



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.02.2016
P/16/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Krzysztof Kempa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/122/2016 z 21 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Myślenicach, Rynek 8-9, 32-400 Myślenice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Ostrowski, Burmistrz Miasta i Gminy Myślenice ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W latach 2012-2016 r.⁴ Gmina Myślenice⁵ uczestniczyła w realizacji programu *MALUCH*, w ramach którego utworzyła i utrzymywała w Żłobku Samorządowym w Myślenicach⁶ 10 dodatkowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Poprzez stopniowe zwiększenie liczby miejsc w Żłobku w ww. okresie z 50 do 80⁷ umożliwiono wszystkim chętnym rodzicom i opiekunom umieszczanie w nim dzieci, zaspokajając w pełni ich potrzeby oraz stwarzając warunki do prowadzenia przez nich aktywności zawodowej.

Gmina osiągnęła zakładany cel, tj. wspieranie rodziny poprzez stworzenie i poprawę funkcjonowania Żłobka oraz umożliwienie podjęcia przez rodziców i opiekunów dzieci aktywności zawodowej, organizując w Żłobku i utrzymując łącznie 30 nowych miejsc dla dzieci do lat 3. Otrzymane w latach 2013-2016 dotacje z budżetu państwa wykorzystano na utrzymanie 10 miejsc utworzonych w ramach programu *MALUCH*.

Obowiązujące w latach 2008-2013 i 2015-2017 strategie rozwiązywania problemów społecznych na terenie Gminy⁸, opracowane na podstawie art. 16b i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹, oraz programy wspierania rodziny¹⁰, wprowadzone na podstawie art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹ nie zawierały celów i mierników realizacji procesu wykonywania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Gmina nie posiadała wiedzy o aktywizacji zawodowej rodziców dzieci, które uczęszczały do żłobka w latach 2013-2016 i objęte były

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 Okres objęty kontrolą – lata 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

⁵ Dalej: *Gmina*.

⁶ Dalej: *Żłobek*.

⁷ W latach 2013-2016 (I półrocze) liczba miejsc w Żłobku wzrosła z 60 do 80. Utworzenie 20 dodatkowych miejsc zostało sfinansowane ze środków własnych Gminy.

⁸ *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Myślenice na lata 2008-2013*, wprowadzona uchwałą nr 167/XXIII/2008 Rady Miejskiej w Myślenicach z 21 kwietnia 2008 r., oraz *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2015-2022 dla Gminy Myślenice*, wprowadzona uchwałą nr 108/XVI/2015 Rady Miejskiej w Myślenicach z 26 listopada 2015 r.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.

¹⁰ *Program Wspierania Rodziny dla Miasta i Gminy Myślenice na lata 2012-2014*, wprowadzony uchwałą nr 171/XXII/2012 Rady Miejskiej w Myślenicach z 29 czerwca 2012 r., oraz *Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Myślenice na lata 2015-2017*, wprowadzony uchwałą nr 100/XV/2015 Rady Miejskiej w Myślenicach z 21 października 2015 r.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 575 ze zm.

programem *MALUCH*. Informacja uzyskana z Powiatowego Urzędu Pracy w Myślenicach¹² wykazała, że według stanu na 30 września 2016 r. żaden spośród 98 rodziców, których dzieci uczęszczały do Żłobka i objęte były programem *MALUCH*, nie figurował w PUP jako osoba bezrobotna, a 6 z 15 rodziców, którzy w latach 2013-2016 okresowo byli bezrobotni, brało udział w różnych formach aktywizacji zawodowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1. Rada Miejska w Myślenicach¹³ uchwaliła strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2008-2013 i 2015-2017 oraz programy wspierania rodziny na lata 2012-2014 i 2015-2017. Wykonanie uchwał Rada Miejska powierzyła Burmistrzowi.

