



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.017.01.2016
P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/079 – Wpływ realizacji programu <i>MALUCH</i> na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z uwzględnieniem działań wcześniejszych związanych z zakresem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Barbara Jaros, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/67/2016 z dnia 7 września 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kielce (dalej: Urząd), Rynek 1, 25-303 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta Kielce (dalej: Prezydent) od 19 listopada 2002 r. [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Miasto Kielce (dalej również: Miasto), wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu podejmowało skuteczne działania na rzecz rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Kwestie związane z realizacją zadań dotyczących opieki nad tymi dziećmi, w kontekście wspierania aktywności zawodowej ich rodziców i opiekunów, przede wszystkim osób posiadających zatrudnienie, uwzględnione zostały w dokumentach strategicznych Miasta. Mimo braku sformalizowanej diagnozy zapotrzebowania na miejsca opieki instytucjonalnej w Kielcach, od 2011 r. systematycznie podejmowano starania o zwiększenie liczby miejsc w żłobkach samorządowych. W latach 2011-2016, przy udziale środków dotacji celowych pozyskanych z *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH”* (dalej: program *MALUCH*), w placówkach tych zostało utworzonych 235 nowych miejsc opieki, w tym 100 miejsc w żłobku wybudowanym w 2011 r. przy „młodym” osiedlu Ślichowice. Urząd, nie będąc zobligowanym do badania wpływu realizacji programu *MALUCH* na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3, nie prowadził analiz w tym zakresie. Z ustaleń kontroli wynika, że dzięki wzrostowi liczby miejsc w żłobkach miejskich o 72,3% w stosunku do stanu sprzed 2011 r. znacznie zwiększyła się dostępność tych instytucji co, zdaniem NIK, w istotny sposób przyczyniło się do umożliwienia aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów małych dzieci. Jakkolwiek ustalona przez Urząd zasada przyjmowania w pierwszej kolejności zamieszkałych w Kielcach dzieci obojga rodziców/opiekunów pracujących lub studiujących/uczących się w systemie dziennym wychodziła naprzeciw szczególnie potrzebom osób planujących kontynuację zatrudnienia, przeprowadzone na reprezentatywnej próbie badanie wykazało, że aż 83,6% spośród rodziców/opiekunów zarejestrowanych jako osoby bezrobotne podjęło aktywność zawodową w okresie do pięciu miesięcy przed oddaniem dziecka do żłobka lub w czasie jego uczęszczania do placówki.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie 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. Kwestie związane ze wspieraniem rodzin, w tym w szczególności w zakresie opieki nad dziećmi uwzględnione były w następujących, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, dokumentach strategicznych:

- *Strategia Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020*² (dalej również: SRMK);
- przyjęta w dniu 30 lipca 2015 r.³ *Strategia Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020. Aktualizacja*. (dalej: *Aktualizacja SRMK*), dwukrotnie zmieniana – w lutym i we wrześniu 2016 r.⁴
- *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2010-2013*⁵;
- *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2014-2020*⁶;
- program pod nazwą *Budowanie przyjaznego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w Kielcach*⁷;
- *Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dla Miasta Kielce na lata 2014-2016*⁸.

Ww. dokumenty, niezwłocznie po ich przyjęciu przez Radę Miasta Kielce, były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej. [dowód: akta kontroli str. 270, 272-282, 285-290, 320, 323, 659-661]

W diagnozie stanu istniejącego⁹, zawartej w *Strategii Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020*, wskazano m.in. na: zapoczątkowany od 2001 r. ubytek stanu liczebnego ludności Miasta, spowodowany ujemnym przyrostem naturalnym oraz ujemnym saldem migracji (przy jednoczesnym dodatnim saldzie migracji we wszystkich gminach ościennych Kielc, tworzących KOM¹⁰), widoczne zmiany w strukturze wiekowej – starzenie się społeczeństwa, malejący¹¹ współczynnik dzietności, a tym samym spadek liczby dzieci w wieku 0-14 lat, gospodarkę charakteryzującą się ograniczaniem popytu na pracę, wysokie bezrobocie, wysoki odsetek ludzi młodych wśród bezrobotnych¹², wysoki odsetek osób długotrwale pozostających bez pracy¹³, niski wskaźnik przedsiębiorczości oraz niski standard obiektów oświatowych. Obok ww. słabych stron Miasta, jako mocne strony wyszczególniono m.in. politykę władz nakierowaną na wszechstronny i zrównoważony rozwój, jedną z najwyższych w kraju dynamikę inwestycji w infrastrukturę techniczną oraz posiadanie Strategii Promocji. Wśród szans wskazano m.in. wykorzystanie potencjału turystycznego regionu, podjęcie działań na rzecz aktywizacji ludności, w tym osób w wieku niemobilnym i bezrobotnych oraz tworzenie dogodnych warunków do osiedlania się w KOM, zaś wśród zagrożeń – pesymistyczne prognozy demograficzne, odpływ ludzi młodych i wykształconych, starzejące się społeczeństwo i związane z tym wzrastające obciążenie demograficzne (rozumiane jako udział osób utrzymywanych na 100 osób pracujących)¹⁴. W odniesieniu do opieki nad

² Przyjęta uchwałą Nr VIII/123/2007 Rady Miasta Kielce z dnia 29 marca 2007 r.

³ Uchwałą Nr XII/214/2015 Rady Miasta Kielce.

⁴ Uchwałami Rady Miasta Kielce: Nr XXI/414/2016 z dnia 18 lutego 2016 r. i Nr XXXI/613/2016 z dnia 15 września 2016 r.

⁵ Przyjęta uchwałą Nr XLV/1088/2010 Rady Miasta Kielce z dnia 21 stycznia 2010 r. i będąca aktualizacją *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2005-2013*, przyjętej uchwałą Nr XXXIV/670/2004 Rady Miasta Kielce z dnia 9 grudnia 2004 r.

⁶ Przyjęta uchwałą Nr LXI/1065/2014 Rady Miasta Kielce z dnia 8 maja 2014 r.

⁷ Przyjęty do realizacji uchwałą Nr XLVII/903/2005 Rady Miasta Kielce z dnia 28 lipca 2005 r., zaktualizowany uchwałą Nr XXXIV/788/2009 Rady Miasta Kielce z dnia 19 marca 2009 r.

⁸ Przyjęty do realizacji uchwałą Nr LXV/1157/2014 Rady Miasta Kielce z dnia 4 września 2014 r.

⁹ Diagnoza w sferze społecznej (zarówno diagnozę jak i analizy na potrzeby Strategii przeprowadzone zostały w trzech obszarach problemowych, to jest: sferze społecznej, sferze gospodarczej oraz sferze przestrzenno-ekologicznej).

¹⁰ Kielecki Obszar Metropolitalny.

¹¹ Niemal we wszystkich grupach wiekowych.

¹² Najliczniejszą grupę stanowiły osoby między 25 a 34 rokiem życia.

¹³ Ponad 30% bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 24 miesiące.

¹⁴ Wyszczególnienie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń to elementy tzw. analizy SWOT.

małymi dziećmi w diagnozie znalazło się stwierdzenie, że istniejąca liczba miejsc w żłobkach nie stanowi problemu, a jedynie jakość opieki w tych jednostkach, gdyż wzrastają oczekiwania rodziców związane z usługami opiekuńczo-wychowawczymi. Stąd w SRMK jako jeden z celów operacyjnych – mających służyć realizacji celu kierunkowego, na który wyznaczono *poprawę warunków życia w mieście*¹⁵ – ustalono *doskonalenie kompleksowego systemu opieki nad dziećmi oraz osobami starszymi jako odpowiedź na istniejące procesy demograficzne*. Dokument nie określał wysokości środków finansowych niezbędnych do realizacji sformułowanych w nim celów. [dowód: akta kontroli str. 320, 659-660]

