



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.017.04.2016

P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

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>Kontrolerzy</i>	Violetta Nowak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/60/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Morawicy (dalej: Urząd), ul. Spacerowa 7, 26-026 Morawica.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marian Buras, Wójt Gminy Morawica (dalej: Wójt Gminy). (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W gminie Morawica (dalej: Gmina) w latach 2013-2016 podejmowano skuteczne działania mające na celu zapewnienie opieki dzieciom w wieku do lat trzech z uwzględnieniem wspierania aktywności zawodowej ich rodziców i opiekunów. W wyniku ww. działań realizowanych w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch”(dalej: program „Maluch”) utworzono w Gminie żłobek dysponujący 24 miejscami co mogło pozwolić na powrót do pracy lub podjęcie zatrudnienia przez rodziców i opiekunów dzieci.

Zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i umożliwienie podjęcia pracy przez ich rodziców i opiekunów wynikało z jednego z celów strategicznych Gminy, zostało także określone jako rezultat realizacji programu „Maluch”. Poprawa aktywności zawodowej tej grupy osób była możliwa dzięki korzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej Gminy wynikającej m.in. z niskiej stopy bezrobocia i dostępności nowych miejsc pracy.

W Gminie zapewniono prawidłowe warunki organizacyjne funkcjonowania żłobka, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3². Warunki te sprzyjały objęciu opieką dzieci rodziców, którzy pracowali lub wracali do pracy po urodzeniu lub wychowaniu dziecka, gdyż zapewniono im pierwszeństwo przyjęcia dziecka do żłobka, niską odpłatność, odpowiednią lokalizację placówki i dostępność opieki w szerokim zakresie godzin.

W Urzędzie właściwie oszacowano zapotrzebowanie na miejsca w żłobku (na ok. 50). Zapotrzebowanie to określono na podstawie analizy potrzeb społecznych, sytuacji demograficznej Gminy oraz doświadczeń innych gmin. W badanym okresie stworzono warunki do zaspokojenia połowy tak zidentyfikowanych potrzeb, a przyczyny niepełnej realizacji wynikały m.in. z możliwości finansowych Gminy.

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.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 157.

W latach 2013-2016 Gmina, w związku z realizacją programu „Maluch”, uzyskała 523 tys. zł na dofinansowanie do utworzenia 24 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech (co stanowiło 62% poniesionych przez Gminę na ten cel wydatków) oraz 154,3 tys. zł do utrzymania miejsc opieki (co mogło pozwolić w latach 2014-2016 na sfinansowanie odpowiednio 99,2%, 45% i 23% ww. wydatków).

Realizacja tego zadania umożliwiła większości (92%) rodziców, których dzieci korzystały z opieki w żłobku na kontynuowanie lub powrót do pracy po urodzeniu lub wychowaniu dzieci, a dziesięciu osobom na podjęcie pracy, w tym dwojgu z nich dzięki zatrudnieniu w żłobku.

W badanym okresie Urząd prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów z wojewodą świętokrzyskim oraz wywiązywał się z zachowania trwałości projektu określonego ww. umowach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny Urzędu³ (dalej: Regulamin), zgodnie z którym Sekretarz Gminy wykonuje zadania powierzone przez Wójta Gminy, a w szczególności sprawuje nadzór nad Żłobkiem i nad wieloosobowym stanowiskiem ds. oświaty. W Regulaminie wyznaczono jednego z pracowników, zatrudnionego w ramach ww. stanowiska, odpowiedzialnego za sporządzanie ofert, prowadzenie dokumentacji, przygotowanie sprawozdań, wniosków o płatność oraz przygotowanie innych dokumentów w związku z realizacją programu „Maluch”. W całym okresie objętym kontrolą funkcję Sekretarza Gminy pełniła Anna Kowalska.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 20-22, 30-40, 386-388)

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

Opis stanu faktycznego

W Gminie jako jednej z niewielu w województwie świętokrzyskim, zanotowano w badanym okresie regularny przyływ ludności, wynikający m.in. z dodatniego przyrostu naturalnego i dodatniego salda migracji. Istniejąca infrastruktura⁴, dobry dostęp do głównych szlaków komunikacyjnych, a także bliskie sąsiedztwo miasta wojewódzkiego sprawiło, że w ostatnich latach osiedliło się w Gminie wiele młodych osób. W 2016 r. liczba mieszkańców wynosiła prawie 16 tys. osób, w tym ok. 4% stanowiły dzieci w wieku do lat trzech⁵. W ostatnich latach stworzono w Gminie dobre warunki do inwestowania⁶. W związku z powstaniem nowych firm w latach 2013-2016 zostało utworzonych ok. 300 nowych miejsc pracy, a w perspektywie najbliższego roku może powstać dalszych 140 miejsc. Ponadto w latach 2013-2016⁷ odpowiednio 15, 31, 26, 8 osób zamieszkałych na terenie Gminy uzyskało z Powiatowego Urzędu Pracy w Kielcach (dalej PUP) środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

W Gminie opracowano m.in. *Strategię rozwiązywania problemów społecznych gminy Morawica na lata 2011-2016*⁸, *Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie*⁹ oraz *Strategię rozwoju gminy Morawica do roku 2020*¹⁰. W dokumentach tych odwołano się do celów i zadań strategicznych wyznaczonych na poziomie kraju, województwa i gminy,

³ Przyjęty zarządzeniem 0050.11.2015 z 3 lutego 2015 r. wójta gminy Morawica.

