



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.01.2016
P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/079 – Wpływ realizacji programu „MALUCH” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Aleksandra Trojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/126/2016 z dnia 26 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Żabnie, ul. Władysława Jagiełły 1, 33-240 Żabno ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kusior, Burmistrz Żabna ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

Gmina Żabno⁴ osiągnęła cel zakładany przed utworzeniem miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech w ramach *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch 2013 – edycja 1”⁵*. W październiku 2013 r. uruchomiono Gminny Żłobek⁶ o 15 miejscach, w adaptowanych pomieszczeniach budynku Publicznego Przedszkola w Żabnie, zabezpieczając częściowo potrzeby mieszkańców w zakresie opieki nad małymi dziećmi. Na utworzenie tych miejsc i ich funkcjonowanie wykorzystano do września 2016 r. dotację z budżetu państwa w łącznej wysokości 264,5 tys. zł. Miejsca w Żłobku były w pełni wykorzystane, jednak liczba chętnych wzrastała od 2015 r., a w czasie rekrutacji w 2016 r. zgłoszonych zostało blisko trzykrotnie więcej dzieci niż posiadano wolnych miejsc. Ustalone zostały zasady przyjmowania dzieci do Żłobka, w których m.in. określono kolejność pierwszeństwa przyjęć. Tylko 3 z 56 dzieci uczęszczających do Żłobka pochodziło z rodzin, w których nie pracowali obydwaj rodzice.

Uruchomienie Żłobka przyczyniło się do zwiększenia aktywności zawodowej rodziców/opiekunów przyjętych dzieci. W trakcie pobytu dziecka w Żłobku pracę podjęło 8 rodziców, którzy byli zarejestrowani jako bezrobotni.

W ofertach konkursowych na utworzenie i zapewnienie funkcjonowania nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, stanowiących załącznik do porozumienia/umów zawartych z Wojewodą Małopolskim⁷ w sprawie przyznania dotacji na realizowanie przez Gminę zadań w ramach kolejnych edycji programu *MALUCH*, nie określono mierników i mechanizmów kontrolnych, w tym dotyczących aktywizacji zawodowej rodziców. Na ocenę realizacji celu programu *MALUCH* pozwoliła dopiero informacja uzyskana w trakcie kontroli NIK z Powiatowego Urzędu Pracy w Tarnowie⁸.

W Gminie nie funkcjonowały inne instytucjonalne formy opieki nad małymi dziećmi, określone w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹.

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Burmistrz*.

³ 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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dalej: *Gmina*.

⁵ W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

⁶ Dalej: *Żłobek*.

⁷ Dalej: *Wojewoda*.

⁸ Dalej: *PUP*.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 157 (dalej: *ustawa o opiece nad małymi dziećmi*).

Utworzenie przez Gminę w przyszłości dodatkowych miejsc w Żłobku lub innych form opieki nad małymi dziećmi, z uwagi na brak możliwości ich finansowania ze środków własnych, warunkowano gwarancją wsparcia takich działań z budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Miejska w Żabnie uchwaliła m.in.:

- *Gminny system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną*, opracowany na lata 2007-2014¹⁰, w którym określono główne obszary działań dla poprawy sytuacji rodzin dotyczące: pomocy socjalnej, edukacji i wychowania, zdrowia, pomocy i wsparcia rodziny, patologii i zagrożeń oraz sportu i wypoczynku;
- *Strategię rozwiązywania problemów społecznych Gminy na lata 2014-2020*¹¹, której celami operacyjnymi było m.in.: skuteczne wspieranie rodzin w prawidłowym wypełnianiu funkcji rodzicielskiej, prowadzenie działań aktywizujących osoby bezrobotne. Poprzednia strategia opracowana była na lata 2005-2014¹². Jej celami operacyjnymi było m.in. zwiększenie aktywności i zaangażowania osób bezrobotnych w działaniach służących usamodzielnieniu, wspieranie właściwego wypełniania ról społecznych w rodzinach wychowujących dzieci, tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną;
- *Gminny program wspierania rodziny na lata 2016-2018*¹³, którego celem głównym było stworzenie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, a celami szczegółowymi: budowa bezpieczeństwa socjalnego rodzin, zapewnienie szczególnej ochrony dzieciom w rodzinach zagrożonych oraz umożliwienie powrotu dzieciom z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych.