Z opartej m.in. na analizie danych statystycznych z lat 2009-2013 diagnozy, zamieszczonej w *Aktualizacji SRMK* wynika, że w kolejnych latach główne problemy Kielc pogłębiały się. Nadal malała liczba mieszkańców (w dużej mierze osób w wieku produkcyjnym, ale również dzieci i młodzieży)¹⁶, postępowało starzenie się społeczeństwa (choć dostrzeżono sporą liczbę dzieci w wieku 0-4 lat), rosła liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia, zwiększał się odsetek osób długotrwale pozostających bez pracy¹⁷. Zwrócono też uwagę na niedobór mieszkań i wysokie w stosunku do dochodów ceny nowych mieszkań oraz występujące w analizowanych latach silne wahania liczby podmiotów gospodarczych. W oparciu o diagnozę ustalono wyzwania strategiczne (m.in. zatrzymanie odpływu młodych ludzi, przeciwdziałanie bezrobociu, rozwój terenów inwestycyjnych i przyciągnięcie inwestorów, wsparcie już działających przedsiębiorców), wizję Miasta, a także jego priorytety rozwojowe. Analiza SWOT przeprowadzona dla priorytetu *Kielce przyjazne dla mieszkańców*, wśród słabych stron Miasta wskazała m.in. niewystarczającą ofertę wczesnoedukacyjną. W *Aktualizacji SRMK* podkreślono, że możliwość uzyskania opieki żłobkowej jest nie tylko ważnym elementem rozwoju dziecka, ale pozwala również na aktywizację zawodową rodziców oraz zauważono, że nie wszyscy zainteresowani mogą uzyskać w Kielcach miejsce w żłobku. Z tego względu postanowiono, że działania w ramach celu operacyjnego będą koncentrować się na zwiększeniu liczby miejsc w odpowiednich placówkach, tak, aby poprawić ich dostępność, istotną dla rodziców aktywnych na rynku pracy. Dla przewidzianego w nim¹⁸ działania pn. *zwiększanie dostępności miejsc w żłobkach, tak aby mogły korzystać z nich zainteresowane rodziny posiadające dzieci w tym wieku* ustalono zarówno wskaźnik produktu (liczba miejsc w żłobkach), jak i wskaźnik rezultatu (liczba dzieci oczekujących na miejsce w żłobku)¹⁹. Jednostką odpowiedzialną za to działanie²⁰ uczyniono Wydział Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu²¹. Opisany w *Aktualizacji SRMK* system monitorowania zakładał pomiar wskaźników strategicznych, badanie postępów w osiągnięciu poziomów docelowych oraz określenie zawartości i sposobu prezentacji corocznego raportu nt. postępu w realizacji strategii oraz jego publikację. [dowód: akta kontroli str. 320, 659-660]

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Kielce z dnia 22 lutego 2016 r.²² w sprawie systemu wdrażania i monitorowania *Aktualizacji SRMK*, w celu zapewnienia sprawnego wdrażania oraz monitorowania dokumentu powołany został Komitet Sterujący – odpowiedzialny za jego realizację, a także (cztery) Rady Celów, którym przypisano m.in. nadzór nad realizacją działań w ramach poszczególnych celów strategicznych i operacyjnych oraz nad realizacją założonych efektów i wskaźników. W § 7 zarządzenia zapisano, że monitorowanie wskaźników strategicznych i kontekstowych prowadzone będzie w oparciu o zawarty

¹⁵ Cel ten był jednym z trzech celów kierunkowych, sformułowanych w ramach celu strategicznego w sferze społecznej, tj. stworzenia mieszkańcom Kielc atrakcyjnych warunków do zdrowego życia, rozwoju i pracy w bezpiecznym, atrakcyjnym i otwartym na świat mieście kultury, edukacji, turystyki i sportu.

¹⁶ W latach 2009-2013 Miasto traciło rocznie od 699 do 1122 mieszkańców.

¹⁷ Wśród zarejestrowanych bezrobotnych aż 38,9% stanowiły osoby bezrobotne dłużej niż rok.

¹⁸ W ramach Celu operacyjnego 2, którym w pierwszej wersji *Aktualizacji SRMK* (z lipca 2015 r.) była *Poprawa dostępności żłobków i przedszkoli*. W drugiej wersji dokumentu (z lutego 2016 r.) cel ten zmienił nazwę na: *Rozwój oferty edukacyjnej, w tym poprawa infrastruktury i jakości nauczania*, natomiast w wersji trzeciej (z września 2016 r.) na: *Rozwój oferty edukacyjnej i sportowej, w tym poprawa infrastruktury*. Ww. cel operacyjny był umiejscowiony w ramach Celu strategicznego 1 pn. *Kielce przyjazne dla mieszkańców*.

¹⁹ Wskaźnik produktu obrazuje realizację działania, zaś wskaźnik rezultatu – realizację celu.

²⁰ W dokumencie zapisano, że zadaniem jednostek odpowiedzialnych będzie realizacja zaplanowanych działań oraz regularne dostarczanie informacji niezbędnych do właściwego monitoringu strategii (w tym wskaźników strategicznych) do Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi, który będzie odpowiedzialny za stworzenie zbiorczego raportu z monitoringu strategii.

²¹ Od 16 września 2016 r. Wydział Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego.

²² Zarządzenie Nr 71/2016, które zostało zastąpione zarządzeniem Nr 246/2016 z dnia 29 czerwca 2016 r.

w załączniku *Formularz monitorowania działań, celów operacyjnych i strategicznych*, który przygotowany będzie przez wydziały Urzędu i miejskie jednostki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań i celów. W formularzu opracowanym dla celu strategicznego *Kielce przyjazne dla mieszkańców*, określono wartości wskaźnika produktu (liczba miejsc w żłobkach) oraz wskaźnika rezultatu (liczba dzieci oczekujących na miejsce w żłobku) – odpowiednio na 555 i 388. [dowód: akta kontroli str. 291-302, 305]

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2010-2013 nie odnosiła się do kwestii opieki nad dziećmi do lat 3 w powiązaniu ze wspieraniem aktywności zawodowej ich rodziców i opiekunów. [dowód: akta kontroli str. 320, 659-661]

W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2014-2020*, analiza SWOT, która jako jedną z mocnych stron Miasta wyszczególniała rozwinięty system pomocy dziecku i rodzinie, zaś jako jedną ze słabych stron – występowanie dysfunkcji rodzinnych i społecznych spowodowanych długotrwałym bezrobociem, wśród zagrożeń wymieniła m.in. brak systemowej koordynacji działań i rozwiązań w zakresie zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych i kobiet niepodjęających zatrudnienia po urodzeniu dziecka, a także niewystarczającą liczbę miejsc w żłobkach. W ramach celu strategicznego pn. *Tworzenie warunków sprzyjających aktywności zawodowej i podejmowaniu zatrudnienia* przewidziano szereg działań, jednak żadne z nich nie odnosiło się bezpośrednio do aktywizacji zawodowej rodziców dzieci do lat 3. [dowód: akta kontroli str. 320, 659-661]

Zarówno program pod nazwą *Budowanie przyjaznego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w Kielcach* jak i *Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dla Miasta Kielce na lata 2014-2016*, nakierowane były na wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz rozwój systemu pieczy zastępczej. Żaden z tych dokumentów nie odnosił się do zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²³. [dowód: akta kontroli str. 320, 659-661]

1.2. Miasto Kielce przystąpiło do programu *MALUCH* już w 2011 r. Do 2016 r. złożyło 10 ofert konkursowych, z czego dwie w latach w 2011-2012, zaś osiem w okresie objętym kontrolą (trzy w 2013 r., jedną w 2014 r. oraz po dwie w 2015 r. i 2016 r.). Jedna z ofert – z 2011 r. – dotyczyła budowy żłobka na 100 miejsc opieki²⁴, dwie – oferta z 2012 r. i jedna z ofert z 2013 r. – utworzenia w dwóch istniejących żłobkach po jednym nowym oddziale (łącznie 50 dodatkowych miejsc opieki)²⁵, dwie kolejne – po jednej z 2015 r. i 2016 r. – utworzenia w trzech istniejących żłobkach łącznie 85 dodatkowych miejsc opieki oraz zapewnienia ich funkcjonowania²⁶, natomiast pięć pozostałych – dwie z 2013 r., oferta z 2014 r. oraz po jednej z 2015 r. i 2016 r. – zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki powstałych w żłobkach samorządowych z udziałem programu *MALUCH*²⁷. [dowód: akta kontroli str. 211-213, 325-403]

Przystępując do programu *MALUCH*, Prezydent dysponował danymi dotyczącymi liczby zamieszkałych w Kielcach dzieci w wieku do lat 3 (dane te były zawarte w każdej z ofert

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 157.

²⁴ Oferta z dnia 6 kwietnia 2011 r. na realizację zadania pn. *Budowa budynku na potrzeby Żłobka – Piekoszowska II* (późniejszy Żłobek Samorządowy Nr 17).

²⁵ Oferta z dnia 14 marca 2012 r. na realizację zadania pn. *Adaptacja pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 13 w Kielcach z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowych miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych* oraz oferta z dnia 9 kwietnia 2013 r. na realizację zadania pn. *Adaptacja pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 15 w Kielcach z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowych 25 miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych z dostosowaniem obiektu do obowiązujących przepisów*.

²⁶ Oferta z dnia 6 marca 2015 r. na realizację zadania pn. *Adaptacja pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 5 w Kielcach z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowych 25 miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych z dostosowaniem obiektu do obowiązujących przepisów* oraz oferta z dnia 28 stycznia 2016 r. na realizację zadania pn. *Rozbudowa i przebudowa budynku Żłobka Samorządowego Nr 12 w Kielcach ul. Gałczyńskiego 7 z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowego oddziału na 30 miejsc i pn. Rozbudowa budynku Żłobka Zakładowego i Samorządowego „Uśmiech Malucha” Os. Na Stoku 42a*.