⁴ W najliczniejszej miejscowości Gminy – wsi Bilcza liczącej 3.628 mieszkańców (graniczącej z Kielcami) powstało w 2001 duże osiedle domów jednorodzinnych, które później rozbudowywano.

⁵ Liczba mieszkańców Gminy wg. stanu na 31 grudnia 2012, 2013, 2014, 2015 r. wynosiła odpowiednio 14.845, 15.051, 15.279, 15.492, a według stanu na 30 czerwca 2016 r. 15.811 osób, natomiast liczba dzieci w wieku do lat 3 wynosiła 738, 702, 684, 591, 491.

⁶ Na terenie Gminy znajduje się obszar Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”.

⁷ Do 30 czerwca 2016 r.

⁸ Załącznik nr 1 do uchwały VII/65/11 Rady Gminy Morawica z 29 kwietnia 2011 r.

⁹ Uchwała XXXIII/300/13 Rady Gminy Morawica z 23 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2013-2015 i Uchwała XVII/199/16 Rady Gminy Morawica z 25 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2016-2019.

¹⁰ Uchwała X/90/11 Rady Gminy Morawica z 28 czerwca 2011 r.

dokonano rozpoznania problemów społecznych oraz prognozowanych trendów rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem aktualnych danych demograficznych i społecznych. Problematyka rozwoju instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech i wpływu dostępności miejsc opieki na poprawę aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci została poruszona w dwóch gminnych dokumentach strategicznych. W Strategii rozwiązywania problemów społecznych wskazano m.in. na ważne społeczne znaczenie upowszechnienia opieki instytucjonalnej nad dziećmi i przeciwdziałania negatywnym skutkom bezrobocia. W Strategii rozwoju gminy (dalej: Strategia) zwrócono uwagę na konieczność budowy przedszkola i żłobka w Bilczy w celu poprawy zasobów potencjału Gminy. Ponadto w ramach jednego z głównych obszarów działania Gminy – *Zaspokojenie potrzeb społecznych* – wyznaczono cel operacyjny *Zwiększenie stabilności materialnej mieszkańców gminy*. Dla osiągnięcia tego celu ustalono następujące zadania realizacyjne: prowadzenie polityki wspierania firm zatrudniających mieszkańców Gminy, zatrudniane przez Urząd osób bezrobotnych, rozwijanie przedsiębiorczości społecznej oraz stwarzanie warunków do aktywności zawodowej dla osób sprawujących opiekę nad osobami zależnymi (w tym dziećmi w wieku do lat trzech i dziećmi w wieku przedszkolnym). Wskaźnikami realizacji tego celu było osiągnięcie poprawy sytuacji ekonomicznej mieszkańców Gminy co miało znaleźć odzwierciedlenie w zmniejszeniu: liczby bezrobotnych, odsetka mieszkańców pozostających w ubóstwie oraz liczby korzystających z pomocy społecznej w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

W Strategii nie określono oczekiwanych wartości ww. wskaźników w kolejnych latach. Z wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy wynika, że Strategia została stworzona jako dokument kierunkowy o dużym stopniu ogólności, a przyjęta metodyka wyznaczania celów i kierunków rozwoju nie umożliwiała określenia w sposób bardziej precyzyjny wskaźników ich realizacji.

W badanym okresie w Gminie zanotowano spadek wszystkich z wymienionych w Strategii wielkości wpływających na ocenę realizacji celu operacyjnego dotyczącego poprawy stabilności materialnej mieszkańców Gminy. W latach 2013-2015 liczba bezrobotnych wynosiła odpowiednio 867, 700 i 538 osób, co stanowiło 8,6%, 6,9%, 6,0%¹¹ ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Odsetek osób pozostających w ubóstwie w tych latach wynosił odpowiednio 6,9%, 6,2%, 6,1%, a liczba osób korzystających z pomocy społecznej na 1000 mieszkańców 92, 81 i 85 osób.

