



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.018.04.2016

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](mailto: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	Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/146/2016 z dnia 24 sierpnia 2016 r.  (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Podraza Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

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.

W Urzędzie prawidłowo określono potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Potrzeby te uwzględniono w dokumentach strategicznych oraz zaplanowano środki własne w wysokości zapewniającej realizację i zachowanie trwałości projektów objętych umowami o dofinansowanie, zawartymi w ramach Programu „MALUCH”. Uznając żłobek za formę priorytetową nie podejmowano działań w celu promowania innych form opieki.

Obowiązki określone w powyższych umowach wykonano prawidłowo. Zrealizowano dofinansowane projekty oraz zachowano ich trwałość. Wskutek realizacji projektów osiągnięto zakładane cele, tj. utworzono oraz zapewniono funkcjonowanie 185 miejsc opieki w żłobku miejskim, co w znacznym stopniu zaspokoilo potrzeby rodziców w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Badając próbę 41 bezrobotnych rodziców, losowo wybranych dzieci objętych Programem „MALUCH” ustalono, że 17 (41,5%) zostało zatrudnionych, a sześciu (14,6%) podjęło działania w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej w okresie korzystania przez ich dzieci z opieki w żłobku miejskim lub przed tym okresem, a zatem ww. program przyczynił się do zwiększenia aktywności zawodowej.

Ogółem, w latach 2013–2016 liczba miejsc w żłobku miejskim zwiększyła się ze 160 do 292 (tj. o 82,5%), co przyczyniło się do realizacji celu wynikającego z dokumentów strategicznych Miasta Dąbrowa Górnicza<sup>3</sup>, tj. zwiększenia liczby/dostępności miejsc w żłobkach. Skutkowało to również powstaniem 23 nowych miejsc pracy związanych ze sprawowaniem opieki.

<sup>1</sup> Zwanym dalej „Urzędem”.

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

<sup>3</sup> Zwanego dalej „Miastem”.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na kontrolowaną działalność, a polegały na nieokreśleniu w dokumentach strategicznych Miasta wszystkich wymaganych elementów. NIK zauważa także, że sprawozdanie z funkcjonowania instytucji powstałej w ramach Programu „MALUCH” za 2014 r., zostało przekazane Wojewodzie Śląskiemu nieterminowo.

### 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 Mieście obowiązywały następujące dokumenty dotyczące opieki nad dzieckiem i rodziną:

- Gminny system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną dla Dąbrowy Górniczej na lata 2008–2013<sup>4</sup>;
- Gminne Programy Wspierania Rodziny w Dąbrowie Górniczej<sup>5</sup> na lata 2012–2014<sup>6</sup> oraz na lata 2015–2017<sup>7</sup>;
- Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych Dąbrowy Górniczej<sup>8</sup> na lata 2011–2015<sup>9</sup> oraz na lata 2016–2020<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 7, 41, 122, 275, 289, 305)

Głównym celem Gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną dla Dąbrowy Górniczej na lata 2008–2013 była poprawa funkcjonowania rodzin w Mieście, poprzez zbudowanie zintegrowanego systemu pomocy dzieciom i rodzinom. Dokument ten zawierał diagnozę społeczną, priorytety, cele i kierunki działań oraz zadania określone w ich ramach wraz z harmonogramem realizacji i źródłami finansowania. Żłobek uznano za główną formę instytucjonalną, wspierającą rodzinę z małym dzieckiem, do którego w pierwszej kolejności winny być przyjmowane dzieci z przyczyn społecznych. Jako ważne zadanie w tworzeniu efektywnego systemu opiekuńczego uznano zwiększenie liczby miejsc w żłobku miejskim. W ramach priorytetu II (organizowanie działań na płaszczyźnie wczesnej interwencji dla realizacji polityki prorodzinnej) założono m.in. zwiększenie liczby miejsc w żłobku miejskim dla dzieci w wieku od 5 miesięcy do 3 lat oraz tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu żłobków niepublicznych. Jako realizatorów tych zadań wskazano Urząd i żłobek miejski, okres realizacji – lata 2008–2013, a źródło finansowania – środki Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 305-367)

Podstawowym celem Gminnych Programów Wspierania Rodziny była poprawa jakości życia i funkcjonowania rodzin, w szczególności przejawiających deficyty

<sup>4</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr XXIX/477/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r.