²⁷ Dwie oferty z dnia 29 kwietnia 2013 r. – jedna dotycząca 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 13, druga – 100 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 17, oferta z dnia 18 marca 2014 r. – dotycząca 150 miejsc w trzech ww. żłobkach (w tym: 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 13, 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 15 i 100 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 17), oferta z dnia 16 lutego 2015 r. – dotycząca 150 miejsc w trzech ww. żłobkach oraz oferta z dnia 7 stycznia 2016 r. – dotycząca 175 miejsc w czterech żłobkach (w tym: 150 miejsc w trzech ww. żłobkach i 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 5).

z lat 2011-2013²⁸ oraz złożonych w 2015 r. i 2016 r. ofertach na utworzenie nowych miejsc opieki²⁹), a także prognozami wielkości zapotrzebowania na usługi w zakresie opieki nad tymi dziećmi. [dowód: akta kontroli str. 327, 335, 338, 346, 349, 357, 365, 383, 394]

Zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad dziećmi do lat 3 określane było – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala – na podstawie corocznych zapisów do żłobków samorządowych, półrocznych informacji przekazywanych przez te placówki do *Sprawozdania zbiorczego z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3*³⁰ oraz rekomendacji i stanowiska Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Rady Miasta Kielce. [dowód: akta kontroli str. 271, 321]

W składanych do programu *MALUCH* ofertach konkursowych z lat 2011-2013, wskazano że szacowane przez gminę niezaspokojone zapotrzebowanie na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 we wszystkich formach opieki (żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni) wynosi dla ww. lat: 3,0 tys., 2,8 tys. i 2,5 tys., zaś liczba dzieci oczekujących na miejsce w żłobku to odpowiednio 1,5 tys., 1,3 tys. i 1,1 tys., podczas gdy ze sporządzonych na koniec 2011 r., 2012 r., 2013 r., 2014 r. i 2015 r. sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 wynika, że niezaspokojone zapotrzebowanie ogółem (określone na podstawie list rezerwowych) na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem do lat 3 wynosiło odpowiednio: 70, 149, 107, 195 i 165³¹. [dowód: akta kontroli str. 327, 338, 349, 357, 365, 554, 567, 579, 591, 603]

W zakresie sposobu w jaki uzyskano wykazane w ofertach konkursowych ww. wartości dotyczące niezaspokojonego zapotrzebowania i liczby dzieci oczekujących na miejsce w żłobku oraz dużych różnic w stosunku do danych zawartych w ww. sprawozdaniach Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala wyjaśnił: *Szacowane przez gminę niezaspokojone zapotrzebowanie na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 podawane były na podstawie ilości urodzeń, ilości miejsc w żłobkach samorządowych, liczby dzieci na listach rezerwowych, ilości miejsc w sukcesywnie otwieranych niepublicznych żłobkach. Sygnalizowane różnice w „szacunkach” nie miały wpływu na zaspokojenie potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3, tj. zwiększenia ilości miejsc w żłobkach jak i jakości sprawowanej opieki.* [dowód: akta kontroli str. 617-618, 620-621]

Zapotrzebowanie na liczbę miejsc w żłobkach na wskazanym poziomie wydaje się zawyżone, gdyż wskazywałoby na możliwość objęcia opieką ok. 25% dzieci w wieku do lat 3, w sytuacji, gdy w latach 2011-2013 w Polsce udział ten nie przekraczał średnio 6% populacji. Polska plasuje się jednak znacznie poniżej średniej UE, jeżeli chodzi o liczbę dzieci poniżej trzech lat, dla których udostępniane są formalnie funkcjonujące placówki opieki, wobec czego Rada Unii Europejskiej zaleciła podjęcie działań w celu zapewnienia stabilnego finansowania placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym oraz w celu zwiększenia wskaźnika przyjmowania do tych placówek dzieci poniżej trzech lat. Docelowy wskaźnik zinstytucjonalizowanej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech określono na 33%.

W składanych przez miasto Kielce do programu *MALUCH* ofertach, dla objętych nimi zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 określone zostały zarówno cele jak i mierniki (i ich wartości docelowe). Jako zakładane rezultaty wyszczególniono:

- w ofercie z 2011 r. na budowę Żłobka Samorządowego Nr 17 (dalej również: ŻS 17) – objęcie opieką 100 dzieci w czterech oddziałach; wskazano, że żłobek powstanie na nowym osiedlu Ślichowice, przyczyni się do poprawy warunków opieki nad dzieckiem w kieleckich żłobkach oraz zapewni zatrudnienie 30 osobom; [dowód: akta kontroli str. 208, 329, 332]
- w ofertach z 2012 r. i 2013 r. na adaptację pomieszczeń w budynkach Żłobka Samorządowego Nr 13 i Żłobka Samorządowego Nr 15 (dalej również: ŻS 13 i ŻS 15)–

²⁸ Wskazano w nich, że na koniec lat 2010-2012 liczba dzieci w wieku do lat 3 wynosiła odpowiednio: 6.266, 6.170 i 6.070.

²⁹ Wskazano w nich, że na koniec 2014 r. i 2015 r. liczba dzieci w wieku do lat 3 wynosiła odpowiednio 6.406 i 6.228.

³⁰ Sprawozdanie sporządzane w realizacji obowiązku wynikającego z art. 64 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

³¹ Tabela D sprawozdania – niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

utworzenie dodatkowych miejsc (po 25 na żłobek), w tym dla dzieci niepełnosprawnych i objęcie ich opieką; wskazano, że utworzenie tych miejsc przyczyni się do poprawy warunków opieki nad dziećmi oraz zapewni zatrudnienie pięciu osobom w każdym z ww. żłobków; [dowód: akta kontroli str. 208, 343, 345, 370-371]

- w ofertach z 2013 r. na zapewnienie funkcjonowania ŻS 13 i ŻS 17 – zapewnienie wysokiego standardu opieki nad dzieckiem w sferze merytorycznej i finansowej oraz utrzymanie na tym samym poziomie – należących do najniższych w kraju – opłat za pobyt i wyżywienie w żłobku³²; [dowód: akta kontroli str. 208, 240-242, 354, 362]
- w ofercie z 2015 r. na adaptację pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 5 (dalej również: ŻS 5) – utworzenie dodatkowych 25 miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych i objęcie ich opieką; wskazano, że utworzenie tych miejsc zwiększy dostępność opieki nad dzieckiem do lat 3 w mieście Kielce; [dowód: akta kontroli str. 208, 386-387]
- w ofercie z 2016 r. na rozbudowę i przebudowę budynku Żłobka Samorządowego Nr 12 (dalej również: ŻS 12) oraz rozbudowę budynku, zajmowanego przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: MOPR), Żłobka Zakładowego i Samorządowego „Uśmiech Malucha”³³ (dalej również: żłobek zakładowo-samorządowy) – utworzenie w każdym z nich nowego oddziału na 30 miejsc; wskazano, że nowe miejsca zwiększą dostępność opieki nad dzieckiem do lat 3 w mieście Kielce. [dowód: akta kontroli str. 208, 397-398, 400-401]

Środki finansowe niezbędne do realizacji ww. celów każdorazowo planowano w budżecie Miasta. [dowód: akta kontroli str. 330, 339, 347, 350, 353, 358, 361, 366, 369, 375-385, 389-396, 611-615]

Odnośnie oczekiwań w stosunku do programu *MALUCH* Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala stwierdził: *Wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu społecznemu w zakresie zapewnienia opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 w latach 2011-2016 Rada Miasta Kielce podjęła uchwały o sfinansowaniu budowy lub rozbudowy istniejących żłobków. Przystępując do programu MALUCH otrzymaliśmy wsparcie finansowe do w/w inwestycji, co przyczyniło się do zwiększenia liczby miejsc, poprawy warunków opieki nad dzieckiem w kieleckich żłobkach oraz utworzenia nowych miejsc pracy (57 etatów).* [dowód: akta kontroli str. 617, 620]

Urząd nie sporządził sformalizowanej diagnozy potrzeb w zakresie tworzenia nowych form opieki nad dziećmi do lat 3 ani nie prowadzono ewaluacji stanu opieki nad tymi dziećmi. Nie określono także celów, mierników realizacji ani mechanizmów kontrolnych odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3. [dowód: akta kontroli str. 207-208]

W zakresie przyczyn braku dokumentu zawierającego diagnozę potrzeb Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala wyjaśnił: *Główną formą sprawowania przez Gminę Kielce opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 jest „żłobek”, który realizuje 3 podstawowe funkcje: opiekuńczą, wychowawczą oraz edukacyjną. Zgodnie z zapisami ustawy (...) o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Gmina jest jednym z równoprawnych i równorzędnych (...) podmiotów uprawnionych do tworzenia i prowadzenia żłobków i klubów dziecięcych. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że opieka nad dziećmi do lat 3 nie jest zadaniem obligatoryjnym gminy. Ale biorąc pod uwagę rangę problemu oraz cele i zadania z zakresu polityki społecznej zapisane w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce, władze samorządowe podjęły decyzję o prowadzeniu własnych żłobków samorządowych oraz: Miasto Kielce od 2004 r. systematycznie prowadzi wymierne działania związane ze zwiększeniem ilości miejsc w żłobkach samorządowych. Wynika to analizy realnych potrzeb po zakończonych zapisach*

³² Ponoszona przez rodziców maksymalna opłata miesięczna za opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie (wprowadzona Uchwałą Nr IX/169/2011 Rady Miasta Kielce z dnia 14 kwietnia 2011 r.) to 226,50 zł, w tym: 100,00 zł opłata za pobyt i maksymalnie 126,50 zł opłata za wyżywienie (5,5 zł dziennie), przy wynoszącym 1.158,00 zł miesięcznym koszcie utrzymania dziecka w żłobku samorządowym. Ww. uchwała przewiduje zwolnienie rodziców z ponoszenia 50% opłaty za pobyt w żłobku drugiego dziecka oraz całkowite zwolnienie z ponoszenia tej opłaty w przypadku rodzin posiadających troje lub więcej dzieci.