(dowód: akta kontroli str. 41-170, 36-376, 389, 396, 417-449, 466)

W 2013 r. Urząd podjął starania w celu utworzenia żłobka gminnego, z wykorzystaniem środków pozyskanych w ramach programu „Maluch”. Wójt Gminy wyjaśnił: *planując utworzenie instytucji żłobka rozpatrywano różne czynniki mające wpływ na decyzję o utworzeniu Samorządowego Żłobka w Bilczy. Konsultacje prowadzono podczas narad z dyrektorami szkół (...). Ponieważ była to nowa instytucja, trudno było prognozować zapotrzebowanie. Brano pod uwagę:*

- *możliwości finansowe gminy Morawica, w tym wielkość środków, jakie będzie mogła przeznaczyć Gmina na utrzymanie funkcjonujących miejsc nawet w przypadku nieuzyskania dofinansowania z programu „Maluch”;*
- *potrzeby społeczne, w tym liczbę dzieci uprawnionych oraz objętych wychowaniem przedszkolnym oraz liczbę dzieci w wieku do lat trzech w poszczególnych sołectwach;*
- *zasób posiadanych gruntów.*

Równie istotna jak potrzeby społeczne była kwestia środków finansowych potrzebnych na realizację inwestycji. W przypadku nieuzyskania środków z programu „Maluch” kwestia jego budowy prawdopodobnie zostałaby odłożona na późniejszy termin. Na podjęcie decyzji w tej sprawie duży wpływ miała ewentualna bliskość szkoły (...). Zasób gruntów wpłynął na formę i charakter obiektu, a wymagania lokalowe określone w przepisach prawa wskazały możliwą do uzyskania bazę lokalową.

Projektowany obiekt, obejmujący pomieszczenia dla trzech oddziałów przedszkola i jednego oddziału żłobka, zlokalizowano w miejscowości Bilcza. Takie umiejscowienie placówki miało

¹¹ Stopa bezrobocia rejestrowanego województwie świętokrzyskim w latach 2013-2015 wynosiła odpowiednio 16,6%, 14,1%, 12,1% (dane: Bank Danych Lokalnych Główny Urząd Statystyczny dalej: BDL GUS).

zapewnić dostępność miejsc opieki w pobliżu sołectw¹² o najwyższej liczbie dzieci w wieku do lat trzech (w latach 2013-2015 mieszkało tam odpowiednio 62%, 61%, 63% wszystkich dzieci w wieku do lat trzech w Gminie).

Określono także, że niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobku może dotyczyć 50 dzieci, co stanowiło ok. 8%¹³ dzieci w wieku do lat trzech zamieszkałych w Gminie. Utworzony Samorządowy Żłobek w Bilczy (dalej Żłobek) miał zapewnić 24 miejsca, tj. zaspokoić 48% tak zidentyfikowanych potrzeb.

Informacje dotyczące lokalizacji Żłobka i zapotrzebowania na miejsca opieki (poparte aktualnymi danymi demograficznymi) umieszczono w złożonej przez Urząd *Ofercie konkursowej programu „Maluch” 2013 (edycja 1)*, dotyczącej realizacji zadania polegającego na utworzeniu oraz zapewnieniu funkcjonowania nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz w załączonym *Programie inwestycyjnym* tego zadania.

W ww. ofercie konkursowej zaplanowano, że w wyniku realizacji programu „Maluch” będzie możliwe:

- częściowe zaspokojenie zapotrzebowania na miejsca w żłobku zlokalizowanym w pobliżu terenów zamieszkałych przez największą liczbę rodzin z dziećmi w wieku do lat trzech;
- stworzenie komfortowych, bezpiecznych i zbliżonych do domowych warunków pobytu dzieci w wieku do lat trzech;
- stworzenie szansy na podjęcie pracy przez rodziców, których dzieci mogły zostać objęte opieką w żłobku;
- stworzenie nowych miejsc pracy, w tym stworzenie szansy na zatrudnienie w żłobku kobiet wracających do pracy po urodzeniu/wychowaniu dziecka;
- stworzenie warunków do opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 197-210,390-391, 450-452, 479-494)

W latach 2013-2016 w Gminie zapewniono środki finansowe na budowę Żłobka i realizację opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. W budżecie Gminy zaplanowano środki na przedmiotowe zadanie w *dziale 853, rozdział 85305 Żłobki* w wysokości odpowiednio: 270 tys. zł, 629,6 tys. zł, 263,4 tys. zł, 263,4 tys. zł¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 377-385)

Wójt Gminy prowadził rejestr żłobków i klubów dziecięcych wymagany art. 27 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W rejestrze tym została wpisana (w dniu 30 października 2014 r.) tylko jedna instytucja opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech – Samorządowy Żłobek w Bilczy. W Gminie nie funkcjonowały kluby dziecięce, placówki niepubliczne opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, nie zatrudniano także opiekunów dziennych. Ww. rejestr nie został udostępniony do czasu kontroli na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Morawica, niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 27 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy Anna Kowalska wynikało to z przeoczenia. Rejestr udostępniono w BIP w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 395,)

W Gminie podjęto działania w celu zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych funkcjonowania Żłobka. Uchwałą XLV/428/14 Rady Gminy Morawica z 30 września 2014 r. powołano Żłobek jako gminną jednostkę budżetową, funkcjonującą od 1 listopada 2014 r. oraz nadano statut tej jednostce¹⁵, zgodnie z wymaganiami art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W myśl zapisów statutu Żłobka pierwszeństwo w przyjęciu do tej placówki miały dzieci których obydwój rodzice pracowali, studiowali lub uczyli się w systemie dziennym, dzieci samotnie wychowywanych przez ojca/matkę lub jednego/obojga rodziców

¹² Bilcza, Brzeziny, Piaseczna Górka, Morawica, Nida, Bieleckie Młyny i Łabędziów.

