



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.017.02.2016
P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/079 – Wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/61/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej, ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezydentem Miasta Skarżysko-Kamienna (dalej: Prezydent Miasta) od 30 listopada 2014 r. jest Konrad Bolesław Krönig. Poprzednio od 22 listopada 2010 r. do 29 listopada 2014 r., Prezydentem Miasta był Roman Jarosław Wojcieszek. [dowód: akta kontroli str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

<i>Ocena ogólna</i>	<p>Zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, które mogło skutkować zwiększeniem szans na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów stanowiło jeden z celów strategicznych gminy Skarżysko-Kamienna (dalej: Gmina). Ważnym problemem społecznym Gminy, wskazywanym we wszystkich dokumentach strategicznych, było bowiem wysokie bezrobocie – jedno z najwyższych w regionie.</p> <p>W latach 2011-2016 Gmina podjęła efektywne działania na rzecz rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Realizując zwiększone zapotrzebowanie społeczne w zakresie opieki nad małymi dziećmi, bazując na analizie danych demograficznych, na podstawie uchwały Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej z dnia 27 października 2011 r. utworzonych zostało (w miejsce oddziału żłobkowego z 30 miejscami) łącznie 86 miejsc w trzech nowopowstałych żłobkach oraz klubie dziecięcym. W wyniku powyższych działań, realizowanych w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch” (dalej: program „Maluch”) zwiększeniu uległa o 56 liczba miejsc w placówkach opieki nad najmłodszymi dziećmi, co zapewniło pełną realizację potrzeb w tym zakresie (w 2016 r. 9,9% dzieci w wieku do lat trzech zostało objętych opieką instytucjonalną) oraz stworzyło możliwość zatrudnienia 25 osób w żłobkach i klubie dziecięcym.</p> <p>W Gminie stworzono warunki organizacyjne sprzyjające objęciu opieką dzieci rodziców pracujących lub pragnących powrócić do pracy po urodzeniu/wychowaniu dziecka, zapewniając im pierwszeństwo przyjęcia do żłobka lub klubu dziecięcego oraz szeroki zakres godzin opieki. Pozytywnie należy ocenić przyjęcie przez Radę Miasta od 2015 r. nowych zasad odpłatności za żłobki i klub dziecięcy, w wyniku czego koszty pobytu dziecka w tych placówkach opieki uległy obniżeniu.</p> <p>Udział Gminy w konkursach organizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu „Maluch” skutkowało zawarciem siedmiu umów z wojewodą</p>
---------------------	--

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

świętokrzyskim przyznających dotacje na modernizację obiektów, w których utworzono żłobki i klub dziecięcy oraz bieżące dofinansowanie działalności tych placówek mające na celu utrzymanie funkcjonujących miejsc opieki. Uzyskane w latach 2013-2016 środki mogły pozwolić na sfinansowanie odpowiednio 49%, 67%, 37% i 23% wydatków na ww. cele. Otrzymane dotacje zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z umowami, a przyznane środki zostały w pełni wykorzystane.

Z uwagi na złożoność problemu i brak środków na zlecenie badań, Urząd nie dokonywał ewaluacji i analizy wpływu zapewnienia opieki w żłobkach i klubach dziecięcych na poprawę aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci. Z danych uzyskanych z Powiatowego Urzędu Pracy w Skarżysku-Kamiennej wynika, że w latach 2012-2016² spośród 516 rodziców, których dzieci uczęszczały do żłobków i klubu dziecięcego, 214 osób zarejestrowanych było jako bezrobotne. Osoby te podejmowały w ww. okresie różnego rodzaju aktywność zawodową, w tym w formie pracy niesubsydiowanej, prac interwencyjnych, szkoleń zawodowych, korzystały także ze środków na podjęcie działalności gospodarczej. Realizacja tych form aktywności zawodowej przez rodziców i opiekunów dzieci była możliwa także dzięki objęciu opieką ich dzieci w żłobkach i klubie dziecięcym.