³³ Żłobek Zakładowy i Samorządowy „Uśmiech Malucha” Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach powstał w 2013 r. (do rejestru żłobków i klubów dziecięcych został wpisany 13 maja 2013 r.).

dzieci do żłobków. Corocznie na jednym z posiedzeń merytorycznej Komisji Rady Miasta Kielce dokonywana jest ocena wykonania bieżących zadań w zakresie opieki nad dzieckiem do lat 3 oraz ustalanie działań na rok następny uwzględniające możliwości finansowe Gminy. Tworzenie kolejnych opracowań i dokumentów uważamy za niekonieczne. [dowód: akta kontroli str. 271, 321, 617, 620]

Co do sposobu uwzględniania, przy określaniu potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi do lat 3, kwestii wspierania aktywności zawodowej ich rodziców i opiekunów Dyrektor wyjaśnił: W „Zasadach przyjmowania dzieci do żłobków samorządowych Miasta Kielce” jednym z warunków jest aby rodzice/ opiekunowie prawni byli zatrudnieni lub studiowali/ uczyli się w systemie dziennym, co wpływa (...) na aktywizację zawodową rodziców. [dowód: akta kontroli str. 271, 321]

1.3. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. w Kielcach zamieszkiwało 199.270 osób, w tym 6.441 dzieci do lat 3 (3,2%). W okresie objętym kontrolą stale ubywało mieszkańców Miasta – do 30 czerwca 2016 r. ich liczba zmniejszyła się do 194.730 (o 4.540)³⁴. Z kolei liczba dzieci w wieku do lat 3, która w latach 2013-2015 r. spadła do 5.889 (o 552)³⁵, od 2016 r. zaczęła nieznacznie rosnąć i w połowie 2016 r. wynosiła 5.949³⁶. Na koniec 2013 r. i 2014 r. dzieci do lat 3 stanowiły 3,1% mieszkańców Kielc, na koniec 2015 r. – 3,0%, zaś na koniec pierwszego półrocza 2016 r. – 3,1%. Urząd nie dysponował danymi o liczbie rodzin z dziećmi do lat 3, gdyż – jak wyjaśnił Mieczysław Tomala, Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego – informacje te nie są samorządowi niezbędne do prowadzenia działań z zakresu polityki społecznej Miasta. [dowód: akta kontroli str. 209-210, 616, 619]

Na 31 grudnia 2012 r. na terenie Kielc funkcjonowało siedem żłobków, dysponujących 473 miejscami, w tym: pięć samorządowych³⁷ posiadających 425 miejsc oraz dwa niepubliczne posiadające 48 miejsc. W 13 żłobkach działających na koniec 2013 r. było 679 miejsc (wzrost o 206), z czego: 450 miejsc w pięciu żłobkach samorządowych (wzrost o 25), 40 miejsc w żłobku zakładowo-samorządowym, zaś 189 w siedmiu żłobkach niepublicznych (wzrost o 141). Na 31 grudnia 2014 r. w Kielcach działało 14 żłobków oferujących 741 miejsc (wzrost o 62), w tym: pięć samorządowych posiadających 490 miejsc (o 40 więcej), zakładowo-samorządowy na 40 miejsc oraz osiem niepublicznych posiadających 211 miejsc (o 22 więcej). Do końca 2015 r. liczba żłobków zwiększyła się do 16, zaś liczba miejsc do 806 (wzrost o 65), przy czym pięć żłobków samorządowych dysponowało 515 miejscami (wzrost o 25), żłobek zakładowo-samorządowy – 40 miejscami, a 10 żłobków niepublicznych – 251 miejscami (wzrost o 40). W połowie 2016 r. działało 16 żłobków dysponujących 809 miejscami (o trzy więcej w placówkach niepublicznych), zaś na koniec trzeciego kwartału – 17 żłobków oferujących 908 miejsc (w stosunku do stanu na koniec 2015 r. wzrost o 99), w tym pięć żłobków samorządowych posiadających 545 miejsc (wzrost o 30), żłobek zakładowo-samorządowy posiadający 70 miejsc (wzrost o 30) oraz 11 żłobków niepublicznych posiadających 293 miejsca (wzrost o 39 miejsc). Od 2014 r. w mieście funkcjonował też jeden klub dziecięcy zarejestrowany na maksymalnie 15 miejsc. W badanym okresie nie zatrudniano dziennych opiekunów. [dowód: akta kontroli str. 209-210, 214-217, 238-239, 563, 566, 572, 575, 578, 584, 587, 590, 596, 599, 602, 608]

Według stanu na 31 grudnia 2012 r., 2013 r., 2014 r. i 2015 r. oraz na 30 czerwca 2016 r. liczba dzieci objętych opieką w żłobkach wynosiła odpowiednio: 602, 791, 840, 878 i 874, co stanowiło 9,3%, 12,9%, 13,9%, 14,9% i 14,7% zamieszkałych w Kielcach dzieci w wieku do lat 3. Do żłobków samorządowych (w tym od 2013 r. także zakładowo-samorządowego) zapisanych było odpowiednio: 554, 593, 629, 627 i 620 osób, co oznacza, że obejmowano

³⁴ Ubyło 1.396 osób w 2013 r., 1.039 osób w 2014 r., 1.522 osoby w 2015 r. i 583 osoby w pierwszym półroczu 2016 r. Na koniec lat 2013-2015 liczba mieszkańców Kielc wynosiła odpowiednio: 197.874, 196.835 i 195.313. W trzecim kwartale 2016 r. ubyło kolejnych 304 mieszkańców (do 194.426).

³⁵ W latach 2013-2015 liczba tych dzieci wynosiła odpowiednio: 6.149, 6.027 i 5.889. Ubytek wynosił ogółem 552 osoby (odpowiednio: 292, 122 i 138).

³⁶ Przybyło 60 osób. W trzecim kwartale liczba dzieci do lat 3 zwiększyła się o kolejnych 5 osób (do 5.954).

³⁷ W tym cztery (ŻS 5, ŻS 12, ŻS 13 i ŻS 15) przejęte na mocy Uchwały Nr 79/91 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 17 stycznia 1991 r. w sprawie przejścia przez Miasto Kielce, jako zadania własnego, żłobków znajdujących się na terenie miasta oraz jeden (ŻS 17) wybudowany w 2011 r. z udziałem środków pozyskanych z programu MALUCH.

w nich opieką więcej dzieci niż łączna liczba miejsc w tych placówkach (odpowiednio o: 129, 103, 99, 72 i 65). Jak pisał Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala, przyczyną przyjmowania większej liczby dzieci była niska frekwencja – wynosząca od 55% do 73%. Dyrektor zaznaczył, że żłobki zatrudniały większą liczbę opiekunów niż odpowiadająca liczbie miejsc, tym samym zachowano wymogi dotyczące liczby dzieci przypadających na opiekuna, a ponadto spełnione były wynikające z przepisów wymogi dotyczące powierzchni przypadającej na dziecko oraz niezbędne warunki bytowe³⁸. [dowód: akta kontroli str. 209-210]

1.4. Według danych opublikowanych przez Urząd Statystyczny w Kielcach³⁹ w latach 2011-2014⁴⁰ liczba osób bezrobotnych w mieście Kielce wynosiła odpowiednio: 10.804, 11.686, 12.167, 10.514. Stopa bezrobocia, która na 31 grudnia 2011 r. wynosiła 9,9%, na koniec 2012 r. i 2013 r. wzrosła odpowiednio do 10,7% i 11,3%, zaś na koniec 2014 r. zmalała do stanu zbliżonego do 2011 r. (tj. 9,8%). Wartości te, niższe o ok. 5% niż dla województwa świętokrzyskiego, gdzie stopa bezrobocia na koniec lat 2011-2014 kształtowała się na poziomie 15,2%, 16,0%, 16,6% i 14,1%, były niemal dwukrotnie mniejsze niż w powiecie kieleckim, dla którego wynosiły odpowiednio: 18,4%, 19,7%, 20,4% i 16,08%⁴¹. [dowód: akta kontroli str. 622-623]

Miejski Urząd Pracy w Kielcach (dalej: MUP) poinformował, że nie zbierał danych o powstałych na terenie Kielc w latach 2013-2016 (pierwsze półrocze) nowych miejscach pracy. [dowód: akta kontroli str. 667-668]