W żadnym z tych dokumentów nie uwzględniono celów bezpośrednio odnoszących się do wykonywania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz uwzględniających aktywizację zawodową rodziców i opiekunów takich dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 4-134)

Burmistrz wyjaśnił, że obowiązujące obecnie strategie nie zawierają wprost zapisów związanych z realizacją programu *MALUCH* i wykonywaniem opieki nad dziećmi do lat 3, ale np. *Gminny program wspierania rodziny na lata 2016-2018* zawiera zadanie dotyczące udziału Gminy w rządowych i innych programach wspierania rodzin, a *Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy na lata 2014-2020* – m.in. zadania obejmujące działania uwzględniające aktywizację zawodową osób bezrobotnych, w tym rodziców i opiekunów dzieci. Podał przy tym: *Działania dotyczące wykonywania opieki nad dziećmi do lat trzech zostały przeoczone przy opracowywaniu strategii, niemniej jednak należy zauważyć, że strategia jest dokumentem otwartym i długofalowym, dlatego stosownie do występujących potrzeb spowodowanych różnymi czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi podlega modyfikacjom w trybie przewidzianym w strategii tj. w drodze stosownej uchwały Rady Miejskiej. Projekt takiej uchwały jest w trakcie przygotowania, potrzeba ta wynika z raportu przedstawionego przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej z dnia 29.02.2016 r. W przygotowywanym projekcie zostaną wprowadzone dodatkowo zmiany, które obejmą zadania z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech.*

(dowód: akta kontroli str. 303-304)

¹⁰ Uchwała nr VI/53/07 Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną Gminy Żabno na lata 2007-2014*.

¹¹ Uchwała nr III/18/14 Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Żabno na lata 2014-2020*, ze zm. (zmiana wprowadzona uchwałą nr VI/41/15 Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 31 marca 2015 r. dot. § 4 uchwały – pierwotne postanowienie, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dz. Urz. Woj. Małopolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia zmieniono na *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*).

¹² Uchwała nr XXVIII/294/05 Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Żabno.

¹³ Uchwała nr XVIII/211/16 Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2016-2018*.

1.2. Gmina przystąpiła do programu MALUCH w 2013 r., ubiegając się o dofinansowanie zadania pn. *Adaptacja i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych na utworzenie 15 miejsc w budynku Publicznego Przedszkola w Żabnie z przeznaczeniem na żłobek oraz zapewnienie funkcjonowania utworzonych miejsc w żłobku*. Z danych przedstawionych przez Gminę w ofercie konkursowej wynikało m.in., że:

- do czasu złożenia oferty na terenie Gminy nie funkcjonowały instytucje opieki nad dziećmi finansowane lub dofinansowane przez Gminę;
- niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca opieki nad dziećmi do lat 3 we wszystkich formach opieki (żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni) oszacowano w liczbie 530 miejsc, równej wskazanej w ofercie liczbie takich dzieci na terenie Gminy wg stanu na 31 grudnia 2012 r.¹⁴;
- na miejsce w instytucjach opieki nad małymi dziećmi oczekiwało 53 dzieci;
- zakładano, że rezultatem realizacji zadania będzie częściowe zabezpieczenie potrzeb mieszkańców oczekujących na utworzenie żłobka, stworzenie nowych miejsc pracy oraz umożliwienie powrotu na rynek pracy rodziców małych dzieci, przy czym nie zostały określone mierniki oraz mechanizmy kontrolne służące monitorowaniu i ocenie realizacji tych rezultatów;
- jedynym miernikiem wykonania zadań wynikających z programu *MALUCH* była liczba nowoutworzonych 15 miejsc opieki, którą można było odnieść do odsetka dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką instytucjonalną, wynoszącego około 2,6%.

(dowód: akta kontroli str. 191, 135-164, 185, 305-307)

Burmistrz w wyjaśnieniach dotyczących ww. danych podał, że:

- a) liczba dzieci do lat 3 na terenie Gminy według stanu na 31 grudnia 2012 r. wskazana była w ofercie, w wielkości mniejszej od wynikającej ze stanu ewidencyjnego (530 wobec 593), ponieważ wiadomo było, że niektóre z dzieci zameldowanych przebywały poza Gminą, a niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca opieki nad dziećmi do lat 3 oszacowano na 530, ponieważ teoretycznie taka liczba dzieci mogłaby korzystać z opieki;
- b) liczbę 53 oczekujących na miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi ustalono podczas zebrań z rodzicami dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli w Gminie, przeprowadzanych przez dyrektorów takich placówek;
- c) utworzono natomiast tylko 15 miejsc opieki w Żłobku, co było uwarunkowane możliwościami lokalowymi i finansowymi Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 282, 284)

1.3. Liczba mieszkańców Gminy, wg stanu na 31 grudnia, zmniejszyła się z 19 033 osób w 2012 r. do 18 914 w 2015 r., a na 30 czerwca 2016 r. wyniosła 18 917 osób, w tym dzieci do lat 3 było odpowiednio 593, 563 i 475.