W badanym okresie Prezydent Miasta prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów z wojewodą świętokrzyskim oraz wywiązywał się z zachowania trwałości projektu określonego w umowach. Prezydent Miasta sprawował nadzór nad publicznymi placówkami opieki nad dziećmi oraz prywatnym klubem dziecięcym zgodnie z postanowieniami określonymi w uchwale Rady Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą Nr XIV/104/2011 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie utworzenia żłobków publicznych, klubu dziecięcego oraz nadania im statutów, dla których organem prowadzącym jest gmina Skarżysko-Kamienna, Rada Miasta Skarżysko-Kamienna postanowiła o utworzeniu z dniem 1 stycznia 2012 r. trzech żłobków miejskich i jednego klubu dziecięcego. W uzasadnieniu do uchwały zapisano m.in.: *Gmina Skarżysko-Kamienna nie prowadzi aktualnie żłobków w rozumieniu przepisów prawa. Prowadzenie i utrzymanie żłobków samorządowych należy do zadań własnych gminy, ale nie jest zadaniem obowiązkowym. Jednakże pomimo likwidacji żłobków w poprzednich latach gmina Skarżysko-Kamienna prowadziła zinstytucjonalizowaną zastępczą formę opieki nad dziećmi poprzez utworzenie w Publicznym przedszkolu Nr 10 oddziału żłobkowego. (...) Ograniczona liczba miejsc w niniejszym oddziale oraz duże zapotrzebowanie na nowe miejsca opieki nad małymi dziećmi wśród rodziców dzieci do lat 3 zrodziła potrzebę utworzenia żłobków miejskich i klubu dziecięcego. Ich utworzenie jest wyjściem naprzeciw zapotrzebowaniu społecznemu i realizacją jednego z elementów ustawy z dnia 4 kwietnia 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W żłobkach opieką zostanie objęte około 78 dzieci, w klubie dziecięcym 8 dzieci. W uzasadnieniu do uchwały podano również przewidywany roczny koszt utrzymania żłobków i klubu dziecięcego w wysokości około 744.520 zł, koszt utrzymania jednego dziecka około 721 zł miesięcznie, który będzie obciążał budżet miasta oraz przewidywane dochody budżetu z tytułu wpłat za pobyt dzieci w żłobku w wysokości 339.336 zł rocznie. W analizowanej uchwale nie zawarto zapisów dotyczących poprawy aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów w związku z możliwością przyjęcia dzieci do żłobków oraz mechanizmów kontrolnych służących monitorowaniu i ocenie realizacji przyjętych założeń w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech. [dowód: akta kontroli str. 7-9]*

Realizując wymóg art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi wieku do lat trzech³, Rada Miasta Skarżysko-Kamienna w dniu 27 października 2011 r. podjęła

² Do 6 września 2016 r.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 157.

uchwałę Nr XIV/105/2011 w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobkach i klubie dziecięcym utworzonych przez Gminę. Według tej uchwały opłaty obejmowały: miesięczną opłatę stałą w wysokości 15% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym roku kalendarzowym, opłatę za każdą rozpoczętą godzinę pobytu powyżej 10 godzin w wysokości 5% miesięcznej opłaty stałej oraz opłatę za wyżywienie w wysokości nieprzekraczającej 10 zł (przyjęto stawkę żywieniową w wysokości 6 zł). Opłata za pobyt dziecka w klubie dziecięcym wynosiła 50% opłat ustalonych w przedszkolach. Zwrotowi podlegały opłaty w wysokości dziennej stawki żywieniowej za każdy dzień nieobecności dziecka pod warunkiem poinformowania dyrektora żłobka o nieobecności dziecka najpóźniej w przeddzień planowanej nieobecności, a w przypadku nieplanowanej nieobecności (np. choroba, zdarzenie losowe) w pierwszym dniu tej nieobecności do godziny 8⁰⁰. W sytuacji korzystania z usług żłobka jednocześnie dwojga i więcej dzieci w rodzinie, opłata za drugie i następne dziecko wynosi 50% ustalonej opłaty stałej. Według analizowanej uchwały odpłatność za jedno dziecko uczęszczające przez cały miesiąc, bez dnia nieobecności wynosiła 372 zł. [dowód: akta kontroli str. 158-159, 162]

Nowe (obowiązujące od 1 stycznia 2015 r.) zasady odpłatności za pobyt dziecka w żłobkach i klubie dziecięcym określone zostały w uchwale Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej Nr LVI/104/2014 z dnia 29 października 2014 r. W uchwale tej ustalono dzienną opłatę za pobyt dziecka w żłobkach w wysokości 10 zł, a w klubie dziecięcym 5 zł, tj. 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu w placówce. Opłata za wydłużony czas pobytu dziecka w żłobku ponad 10-godzinny wymiar dzienny wynosi 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę opieki. Ulgi za uczęszczanie do tego samego żłobka drugiego i każdego kolejnego dziecka były na tym samym poziomie i wynosiły 50% obowiązującej stawki. Dodatkowo wprowadzono ulgę w wysokości 50% dziennej stawki za pobyt dla rodzin korzystających z programu „Karta Dużej Rodziny”, z tym że ulgi te nie podlegały sumowaniu, a w przypadku zbiegu uprawnień przyjmuje się stawkę korzystniejszą dla rodziny. Również opłata za wyżywienie wynosząca 10 zł dziennie nie uległa zmianie. W przypadku nieobecności dziecka opłata ulega zmniejszeniu za każdy dzień nieobecności, począwszy od następnego dnia od zgłoszenia nieobecności dziecka. Według analizowanej uchwały odpłatność za jedno dziecko uczęszczające cały miesiąc do żłobka wynosiła 352 zł, tj. była mniejsza o 20 zł w porównaniu do odpłatności naliczanej według poprzednio obowiązującej uchwały. Ponadto zasady te umożliwiały zmniejszenie opłat w sytuacji nieobecności dziecka w żłobku czy klubie dziecięcym np. z powodu choroby⁴. [dowód: akta kontroli str. 160-162, 435-469]

Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej w dniu 27 października 2011 r. podjęła uchwałę Nr XIV/103/2011 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi. W uchwale tej przewidziano m.in., że w placówkach opieki nad dziećmi do lat trzech prowadzonych przez Gminę oraz prowadzonych przez inne niż Gmina podmioty przeprowadzane będą kontrole warunków i jakości sprawowanej opieki raz w roku. Niezależnie od przyjętego planu nadzoru, pierwszą kontrolę przeprowadza się w okresie jednego miesiąca od rozpoczęcia działalności przez podmioty niepubliczne. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu placówek opieki na dziećmi Prezydent Miasta może prowadzić czynności nadzorcze także poza przyjętym planem nadzoru. [dowód: akta kontroli str. 244-245]

Urząd w latach 2013-2016 przeprowadził kontrole we wszystkich żłobkach i klubie dziecięcym prowadzonych przez Gminę oraz w prywatnym klubie dziecięcym po rozpoczęciu przez niego działalności w 2015 r., zgodnie z postanowieniami zawartymi w powyższej uchwale. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych placówek. [dowód: akta kontroli str. 348-379, 475-478]

Uchwałę Nr XLVI/8/2014 Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej⁵ z dnia 23 stycznia 2014 r. wprowadzony został „Gminny program wspierania rodziny w gminie Skarżysko-Kamienna

⁴ Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 można stwierdzić, że średnia odpłatność ponoszona przez rodziców za półroczny pobyt dziecka w żłobku w 2015 i 2016 r. wynosiła 742,30 zł, natomiast w latach 2013-2014 – 1101,00 zł.

⁵ Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej do końca 2013 r. nie podejmowała uchwał w sprawie wprowadzenia gminnego programu wspierania rodziny w gminie Skarżysko-Kamienna (nieprawidłowość ta została wskazana w kontroli NIK nr R/14/11).

na lata 2014-2016” (dalej: Program). W Programie tym, w części III dotyczącej analizy SWOT⁶ stwierdzono m.in., że mocną stroną Gminy jest funkcjonowanie na terenie miasta trzech żłobków i klubu dziecięcego oraz pełne zabezpieczenie miejsc w przedszkolach i żłobkach. Jako słabe strony wyszczególniono m.in. wysoki poziom bezrobocia, natomiast jako zagrożenia – brak dużych zakładów pracy (brak miejsc pracy). W Programie wskazano na podejmowanie m.in. działań mających na celu środowiskowe wsparcie rodziny w wychowaniu dzieci oraz wspomaganie aktywności edukacyjno-społecznej dzieci i młodzieży z terenów zagrożonych bezrobociem, ubóstwem i społeczną marginalizacją. Realizatorami gminnego programu są: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Urząd oraz szkoły, przedszkola i żłobki. Program przewidywał również prowadzenie ewaluacji i monitoringu jego realizacji w celu uzyskania informacji, czy osiągnięto zakładane rezultaty oraz czy pozwoliły one na realizację celów programu. W Programie nie odniesiono się wprost do wzrostu aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów w związku z zapewnieniem miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. [dowód: akta kontroli str. 10-30]

Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej uchwałą Nr XXIX/68/2005 z dnia 6 października 2005 r. przyjęła dokument pn. „Gminna Strategia Polityki Społecznej Miasta Skarżyska-Kamiennej” (dalej: Strategia) na lata 2005-2015. W Strategii (jako jeden z celów) przewidziano m.in. poszerzenie sieci placówek opiekuńczo-wychowawczych, które mogło skutkować zwiększeniem szans na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci w wieku do lat trzech. Na dzień podjęcia ww. uchwały liczba miejsc w żłobkach wynosiła – 30. [dowód: akta kontroli str. 31-65]