1.5. Urząd nie podejmował działań mających na celu promocję opiekunów dziennych, o których mowa w art. 36-47 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, to jest osób fizycznych, zatrudnianych przez gminę lub osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (na podstawie umowy o pracę albo o świadczenie usług), sprawujących opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia. Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala wyjaśnił, że władze samorządowe podjęły decyzję o sprawowaniu opieki nad małymi dziećmi tylko poprzez prowadzenie żłobków samorządowych, jako najbardziej racjonalnej i efektywniej dla mieszkańców Kielc, a instytucja dziennego opiekuna w ocenie tych władz jest właściwa dla małych gmin. [dowód: akta kontroli str. 616, 619]

1.6. Urząd nie podejmował również działań w celu promowania „legalnych niań”, o których mowa w art. 50-53 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, to jest osób fizycznych sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia na podstawie zawieranej z rodzicami umowy o świadczenie usług (tzw. umowy uaktywniającej). Urząd nie posiadał wiedzy o liczbie umów uaktywniających zawartych przez rodziców dzieci z terenu Kielc ani o liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka „legalnych niań”. Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala wyjaśnił: *Zapisy Rozdziału 6 i 7 ustawy nie obligują j.s.t. do prowadzenia, promowania i nadzoru „instytucji niani”. Miasto Kielce nie posiada rozeznanie w zakresie zawartych umów. Zgodnie z art. 53.1 należy to do kompetencji ZUS, który to przedkłada ministrowi właściwemu do spraw rodziny informacji o liczbie zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego lub do ubezpieczenia zdrowotnego niań.* [dowód: akta kontroli str. 616-617, 619]

Z informacji przekazanej przez ZUS Oddział w Kielcach wynika, że według stanu na 31 grudnia 2014 r. na terenie Miasta zatrudnionych było 65 „legalnych niań”, rok później – 75, zaś na 30 czerwca 2016 r. – 65. [dowód: akta kontroli str. 662]

1.7. W celu rozpropagowania form opieki nad dziećmi tworzonych w wyniku realizacji programu *MALUCH* informacje o przystąpieniu do programu, podpisywanych umowach oraz

³⁸ Każdy podopieczny miał swoje łóżeczko, pościel, szafkę na ubrania itp.

³⁹ To jest opracowań pn. „Rynek pracy w województwie świętokrzyskim w ... r.”, publikowanych na stronie internetowej <http://kielce.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/praca-wynagrodzenie/rynek-pracy-w-województwie-swietokrzyskim>.

⁴⁰ W czasie kontroli brak było jeszcze danych za 2015 r., gdyż ww. opracowanie za dany rok publikowane jest na koniec listopada kolejnego roku.

⁴¹ Liczba osób bezrobotnych w powiecie kieleckim wynosiła w latach 2011-2014: 13.214, 14.240, 15.107 i 12.059.

oddaniu do użytku nowych miejsc opieki zamieszczane były w Internecie – na stronach oficjalnej telewizji Urzędu Miasta Kielce (ITV Kielce)⁴². [dowód: akta kontroli str. 617, 620]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W obowiązujących w badanym okresie dokumentach o charakterze strategicznym zostały uwzględnione kwestie związane z realizacją zadań w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3, w kontekście wspierania aktywności zawodowej ich rodziców i opiekunów, zwłaszcza osób posiadających zatrudnienie. Mimo niesporządzenia przez Urząd sformalizowanej diagnozy zapotrzebowania na miejsca opieki instytucjonalnej w Kielcach, od 2011 r. systematycznie podejmowane były starania o zwiększenie liczby miejsc w żłobkach samorządowych.

2. Realizacja poszczególnych edycji programu *MALUCH* z uwzględnieniem aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011-2016 miasto Kielce zawarło z wojewodą świętokrzyskim, w ramach programu *MALUCH* 10 umów, w tym: pięć na dofinansowanie utworzenia łącznie 235 nowych miejsc opieki w żłobkach samorządowych (100 w 2011 r., po 25 w 2012 r., 2013 r. i 2015 r., 60 w 2016 r.) oraz pięć na dofinansowanie funkcjonowania miejsc powstałych z udziałem programu w latach poprzednich. Były to:

1) Umowa z 20 lipca 2011 r.⁴³ na dofinansowanie, dotacją w wysokości 1.210,0 tys. zł, zadania pn. *Budowa budynku na potrzeby Żłobka – Piekoszowska II*, polegającego na budowie oraz wyposażeniu nowego, czterooddziałowego żłobka samorządowego (na 100 miejsc) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. Całkowity planowany koszt zadania, określony pierwotnie na 4.556,5 tys. zł, zwiększono ostatecznie do 5.517,7 tys. zł – w tym środki własne Miasta odpowiednio z 3.346,5 tys. zł do 4.307,7 tys. zł, zaś termin jego realizacji, ustalony do 30 września 2011 r. wydłużono do 31 października 2011 r. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z założeniami umowy, w tym również w zakresie finansowym. Żłobek uruchomiono od 3 października 2011 r. – po uprzednim wpisie do prowadzonego przez Prezydenta Miasta Kielce *Rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Miasta Kielce* (dalej: rejestr żłobków) oraz uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku⁴⁴ – i objęto w nim opieką 100 dzieci w czterech oddziałach. Wydatki sfinansowane ze środków własnych Miasta stanowiły 78,1% faktycznego całkowitego kosztu zadania, zaś pokryte z dotacji – 21,9%. Koszt utworzenia jednego miejsca wyniósł 55,2 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 211, 326-336, 404-420]

2) Umowa z 4 lipca 2012 r.⁴⁵ na dofinansowanie, dotacją w wysokości 180,0 tys. zł, zadania pn. *Adaptacja pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 13 w Kielcach z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowych miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych*, polegającego na przebudowie oraz wyposażeniu pomieszczeń istniejącego żłobka, w celu utworzenia nowego oddziału na 25 miejsc. Część dotacji w kwocie 120,0 tys. zł przyznano na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, zaś pozostałą – w kwocie 60,0 tys. zł, na zadania bieżące. Całkowity planowany koszt zadania, określony pierwotnie na 516,1 tys. zł, zwiększono ostatecznie do 652,2 tys. zł, w tym środki własne Miasta odpowiednio z 332,0 tys. zł do 472,2 tys. zł. Termin realizacji, ustalony do 30 listopada 2012 r. wydłużono do 31 grudnia 2012 r. Powstały, zgodnie z założeniami umowy, nowy oddział na 25 dzieci został udostępniony od 21 listopada 2012 r. Faktyczny całkowity koszt zadania wyniósł 687,6 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 507,6 tys. zł (73,8%) pokryto ze środków własnych Miasta zaś pozostałe – w kwocie 180,0 tys. zł (26,2%), z dotacji. Koszt utworzenia jednego miejsca wyniósł 27,5 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 211, 338-347, 429-446]

⁴² Do 3 kwietnia 2014 r. była to strona www.itv.kielce.eu, od 4 kwietnia 2014 r. materiały zamieszczane są jedynie na profilu ITV w serwisie youtube.com (<https://www.youtube.com/user/MojeKielce>).

⁴³ Umowa dotacji Nr 1/MALUCH/2011, dwukrotnie aneksowana – 20 września 2011 r. i 4 listopada 2011 r.

⁴⁴ Odpowiednio w dniach 23 maja 2011 r. i 30 września 2011 r.

⁴⁵ Umowa dotacji Nr 1/MALUCH/2012, dwukrotnie aneksowana – 30 października 2012 r. i 17 grudnia 2012 r.

3) Umowa z 29 lipca 2013 r.⁴⁶, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 259,0 tys. zł, zadania pn. *Adaptacja pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 15 w Kielcach z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowych 25 miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych z dostosowaniem obiektu do obowiązujących przepisów*, polegającego na przebudowie oraz wyposażeniu pomieszczeń istniejącego żłobka, w celu utworzenia nowego oddziału na 25 miejsc. Część dotacji w kwocie 175,0 tys. zł przyznano na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, zaś pozostała – w kwocie 84,0 tys. zł na zadania bieżące. Całkowity planowany koszt zadania, określony pierwotnie na 790,0 tys. zł, zwiększono ostatecznie do 1.097,4 tys. zł – w tym środki własne odpowiednio z 531,0 tys. zł do 838,4 tys. zł. Termin jego realizacji (udostępnienia miejsc dzieciom) został ustalony do 31 grudnia 2013 r. Powstały, zgodnie z założeniami umowy, nowy oddział na 25 miejsc został udostępniony od 3 września 2013 r. Faktyczny całkowity koszt zadania wyniósł 1.097,4 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 838,4 tys. zł (76,4%) pokryto ze środków własnych Miasta, zaś pozostałe – w kwocie 259,0 tys. zł (23,6%), z dotacji. Koszt utworzenia jednego miejsca wyniósł 43,9 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 211, 365-374, 489-505]