Na terenie Gminy funkcjonował jeden żłobek dysponujący 15 miejscami, prowadzony przez Gminę od 1 października 2013 r. Odsetek dzieci objętych opieką w Żłobku w stosunku do liczby dzieci do lat 3 wg stanu na koniec roku wynosił 2,6% w 2013 r. i 2014 r. oraz 2,7% w 2015 r., a w stosunku do liczby dzieci wg stanu na koniec czerwca 2016 r. – 3,1%. Niezaspokojone potrzeby – w odniesieniu do liczby zgłoszonych dzieci po ogłoszeniu naboru do Żłobka – wzrosły od 1 w roku 2013/2014 do 21 w roku 2016/2017. Z informacji Żłobka wynika m.in., że wg stanu na 21 października 2016 r. pozostało 17 dzieci ze zgłoszonych na rok 2016/2017, w związku z przeniesieniem dwójki dzieci do przedszkola i rezygnacją 2 rodzin z uczęszczania dzieci do Żłobka spowodowaną zmianą miejsca zamieszkania i brakiem zatrudnienia. Do Żłobka uczęszczają dzieci, które nie ukończyły w roku kalendarzowym 3 lat, a przyjęte dotychczas najmłodsze dziecko miało 14 miesięcy. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie działały kluby dziecięce¹⁵ i nie zatrudniano dziennych opiekunów¹⁶, nie były też prowadzone niepubliczne placówki świadczące usługi

¹⁴ Zgodnie z objaśnieniami do wzoru oferty, oszacowanie powinno uwzględniać docelową liczbę miejsc, jakie gmina uznaje za potrzebne do pełnej realizacji potrzeb mieszkańców gminy wg aktualnych warunków społeczno-demograficznych, pomniejszoną o istniejące miejsca opieki. Liczba dzieci w wieku do lat 3 na terenie Gminy wynosiła według ewidencji ludności: stan na 31 grudnia: 2012 r. – 593, 2013 r. – 573, 2014 r. – 570 i 2015 r. – 563, a na 30 czerwca 2016 r. – 475.

¹⁵ Opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1 roku życia (art. 7 ust. 2 ustawy o opiece nad małymi dziećmi).

¹⁶ Dzienny opiekun – osoba fizyczna wybrana i działająca na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy o opiece nad małymi dziećmi.

z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W Urzędzie nie posiadano rozeznania o liczbie nian zatrudnianych na terenie Gminy na podstawie umowy o świadczenie usługi¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 191-196, 287-289)

Burmistrz wyjaśnił, że działania promocyjno-informacyjne w celu rozpropagowania form opieki nad dziećmi tworzonych w ramach programu *MALUCH* prowadzone były od czerwca 2013 r. w różnych formach, m.in. poprzez Internet, publikacje w lokalnej prasie, poprzez radnych, na spotkaniach z rodzicami dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli. Nie organizował konkursów ofert na dziennych opiekunów dzieci do lat 3, ponieważ nie było zainteresowania taką formą opieki. Nie posiadał danych odnośnie liczby *legalnych* nian zatrudnionych na terenie Gminy do opieki nad dziećmi. Podał przy tym, że wydłużenie urlopu macierzyńskiego wpłynęło na dłuższy okres przebywania małych dzieci pod opieką rodziców, a w Gminie jest wiele rodzin *pokoleniowych*, w których dzieci mają zapewnioną opiekę także przez innych członków rodziny. Ponadto przedszkola funkcjonujące na terenie Gminy przyjmowały dzieci 2,5-letnie – np. w roku 2016/2017 do przedszkoli uczęszczało 30 dzieci w takim wieku.