¹³ 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).

¹⁴ Uchwała XXXIV/302/2013 Rady Gminy Morawica z 23 sierpnia 2013 r., uchwała XLIII/407/2014 Rady Gminy Morawica z 14 sierpnia 2014 r., uchwała XLVI/436/2014 Rady Gminy Morawica z 28 października 2014 r., uchwała XII/147/15 Rady Gminy Morawica z 30 grudnia 2015 r. oraz uchwała V/30/15 Rady Gminy Morawica z 29 stycznia 2015 r.

¹⁵ Uchwała XLV/429/14 Rady Gminy Morawica z dnia 30 września 2014 r. w sprawie nadania Statutu gminnej jednostce budżetowej Samorządowemu Żłobkowi w Bilczy.

niepełnosprawnych. Wójt Gminy wyjaśnił: *założono, że udział dziecka w Żłobku miał być wsparciem dla rodziny w wykonywaniu obowiązków rodzicielskich i zawodowych oraz szansą na powrót do pracy po urlopie macierzyńskim i rodzicielskim. Oczywiście rozpatrując wnioski rodziców o przyjęcie dziecka do Żłobka nie wykluczano przypadków kiedy rodzice deklarowali chęć powrotu na rynek pracy.*

Realizując wymóg art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Rada Gminy¹⁶ ustaliła wysokość opłat za pobyt dziecka oraz maksymalną opłatę za wyżywienie w Żłobku. Zgodnie z ww. uchwałą opłata za pobyt dziecka w wymiarze 10 godzin dziennie wynosiła 100 zł za miesiąc kalendarzowy, zaś maksymalna opłata za wyżywienie wynosiła 5,50 zł dziennie. W Gminie nie przewidziano możliwości dokonywania zwolnień z ww. opłat dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej, mimo że zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 rada gminy może określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że ustalając wysokość ww. kwoty opłat kierowano się opłatami ponoszonymi przez rodziców w ościennych gminach oraz zasadą, że opłata ta nie powinna stanowić bariery finansowej dla rodziców i opiekunów dzieci, którzy rozważają ekonomiczne aspekty powrotu do pracy po urodzeniu/wychowaniu dzieci. Rozważano także kwestię wprowadzenia ulg w opłatach za Żłobek, ale w ocenie Urzędu koszty związane z pobytami dzieci w Żłobku nie były wygórowane. Wójt Gminy wyjaśnił: *na kolejnych posiedzeniach komisji Rady Gminy sprawa wprowadzenia zwolnień i ulg w opłacie za pobyt w Żłobku zostanie przedstawiona i przedyskutowana.*

Zgodnie z uchwałą Rady Gminy powołującą Żłobek, przekazano także w zarząd ww. jednostce mienie ruchome, stanowiące wyposażenie sal. Dwa pomieszczenia, w których funkcjonował Żłobek zostały, na mocy umowy z 3 listopada 2014 r., wdzierżawione na czas nieokreślony od Fundacji Działającej Na Rzecz Miejskowej Społeczności Bilczy „KAZIMIERZ”¹⁷. Zgodnie z tą umową umożliwiono pracownikom i dzieciom objętym opieką w Żłobku korzystanie z ciągów komunikacyjnych oraz zaplecza gospodarczego pozostałej części obiektu, w którym funkcjonowało przedszkole prowadzone przez ww. Fundację – „głównego” dzierżawcę budynku stanowiącego własność Gminy. W myśl § 6 ww. umowy każdej ze stron przysługiwało prawo rozwiązania umowy z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia.

Wójt Gminy wyjaśnił: *wyposażenie tej jednostki wyłącznie w mienie ruchome uchwałą organu stanowiącego było działaniem świadomym wynikającym z całokształtu okoliczności (...). Zapewnienie lokalizacji siedziby tej jednostki nastąpiło formą właściwą określoną w art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do gospodarowania nieruchomościami uprawniony jest organ wykonawczy. Rozmiar jednostki organizacyjnej, zakres jej działalności nie uzasadniał przekazania w trwałą zarząd tej jednostce nieruchomości gruntowej: działki ewidencyjnej nr 130/6 o pow. 0,1350 ha, położonej w obrębie geodezyjnym Bilczy, zabudowanej budynkiem o łącznej powierzchni użytkowej 970,62 m². Wystarczającym dla potrzeb tej jednostki było zapewnienie poszczególnych pomieszczeń.*

(dowód: akta kontroli str. 171-178, 183-196, 391-392)

W Gminie opracowano i przyjęto plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami¹⁸, zgodnie z wymogami art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z ww. planem pierwsza kontrola warunków i jakości świadczonej opieki powinna odbyć się w okresie trzech miesięcy od dnia dokonania wpisu podmiotu do rejestru żłobków, klubów dziecięcych, a kolejne kontrole winny być realizowane nie rzadziej niż jeden raz w roku.