Kolejnym dokumentem podejmującym problematykę rozwiązywania problemów Gminy było przyjęcie przez Radę Miasta Skarżyska-Kamiennej uchwały Nr XVI/141/2015 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Skarżyska-Kamiennej. Powyższy dokument został opracowany na lata 2016-2021, z możliwością jego modyfikacji w zależności od istniejących potrzeb. Z podsumowania badań ankietowych realizowanych na potrzeby opracowania Strategii wynikało, że największym problemem społecznym, który powinien być rozwiązany w Gminie jest bezrobocie (81% ankietowanych). W Strategii nie wskazano potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi do lat trzech, natomiast w zakresie działań w stosunku do rodzin wielodzietnych ankietowani wskazali propozycję działania polegającą na wprowadzeniu przedszkoli i żłobków z małą odpłatnością. W Strategii określono system monitorowania realizacji celów i zadań oraz źródła finansowania zamierzeń. [dowód: akta kontroli str. 66-156]

Opisane wyżej uchwały podjęte przez Radę Miasta Skarżyska-Kamiennej podane były do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie ich na stronie BIP Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 343-345]

Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej nie podejmowała odrębnych uchwał w sprawie systemu profilaktyki i opieki nad rodziną i dzieckiem w wieku do lat trzech oraz wspierania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów tych dzieci. [dowód: akta kontroli str. 157]

Gmina w latach 2013-2016 wykonując zadania z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech, jako zadanie własne wyznaczyła realizację celu⁷ pn. – *Zapewnienie opieki nad dziećmi do lat 3*. Miernikiem tego celu było utrzymanie posiadanych 86 miejsc dla dzieci w żłobkach i klubie dziecięcym, zaspokajających zapotrzebowanie na instytucjonalną opiekę nad dziećmi wieku do lat trzech. Wartość miernika została wyrażona w relacji nakładów planowanych⁸ do wykonanych i wynosiła:

⁶ Technika analityczna SWOT polega na posegregowaniu posiadanych informacji o danej sprawie na cztery grupy (cztery kategorie czynników strategicznych: mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia).

⁷ Uchwała Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej Nr XIV/104/2011 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie utworzenia żłobków publicznych, klubu dziecięcego oraz nadania im statutów, dla których organem prowadzącym jest gmina Skarżysko-Kamienna.

⁸ Kwoty te odpowiadały kosztom kwalifikowanym realizacji zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania miejsc opieki, przedstawionymi przez Urząd w ofertach konkursowych programu „Maluch” w latach 2013-2016.

- w roku 2013 planowane wydatki w wysokości 765.014 zł zostały wykonane w kwocie 719.477 zł (94%);
- w roku 2014 planowane wydatki w wysokości 884.519 zł zostały wykonane w kwocie 876.535 zł (99%);
- w roku 2015 planowane wydatki w wysokości 913.082 zł zostały wykonane w kwocie 903.080 zł (99%);
- w roku 2016 (I półrocze) planowane wydatki w wysokości 963.252 zł zostały wykonane w kwocie 496.614 zł (52%).

Realizując powyższe zadanie Urząd oprócz środków własnych korzystał z dotacji budżetu państwa, które zostały w latach 2013-2015 wykorzystane w 100%. Wysokość tych dotacji wynosiła w poszczególnych latach: w 2013 roku – 355.488 zł (49% wysokości wydatkowanych przez Gminę środków), w 2014 roku – 590.782 zł (odpowiednio 67%), w 2015 roku – 336.437 zł (odpowiednio 37%). Na 2016 r. wysokość dotacji została ustalona w kwocie 216.462 zł, co stanowiło 23% zaplanowanych przez Gminę wydatków na utrzymanie 86 miejsc w żłobkach i klubie dziecięcym. [dowód: akta kontroli str. 163-166]

1.2. Urząd dysponował danymi o liczbie mieszkańców Gminy, w tym o liczbie dzieci w wieku do lat trzech. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. liczba mieszkańców wynosiła 48.777, w tym 1162 dzieci w wieku do lat trzech. W badanym okresie liczba mieszkańców i dzieci ulegała stopniowemu zmniejszeniu i na 30 czerwca 2016 r. wynosiła 46.848, w tym 1020 dzieci. Z powyższego wynika, że w badanym okresie liczba mieszkańców zmniejszyła się o 1929, w tym liczba dzieci w wieku do 3 lat o 142. Według prognozy Urzędu liczba dzieci w wieku do lat trzech na koniec 2016 r., na terenie Gminy może ulec zwiększeniu do ok. 1050. Urząd określając cele i mierniki planował utrzymanie 86 miejsc w publicznych placówkach opieki nad dziećmi do lat trzech. Na koniec roku 2013, 2014 i na 30 czerwca 2016 r. zaspokojone były potrzeby w zakresie liczby miejsc w placówkach opieki nad dziećmi do lat trzech. Na dzień 31 grudnia 2012 r. do żłobków wpłynęły wnioski o przyjęcie sześciorga dzieci więcej niż było miejsc. Dzieci te zostały przyjęte do żłobków w kolejnych miesiącach 2013 r. po zwolnieniu się miejsc. Na 31 grudnia 2015 r. do żłobków i klubu dziecięcego wpłynęło o 20 kart zgłoszeniowych więcej niż wolnych miejsc. Jedna z kart zgłoszeniowych dotyczyła dziecka, które zamieszkiwało poza terenem Gminy, w przypadku dwójki dzieci ich rodzice zrezygnowali z ubiegania się o miejsce, a w przypadku 17 dzieci ich rodzice wnioskowali o przyjęcie do żłobków w 2016 r.