<sup>5</sup> Zwane dalej „Gminnymi Programami Wspierania Rodziny”.

<sup>6</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr XXI/414/12 z dnia 28 listopada 2012 r.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr IV/69/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r.

<sup>8</sup> Zwane dalej „Strategiami RPS”, a w odniesieniu do pojedynczego dokumentu – „Strategią RPS”.

<sup>9</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr LVII/997/10 z dnia 27 października 2010 r., zmieniona uchwałą nr XIX/348/12 z dnia 5 września 2012 r.

<sup>10</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr XIII/287/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r.

opiekuńczo-wychowawcze oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym. W programach tych określono cele szczegółowe, zadania, ich terminy i jednostki odpowiedzialne za realizację oraz źródła finansowania. Jako jeden z celów szczegółowych wskazano wzmocnienie ról rodzicielskich oraz integracji rodziny poprzez wsparcie w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zadaniem dotyczącym bezpośrednio dzieci do lat 3, przypisanym do tego celu, było prowadzenie zajęć dla matek i dzieci w wieku 1,5–2,5 roku z rodzin dysfunkcyjnych, w ramach programu „Mali Kolumbowie” (przyjęto wskaźniki: liczba uczestników i liczba spotkań). Koordynatorem Gminnych Programów Wspierania Rodziny był Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej<sup>11</sup>, który odpowiadał za ich monitoring.

(dowód: akta kontroli str. 275-304)

Strategie RPS zawierały diagnozę sytuacji społecznej oraz prognozę zmian m.in. w zakresie bezrobocia, edukacji, pomocy społecznej, zdrowia i profilaktyki uzależnień, bezdomności, niepełnosprawności oraz opieki nad dzieckiem.

W Strategii RPS na lata 2011–2015, jednym z celów strategicznych było zintegrowanie systemu pomocy społecznej, realizowane m.in. poprzez: tworzenie korzystnych warunków do rozwoju sieci niepublicznych placówek opieki nad małym dzieckiem (żłobki i przedszkola); spójny system opieki instytucjonalnej i quasi-instytucjonalnej nad małym dzieckiem; zwiększenie liczby miejsc w żłobkach i placówkach przedszkolnych. Do słabych stron zaliczono m.in.: niewystarczającą sieć placówek instytucjonalnych dla dzieci w wieku do lat 3<sup>12</sup>, a jako zagrożenie uznano niedostateczną sieć wsparcia rodziny, co może powodować migrację młodych rodzin w poszukiwaniu lepszych warunków umożliwiających łączenie pracy zawodowej i opieki nad dzieckiem.

W Strategii RPS na lata 2016–2020, jednym z celów strategicznych był rozwój systemu pomocy dzieciom i rodzinom, realizowany m.in. poprzez zwiększenie dostępności do miejsc w żłobku miejskim. Jako wskaźnik realizacji tego celu podano liczbę miejsc w tej placówce. Jako realizatorów wskazano Wydział Zdrowia, Polityki Społecznej i Aktywizacji Zawodowej oraz Wydział Inwestycji Miejskich, a jako źródła finansowania – budżet Miasta, budżet państwa<sup>13</sup>, fundusze unijne oraz inne zagraniczne instrumenty finansowe. Monitoring Strategii RPS na lata 2016–2020 został powierzony MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 41-274)

W żadnym z ww. dokumentów nie określono celu aktywizacji zawodowej takiej grupy społecznej jak rodzice i opiekunowie dzieci w wieku do lat 3. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że określono cele strategiczne i wyznaczono kierunki działań, nie było jednakże wymogu wskazania szczegółowych zadań i grup adresatów. Dodał, że w Strategiach RPS cele strategiczne związane z aktywizacją zawodową<sup>14</sup> i ich kierunki działań dotyczyły wszystkich mieszkańców

---

<sup>11</sup> Zwany dalej „MOPS”.