Upoważnione osoby przeprowadziły kontrole w dniach: 8 grudnia 2014 r. (po uruchomieniu Żłobka) i 5 marca 2015 r. Ocenie kontrolujących podlegały warunki i jakość świadczonej opieki (wymagania sanitarne i lokalowe, zatrudnienie osób, liczebność grup i wiek dzieci objętych opieką). Z wyjaśnień Sekretarz Gminy Anny Kowalskiej wynika, że następną

¹⁶ Uchwałą XLVI/440/14 z 28 października 2014 r.

¹⁷ Fundacja na mocy umowy z 31 października 2014 r. zawartej z Wójtem Gminy dzierżawiła od Gminy cały budynek (zgodnie z umową na czas określony tj. do 2024 r.)

¹⁸ Uchwałą XLVI/439/14 z 28 października 2014 r.

kontrolę zaplanowano w IV kwartale 2016 r. (tj. po upływie co najmniej 1,5 roku od poprzedniej kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 179-180, 337-343)

Urząd prowadził szeroko zakrojoną akcję informującą zarówno o planach utworzenia jak i o uruchomieniu Żłobka. W latach 2013-2016 w lokalnej prasie, telewizji oraz na stronie internetowej Urzędu pojawiły się relacje z procesu realizacji inwestycji, zawierały one także informację o uzyskanym dofinansowaniu w ramach programu „Maluch”.

W Gminie nie ogłaszano konkursów na opiekuna dziennego. Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy Anna Kowalska nie wpłynęło zapotrzebowanie na usługę opiekuna dziennego zarówno od rodziców/opiekunów dzieci jak również od osób zainteresowanych podjęciem pracy w charakterze opiekuna. Urząd nie podejmował działań związanych z promocją instytucji dziennego opiekuna, wobec dostępności wyczerpującej informacji na ten temat na stronach internetowych innych urzędów.

Jak wynika z informacji uzyskanej z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w latach 2014-2016 (do 30 czerwca), niewiele osób z terenu Gminy opiekowało się „prywatnie” dziećmi w wieku do lat trzech. W latach tych odpowiednio 3, 3 i 2 płatników z terenu Gminy dokonało zgłoszeń do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi na podstawie umowy uaktywniającej¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 393, 397-404, 469-470, 473)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, konieczność wyposażenia jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego w środki trwałe i obrotowe, wynika zarówno z ustawy, jak również z celów, dla których tworzone są te jednostki²⁰. Wynajmowanie przez Żłobek pomieszczeń do prowadzenia działalności od Fundacji, będącej „głównym najemcą” może generować niejasności w zakresie prowadzenia bieżących działań związanych z funkcjonowaniem tej placówki. Zagadnienia dotyczące tego obszaru mogłyby więc znaleźć odbicie w przeprowadzanych kontrolach warunków i jakości świadczonej opieki przez Żłobek oraz wpływać na częstotliwość ich przeprowadzania.

Ocena częściowa

W badanym okresie rozwój opieki instytucjonalnej nad dziećmi wieku do lat trzech, z uwzględnieniem oczekiwań dotyczących poprawy aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, stanowił jeden z celów Strategii rozwoju gminy, został także wskazany jako rezultat realizacji programu „Maluch” w Gminie. W Urzędzie określono zapotrzebowanie na miejsca opieki nad dziećmi do lat trzech oraz możliwość realizacji tych potrzeb, wykorzystując dostępne dane demograficzne przy uwzględnieniu możliwości finansowych Gminy. W Gminie zapewniono prawidłowe i sprzyjające poprawie aktywności zawodowej rodziców warunki organizacyjne do realizacji tej opieki, w tym dobrą dostępność finansową i lokalizację Żłobka.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014, w ramach programu „Maluch” 2013 (edycja 1) i 2014 (moduł 1) Gmina realizowała zadanie – *Budowa i wyposażenie budynku żłobka w miejscowości Bilcza z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie 24 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, przystosowanego do opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi i wymagającymi szczególnej opieki*. Celem inwestycji było powstanie nowego obiektu żłobkowo-przedszkolnego, w ramach którego będzie funkcjonował Żłobek (stanowiący ok. 27 % całej inwestycji), składający się z dwóch sal przeznaczonych na opiekę na dziećmi w wieku do lat trzech, pomieszczeń pomocniczych (łazienka, magazyn, gabinet pielęgniarki) z możliwością korzystania z pomieszczeń współdzielonych z przedszkolem (świetlice, ciągów

¹⁹ O której mowa w art. 50 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

²⁰ Co znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (II SA/OI 1076/14).

komunikacyjnych, holu, szatni, przygotowalni posiłków, zmywalni, przechowalni termosów, pomieszczeń technicznych, pokoju nauczycielskiego i dyrektorskiego).

W oparciu o złożoną przez Gminę ofertę, została w dniu 5 sierpnia 2013 r. zawarta z wojewodą świętokrzyskim umowa dotacji w sprawie udzielenia dofinansowania na realizację ww. zadania. We wstępnym harmonogramie rzeczowo-finansowym działań, zaplanowano łączny szacunkowy koszt budowy żłobka w wysokości 1.369,7 tys. zł, w tym koszt inwestycji realizowany w 2013 r. w wysokości 270 tys. zł, a w 2014 r. – 1.099,7 zł.