Urząd zapewnił środki finansowe niezbędne do poniesienia nakładów związanych z realizacją programu „Maluch”. [dowód: akta kontroli str. 163-167, 380, 472]

Urząd wykonując zadania wynikające z programu „Maluch”, wyznaczył taki sam cel i miernik jak opisano wyżej w pkt. 1.1. W latach 2013-2015 zaplanowana wartość miernika została wykonana w 100%, natomiast na 30 czerwca 2016 r. w 49,7%. W kolejnych latach zaplanowano i zrealizowano wydatki na organizację opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, tj. w 2013 r. – 717.231 zł, w 2014 r. 868.800 zł, w roku 2015 i 2016 – po 825.600 zł. W zakresie działań mających na celu aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci, związanych z realizacją programu „Maluch”, Urząd nie określał celów i mierników w tym zakresie i nie planował na nie środków finansowych. [dowód: akta kontroli str. 163-166]

W zakresie oczekiwań związanych z realizacją programu „Maluch” Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Myszkowski wyjaśnił: *Przystępując do programu „Maluch”, gmina Skarżysko-Kamienna oczekiwiała, że będzie miała możliwość zakładania i utrzymywania nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 oraz ciągłej poprawy jakości ich funkcjonowania. Istniejący do 2011 r. oddział żłobkowy przy przedszkolu publicznym przestał spełniać oczekiwania lokalnego społeczeństwa, a resortowy program „Maluch” umożliwił gminie wyjście naprzeciw potrzebom ludzi. Dzięki tej formie wsparcia ze strony państwa powstały trzy żłobki i klub dziecięcy. Wszystkie funkcjonują cały czas i cieszą się powodzeniem. Bez zewnętrznej pomocy trudno byłoby zrealizować te ważne zadania. Gmina zakładała, że dzięki programowi pracę znajdą dodatkowe osoby zajmujące się opieką nad dziećmi. Do chwili obecnej jest to liczba 25 osób. Zostały one zatrudnione w żłobkach i klubie dziecięcym na stanowiskach między innymi opiekunki dziecięcej i pielęgniarki. Oczekiwaniem gminy stało się także ułatwienie osobom aktywnym na rynku pracy godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi bez konieczności rezygnowania z zatrudnienia. Wiele osób dzięki podjętym*

działaniom w ramach programu uniknęło utraty pracy. Aby ww. cele realizować, kontynuować i podtrzymywać gmina potrzebuje pomocy ze strony państwa, a program „Maluch” zapewni tę pomoc. [dowód: akta kontroli str. 347]

1.3. W badanym okresie na terenie Gminy funkcjonowały trzy publiczne żłobki, które dysponowały łącznie 78 miejscami oraz klub dziecięcy z ośmioma miejscami. Ponadto od 12 maja 2015 r. na terenie Gminy utworzony został prywatny klub dziecięcy z 15 miejscami. Łącznie na 30 czerwca 2016 r. opieką objętych zostało 101 dzieci w wieku do lat trzech, co stanowiło 9,9%⁹ wszystkich dzieci zamieszkałych na terenie Gminy. [dowód: akta kontroli str. 168]

W statutach wszystkich trzech żłobków oraz klubu dziecięcego zapisano, że do tych placówek opiekuńczych przyjmowane są dzieci: zamieszkałe na terenie miasta Skarżyska-Kamiennej, rodzica (rodziców) pracujących lub studiujących/uczących się w systemie dziennym. Pierwszeństwo w przyjęciu mają dzieci samotnie wychowywane przez pracujących matkę lub ojca oraz jednego lub dwojga pracujących rodziców niepełnosprawnych. Przyjmowanie dzieci rodziców niepracujących zawodowo mogło mieć miejsce tylko w przypadku wolnych miejsc. [dowód: akta kontroli str. 192-243]