<sup>12</sup> Podano, że funkcjonował jeden żłobek miejski na 75 miejsc opieki i jeden niepubliczny na 32 miejsca.

<sup>13</sup> W tym m.in.: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Inicjatyw Obywatelski na lata 2014–2020, Program „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, „Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, Program Ograniczania Przemocy i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej”.

<sup>14</sup> W Strategii RPS na lata 2011–2015 – cele *Promocja zatrudnienia i efektywna aktywizacja oraz Rozwój przedsiębiorczości*; w Strategii RPS na lata 2016–2020 – cel *Promowanie zatrudnienia*

miasta, którzy oczekują wsparcia w tym zakresie, bez wyodrębniania grup społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 41-274, 552-555)

Za lata objęte kontrolą sporządzono łącznie siedem rocznych sprawozdań dotyczących stanu realizacji celów określonych w ww. dokumentach strategicznych i programowych (trzech z realizacji gminnych programów wspierania rodziny, trzech z realizacji Strategii RPS na lata 2011–2015 oraz jednego z realizacji gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną). Powyższe sprawozdania nie były publikowane, jednakże Prezydent Miasta każdorazowo przekazywał je Przewodniczącemu Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 607-666)

W latach 2013–2016 (do 31 lipca) na wykonywanie opieki nad dziećmi do lat 3 wydatkowano, odpowiednio: 1.951.089,55 zł<sup>15</sup> (tj. 97,5% planu po zmianach), 1.941.010,07 zł<sup>16</sup> (99,5%), 2.014.655,67 zł<sup>17</sup> (99,9%) i 3.416.447,55<sup>18</sup> zł (82,7%).

(dowód: akta kontroli str. 17-31)

**1.2** Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynika, że przystępując do Programu „MALUCH” oczekiwano zwiększenia liczby miejsc opieki w żłobku miejskim, co wiązało się z realizacją celów określonych w Strategiach RPS. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła ponadto, że zapotrzebowanie na miejsca w żłobku miejskim wyliczano na podstawie liczby dzieci oczekujących na przyjęcie do tej placówki po zakończonej rekrutacji, a także, zachowując pewien margines błędu, na podstawie liczby miejsc w żłobkach niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

Realizując Program „MALUCH” w okresie objętym kontrolą, założono zapewnienie w latach 2015–2016 funkcjonowania 65 miejsc opieki dla dzieci do lat 3 utworzonych w 2011 r. oraz uruchomienie w 2016 r. kolejnych 120 miejsc i zapewnienie ich funkcjonowania. Jako mierniki stopnia realizacji tych celów przyjęto liczbę miejsc opieki (docelowo odpowiednio 65 i 120). Nie określono natomiast celów i mierników, odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, korzystających z dofinansowanych miejsc opieki, gdyż, jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta, ani minister właściwy ds. rodziny ani Wojewoda Śląski nie ustalili takiego obowiązku w ramach Programu „MALUCH”. Wyjaśniła również, że edycja tego programu z 2011 r., wśród przewidywanych efektów, nie wskazywała aktywizacji zawodowej, zakładała natomiast wzrost liczby miejsc w instytucjach opieki nad małymi dziećmi (o 10 tys.), a edycja z 2016 r. w ogóle nie określała przewidywanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 459-482, 517)

Na zadania wynikające z Programu „MALUCH” (w tym na zachowanie trwałości projektu utworzenia 65 miejsc opieki, zrealizowanego przed okresem objętym kontrolą), na lata 2013–2016 (według stanu na 31 sierpnia) zaplanowano

---

*i przedsiębiorczości, który uwzględniał m.in.: tworzenie programów reintegracji osób pozostających na długotrwałym bezrobociu, tworzenie programów doskonalenia kwalifikacji pracowniczych i dostosowania ich do wymogów rynku pracy, promowanie pracodawców tworzących miejsca pracy dla osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.*

<sup>15</sup> Z tego 1.797.524,55 zł z budżetu Miasta i 153.565,00 zł z budżetu państwa.