Po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego okazało się, że koszt całkowity realizacji tej inwestycji był niższy niż wykazywał to wstępny kosztorys inwestorski. Na podstawie aneksu do umowy dotacyjnej (z dnia 19 grudnia 2013 r.) ujęto w 2013 r. na realizację budowy żłobka środki w wysokości 170 tys. zł (w tym dotacja celowa z budżetu państwa wyniosła 96,7 tys. zł). W 2014 r. kontynuowano realizację inwestycji, której koszt kwalifikowalny wynosił 731,9 tys. zł uzyskując dofinansowanie w wysokości 474,3 tys. zł²¹, w tym 48 tys. zł na wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem żłobka.

Budowa Żłobka nie została zrealizowana w planowanym terminie, tj. do 31 sierpnia 2014 r. Gmina odstąpiła bowiem 1 lipca 2014 r. od umowy z wykonawcą robót z uwagi na znaczne opóźnienia w realizacji inwestycji, skutkujące brakiem możliwości wykonania obiektu w wyznaczonym terminie. Ogłoszono nowy przetarg, w wyniku którego został wyłoniony nowy wykonawca. Koszt budowy żłobka, poniesiony w 2014 r. wyniósł 671,9 tys. zł, inwestycja została zakończona 31 października 2014 r. Ostatecznie budowa części obiektu z przeznaczeniem na utworzenie żłobka wynosił 841,9 tys. zł, a wysokość uzyskanej dotacji 523,0 tys. zł. Koszt utworzenia jednego miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech wyniósł 35,1 tys. zł, uzyskane dofinansowanie w ramach programu „Maluch” wyniosło 21,8 tys. zł, co stanowiło 62% poniesionych na ten cel wydatków.

W 2014 r. uzyskano także dofinansowanie w wysokości 48 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem Żłobka. Ze środków tych, na tak określony cel wykorzystano 44,8 tys. zł, pozostałe środki zostały przeznaczone na uzupełnienie wyposażenia Żłobka²². Uzyskane w 2014 r. dofinansowanie do utrzymania jednego miejsca w Żłobku wyniosło średnio 1.167,6 zł miesięcznie (za miesiące listopad i grudzień 2014 r.), co pozwoliło na pokrycie 99,2% kosztów utrzymania jednego miejsca opieki.²³

(dowód: akta kontroli str. 211-231)

Realizacja postanowień umów dotacji 8/Maluch/2013 (edycja 1) i 7/Maluch/ 2014 (moduł 1) była przedmiotem kontroli, którą w dniach 11-13 marca 2015 r. przeprowadzili pracownicy Wydziału Certyfikacji i Rozwoju Regionalnego Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zakres kontroli obejmował m.in. przestrzeganie harmonogramu rzeczowo-finansowego, zaangażowania wkładu własnego, wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, wykonywania założeń ujętych w ofercie konkursowej, ocenę prawidłowości prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W wyniku tej kontroli wykonywanie ww. zadań oceniono pozytywnie z uchybieniami. Ustalenia dotyczyły uchybień w zakresie stosowania przez Urząd zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców określonej w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ oraz rozbieżności między opisami na oryginalnych dokumentach księgowych a ich kopiami potwierdzonymi za zgodność z oryginałem, które kontrolujący uznali za nieprawidłowe. W odpowiedzi na to wystąpienie Urząd zobowiązał się do respektowania w przyszłości przedstawionych zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 273-280)

W latach 2015-2016 Gmina uczestniczyła w dwóch konkursach dotyczących uzyskania dofinansowania do zapewnienia funkcjonowania utworzonych miejsc opieki w Żłobku. W ramach edycji programu „Maluch” na 2015 r. została podpisana z wojewodą świętokrzyskim (19 maja 2015 r.) umowa dotacji dotycząca ww. dofinansowania. Wysokość wydatków niezbędnych dla utrzymania 24 miejsc w Żłobku została określona przez Urząd

²¹ Na podstawie umowy dotacji 7/MALUCH-edycja 2014/Moduł I z 6 listopada 2014 r.

²² Po uzyskaniu od wojewody świętokrzyskiego zgody na zmianę kalkulacji kosztów w zakresie zmniejszenia wydatków bieżących.

²³ Miesięczny koszt utrzymania jednego miejsca ponoszony przez rodziców wynosił 100 zł.

²⁴ Dz.U. z 2015 poz. 2164.

w wysokości 230,4 tys. zł, uzyskana dotacja wyniosła 93,9 tys. zł, co mogło pozwolić na sfinansowanie 45% ponoszonych przez Gminę kosztów utrzymania jednego miejsca.