W okresie objętym kontrolą Urząd nie likwidował gminnych placówek opieki nad dziećmi do lat trzech. Do publicznych żłobków i klubu dziecięcego nie były przyjmowane dzieci z terenu innych gmin. [dowód: akta kontroli str. 169-170]

1.4. Z danych Powiatowego Urzędu Pracy w Skarżysku-Kamiennej wynika, że liczba zarejestrowanych bezrobotnych na terenie Gminy, na koniec danego roku wynosiła: 2013 r. – 4232 (14,1% ludności w wieku produkcyjnym¹⁰), 2014 r. – 3583 (12,3%), 2015 r. – 3088 (11,2%) oraz na 24 sierpnia 2016 r. – 2831. Od 2013 r. do 2016 r. (24 sierpnia) dzięki wsparciu finansowemu Powiatowego Urzędu Pracy (w oparciu o udzielone jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacje kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy) utworzonych zostało 773 miejsc pracy. [dowód: akta kontroli str. 171-172]

1.5. Urząd nie podejmował działań mających na celu promowanie opieki nad dziećmi przez opiekunów dziennych oraz nie ogłaszał konkursów w celu dokonania ich wyboru. [dowód: akta kontroli str. 167]

Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Myszką (nadzorujący w Urzędzie obszar objęty badaniem kontrolnym) wyjaśnił: *Gmina Skarżysko-Kamienna nie ogłaszała otwartego konkursu ofert na zorganizowanie opieki nad dziećmi sprawowanej przez dziennego opiekuna i nie prowadziła promocji w powyższym zakresie, ponieważ wiązało się to z dodatkowymi kosztami zatrudnienia opiekunów, na które gmina, zważywszy na trudną sytuację finansową nie mogła sobie pozwolić. [dowód: akta kontroli str. 342]*

1.6. Urząd nie podejmował działań w celu promowania „legalnych” niań oraz nie posiadał rozeznania o liczbie niań, z którymi zawarte zostały przez rodziców umowy uaktywniające. [dowód: akta kontroli str. 167]

W trakcie kontroli Urząd wystąpił do ZUS (w związku z kontrolą NIK) z pisemnym zapytaniem o podanie liczby zawartych umów uaktywniających i liczby dzieci, którym zapewniona jest opieka przez nianie. W odpowiedzi ZUS odmówił udzielenia informacji w powyższym zakresie, stwierdzając, że: *brak jest podstaw prawnych do udzielenia Prezydentowi Miasta informacji o liczbie zawartych umów uaktywniających i liczby dzieci, którym zapewniona jest opieka przez nianie. [dowód: akta kontroli str. 173-174]*

Z informacji uzyskanych z ZUS na wniosek NIK wynika, że na terenie Gminy zgłoszona była do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech na podstawie umowy uaktywniającej, następująca liczba osób (niań):

⁹ W Polsce w 2013 r. średni odsetek dzieci w wieku do lat 3, objętych instytucjonalną opieką wynosił 5,7%, a w 2014 r. – 7,1%. (wg danych ze sprawozdań Rady Ministrów z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3).

¹⁰ Poziom bezrobocie w gminie Skarżysko-Kamienna należał do najwyższych w województwie świętokrzyskim. Stopa bezrobocia rejestrowanego województwie świętokrzyskim w latach 2013-2015 wynosiła odpowiednio 16,6%, 14,1%, 12,1% (Bank Danych Lokalnych Główny Urząd Statystyczny).

według stanu na 31 grudnia 2014 r. – 7, 31 grudnia 2015 r. – 6 oraz 30 czerwca 2016 r. – 7. ZUS nie posiadał danych w powyższym zakresie za lata 2012-2013. [dowód: akta kontroli str. 474]

Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Myszkowski wyjaśnił: *Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej nie prowadził działań mających na celu promowanie „legalnych” niań, ponieważ nie uważał tego za konieczne. W swojej ofercie ograniczył się do miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych. Od 5 września 2016 r. na tablicach ogłoszeń ww. jednostek pojawiły się informacje o możliwości zatrudnienia „legalnych” niań, takie dane zostaną również zamieszczone na stronie internetowej. (...)* [dowód: akta kontroli str. 346]

W dniu 22 września 2016 r. na stronie internetowej Urzędu zamieszczone zostały informacje dotyczące możliwości zatrudnienia „legalnej” niani. [dowód: akta kontroli str. 479]