<sup>16</sup> W 100% z budżetu Miasta.

<sup>17</sup> Z tego 1.760.372,67 zł z budżetu Miasta i 254.283,00 zł z budżetu państwa.

<sup>18</sup> Z tego 2.302.260,34 zł z budżetu Miasta i 1.114.187,21 zł z budżetu państwa.

środki finansowe w wysokości, odpowiednio: 750.518,84 zł<sup>19</sup>; 737.084,88 zł<sup>20</sup>, 390.000,00 zł<sup>21</sup> i 2.590.087,34 zł<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 17-31)

**1.3** W latach 2012–2015 (stan na 31 grudnia) oraz w 2016 r. (stan na 30 czerwca) Miasto liczyło ogółem, odpowiednio: 121.459, 120.670, 119.746, 118.482 i 117.658 mieszkańców. Liczba dzieci do lat 3 wynosiła odpowiednio: 3.487 (tj. 2,9% ogółu mieszkańców), 3.171 (2,6%), 4.202 (3,5%), 3.031 (2,6%) i 3.472 (3,0%).

W powyższym okresie w Mieście funkcjonował jeden żłobek miejski oraz żłobki niepubliczne (jeden w 2012 r., dwa w latach 2013–2014 i trzy w latach 2015–2016). Od 2012 r. liczba miejsc w żłobkach na terenie miasta systematycznie wzrastała, wynosząc, odpowiednio: 175, 216, 238, 252 i 258<sup>23</sup>. Wzrastała również liczba brakujących miejsc w żłobku miejskim – w latach 2012–2015 wynosiła, odpowiednio: 12, 59, 64, 128, natomiast w 2016 r. spadła do 117<sup>24</sup>.

W latach 2012–2013 (stan na 31 grudnia) w żłobku miejskim funkcjonowało 160 miejsc (w 100% wykorzystanych), w tym 65 utworzonych w ramach Programu „MALUCH”. W latach 2014–2015 (stan na 31 grudnia) i 2016 r. (stan na 30 czerwca) funkcjonowały 172 miejsca (w 100% wykorzystane). Od 1 września 2016 r. żłobek miejski dysponował 292 miejscami (w 100% wykorzystanymi), w tym 185 miejscami utworzonymi w ramach Programu „MALUCH”<sup>25</sup>. Jednym z kryteriów, określonych dla ustalenia kolejności przyjęć dzieci do żłobka, było posiadanie rodziców lub opiekunów prawnych pracujących albo uczących się w szkole lub w szkole wyższej (przed 5 czerwca 2014 r. – w trybie stacjonarnym).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że Urząd nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby dzieci objętych opieką w niepublicznych żłobkach funkcjonujących na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 7, 16, 368-377)

Od 1 stycznia 2013 r. do 31 sierpnia 2016 r. opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 w żłobku miejskim sprawowało 25 osób, a od 1 września 2016 r., w związku z uruchomieniem filii żłobka, zatrudnionych zostało dodatkowo 23 opiekunów.

W badanym okresie w Mieście nie występowały takie formy opieki jak kluby dziecięce, czy opiekunowie dzienni. Nie wystąpiły również przypadki zlikwidowania placówki opieki nad małymi dziećmi. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że Miasto nie dysponuje danymi dotyczącymi sprawowania opieki przez nianie.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

**1.4** Według danych uzyskanych z Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej<sup>26</sup>, liczba osób bezrobotnych na terenie Miasta w latach 2013–2016 (do 31 lipca) systematycznie spadała i wynosiła, odpowiednio: 6.925, 5.991, 5.104 oraz 4.534, co stanowiło: 5,7 %, 5,0%, 4,3% i 3,8% ogółu jego mieszkańców w danym roku. Liczba bezrobotnych mieszkańców Miasta, którzy podjęli aktywność

<sup>19</sup> W 100% z budżetu Miasta.