Burmistrz wyjaśnił też, że mając na uwadze niezaspokojone potrzeby opieki nad dziećmi do lat 3 rozważa otwarcie dodatkowego oddziału Żłobka, w przypadku wzrostu zapotrzebowania na tą formę opieki oraz zapewnienia gwarancji wsparcia finansowego z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie Żłobka, tak jak jest w programie *MALUCH*. Zamierza również bardziej propagować wśród mieszkańców Gminy inne formy opieki, przewidziane w ustawie o opiece nad małymi dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 282, 284-285, 312-313)

1.4. Spośród ogólnej liczby mieszkańców Gminy wg stanu na 31 grudnia w latach 2013-2015 oraz na 30 czerwca 2016 r. bezrobotnych było kolejno ogółem¹⁸: 1 276 osób (6,7%), 1 074 osób (5,7%), 878 osób (4,6%) i 681 osób (3,6%). Urząd nie posiadał danych w zakresie liczby powstałych w ww. okresie nowych miejsc pracy na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 191, 282, 284, 294-302)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina posiadała dokumenty strategiczne dotyczące profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, które w sposób pośredni uwzględniały zadania Gminy dotyczące opieki nad dzieckiem do lat 3 i aktywizacji zawodowej rodziców/opiekunów takich dzieci. Uruchomienie Żłobka z 15 miejscami, jako jedynej formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (spośród form przewidzianych w ustawie o opiece nad małymi dziećmi), zaspokajało częściowo potrzeby mieszkańców Gminy odnoszące się do opieki instytucjonalnej nad takimi dziećmi.

2. Realizacja programu *MALUCH*

Opis stanu
faktycznego

2.1. Gminie, na realizację zadań określonych w *Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3* (w edycjach obowiązujących w latach 2013-2016) przyznane zostały przez Wojewodę dotacje w łącznej wysokości 305,1 tys. zł.

Badanie wykorzystania środków przyznanych w poszczególnych latach wykazało m.in., że:

1) W 2013 r. dotacja celowa przyznana była na dofinansowanie¹⁹:

- a) adaptacji i wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych na utworzenie 15 miejsc w budynku Publicznego Przedszkola w Żabnie z przeznaczeniem na żłobek, w łącznej wysokości 100 tys. zł. Z dotacji tej wykorzystano w całości 45 tys. zł (§ 2030) otrzymaną na prace wykończeniowe i wyposażenie pomieszczeń żłobka.

¹⁷ Artykuł 50 ustawy o opiece nad małymi dziećmi stanowi, iż nianią jest osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi na podstawie umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, zwanej dalej *umową uaktywniającą*. Niania sprawuje opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia. Umowa uaktywniająca jest zawierana w formie pisemnej między nianią a rodzicami albo rodzicem samotnie wychowującym dziecko. *Za nianię składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz na ubezpieczenia zdrowotne opłaca: ZUS (od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę), rodzic – od podstawy stanowiącej kwotę nadwyżki nad kwotą minimalnego wynagrodzenia.*

¹⁸ Dane o liczbie bezrobotnych pochodzą z informacji dostępnych na stronie internetowej PUP.

¹⁹ Porozumienie nr 9/2013 zawarte 20 sierpnia 2013 r. pomiędzy Wojewodą a Gminą w sprawie udzielenia wsparcia finansowego na realizację zadań Gminy w zakresie określonym w *Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch” – edycja I*, realizowanym w 2013 r.

Natomiast ze środków przyznanych w wysokości 55 tys. zł z przeznaczeniem na adaptację pomieszczeń (§ 6330) wykorzystano 31,4 tys. zł, z powodu odstąpienia od wykonania pierwotnie planowanych robót na zewnątrz budynku (ocieplenie, remont schodów);

- b) funkcjonowania utworzonych miejsc w żłobku przez 3 miesiące (od października do grudnia 2013 r.) – 27,5 tys. zł, z których wykorzystano 16,8 tys. zł.

Dotację otrzymano w zapotrzebowanej wysokości – 94,9 tys. zł. Całkowite koszty zadania wyniosły 186,2 tys. zł i zgodnie z porozumieniem pokryte były w 50% z dotacji i 50% ze środków własnych Gminy. Niewykorzystane 1,7 tys. zł dotacji zwrócono na rachunek Wojewody 30 grudnia 2013 r.