W 2016 r. koszt zadania polegającego na utrzymaniu 24 miejsc w Żłobku został określony przez Gminę na poziomie 144 tys. zł (55% wydatków poniesionych przez Gminę na ten cel w 2015 r.). Na podstawie umowy z 26 kwietnia 2016 uzyskano dofinansowanie w wysokości 60,4 tys. zł (42% kosztów), tj. w wysokości 209,75 zł miesięcznie do utrzymania jednego miejsca w Żłobku. Do końca lipca 2016 r. poniesiono wydatki na ten cel w wysokości 141,4 tys. zł. Zgodnie z uchwałą budżetową na 2016 r. wysokość środków zaplanowanych w rozdziale 85305 Żłobki na 2016 r. wyniosła 263,4 tys. zł.²⁵ Środki uzyskane w ramach programu „Maluch” mogą pozwolić na sfinansowanie 23% zaplanowanych wydatków.

Po podpisaniu ww. umowy Wójt Gminy zwrócił się do wojewody świętokrzyskiego²⁶ o obniżenie kosztu całkowitego zadania do wysokości 86,3 tys. zł ze względu na zmniejszenie udziału środków własnych. W uzasadnieniu podano ponadto, że propozycja obniżenia kosztu zadania ma znaczenie formalne i była podyktowana uproszczeniem procedury jego rozliczenia. Wniosek ten nie został przez wojewodę uwzględniony.

Wyjaśniając przyczyny przedstawienia „zaniżenia” ogólnego kosztu zadania polegającego na utrzymaniu miejsc w Żłobku w 2016 r. Sekretarz Gminy Anna Kowalska z upoważnienia Wójta Gminy wyjaśniła: *Gmina Morawica (...) przedstawiła wysokość kosztu kwalifikowanego zadania na poziomie 144 tys. zł, ponieważ jest to maksymalny koszt realizacji zadania uwzględniający możliwą do pozyskania wysokość dofinansowania w ramach programu „Maluch” 2016 (kalkulacja wyliczenia: 24 dzieci x 400 zł x 12 miesięcy / 0,8=144 tys.). Ostateczna wnioskowana kwota może stanowić nie więcej niż 80% wartości realizacji zadania. Kwota 263,4 tys. ujęta w planie budżetu na 2016 r. dotyczy również (...) wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, media i inne.*

W latach 2014-2015 dochody Gminy z wpłat uzyskiwanych od rodziców dzieci korzystających z opieki w Żłobku wynosiły odpowiednio: 7,3 tys. zł, 55,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 240-272, 308-322, 471)

W badanym okresie, stosownie do postanowień art. 64 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Urząd sporządzał i terminowo przekazywał do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. W sprawozdaniach sporządzonych za II półrocze 2014 r., za I i II półrocze 2015 r. i I półrocze 2016 r. wykazano, iż na terenie Gminy funkcjonował jeden żłobek dysponujący 24 miejscami; brak było natomiast innych instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Zgodnie ze sprawozdaniami:

- liczba osób zatrudnionych w Żłobku na ostatni dzień okresu sprawozdawczego wynosiła od 3 do 7 osób (w tym od 2,5 do 4 etatów opiekunów oraz od 0,5 do 1 etatu pielęgniarskiego),
- dzienny czas pracy Żłobka wynosił od 7 do 10 godzin²⁷;
- największą grupę dzieci w placówce stanowiły dzieci w wieku od 2 do 3 lat (48%);
- niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem za II półrocze 2014 r., za I i II półrocze 2015 r. i I półrocze 2016 r. na ostatni dzień okresu sprawozdawczego wynosiło odpowiednio: 15, 55, 26, 25 dzieci.

W Urzędzie terminowo realizowano także obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów z wojewodą świętokrzyskim²⁸, w tym wywiązanie się z obowiązku zapewnienia minimalnego okresu funkcjonowania miejsc dofinansowanych w ramach programu „Maluch”, określonego w zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 281-307, 456-458)

Utworzenie Żłobka, przy wykorzystaniu dofinansowania w ramach programu „Maluch”, pozwoliło na osiągnięcie rezultatów zaplanowanych przez Gminę w złożonej i zaakceptowanej w 2013 r. dokumentacji konkursowej programu „Maluch”. Mianowicie:

- w wyniku realizacji programu „Maluch” osiągnięto częściowe (na prognozowanym przez Gminę poziomie²⁹) zaspokojenie zapotrzebowania na miejsca w Żłobku. W latach 2013-

²⁵ Uchwała XIII/147/15 Rady Gminy Morawica z dnia 30 grudnia 2015 r.

²⁶ Pismem OS.042.1.1.2016.AT z 29 kwietnia 2016 r.

²⁷ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Żłobka jego czas pracy wynosił 10 godzin (od 6³⁰ do 16³⁰).

²⁸ Z wykorzystaniem wymaganych formularzy.

²⁹ Budowa jednego oddziału Żłobka miała zapewnić zaspokojenie połowy potrzeb w tym zakresie.