<sup>20</sup> W 100% z budżetu Miasta.

<sup>21</sup> Z tego 135.717,00 zł z budżetu Miasta i 254.283,00 zł z budżetu państwa.

<sup>22</sup> Z tego 1.260.230,14 zł z budżetu Miasta i 1.329.857,20 zł z budżetu państwa.

<sup>23</sup> Stan na 31 grudnia kolejnych lat, a w przypadku 2016 r. – na 30 czerwca 2016 r.

<sup>24</sup> Jw.

<sup>25</sup> 65 miejscami utworzonymi w 2011 r. oraz 120 miejscami utworzonymi w sierpniu 2016 r.

<sup>26</sup> Zwanego dalej „PUP”.

zawodową w wyniku działań PUP, wynosiła, odpowiednio: 1.005, 1.019, 943 i 628. PUP nie posiadał danych dotyczących liczby nowoutworzonych miejsc pracy w Mieście.

(dowód: akta kontroli str. 8, 16)

**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 Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że od 2011 r. sukcesywnie zwiększano liczbę miejsc w żłobku miejskim, uznając tę formę opieki za priorytetową. Dodała, że działanie takie jest zgodne z oczekiwaniami mieszkańców, którzy zgłaszają potrzeby dotyczące usług publicznej opieki instytucjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 8)

**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>27</sup>. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że z przepisów ww. ustawy wynika, że nianią jest osoba fizyczna, która sprawuje nad dzieckiem opiekę na podstawie umowy cywilno-prawnej zawartej z rodzicami dziecka, tak więc Urząd nie ma możliwości monitorowania tego procesu.

Z danych przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Sosnowcu wynika, że w latach 2013–2016 liczba mieszkańców Miasta zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowego z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech na podstawie umów uaktywniających, wynosiła, odpowiednio: 29, 25, 20 i 13<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 8, 32-33, 667-668)

**1.7** Informacje o utworzeniu w ramach Programu „MALUCH” nowych miejsc w żłobku miejskim były publikowane na jego stronie internetowej i na portalu miejskim. Ponadto, powyższe informacje przekazywano na posiedzeniach Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej oraz na posiedzeniach Rady Miejskiej, w związku ze zmianami statutu żłobka. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że nie istnieje potrzeba podejmowania wzmożonych działań promocyjno-informacyjnych w tym zakresie, gdyż zapotrzebowanie na miejsca opieki, pomimo zwiększania ich liczby, nie jest w pełni zaspokojone.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Strategie RPS nie zawierały niektórych z elementów określonych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) i d) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>29</sup>, który wszedł w życie 3 maja 2011 r. Strategia RPS na lata 2011–2015, uchwalona 27 października 2010 r., nie zawierała ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań. Strategia RPS na lata 2016–2020, uchwalona 16 grudnia 2015 r., nie zawierała pierwszego z ww. elementów.

(dowód: akta kontroli str. 42-121, 123-274)

<sup>27</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 157.

<sup>28</sup> Nie podano liczby dzieci objętych opieką na podstawie umów uaktywniających, z uwagi na brak zgromadzonych danych w tym zakresie.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że nowelizacja ww. ustawy, która weszła w życie z dniem 3 maja 2011 r., nie wprowadzała obowiązku aktualizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych, tak więc obowiązywały zasady ogólne wynikające z art. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>30</sup>. Dodała, że aktualizacja była możliwa do realizacji, jednakże nie stwierdzono takiej konieczności, gdyż w Strategii RPS na lata 2011–2015 uwzględniono zarówno rekomendacje strategiczne, cel generalny, jak i cele szczegółowe, a w aneksie – dodatkowo zbiór priorytetowych działań, będących wynikiem diagnozy systemu pomocy społecznej, które stanowić miały uzupełnienie funkcjonujących już elementów polityki społecznej Miasta.