Całkowity koszt adaptacji i wyposażenia pomieszczeń Żłobka planowany był w wysokości 200 tys. zł, a zrealizowany – 152,7 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno miejsce wynosiło odpowiednio 13,3 tys. zł i 10,2 tys. zł. Całkowity koszt funkcjonowania Żłobka przez trzy miesiące planowany był w wysokości 53 tys. zł, a zrealizowany – 33,5 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno miejsce wyniosło odpowiednio 3,5 tys. zł i 2,2 tys. zł;

- 2) W latach 2014-2016 dotacja celowa przyznawana była Gminie na dofinansowanie funkcjonowania 15 miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w Żłobku, z przeznaczeniem na wydatki bieżące²⁰, w tym:

- w 2014 r. – 82,9 tys. zł, co stanowiło 68,03% ogólnej kwoty kosztów kwalifikowanych zadania (121,9 tys. zł). Dotację wykorzystano w wysokości 82,6 tys. zł, zgodnie z kalkulacją kosztów zamieszczoną w ofercie konkursowej Gminy, w tym: 4,8 tys. zł na zakup wyposażenia, 69,7 tys. zł na wynagrodzenia i 8,0 tys. zł na pozostałe wydatki²¹. Koszty zadania rozliczone zostały w wysokości 121,4 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno miejsce wynosiło 8,1 tys. zł.

Kontrola rozliczenia tych środków, przeprowadzona przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie²² w 2015 r. oceniła działalność Urzędu pozytywnie z uchybieniem niemającym wpływu na wysokość wykorzystanej dotacji²³;

- w 2015 r. – 58,7 tys. zł, co stanowiło 65% ogólnych kosztów zadania wykazanych w ofercie (90 tys. zł). Otrzymana dotacja została w całości wykorzystana. Koszty zadania rozliczono w wysokości 90 tys. zł, co w przeliczeniu na jedno miejsce wyniosło 6 tys. zł;
- w 2016 – 36 tys. zł, co stanowiło 40% ogólnych kosztów zadania wykazanych w ofercie konkursowej (90 tys. zł). Do końca września otrzymano dotację 30 tys. zł.

Wydatki Gminy w rozdziale 85305 *Żłobki* wyniosły ogółem: w 2013 r. – 260,5 tys. zł (w tym m.in.: 25 tys. zł stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, 95 tys. zł – zakupy materiałów i wyposażenia, 8,9 tys. zł – usługi remontowe, 126,2 tys. zł – wydatki inwestycyjne), w 2014 r. – 149,2 tys. zł (w tym m.in.: 102,7 tys. zł stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, 22,3 tys. zł – zakupy materiałów i wyposażenia), w 2015 r. – 161,4 tys. zł (w tym m.in.: 135,7 tys. zł stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi, 5,5 tys. zł – zakupy materiałów i wyposażenia) oraz w 2016 r. (do 30 września) – 114,6 tys. zł (w tym m.in.: 97,2 tys. zł stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi, 1,1 tys. zł – zakupy materiałów i wyposażenia).

Od czasu uruchomienia Żłobka, tj. od października 2013 r. wykorzystywane były w nim wszystkie miejsca²⁴. Ww. wydatki poniesione na Żłobek w latach 2013-2015 w przeliczeniu na jedno miejsce wyniosły kolejno: 17,4 tys. zł, 9,9 tys. zł i 10,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 135-184, 197-277)

2.2. Urząd realizował obowiązki sprawozdawcze z realizacji zadań w sposób określony w porozumieniu/umowach z Wojewodą.

²⁰ Umowy nr 5/M2/2014, 5/M2/2015 i 5/M2/G/2016 zawarte pomiędzy Wojewodą a Gminą w sprawie przyznania dotacji celowej na dofinansowanie zadania gminy w ramach „Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch” – kolejno edycja 2014, edycja 2015 i edycja 2016.

²¹ Z otrzymanej dotacji 82 900 zł nie wykorzystano 309,25 zł, które zwrócono na rachunek Wojewody 31 grudnia 2014 r.

²² Dalej: MUW.

²³ Według wystąpienia pokontrolnego MUW z 2 grudnia 2015 r. stwierdzone uchybienie polegało na zakwalifikowaniu wydatku dot. opłaty za kanalizację do § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*, zamiast do § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

²⁴ Do żłobka uczęszczało w kolejnych latach po 15 dzieci, z wyjątkiem roku 2015/2016, w którym przyjęto 16 dzieci.