2016 Żłobek zapewniał średnio 61%, 33% i 49% zgłaszanego zapotrzebowania na instytucjonalną opiekę nad dziećmi do lat trzech. Analiza liczby dzieci, które korzystały z opieki oraz liczby oczekujących na miejsca³⁰ wskazuje, że właściwie zidentyfikowano (na ok. 50 miejsc) poziom zapotrzebowania na tę formę opieki. Uzyskany średni poziom upowszechnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w Gminie wynosił w latach 2014-2016 odpowiednio 3,4%, 4,1%, 4,9% i nie był znacząco niższy od wskaźnika dla województwa świętokrzyskiego³¹. Wójt Gminy wyjaśnił: *Samorząd mając świadomość występującego zapotrzebowania na zapewnienie miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, planuje utrzymanie a w przyszłości zwiększenie liczby miejsc w Żłobku (do dwóch grup) Dzięki temu będziemy mogli przyjąć o Żłobka 50 dzieci. Grupy te będą mieściły się na parterze istniejącego budynku (sale zajmowane przez punkt przedszkolny zostaną przekazane dla Żłobka). Termin uruchomienia drugiego oddziału uzależniony jest od pozyskania funduszy unijnych oraz terminu zakończenia inwestycji. Koszty wykonania dokumentacji projektowej przedszkola w Bilczy zostały ujęte w budżecie Gminy na 2016 r.;*

- dzięki stworzeniu nowych miejsc pracy w Żłobku zatrudnienie znalazły dwie osoby (na stanowisku opiekunek);
- w wyniku utworzenia Żłobka oraz korzystnych warunków realizacji naboru i opieki większość rodziców, których dzieci objęto opieką w Żłobku (92%) mogło kontynuować lub wrócić do pracy po urodzeniu/wychowaniu dziecka, a osiem osób mogło podjąć pracę. Na podstawie informacji otrzymanej z PUP dotyczącej losów zawodowych rodziców/opiekunów dzieci objętych opieką w Żłobku w latach 2013-2016 (98 rodziców³²) można stwierdzić, że tylko 13 rodziców było w badanym okresie zarejestrowanych w PUP jako osoby bezrobotne. Dwoje z nich pozostało w rejestrach osób bezrobotnych³³, a 11 rodziców podjęło w badanym okresie aktywność zawodową, z tego osiem osób w okresie przypadającym bezpośrednio przed lub po okresie oddania dziecka do żłobka³⁴, zaś trzy osoby podjęły aktywność zawodową wcześniej i prawdopodobnie oddanie dziecka do Żłobka umożliwiło im powrót do pracy;
- stworzono warunki do opieki nad dziećmi z niepełnosprawnościami, w 2016 r. objęto opieką w Żłobku jedno takie dziecko.

(dowód: akta kontroli str. 392, 450-452, 391)

W badanym okresie nie prowadzono w Gminie systematycznych badań ewaluacyjnych programu, „Maluch”, mających na celu ustalenie w jakim stopniu jego wdrożenie wpłynęło na umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci zwiększenie aktywności zawodowej. Jak wyjaśnił Wójt Gminy, analizowano jedynie oświadczenia składane (nieobowiązkowo) przez rodziców oddających dzieci do Żłobka. W oświadczeniach tych rodzice określali korzyści wynikające z powierzenia dziecka opiece w Żłobku (rodzice mogli zaznaczyć m.in. powrót do pracy po urlopie wychowawczym/ rodzicielskim, podjęcie nowej pracy). Jak wynika z tych analiz oddanie dziecka do Żłobka umożliwiło w latach 2014-2016 podjęcie nowej pracy dziesięciu rodzicom/opiekunom dzieci, w tym jednej osobie, która deklarowała podjęcie pracy w sytuacji zapewnienia jej dziecku miejsca w Żłobku.

Wójt Gminy przedstawił Radzie Gminy informację o realizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech za rok szkolny 2015/2016 (w ramach szerszej informacji dotyczącej realizacji zadań oświatowych, wymaganej art. 5a ust. 4 ustawy systemie oświaty³⁵).

(dowód: akta kontroli str. 456, 474-477, 392, 453-454, 459)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ustalone
nieprawidłowości

³⁰ Przedstawionych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

³¹ Wynosił on w latach 2014-2016 średnio 4,2% w województwie świętokrzyskim (BDL GUS).

³² Informacja dotyczyła obojga rodziców/opiekunów dzieci objętych opieką w Żłobku.

³³ Osoby te oddały dzieci do żłobka na okres od jednego do czterech miesięcy a następnie zrezygnowały z opieki w żłobku i zarejestrowały się jako osoby bezrobotne (obecnie jedna z nich utraciła prawo do zasiłku a druga utraciła status osoby bezrobotnej).

³⁴ W okresie dwóch miesięcy przed lub po oddaniu dziecka do Żłobka.

³⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

Ocena częściowa

W badanym okresie Gmina realizowała program „Maluch” stosownie do zawartych umów dotacji stwarzając warunki do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów, w tym odnoszących się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci. W badanym okresie Urząd prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów z wojewodą świętokrzyskim oraz wywiązywał się z zachowania trwałości projektu określonego ww. umowach.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ 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.

Violetta Nowak
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz.1096, ze zm.