W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy o pomocy społecznej, określające zawartość tego dokumentu, weszły w życie na początku jego pięcioletniego okresu obowiązywania. Zaniechanie aktualizacji, tj. zapewnienia aktualności zapisów Strategii RPS na lata 2011–2015 poprzez określenie ram finansowych i wskaźników realizacji działań, poza spowodowaniem, iż nie spełniała ona wymogów prawa, pozbawiło Miasto możliwości jej rzetelnego i skutecznego monitorowania i ewaluacji (rozumianej jako badanie i ocena przebiegu realizacji oraz stopnia osiągnięcia założonych celów).

W sprawie nieokreślenia ram finansowych w Strategiach RPS, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że dokumenty te charakteryzuje pięcioletnia perspektywa czasowa, natomiast gminne jednostki organizacyjne, które są ich realizatorami, obowiązują zasadą roczności budżetu (planowanie środków w perspektywie roku). Wyjaśnił również, że cele ujęte w Strategiach RPS są realizowane również przez organizacje pozarządowe i trudno jest prognozować wysokość środków, którymi będą one dysponować. NIK zwraca uwagę, że pomimo występowania zasady roczności budżetu oraz realizowania Strategii RPS przez różnorodne podmioty, stosownie do art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) ustawy o pomocy społecznej, winna zostać określona przewidywana kwota kosztów związanych z tą realizacją (ramy finansowe), bez względu na założoną perspektywę czasową.

(dowód: akta kontroli str. 515, 517-518, 552-553)

Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na nieuwzględnieniu w Strategiach RPS części z wymaganych elementów, 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 cztery umowy o dofinansowanie<sup>31</sup>:

<sup>30</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

<sup>31</sup> Nr 701202/5/22/11/ZK z dnia 9 listopada 2011 r., nr 115/2015/M2 z dnia 10 czerwca 2015 r., nr 430/2016/M2/GM z dnia 11 maja 2016 r. oraz nr 424/2016/M1 z dnia 21 czerwca 2016 r.



- a) z listopada 2011 r. o dofinansowanie w kwocie 30.350,00 zł projektu o wartości 60.700,00 zł, polegającego na wyposażeniu żłobka miejskiego w dodatkowy sprzęt oraz meble w 2011 r., co pozwoliło na utworzenie 65 miejsc opieki dla dzieci do lat 3 (w tym wkład własny określono na 30.350,00 zł). Koszt realizacji projektu był równy jego wartości określonej w umowie i w przeliczeniu na jedno miejsce opieki wyniósł 933,85 zł,
- b) z czerwca 2015 r. o dofinansowanie w kwocie 254.283,00 zł projektu o wartości 390.000,00 zł, polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2015 r. 65 wcześniej utworzonych miejsc opieki (w tym wkład własny określono na 135.717,00 zł). Koszt realizacji projektu był równy jego wartości określonej w umowie i w przeliczeniu na jedno miejsce opieki wyniósł 6.000,00 zł,
- c) z maja 2016 r. o dofinansowanie w kwocie 156.187,20 zł projektu o wartości 195.234,00 zł, polegającego na zapewnieniu funkcjonowania w 2016 r. 65 wcześniej utworzonych miejsc opieki (w tym wkład własny określono na 39.046,80 zł). Koszt realizacji projektu był równy jego wartości określonej w umowie i w przeliczeniu na jedno miejsce opieki wyniósł 3.003,60 zł,
- d) z czerwca 2016 r. (po zmianie z sierpnia 2016 r.<sup>32</sup>) o dofinansowanie w kwocie 1.173.670,00 zł projektu o wartości 2.394.853,34 zł, polegającego na:
  - utworzeniu w 2016 r. 120 nowych miejsc w filii żłobka miejskiego, poprzez adaptację pomieszczeń po zespole szkół specjalnych i ich wyposażenie – o wartości 2.154.853,34 zł (z tego 1.056.119,00 zł dofinansowania i 1.098.734,34 zł środków własnych). Koszt realizacji tego zakresu projektu był równy jego wartości określonej w umowie i w przeliczeniu na jedno miejsce opieki wyniósł 17.957,11 zł;
  - zapewnieniu funkcjonowania tych miejsc w 2016 r. (od dnia dokonania wpisu do rejestru żłobków) – o wartości 240.000,00 zł (z tego 117.551,00 zł dofinansowania i 122.449,00 zł środków własnych). Na dzień zakończenia kontroli realizacja projektu w tym zakresie była w toku.