1.7. Urząd prowadził działania promocyjno-informacyjne w celu rozpropagowania form opieki nad dziećmi do lat trzech, w związku z utworzeniem w ramach programu „Maluch” nowych trzech żłobków i klubu dziecięcego. W lokalnej telewizji i prasie oraz na stronach internetowych zawarte zostały informacje o powstaniu nowych placówek opieki nad dziećmi i dofinansowaniu ich działalności z programu „Maluch”. Ulotki informujące o powstaniu żłobków i klubu dziecięcego, o liczbie dostępnych miejsc, kadrze oraz naborze wykładane były w miejscach ogólnie dostępnych. [dowód: akta kontroli str. 246-260]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Na podstawie odpowiednich uchwał Rady Miasta Skarżyska-Kamiennej powołano nowe instytucje opieki nad dzieckiem oraz zasady nadzoru nad tymi placówkami. Ustalono także zasady odpłatności rodziców za dzieci uczęszczające do żłobków i klubu dziecięcego. Poszerzenie sieci placówek opiekuńczo-wychowawczych, przewidziane w Gminnej Strategii Polityki Społecznej Miasta Skarżyska-Kamiennej mogło skutkować zwiększeniem szans na aktywizację zawodową rodziców, czemu sprzyjało także pierwszeństwo w przyjęciu dzieci rodziców pracujących do żłobków i klubów dziecięcych. Urząd rzetelnie zaplanował i wykonał wydatki na funkcjonowanie placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi. Urząd nie realizował opieki nad dzieckiem w formie zatrudniania dziennych opiekunów.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta zawarł w wojewodę świętokrzyskim siedem umów na realizację programu „Maluch”, z tego cztery w 2013 r. (oddzielnie dla każdego z trzech żłobków i klubu dziecięcego) oraz po jednej umowie¹¹ w kolejnych latach. [dowód: akta kontroli str. 261-341]

Łączna kwota dofinansowania zadań w ramach programu „Maluch”, wynikająca z zawartych umów wynosiła 1.499.169 zł, z tego: w 2013 roku – 355.488 zł, w 2014 r. – 590.782 zł, w 2015 r. – 336.437 zł, w 2016 r. – 216.462 zł. Dofinansowaniem objęto wszystkie 86 miejsc, z tego: 78 w żłobkach i osiem w klubie dziecięcym. Przedmiotem zawartych umów było zapewnienie funkcjonowania wszystkich miejsc w żłobkach i klubie dziecięcym poprzez dofinansowanie wydatków przeznaczonych na: wynagrodzenia i pochodne od nich, opłaty za media, wyżywienie, doposażenie i materiały oraz inne wydatki związane z działalnością tych placówek. Koszt realizacji programu „Maluch” w przeliczeniu na jedno miejsce wg planu i faktycznie poniesiony wynosił:

- w 2013 r.¹² od 7.212 zł do 9.197 zł (w różnych placówkach, w tym w klubie dziecięcym)
- w 2014 r.¹³ – 10.102 zł;
- w 2015 r. – 9.600 zł;

¹¹ Zawarte umowy dotyczyły dofinansowania działalności dla wszystkich trzech żłobków i klubu dziecięcego.

¹² W 2013 r. roczny koszt utrzymania jednego miejsca liczony był oddzielnie dla każdej placówki i wynosił: w klubie dziecięcym – 7.212 zł, żłobku nr 1 – 9.198 zł, w żłobku nr 2 – 8.434 zł oraz w żłobku nr 3 – 7.913 zł.

¹³ Od 2014 r. roczny koszt utrzymania jednego miejsca został wyliczony jako średni ze wszystkich czterech placówek opieki nad dziećmi do lat 3.

– za pierwsze półrocze 2016 r. – 4.771 zł.

Warunkiem dofinansowania ww. zadań było utrzymanie przez Gminę liczby miejsc w żłobkach i klubie dziecięcym w okresie trwałości projektu wskazanych w umowie pod rygorem zwrotu przyznanych dotacji. [dowód: akta kontroli str. 340-341]

2.2. W kontrolowanym okresie Gmina utrzymała wszystkie utworzone 86 miejsc w żłobkach i klubie dziecięcym, na które otrzymała dofinansowanie w ramach programu „Maluch”. Urząd nie dokonywał analizy wpływu udziału w programie „Maluch” na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów. Z danych Urzędu wynikało, że w latach 2012-2016 (do 6 września) zaewidencjonowanych było 516 rodziców, których dzieci objęte były opieką instytucjonalną w placówkach samorządowych uczestniczących w programie „Maluch”. Z informacji uzyskanych z Powiatowego Urzędu Pracy w Skarżysku-Kamiennej wynika, że spośród 516 rodziców, w latach 2012-2016 (do 6 września) odnotowano zdarzenia dotyczące 214 osób (41,5%). Z liczby tej, w analizowanym okresie lat 2012-2016 wyrejestrowanych zostało z PUP z tytułu podjęcia pracy niesubsydiowanej 134 osoby, a z jednego lub kilku form wsparcia oferowanego przez PUP skorzystała następująca liczba osób:

