 2011, 2015 i 2016 roku) z siedmiu zawartych umów, jeszcze nie upłynęły.

(dowód: akta kontroli str. 83, 183, 201-211, 223, 238-246, 259, 281-288, 292, 306-308, 314, 338, 363)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *„Każdego roku, podczas planowania budżetu ujmuje się w nim środki finansowe na funkcjonowanie żłobka, ponieważ nie ma pewności, czy kolejna edycja programu MALUCH zostanie uruchomiona, a nawet jeżeli tak, to czy otrzymamy wsparcie finansowe w ramach ww. programu”.*

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

<sup>24</sup> Poprzez podjęcie: pracy zarobkowej, działalności gospodarczej, szkolenia, stażu lub prac społecznie użytecznych (na podstawie skierowania przez PUP).

<sup>25</sup> Według umów o dofinansowanie z 2011 r. – sprawozdań z funkcjonowania instytucji dofinansowanej.

<sup>26</sup> Tj. opieki nad dzieckiem lub gotowości do jego przyjęcia na wolne miejsce oraz utrzymywania własności wyposażenia.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Spośród 10 rocznych sprawozdań z trwałości projektu, sześć (po dwa za lata 2012–2014) dostarczono Wojewodzie Śląskiemu ze zwłoką, odpowiednio: 33, 21 i 153 dni po terminie określonym w umowach o dofinansowanie z sierpnia i listopada 2011 r.. Sprawozdania te przekazano w dniach: 5 marca 2013 r., 21 lutego 2014 r. i 5 lipca 2015 r. przy umownym terminie 31 stycznia każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 183, 201-208, 223, 238-243, 372)

Prezydent Miasta oraz Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśnili: „...sprawozdania [...] zostały przekazane z opóźnieniem, po przypomnieniu o tej konieczności przez Śląski Urząd Wojewódzki. Wynikało to z faktu, iż równolegle realizowano już kolejne edycje programu Maluch, w których również istniała konieczność sprawozdawczości i dokonywano jej terminowo. Kolejnym faktem były ruchy kadrowe w Wydziale Edukacji, które spowodowały zmianę zakresu obowiązków pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad żłobkami [...] Nieterminowe przekazanie sprawozdania z trwałości programu Maluch 2011 nie stanowiły podstawy do zakwestionowania przez Wojewodę jego realizacji, gdyż wykazano w nich wymaganą trwałość i funkcjonowanie utworzonych miejsc opieki. Po otrzymaniu przez Wojewodę ww. sprawozdań, nie wniesiono żadnych uwag w ich zakresie”. NIK zwraca uwagę, że niekwestionowanie przez adresata sprawozdań ujętych w nich informacji, nie zwalania z obowiązku terminowego realizowania powinności sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 410)

Ocena  
częstkowa

W Urzędzie prawidłowo wykonano obowiązki określone w umowach o dofinansowanie projektów, zawartych w ramach Programu „MALUCH”, z wyjątkiem terminowości realizacji części obowiązków sprawozdawczych. Osiągnięto również cele tych projektów, co przyczyniło się do zwiększenia aktywności zawodowej bezrobotnych rodziców dzieci korzystających z efektów powyższego programu.

## 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 Kontroli<sup>27</sup>, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- 1) opracowanie i realizację 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny, o którym mowa w art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- 2) ustalenie w Strategii RPS na lata 2014–2020 jej ram finansowych, wymaganych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) 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.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2015 r., poz.1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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 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.

Katowice, dnia 25 listopada 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący  
Monika Kopczyk  
Doradca ekonomiczny**

.....