(dowód: akta kontroli str. 10, 17, 384-458)

**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 2015–2016 funkcjonowanie 65 miejsc opieki dla dzieci do lat 3 utworzonych w 2011 r. oraz uruchomiono w 2016 r. kolejnych 120 miejsc (projekt w zakresie zapewnienia ich funkcjonowania był w trakcie realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 384-514)

W powyższych dokumentach nie określono celów, ani mierników, odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, korzystających z dofinansowanych miejsc opieki, jak również nie dokonywano badań ewaluacyjnych w tym zakresie. Jak już podano w pkt 1.2, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że w ramach Programu „MALUCH” właściwe organy nie wprowadziły obowiązku monitorowania tego zjawiska.

(dowód: akta kontroli str. 8, 384-514, 517)

Na podstawie analizy danych otrzymanych z PUP, dotyczących 200 rodziców losowo wybranych 100 dzieci, które uczęszczały do żłobka miejskiego w ramach Programu „MALUCH”<sup>33</sup> stwierdzono, że w latach 2012–2016 zarejestrowano jako osoby bezrobotne 41 (20,5%) rodziców (16 ojców i 25 matek), w tym:

<sup>32</sup> Obniżono wkład własny o 1.390,00 zł (dotyczy projektu utworzenia 120 miejsc opieki).

<sup>33</sup> Po 25 dzieci z 2012, 2013, 2014 i 2015 roku.

- 25 osób (61,0%) podjęło pracę, z tego 8 przed<sup>34</sup>, 9 w trakcie<sup>35</sup> i 8 po okresie objęcia dziecka opieką w żłobku (w tym cztery ponownie zarejestrowały się w PUP jako osoby bezrobotne);
- sześć osób (14,6%) podjęło działania w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej (z tego cztery w okresie objęcia dziecka opieką w żłobku, a dwie – przed tym okresem);
- sześć osób (14,6%) uczestniczyło w stażach (z tego cztery w okresie objęcia dziecka opieką w żłobku, a dwie – po tym okresie);
- trzy osoby (7,3%) uczestniczyły w szkoleniach (z tego jedna w okresie objęcia dziecka opieką w żłobku, a dwie – po tym okresie);
- dziewięć osób (22,0%) nie podjęło żadnej z ww. form aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 34-40)

Na zadania wynikające z Programu „MALUCH” (w tym na zachowanie trwałości projektu utworzenia 65 miejsc opieki, zrealizowanego przed okresem objętym kontrolą) w latach 2013–2015 wydatkowano środki finansowe w wysokości odpowiednio: 730.244,35 zł<sup>36</sup> (97,3% planu po zmianach), 733.521,25 zł<sup>37</sup> (99,5%) i 390.000,00 zł<sup>38</sup> (100,0%). Do dnia 31 lipca 2016 r. wydatkowano łącznie 2.350.087,34 zł, z tego 195.234,00 zł<sup>39</sup> na zapewnienie funkcjonowania 65 miejsc utworzonych w 2011 r. (100,0% planu po zmianach) oraz 2.154.853,34 zł<sup>40</sup> na utworzenie 120 nowych miejsc (90,0% planu po zmianach dla całego projektu<sup>41</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 17-31)

**2.3** Dwa z trzech sprawozdań z funkcjonowania instytucji powstałej w ramach Programu „MALUCH” (dofinansowanej na podstawie umowy z listopada 2011 r.) oraz jedno sprawozdanie z realizacji projektu (dofinansowanego na podstawie umowy z czerwca 2015 r.) za lata objęte kontrolą przekazano Wojewodzie Śląskiemu terminowo. Terminy na realizację obowiązków sprawozdawczych, ustalonych w umowach o dofinansowanie z maja i czerwca 2016 r., jeszcze nie upłynęły.