- prac interwencyjnych – siedem osób;
- robót publicznych – cztery osoby;
- szkoleń zawodowych, w tym szkoleń w ramach bonu szkoleniowego dla bezrobotnego do 30 roku życia – 14 osób;
- staży, w tym staży w ramach bonu stażowego dla bezrobotnego do 30 roku życia – 32 osoby;
- bonu na zasiedlenie dla bezrobotnych do 30 roku życia – dwie osoby;
- zatrudnienia w ramach refundowanego stanowiska pracy – 11 osób;
- przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 31 osób;
- prac społecznie użytecznych – pięć osób;
- bonu na zatrudnienie bezrobotnego do 30 roku życia – jedna osoba.

[dowód: akta kontroli str. 175-191, 381-434, 480-524]

Urząd sporządzał sprawozdania zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech¹⁴. Sprawozdania sporządzono w terminach określonych w ww. rozporządzeniu, tj. do 15 lipca i 15 stycznia danego roku. [dowód: akta kontroli str. 435-469]

Urząd realizując program „Maluch” dokonał adaptacji i wyposażenia wyodrębnionych pomieszczeń budynku przedszkola nr 1 i nr 6 oraz rozbudowy budynku przedszkola nr 9 w celu utworzenia trzech żłobków. Ponadto dokonano adaptacji i wyposażenia lokalu mieszkalnego z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie klubu dziecięcego. Środki wydatkowane na powyższe zadania zostały terminowo, zgodnie z zawartymi umowami rozliczone ze Świętokrzyskim Urzędem Wojewódzkim w Kielcach. Ponadto Urząd sporządzał sprawozdania z wydatkowania środków otrzymanych w formie dotacji celowych w ramach programu „Maluch” na utrzymanie 86 miejsc w żłobkach i klubie dziecięcym. Sprawozdania te sporządzane były w szczególności i w terminach określonych w umowach oraz dotyczyły zachowania trwałości projektu „Maluch”. [dowód: akta kontroli str. 470]

2.3. Urząd nie dokonywał badań ewaluacyjnych mających na celu ustalenie w jakim stopniu wdrożenie programu „Maluch” wpłynęło na umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcie aktywności zawodowej.

Zastępca Prezydenta Miasta Krzysztof Myszkowski wyjaśnił: (...) *Przeprowadzenie takich badań jest bardzo czasochłonne i trudne, wymagałoby zaangażowania służb zewnętrznych, a to wiązałoby się z dodatkowymi kosztami na które w obecnym czasie gmina nie może sobie pozwolić. W związku z powyższym jako nadrzędny cel dotyczący projektu „Maluch” przyjęto utrzymanie miejsc w utworzonych żłobkach i klubie dziecięcym.*

[dowód: akta kontroli str. 473]

¹⁴ Dz. U. Nr 173, poz. 1035.

2.4. W umowach o przekazanie dotacji na dofinansowanie programu „Maluch” zawartych pomiędzy Gminą a wojewodą świętokrzyskim wskazano, że warunkiem otrzymania środków na ten cel jest m.in. zapewnienie funkcjonowania 86 miejsc w żłobkach i klubie dziecięcym. Gmina wywiązała się z powyższego obowiązku. [dowód: akta kontroli str. 163-166, 261-339]

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Po zakończeniu programu „Maluch” Prezydent Miasta Skarżyska-Kamiennej zamierza nadal prowadzić żłobki i klub dziecięcy, zamierza również pokrywać koszty ich utrzymania ze środków budżetu gminy. Jeżeli pojawią się możliwości uzyskania środków zewnętrznych, gmina będzie wnioskowała o takie dodatkowe wsparcie.* [dowód: akta kontroli str. 471]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd uczestnicząc w poszczególnych edycjach programu „Maluch” osiągnął wyznaczony cel polegający na utrzymaniu 86 miejsc utworzonych w żłobkach i klubie dziecięcym. Środki pochodzące z dotacji celowej wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone według zasad określonych w umowach zawartych z wojewodą świętokrzyskim. W badanym okresie Urząd prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów oraz wywiązywał się z zachowania trwałości projektu określonego w ww. umowach. Powstanie nowych placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech stwarzało korzystne warunki do zwiększenia aktywności zawodowej rodziców oraz sprzyjało powrotowi do pracy po urodzeniu dziecka.

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 Kontroli¹⁵ 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 października 2016 r.

Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

Kontroler
Zbigniew Majewski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.