4) Umowa z 29 lipca 2013 r.⁴⁷, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 1.042,3 tys. zł, zadania pn. *Zapewnienie funkcjonowania Żłobka Samorządowego Nr 17 w Kielcach ul. Jerzego Szajnowicza Iwanowa 15*, polegającego na objęciu opieką dzieci przyjętych na 100 miejsc, utworzonych w 2011 r. z udziałem programu *MALUCH*. Całkowity planowany koszt zadania został określony na 1.488,9 tys. zł, w tym zabezpieczone w budżecie Miasta środki w wysokości 466,7 tys. zł (210,2 tys. zł pochodzące z dochodów własnych i 236,5 tys. zł pozyskane z wpłat rodziców/opiekunów dzieci), a okres jego realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Zadanie zrealizowano zgodnie z założeniami umowy. Faktyczny całkowity koszt zadania wyniósł 1.486,1 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 1.040,3 tys. zł (70,0%) pokryto z dotacji, w kwocie 236,5 tys. zł (15,9%) – ze środków pochodzących z wpłat rodziców/opiekunów dzieci, zaś pozostałe – w kwocie 209,3 tys. zł (14,1%) ze środków własnych Miasta. Koszt utrzymania jednego miejsca wyniósł 14,9 tys. zł, tj. 1.238 zł na miesiąc. Pochodzące z dotacji niewykorzystane środki w kwocie 1.981,32 zł zwrócono na konto Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: ŚUW). [dowód: akta kontroli str. 212, 356-363, 472-486]

5) Umowa z 29 lipca 2013 r.⁴⁸, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 221,7 tys. zł, zadania pn. *Zapewnienie funkcjonowania Żłobka Samorządowego Nr 13 w Kielcach ul. Romualda 8*, polegającego na objęciu opieką dzieci przyjętych, do utworzonego w 2012 r. z udziałem programu *MALUCH*, oddziału na 25 miejsc. Całkowity planowany koszt zadania określono na 316,7 tys. zł – w tym zabezpieczone w budżecie Miasta środki w wysokości 95,0 tys. zł (36,2 tys. zł pochodzące z dochodów własnych i 58,9 tys. zł pozyskane z wpłat rodziców/opiekunów dzieci), a okres jego realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z założeniami umowy, w tym również w zakresie finansowym. Wydatki pokryte z dotacji stanowiły 70,0% faktycznego całkowitego kosztu zadania, sfinansowane z wpłat rodziców/opiekunów – 18,6%, zaś z dochodów własnych – 11,4%. Koszt utrzymania jednego miejsca wyniósł 12,7 tys. zł, tj. 1.056 zł na miesiąc. [dowód: akta kontroli str. 212, 349, 455-469]

6) Umowa z 18 czerwca 2014 r.⁴⁹, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 1.733,6 tys. zł, zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania 150 miejsc utworzonych z udziałem programu *MALUCH* do 31 grudnia 2013 r. (w tym: 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 13, 25 miejsc Żłobku Samorządowym Nr 15 i 100 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 17). Całkowity planowany koszt zadania określono na 2.548,2 tys. zł, w tym zabezpieczone w budżecie Miasta środki w wysokości 814,5 tys. zł, zaś okres jego realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Zadanie zrealizowano zgodnie z założeniami umowy. Faktyczny całkowity koszt zadania wyniósł 2.547,1 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 1.732,3 tys. zł (68,0%) pokryto z dotacji, zaś pozostałe – w kwocie 814,8 tys. zł (32,0%) ze

⁴⁶ Umowa dotacji Nr 1/MALUCH/2013 – edycja 1, dwukrotnie aneksowana – 8 i 30 października 2013 r.

⁴⁷ Umowa dotacji Nr 2/MALUCH/2013 – edycja 1, dwukrotnie aneksowana – 9 i 16 grudnia 2013 r.

⁴⁸ Umowa dotacji Nr 3/MALUCH/2013 – edycja 1, dwukrotnie aneksowana – 9 i 16 grudnia 2013 r.

⁴⁹ Umowa dotacji Nr 1/MALUCH – edycja 2014/moduł 2.

środków własnych Miasta. Koszt utrzymania jednego miejsca wyniósł 17,0 tys. zł, tj. 1.415 zł na miesiąc. [dowód: akta kontroli str. 212, 375-378, 510-519]

7) Umowa z 11 maja 2015 r.⁵⁰, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 586,8 tys. zł, zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania 150 miejsc utworzonych do 31 grudnia 2014 r. z udziałem programu *MALUCH* (w tym: 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 13, 25 miejsc Żłobku Samorządowym Nr 15 i 100 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 17). Całkowity planowany koszt zadania określono na 1.440,0 tys. zł – w tym zabezpieczone w budżecie Miasta środki w wysokości 853,2 tys. zł, a okres jego realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z założeniami umowy, w tym również w zakresie finansowym. Wydatki pokryte ze środków własnych Miasta stanowiły 59,25% faktycznego całkowitego kosztu zadania, zaś z dotacji – 40,75%. Koszt utrzymania jednego miejsca wyniósł 9,6 tys. zł, tj. 800 zł na miesiąc. [dowód: akta kontroli str. 212, 379-382, 522-529]

8) Umowa z 28 sierpnia 2015 r.⁵¹, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 730,0 tys. zł, zadania pn. *Adaptacja pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego Nr 5 w Kielcach z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowych 25 miejsc, w tym dla dzieci niepełnosprawnych z dostosowaniem obiektu do obowiązujących przepisów*, polegającego na przebudowie i doposażeniu pomieszczeń istniejącego żłobka, w celu stworzenia w istniejących oddziałach 25 dodatkowych miejsc oraz zapewnieniu ich funkcjonowania. Całkowity planowany koszt zadania, określony na 965,0 tys. zł ostatecznie zwiększono do 966,5 tys. zł – w tym środki własne Miasta odpowiednio z 235,0 tys. zł do 236,5 tys. zł.⁵² Ze środków dotacji kwotę 670,0 tys. zł przyznano na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, zaś kwotę 60,0 tys. zł na zadania bieżące. Termin wykonania zadania został ustalony na okres od 1 czerwca do 31 grudnia 2015 r., zaś termin udostępnienia nowych miejsc dzieciom – na 1 października 2015 r. Zadanie zrealizowano zgodnie z założeniami umowy, w tym również w zakresie finansowym. Nowoutworzone miejsca udostępniono z dniem 21 września 2015 r. Pokryte z dotacji wydatki stanowiły 75,53% faktycznego całkowitego kosztu zadania, a środki własne Miasta – 24,47%. Koszt utworzenia i utrzymania jednego miejsca wyniósł 38,7 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 212, 383-388, 530-540]

9) Umowa z 26 kwietnia 2016 r.⁵³, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 440,5 tys. zł, zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania 175 miejsc, utworzonych do 31 grudnia 2015 r. z udziałem programu *MALUCH* (w tym: 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 5, 25 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 13, 25 miejsc Żłobku Samorządowym Nr 15 i 100 miejsc w Żłobku Samorządowym Nr 17). Całkowity planowany koszt zadania określono na 1.096,6 tys. zł – w tym zabezpieczone w budżecie Miasta środki w wysokości 656,2 tys. zł, a okres jego realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z założeniami umowy, w tym również w zakresie finansowym, już na dzień 30 września 2016 r. Wydatki sfinansowane ze środków własnych Miasta stanowiły 59,8% faktycznego całkowitego kosztu zadania, zaś pokryte z dotacji – 40,2%. Koszt utrzymania jednego miejsca wyniósł 6,3 tys. zł, tj. 522 zł na miesiąc. [dowód: akta kontroli str. 213, 389-393, 541-545]

10) Umowa z 16 czerwca 2016 r.⁵⁴, na dofinansowanie, dotacją w wysokości 1.146,1 tys. zł, utworzenia – w ramach dwóch inwestycji pn.: *Rozbudowa i przebudowa budynku Żłobka Samorządowego Nr 12 w Kielcach ul. Gałczyńskiego 7 z przeznaczeniem na utworzenie dodatkowego oddziału na 30 miejsc* i pn. *Rozbudowa budynku Żłobka Zakładowego i Samorządowego „Uśmiech Malucha” Os. Na Stoku 42a – dwóch nowych oddziałów, na 30 miejsc każdy, oraz zapewnienia funkcjonowania tych miejsc*. W części inwestycyjnej przedmiotem zadania były prace budowlane i instalacyjne oraz zakup wyposażenia nowych oddziałów. Całkowity planowany koszt zadania, określono na 2.310,0 tys. zł, w tym środki

⁵⁰ Umowa dotacji Nr 1/MALUCH – edycja 2015/moduł 2.

⁵¹ Umowa dotacji Nr 9/MALUCH – edycja 2015/moduł 1, aneksowana 2 października 2015 r.

⁵² Według oferty, całkowity koszt zadania miał wynosić 2.643,5 tys. zł, z czego 1.872,0 tys. zł miały pokryć środki pochodzące z dotacji, zaś pozostałe wydatki w kwocie 771,5 tys. zł – środki własne miasta Kielce.