(dowód: akta kontroli str. 483-514)

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

- a) na podstawie umowy z listopada 2011 r. – zapewnienia funkcjonowania żłobka miejskiego przez okres nie krótszy niż pięć lat od daty zakończenia projektu, tj. od 31 grudnia 2011 r.,
- b) na podstawie umowy z czerwca 2015 r. – zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki<sup>42</sup> co najmniej do 31 grudnia 2016 r.,

<sup>34</sup> W tym jedno z rodziców podejmowało pracę dwukrotnie (przed okresem objęcia dziecka opieką w żłobku i po tym okresie).

<sup>35</sup> W tym jedno z rodziców podejmowało pracę dwukrotnie (w okresie objęcia dziecka opieką w żłobku i przed tym okresem).

<sup>36</sup> Środki pochodziły w 100% z budżetu Miasta.

<sup>37</sup> Środki pochodziły w 100% z budżetu Miasta.

<sup>38</sup> Z tego 135.717,00 zł z budżetu Miasta i 254.283,00 zł z budżetu państwa.

<sup>39</sup> Z tego 39.046,80 zł z budżetu Miasta i 156.187,20 zł z budżetu państwa.

<sup>40</sup> Z tego 1.098.734,34 zł z budżetu Miasta i 1.056.119,00 zł z budżetu państwa.

<sup>41</sup> Projekt polegał na utworzeniu 120 nowych miejsc w filii żłobka miejskiego oraz zapewnieniu ich funkcjonowania. Do 31 lipca zrealizowano pierwszy z powyższych zakresów, a wydatki z tego tytułu stanowiły 90,0% środków zaplanowanych na cały projekt.

<sup>42</sup> Tj. opieki nad dzieckiem lub gotowości do jego przyjęcia na wolne miejsce.

- c) na podstawie umowy z maja 2016 r. – zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki<sup>43</sup> co najmniej do 31 grudnia 2017 r.,
- d) na podstawie umowy z czerwca 2016 r. – zapewnienia minimalnego okresu trwałości projektu<sup>44</sup> przez okres nie krótszy niż do 31 grudnia 2018 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 2016 r.

Na dzień zakończenia kontroli zachowano trwałość projektów dofinansowanych w ramach Programu „MALUCH”, przy czym minimalne okresy trwałości określone w umowach jeszcze nie upłynęły.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 384-458, 482)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Sprawozdanie za 2014 r. z funkcjonowania instytucji powstałej w ramach Programu „MALUCH”, dofinansowanej na podstawie umowy z listopada 2011 r., dostarczono Wojewodzie Śląskiemu 25 lutego 2015 r., tj. 25 dni po terminie określonym w § 10 ust. 3 ww. umowy (31 stycznia każdego roku za rok ubiegły). Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta, Wojewoda Śląski nie wniósł zastrzeżeń co do uchybienia terminowi, które nie miało wpływu na przyznanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 486-489, 515, 518)

Ocena częściowa

W Urzędzie prawidłowo wykonano obowiązki określone w umowach o dofinansowanie projektów, zawartych w ramach Programu „MALUCH”, przy czym jedno z czterech sprawozdań przekazano Wojewodzie Śląskiemu nieterminowo. 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>45</sup>, wnosi o podjęcie działań zapewniających ujęcie ram finansowych w Strategii RPS na lata 2016–2020.

## 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.

<sup>43</sup> Jw.

<sup>44</sup> Tj. opieki nad dzieckiem lub gotowości do jego przyjęcia na wolne miejsce oraz utrzymywania własności wyposażenia.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2015 r., poz.1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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 18 listopada 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler  
Janina Balas  
główny specjalista k.p.**

.....