Sprawozdanie z wykorzystania dotacji w 2013 r. sporządzone było według obowiązującego wzoru. Podano w nim m.in., że uzyskano planowane 15 nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi, które zostały udostępnione w planowanym terminie (październik 2013 r.), a w części dotyczącej rezultatów realizacji zadania podano: *Zabezpieczono w części potrzeby i oczekiwania mieszkańców Gminy Żabno na utworzenie żłobka dla dzieci do lat 3, co umożliwiło matką powrót do pracy m.in. z urlopów wychowawczych. Stworzono w Gminnym Żłobku w Żabnie nowe miejsca pracy.*

Sprawozdania dot. rozliczenia dotacji przyznanych w 2014 r i 2015 r. sporządzane były w Centralnej Aplikacji Statystycznej. Wszystkie te sprawozdania zostały przekazane do MUW terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 172-183, 208-212, 232-236.)

W ofercie dotyczącej utworzenia nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi, jak i w porozumieniu zawartym z Wojewodą w sprawie udzielenia wsparcia finansowego na realizację zadania w ramach programu *Maluch- edycja 1* liczbowo określono jedynie nowe miejsca opieki. W Urzędzie nie posiadano dokumentów wskazujących na analizę wpływu realizacji programu *MALUCH* na aktywizację zawodową rodziców/opiekunów dzieci przyjętych do Żłobka. Z informacji Żłobka wynika m.in., że w związku z uruchomieniem Żłobka utworzone zostały miejsca pracy dla 4 osób na pełny etat i 1 osoby – na ¼ etatu.

(dowód: akta kontroli str. 135-171, 288, 305-307)

Burmistrz w wyjaśnieniach w sprawie nieokreślenia miernika realizacji zadania dofinansowanego z programu *MALUCH* odnoszącego się do aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów dzieci oraz sposobu monitorowania wpływu udziału w programie na aktywizację zawodową tych osób podał: *Nie zostały określone mierniki ponieważ jest to małe środowisko i znamy rodziców, którzy zapisali dzieci do żłobka. Na etapie przeprowadzania rozpoznania wśród rodziców, którzy będą chcieli skorzystać z usług żłobka rodzice deklarowali, że po przyjęciu dziecka do żłobka podejmą pracę zawodową. Ilość miejsc w żłobku, którymi dysponuje gmina to tylko 15 dzieci i wyznaczanie mierników czy monitorowanie jest prowadzone na bieżąco. Monitorowanie aktywizacji zawodowej rodziców i opiekunów poprzez gminę odbywa się na bieżąco, ponieważ do składanych wniosków rodzice załączają dokumenty potwierdzające zatrudnienie, gdyż jest to jeden z warunków przyjęcia dziecka do żłobka. Założeniem gminy biorąc udział w projekcie „Maluch” było, aby stworzyć miejsca w Żłobku dla dzieci rodziców, którzy podejmą pracę.*

(dowód: akta kontroli str. 283, 285)

W Statucie Żłobka²⁵ ustalone zostały warunki przyjmowania dzieci do Żłobka, według których m.in.:

- przyjęcie do Żłobka dokonuje Gminna Komisja Rekrutacyjna powołana przez Burmistrza;
- ustalona została następująca kolejność pierwszeństwa w przyjęciu do Żłobka: 1) dzieci matek lub ojców samotnie je wychowujących, 2) dzieci matek lub ojców, wobec których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności bądź całkowitą niezdolność do samodzielnej egzystencji, 3) dzieci wychowujące się w rodzinach zastępczych, 4) dzieci, których starsze rodzeństwo uczęszcza do Żłobka, 5) dzieci z rodzin wielodzietnych, których oboje rodzice pracują, 6) dzieci matek lub ojców, którzy zgłosili kartę zgłoszenia do przedszkola, w którym są zatrudnieni, 7) dzieci rodziców oboje pracujących;
- przyjmowanie dzieci do Żłobka po 1 września danego roku kalendarzowego może nastąpić tylko w przypadku wolnych miejsc, z uwzględnieniem prowadzonej przez Żłobek rezerwowej listy oczekujących;
- skreślenie dziecka z listy przyjętych do Żłobka może nastąpić w przypadku nieuczęszczania dziecka do żłobka przez okres jednego miesiąca bez usprawiedliwienia lub nieobecności ciągłej trwającej dłużej niż dwa miesiące – pomimo usprawiedliwienia.

(dowód: akta kontroli str. 186-190)

²⁵ Statut Gminnego Żłobka w Żabnie stanowi załącznik nr 1 do uchwały nr XXVI/369/13 Rady Miejskiej w Żabnie z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie utworzenia Gminnego Żłobka w Żabnie.