⁵³ Umowa dotacji Nr 1/G/II/2016.

⁵⁴ Umowa dotacji Nr 22/G/II/2016.

własne Miasta 1.163,9 tys. zł.⁵⁵ Ze środków dotacji kwotę 1.036,1 tys. zł przyznano na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, zaś kwotę 110,0 tys. zł na zadania bieżące. Termin wykonania zadania został ustalony na okres od 1 lutego do 31 grudnia 2016 r., zaś termin uruchomienia nowych oddziałów – na 1 października 2016 r. Po uzyskaniu w dniu 29 września 2016 r. pozwolenia na użytkowanie rozbudowanych części obydwu żłobków i zaktualizowaniu rejestru żłobków⁵⁶, nowoutworzone oddziały udostępniono dzieciom od 3 października 2016 r.⁵⁷ Do końca września 2016 r. na realizację zadania wydatkowano ogółem 1.015,6 tys. zł, z czego 503,5 tys. zł z dotacji, a 512,2 tys. zł ze środków własnych miasta Kielce. Według informacji uzyskanych przez Urząd planowane było zwiększenie dotacji na zadanie, jednak do dnia zakończenia kontroli nie został podpisany stosowny aneks do umowy. [dowód: akta kontroli str. 213, 394-403, 546-551, 624-627]

Ogółem w latach 2011-2016 na realizację ww. projektów z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, miastu Kielce udzielono z programu *MALUCH* wsparcia finansowego w łącznej wysokości 7.550,0 tys. zł, z czego do 30 września 2016 r. wykorzystane zostały środki w wysokości 6.904,0 tys. zł (pozostało do wykorzystania 646,0 tys. zł z dotacji przyznanej na realizację ostatniego ww. zadania). [dowód: akta kontroli str. 211-213]

Zgodnie z postanowieniami § 4 statutów pięciu żłobków samorządowych⁵⁸ do ich zadań – realizowanych poprzez prowadzenie zajęć zabawowych, muzycznych, rytmicznych, plastycznych i technicznych z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka i rozwoju psychomotorycznego – należy m.in. dbanie o bezpieczeństwo, zdrowie oraz rozwój psychomotoryczny dzieci, zapewnienie opieki pielęgnacyjnej, wychowawczej i edukacyjnej, odpowiednio do potrzeb, wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka, ale także zapewnienie prawidłowego żywienia. Stosownie do § 5 statutów do żłobków przyjmowane są dzieci: zamieszkałe na terenie miasta Kielce, obojga rodziców pracujących lub studiujących/ uczących się w systemie dziennym, przy czym pierwszeństwo w przyjęciu mają dzieci: 1) samotnie wychowywane przez matkę/ojca, 2) z rodzin zastępczych, 3) jednego lub obojga rodziców niepełnosprawnych, 4) z rodzin objętych opieką MOPR. W myśl § 6 ust. 1 i 2 statutów rodzice zobowiązani są do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dziecka w żłobku, których wysokość określa odrębna uchwała Rady Miasta Kielce. [dowód: akta kontroli str. 220-221, 232-239]

Uchwałą Nr IX/169/2011 Rady Miasta Kielce z dnia 11 kwietnia 2011 r. za opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie w żłobku utworzonym przez Miasto ustalono opłatę za pobyt w wysokości 100 zł miesięcznie za jedno dziecko, zaś za każdą godzinę dziennie powyżej ww. wymiaru – opłatę w wysokości 8 zł. W przypadku równoczesnego pobytu w żłobku drugiego dziecka z rodziny przysługuje zwolnienie z 50% opłaty za pobyt, a w przypadku rodzin posiadających troje lub więcej dzieci – zwolnienie z całości tej opłaty. Maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie – obliczoną z przemnożenia stawki dziennej w wysokości 5,50 zł przez maksymalną liczbę dni roboczych w miesiącu – ustalono na 126,50 zł. Zgodnie z § 6 statutów żłobków opłaty za pobyt nie pobiera się w przypadku nieobecności spowodowanej pobytem w sanatorium, szpitalu lub długotrwałą chorobą obejmującą okres 30 dni kalendarzowych lub jego wielokrotność, zaś dzienna stawka żywieniowa podlega zwrotowi za każdy dzień nieobecności dziecka, pod warunkiem poinformowania dyrektora żłobka o nieobecności dziecka najpóźniej w przeddzień planowanej nieobecności lub w pierwszym dniu nieplanowanej nieobecności (choroba, zdarzenie losowe) [dowód: akta kontroli str. 240-242, 221]

W opracowanych 29 stycznia 2015 r., zaakceptowanych przez Prezydenta, *Zasadach przyjmowania dzieci do żłobków samorządowych Miasta Kielce*, zamieszczonych w BIP⁵⁹, zapisano w szczególności, że: wprowadza się zasadę przyjęcia dziecka do żłobka na okres

⁵⁵ Według pierwotnej oferty (przed korektą z 10 lipca 2015 r.), całkowity koszt zadania miał wynosić 1.515,4 tys. zł, z czego 1.030,0 tys. zł miały pokryć środki pochodzące z dotacji, zaś pozostałe wydatki w kwocie 485,4 tys. zł – środki własne miasta Kielce. Zmniejszenie kosztu zadania do 965,0 tys. zł było konsekwencją zmniejszenia planowanego kosztu robót budowlanych z kwoty 1.395,4 tys. zł do kwoty 845,0 tys. zł.

⁵⁶ Zaktualizowany rejestr zamieszczono na stronie internetowej Urzędu później – w dniu 20 października 2016 r.

⁵⁷ To jest w pierwszym dniu roboczym po ustalonym w umowie terminie 1 października 2016 r. (sobota).

⁵⁸ Statuty o jednakowej treści dla wszystkich żłobków samorządowych zostały przyjęte uchwałami Rady Miasta Kielce z dnia 14 kwietnia 2011 r.: dla ŻS 5 – uchwałą Nr IX/171/2011, dla ŻS 12 – uchwałą Nr IX/173/2011, dla ŻS 13 – uchwałą Nr IX/174/2011, dla ŻS 15 – uchwałą Nr IX/175/2011 i dla ŻS 17 – uchwałą Nr IX/171/2011.

⁵⁹ W widniejącej przy każdym żłobku samorządowym zakładce „sposoby przyjmowania i załatwiania spraw”.

3-letniej opieki; w kolejnych latach rodzice/opiekunowie prawni dzieci uczęszczających do żłobka, zamieszkali na terenie Kielc, potwierdzają jedynie wolę kontynuacji korzystania z opieki poprzez złożenie do 31 marca *Karty Zgłoszenia Dziecka do Żłobka*⁶⁰; zapisy prowadzone są na pozostałe wolne miejsca; rodzice/opiekunowie prawni dzieci oczekujących na liście rezerwowej z ubiegłego roku zobowiązani są do złożenia *Karty Zgłoszenia* z aktualnymi danymi; *Kartę Zgłoszenia* składa się tylko w jednym żłobku, w terminie od 1 do 30 kwietnia; złożenie wniosku w więcej niż jednej placówce powoduje odrzucenie wszystkich wniosków; rodzice/opiekunowie prawni zobowiązani są udokumentować stan faktyczny podany w *Karcie Zgłoszenia*. Pierwszeństwo w przyjęciu do żłobka mają dzieci: zamieszkałe na terenie miasta Kielce; zapisane na liście rezerwowej z ubiegłego roku; obojga rodziców/opiekunów prawnych pracujących lub studiujących/uczących się w systemie dziennym; zgłaszane do całodziennego opieki; samotnie wychowywane przez matkę/ojca/opiekuna prawnego; z rodzin zastępczych; jednego lub obojga rodziców niepełnosprawnych w stopniu znacznym oraz umiarkowanym, mających znaczne lub ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się jak i przyczynę niepełnosprawności oznaczoną symbolem 04-O (choroby narządu wzroku), 05-R (upośledzenie narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna); z rodzin, w których wychowywane są dzieci niepełnosprawne; z rodzin dofinansowanych przez MOPR. W oparciu o ww. zasady dyrektor żłobka sporządza listę dzieci przyjętych, którą ogłasza do 31 maja. Rodzice dzieci przyjętych mają obowiązek potwierdzenia do 30 czerwca woli korzystania z opieki w żłobku, a brak potwierdzenia skutkuje skreśleniem dziecka z listy przyjętych. Dzieci nieprzyjęte, w związku z brakiem wolnych miejsc umieszczane są na liście rezerwowej i w przypadku zwolnienia miejsca w ciągu roku przyjmowane do właściwej wiekowo grupy. Dzieci spoza terenu mogą być przyjmowane na wolne miejsca tylko w przypadku zaspokojenia potrzeb mieszkańców miasta Kielce. [dowód: akta kontroli str. 243]

W okresie objętym kontrolą do żłobków miejskich przyjmowane były wyłącznie dzieci zamieszkałe na terenie Kielc. [dowód: akta kontroli str. 628, 685]

Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 64 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Urząd sporządzał i terminowo przekazywał do ŚUW półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Według sprawozdania za I półrocze 2012 r. w utworzonych przez Miasto żłobkach na koniec okresu sprawozdawczego zatrudniano 131 osób (w tym: 64 na stanowisku opiekuna i 5 na stanowisku pielęgniarki lub położnej), przeciętne koszty związane z pobytem dziecka w tych instytucjach wynosiły 7.399 zł, zaś przeciętna liczba dzieci uczęszczających do nich w okresie sprawozdawczym – 335. Ze sprawozdania za I półrocze 2016 r. wynika w szczególności, że w żłobkach samorządowych zatrudnionych było 166 osób (w tym: 84 na stanowisku opiekuna i 6 na stanowisku pielęgniarki lub położnej), przeciętne koszty związane z pobytem dziecka w tych instytucjach wynosiły 8.830 zł, zaś przeciętna liczba dzieci uczęszczających do nich w okresie sprawozdawczym – 433. [dowód: akta kontroli str. 552-609]

2.2. Cele poszczególnych edycji programu *MALUCH* zostały osiągnięte przez Miasto zgodnie z zapisami ofert konkursowych i zawartych umów dotacji, to jest utworzono łącznie 235 nowych miejsc opieki (100 w 2011 r., po 25 – w 2012 r., 2013 r. i 2015 r. oraz 60 w 2016 r.), a także zapewniono ich funkcjonowanie. [dowód: akta kontroli str. 207-208, 417-420, 441-446, 462-469, 479-486, 497-505, 515-519, 527-529, 537-540]

Urząd nie monitorował wpływu udziału w programie *MALUCH* na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci do lat 3 ani nie przeprowadzał badań ewaluacyjnych w tym zakresie, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala – *Gmina nie była zobligowana do zbierania danych dotyczących aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci*. [dowód: akta kontroli str. 617, 620]

⁶⁰ Dostępnej w żłobkach i na stronie internetowej Miasta.

Z przekazanych przez MUP informacji dotyczących losów zawodowych 945 rodziców/opiekunów dzieci objętych w badanym okresie opieką w żłobkach samorządowych⁶¹, wynika, że 73 z nich (7,7%) – w tym 15 ojców i 58 matek – było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne. Z tej grupy 61 osób (83,6%) – w tym 13 ojców i 48 matek – podjęło aktywność zawodową (rozumianą również jako udział w szkoleniach organizowanych przez MUP) w okresie do pięciu miesięcy przed oddaniem dziecka do żłobka lub w okresie uczęszczania dziecka do żłobka. [dowód: akta kontroli str. 685-686]

Miasto prawidłowo wywiązywało się z wynikających z zawartych umów dotacji obowiązków sprawozdawczych, terminowo przekazując sprawozdania z realizacji poszczególnych zadań wykonanych w latach 2011-2015, a dla zadań z lat 2011-2014 również sprawozdania z trwałości projektów⁶². [dowód: akta kontroli str. 417-428, 441-454, 462-471, 479-488, 497-509, 515-521, 527-529, 537-540]

2.3. W każdej z umów dotacji zawarto zapis dotyczący okresu trwałości projektu tzn. utrzymywania przez Miasto działalności żłobków i miejsc opieki nad dziećmi powstałych z udziałem programu *MALUCH*. I tak: umowa z 2011 r. zobowiązywała do utrzymania nowopowstałych 100 miejsc w ŻS 17 do 31 października 2016 r., umowa z 2012 r. – do utrzymania nowopowstałych 25 miejsc w ŻS 13 do 31 grudnia 2017 r., umowy z 2013 r. na zapewnienie funkcjonowania 125 miejsc (25 w ŻS 13 i 100 w ŻS 17) – do ich utrzymania do 31 grudnia 2014 r., umowa z 2013 r. – do utrzymania nowopowstałych 25 miejsc w ŻS 15 do 31 grudnia 2018 r., umowa z 2014 r. na zapewnienie funkcjonowania 150 miejsc (25 w ŻS 13, 25 w ŻS 15 i 100 w ŻS 17) – do ich utrzymania do 31 grudnia 2015 r., umowa z 11 maja 2015 r. na zapewnienie funkcjonowania 150 miejsc w ww. trzech żłobkach – do ich utrzymania do 31 grudnia 2016 r., umowa z 28 sierpnia 2015 r. – do utrzymania nowopowstałych 25 miejsc w ŻS 5 do 31 grudnia 2017 r., umowa z 26 kwietnia 2016 r. na zapewnienie funkcjonowania 175 miejsc (po 25 w ŻS 5, ŻS 13 i ŻS 15 oraz 100 w ŻS 17) – do ich utrzymania do 31 grudnia 2017 r., umowa z 16 czerwca 2016 r. – do utrzymania nowopowstałych 60 miejsc (30 w ŻS 12 i 30 w żłobku zakładowo-samorządowym) do 31 grudnia 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 406, 414, 431, 437, 458, 475, 490, 512, 525, 533, 544]

Miasto, finansując działalność żłobków samorządowych (w tym zakładowo-samorządowego) ze środków własnych oraz pozyskiwanych w ramach kolejnych edycji programu *MALUCH*, wywiązywało się w okresie objętym kontrolą z obowiązku zapewnienia minimalnego okresu funkcjonowania miejsc powstałych z jego udziałem. [dowód: akta kontroli str. 207-208, 421-427, 447-454, 455-471, 472-488, 506-509, 510-521, 522-529, 541-545]

Odpowiadając na pytanie o sposób finansowania miejsc opieki powstałych w ramach programu *MALUCH* w przypadku nieotrzymania dofinansowania w kolejnych latach Dyrektor Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego Mieczysław Tomala stwierdził: *Wsparcie finansowe w postaci dotacji z budżetu państwa na utrzymanie miejsc powstałych w w/w programie co roku jest niższe. Nie powoduje to zmniejszenia miejsc opieki w żłobkach samorządowych ponieważ angażujemy wyższe środki z budżetu Miasta.* [dowód: akta kontroli str. 617, 620]

Na realizację zadania własnego z zakresu wykonywania opieki nad dziećmi do lat 3 miasto Kielce wydatkowało: w 2013 r. – 7.758,4 tys. zł, w 2014 r. – 8.683,0 tys. zł, w 2015 r. – 9.289,8 tys. zł i w I półroczu 2016 r. – 5.244,0 tys. zł, z czego środki własne wynosiły odpowiednio: 5.986,3 tys. zł (77,2%), 6.949,4 tys. zł (80,0%), 9.289,8 tys. zł (93,0%) oraz 5.181,1 tys. zł (98,8%). [dowód: akta kontroli str. 207]

⁶¹ Badanie przeprowadzono na dobranej losowo (za pomocą generatora liczb programu *Pomocnik kontrolera. ver. PK-5.5*) próbie, zmniejszonej stosownie do możliwości pozyskania niezbędnych danych. I tak: z populacji 2.097 dzieci, które w latach 2013-2016 uczęszczały do żłobków samorządowych (w tym zakładowo-samorządowego) wylosowano 500 osób (23,84%); do MUP skierowano pytanie dotyczące aktywizacji zawodowej rodziców/opiekunów 493 dzieci – 948 osób (459 ojców i 489 matek), dla których udało się ustalić numer PESEL; w związku ze stwierdzonymi przez MUP trzema przypadkami błędnych numerów PESEL wielkość populacji objętej badaniem zmniejszyła się do 945 rodziców/opiekunów (457 ojców i 488 matek).

⁶² Terminy na złożenie sprawozdań z realizacji zadań objętych umowami z 2016 r. jak również terminy składania sprawozdań z trwałości projektów zrealizowanych w 2015 r. zostały wyznaczone na początek 2017 r. (styczeń-luty).

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W latach 2011-2016, wychodząc naprzeciw potrzebom społecznym, miasto Kielce podejmowało skuteczne działania na rzecz rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Przy udziale środków pozyskiwanych co roku z programu *MALUCH* w żłobkach samorządowych zostało utworzonych 235 nowych miejsc opieki, w tym 100 miejsc (42,6%) w placówce wybudowanej w 2011 r. przy „młodym” osiedlu Ślichowice, dzięki czemu znacznie zwiększono dostępność tych instytucji. W ocenie NIK działania Urzędu istotnie przyczyniły się do umożliwienia aktywizacji zawodowej rodziców/opiekunów małych dzieci. Zasada przyjmowania do żłobków miejskich w pierwszej kolejności zamieszkałych w Kielcach dzieci obojga rodziców/opiekunów pracujących lub studiujących/uczących się w systemie dziennym sprzyjała zwłaszcza powrotowi do pracy rodziców po urodzeniu lub wychowaniu dzieci. Ustalenia kontroli wskazują jednak również na wpływ zapewnienia opieki dzieciom, których rodzice/opiekunowie byli bezrobotni na podjęcie przez nich aktywności zawodowej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶³ 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 Kielcach.

Kielce, dnia 17 listopada 2016 r.

Kontroler

Barbara Jaros
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
Podpis

⁶³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.