W strategii na lata 2008-2013 podano m.in., że rodziny wielodzietne i niepełne mają trudności z realizacją funkcji ekonomicznej i opiekuńczej, co wynika z niskiego poziomu dochodów oraz ograniczonych możliwości poprawy sytuacji materialnej poprzez podjęcie pracy zarobkowej przez oboje rodziców w przypadku rodziny wielodzietnej i przez osobę samotnie wychowującą dzieci. Wśród 4 obszarów działań wymieniono problem bezrobocia, a jako priorytet merytoryczny dla tego obszaru określono wsparcie w integracji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych, zwłaszcza z wykorzystaniem instrumentów wspieranego zatrudnienia będących w posiadaniu PUP. Zadania w zakresie wsparcia w integracji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych oraz wykluczonych z rynku pracy obejmowały głównie różne tytuły świadczeń z pomocy społecznej. Po jednym zadaniu dotyczyło realizacji projektów o charakterze szkoleniowym i treningowym dla osób bezrobotnych oraz zapewnienia opieki nad dziećmi w rodzinach z problemem bezrobocia na czas szkolenia rodziców. Dla wszystkich zadań i kierunków działań wyznaczono podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz określono wskaźniki realizacji celów (dla ww. 2 zadań były to liczby uczestników w projektach oraz liczba rodziców, którym zapewniono opiekę nad dziećmi na czas szkolenia).

(dowód: akta kontroli str. 36-61, 121)

W strategii na lata 2015-2017 podano m.in., że na terenie Gminy działa 1 żłobek, w którym jest miejsce dla 80 dzieci, a biorąc pod uwagę fakt, że w latach 2012-2014 nie było ani jednego przypadku odmowy miejsca w żłobku można uznać tę liczbę za odpowiednią do potrzeb mieszkańców Gminy i nie ma potrzeby zwiększenia liczby żłobków. Wśród 4 obszarów działań wymieniono wsparcie dziecka i rodziny oraz rynku pracy. Żaden z wniosków określających kierunki działań w tych obszarach nie obejmował wprost działań związanych z opieką nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz z aktywizacją zawodową rodziców i opiekunów takich dzieci, przy czym w obszarze rynku pracy stwierdzono m.in. że klienci Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej¹⁴ to głównie długotrwale bezrobotni, którzy nigdzie nie chcą pracować oraz bezrobotni nie interesujący się, którzy często zatrudnieni są w szarej strefie, co utrudnia działania aktywizacyjne. Wśród szeregu zadań w zakresie rynku pracy były 3 zadania związane z aktywizacją zawodową, które dotyczyły realizacji projektów wspierających aktywizację społeczno-zawodową mieszkańców, realizację kursów, szkoleń i warsztatów dla osób bezrobotnych oraz wykorzystanie wolontariatu w celu aktywizacji osób poszukujących zatrudnienia. Dla wszystkich zadań określono podmioty realizujące (głównie MGOPS i PUP) oraz określono mierniki realizacji celów (dla ww. 3 zadań były to liczby bezrobotnych, projektów oraz osób, które uczestniczyły w projektach aktywizacyjnych oraz w innych formach aktywizacji zawodowej).

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 62-89, 121)

W programie wspierania rodziny na lata 2012-2014 przypisano dwóm z trzech celów zadania związane z aktywizacją zawodową. Cel pn. *Kompleksowe wsparcie rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym* miał zostać osiągnięty m.in. poprzez zapewnienie

¹² Dalej: PUP.

¹³ Dalej: Rada Miejska.

¹⁴ Dalej: MGOPS.

osobom bezrobotnym warunków do podwyższania kwalifikacji zawodowych, przekwalifikowania i aktywizacji zawodowej, a także poprzez współpracę podmiotów odpowiedzialnych za to. Z kolei cel pn. *Praca z rodziną wieloproblemową, dysfunkcyjną w celu poprawy jakości życia i właściwego wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej* miał zostać osiągnięty poprzez realizację ok. 30 zadań dotyczących głównie zagadnień opiekuńczo-wychowawczych, wśród których wymieniono 2 zadania dotyczące pracy i kwalifikacji zawodowych, tj.: motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej.

W harmonogramie realizacji programu wyszczególniono zadania i działania w ramach poszczególnych celów, terminy realizacji i odpowiedzialne za to podmioty (Urząd, MGOPS, PUP i Hufiec Pracy).

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 90-104, 121)

W programie wspierania rodziny na lata 2015-2017 zadanie związane z aktywizacją zawodową przypisano do celu pn. *Zapobieganie marginalizacji i degradacji społecznej rodzin*. Zadanie to obejmowało podejmowanie działań w zakresie aktywizacji społeczno-zawodowej dorosłych członków rodziny w celu wzmocnienia i wyzwolenia zasobów w nich tkwiących umożliwiających poprawę sytuacji materialno-bytowej rodziny. Jako wskaźniki realizacji zadania określono m.in. liczbę programów aktywizacyjnych, liczbę osób biorących udział w tych programach, liczbę osób, które podjęły zatrudnienie oraz liczbę kontraktów zawartych w celu poszukiwania pracy. Podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie zadania były MGOPS i PUP.