Podanie danych o miejscu pracy matki i ojca lub zastępujących ich opiekunów prawnych, a także informacji odnoszących się do ustalenia pierwszeństwa w przyjęciu do Żłobka, wymagane było przy zgłoszeniu dziecka do Żłobka²⁶. Do Żłobka przyjętych było od października 2013 r. do września 2016 r. ogółem 56 dzieci (z 52 rodzin) mieszkających na terenie Gminy – ich rodzicami/opiekunami były łącznie 102 osoby. Spośród tych dzieci:

- 40 pochodziło z 37 rodzin, w których zatrudnienie posiadali obydwój rodzice,
- 3 wychowywane było przez 2 samotne matki – pracujące,
- 1 pochodziło z rodziny, w której ojciec był rencistą a matka pracowała,
- 9 pochodziło z rodzin, w których nie pracowało jedno z rodziców (w 7 przypadkach były to matki, a w 2 – ojcowie),
- 3 pochodziło z rodzin, w których nie pracowali obydwój rodzice (nie wskazano miejsca pracy).

Wszyscy rodzice 15 dzieci uczęszczających do Żłobka od września 2016 r. pracowali zawodowo.

Z informacji PUP wynika, że spośród 102 rodziców dzieci przyjętych dotychczas do Żłobka, jako bezrobotne zarejestrowanych było od stycznia 2012 r. do 14 października 2016 r. łącznie 27 osób²⁷, z których 22 podjęły aktywność zawodową, przy czym:

- 11 osób podjęło aktywność zawodową przed przyjęciem dziecka do Żłobka, w tym 10 osób podjęło pracę, a 1 otrzymała środki na podjęcie działalności gospodarczej,
- 8 osób podjęło pracę w trakcie pobytu dziecka w Żłobku, w tym 1 w ramach miejsc interwencyjnych,
- 3 osoby podjęły pracę po okresie pobytu dziecka w Żłobku.

(dowód: akta kontroli str. 188, 276-281, 290-293, 308-311)

2.3. Według wyjaśnień Burmistrza badania ewaluacyjne mające na celu ustalenie stopnia przyczynienia się wdrożenia programu *MALUCH* na umożliwienie rodzicom/opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej ... są dokonywane na etapie rekrutacyjnym, bo jednym z warunków przyjęcia dziecka do żłobka jest praca rodziców. W okresie funkcjonowania żłobka od października 2013 r. do chwili obecnej w żłobku przebywało 56 dzieci i tylko w 9 przypadkach jedno z rodziców nie pracowało.

(dowód: akta kontroli str. 283, 286)

2.4. Gmina, w porozumieniu zawartym 20 sierpnia 2013 r. z Wojewodą w sprawie dofinansowania w ramach programu *MALUCH* utworzenia nowych 15 miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, zobowiązała się do utrzymania działalności Żłobka do 31 grudnia 2015 r. Okres ten przedłużany był w umowach z Wojewodą dotyczących przyznania dotacji na zapewnienie funkcjonowania ww. miejsc opieki nad dziećmi w 2015 r. i 2016 r., odpowiednio do 31 grudnia 2016 r. i do 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 166-171, 205, 229, 243)

Burmistrz wyjaśnił, że miejsca w Żłobku, utworzone z ramach programu *MALUCH*, w przypadku nieotrzymania w kolejnych latach dofinansowania środkami z budżetu państwa, będą utrzymywane przez Gminę z własnych środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 283, 286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina osiągnęła rezultaty zakładane przed utworzeniem miejsc opieki nad małymi dziećmi z udziałem programu *MALUCH*, w tym cel programu odnoszący się do wspierania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci. Obowiązki sprawozdawcze z zadań dotyczących opieki nad dziećmi do lat 3, dotowanych w ramach ww. programu, zrealizowano w sposób określony w porozumieniu/umowach z Wojewodą.

²⁶ Dane takie winny być zawarte w dokumencie pn. *Karta zgłoszenia dziecka do Gminnego Żłobka w Żabnie na rok ...* wypełnianym przez rodziców lub prawnych opiekunów dziecka, złożonym w terminie określonym w Statucie Żłobka.

²⁷ Wśród tych osób nie było 5 osób, dla których w zgłoszeniu dziecka do Żłobka nie wskazano miejsca pracy.

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 Kontroli²⁸ 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 Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, dnia 14 listopada 2016 r.

Kontroler

Aleksandra Trojak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 (dalej: *ustawa o NIK*).