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 105-121)

W ww. strategiach i programach nie określono odrębnie działań na rzecz opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz działań w zakresie wspierania i zwiększania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów takich dzieci.

Burmistrz wyjaśnił, że cele strategiczne odnosiły się do ogółu mieszkańców Gminy przez co w strategiach nie określono szczegółowej diagnozy odnoszącej się do sytuacji społecznej rodzin z dziećmi do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 286-289)

2. Jediną instytucją do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na terenie Gminy był Żłobek utworzony 1 sierpnia 2011 r. z przekształcenia Placówki Opiekuńczo-Profilaktycznej dla Dzieci Zdrowych i Specjalnej Troski w Myślenicach¹⁵. Żłobek wpisano 26 sierpnia 2011 r. do *Rejestru żłobków i klubów dziecięcych na terenie Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 17-21)

Gmina utworzyła w Żłobku 50 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W 2012 r. powiększyła liczbę miejsc o 10 – utworzonych w ramach programu *MALUCH* po rozpatrzeniu oferty, złożonej przez Gminę¹⁶ w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim¹⁷, obejmującej wykonanie zadania pn. *Remont i wyposażenie pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego w Myślenicach przeznaczonych na organizację i funkcjonowanie nowych 10 miejsc dla dzieci*. Oferta zawierała m.in. zakres rzeczowy zadania oraz wielkości środków finansowych potrzebnych na jego realizację¹⁸.

W 2013 r. Gmina przejęła od Polskiego Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym¹⁹ funkcjonującego w części budynku Żłobka 5 pomieszczeń i szatnię, które w latach 2013-2014 wyremontowano i wyposażono tworząc 20 dodatkowych miejsc opieki nad dziećmi. Roboty i wyposażenie sfinansowano ze środków własnych Gminy²⁰. Od września 2014 r. liczba miejsc w Żłobku wzrosła z 60 do 80. W wyremontowanych

¹⁵ Na mocy uchwały nr 58/VIII/2011 Rady Miejskiej w Myślenicach z 31 maja 2011 r. w sprawie przekształcenia Placówki Opiekuńczo-Profilaktycznej dla Dzieci Zdrowych i Specjalnej Troski w Myślenicach w Żłobek Samorządowy w Myślenicach.

¹⁶ 15 marca 2012 r.

¹⁷ Dalej: *MUW*.

¹⁸ Środki własne Gmina miała przeznaczyć na remont pomieszczeń na sypialnię, bawialnię i salę zajęć (15,1 tys. zł) oraz na zakup zabawek i pomocy dydaktycznych (3,1 tys. zł), a dotację z budżetu państwa (17,6 tys. zł) – na zakup wyposażenia (m.in. mebli dziecięcych, łóżeczek, stołów, krzeseł, dywanów oraz kompletów obiadowych dla 10 dzieci).

¹⁹ Dalej: *Stowarzyszenie*.

²⁰ 67 509 zł.

pomieszczeniach wykonano posadzki (w kwietniu 2014 r.²¹) oraz wyposażono m.in. w meble dziecięce, dywany, firanki (w maju i czerwcu 2014 r.²²).

(dowód: akta kontroli str. 124-130, 156)

Według oferty, oszacowane przez Gminę niezaspokojone docelowe zapotrzebowanie na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 we wszystkich formach (żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni) wynosiło 20 miejsc²³ (1,2% z 1606 dzieci do lat 3 wg stanu na 31 grudnia 2011 r.), a na miejsce w żłobku oczekiwało 15 dzieci. Jako rezultat (cel) realizacji zadania podano *wspieranie rodziny poprzez stworzenie i poprawę funkcjonowania Żłobka, przez co umożliwione będzie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcie aktywności zawodowej.*

(dowód: akta kontroli str. 159-166)

Burmistrz wyjaśnił, że nie było konieczności szczegółowego wyliczania zapotrzebowania na miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi. Na przystąpienie do programu *MALUCH*, poprzez utworzenie w Żłobku 10 nowych miejsc, wpłynęły bieżące potrzeby zgłaszane w Żłobku przez rodziców małych dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

Liczba dzieci w wieku do lat 3 na terenie Gminy, według stanu na 31 grudnia roku: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 oraz na 30 czerwca 2016 r. wynosiła – odpowiednio – 1606, 1540, 1639, 1567, 1568 i 1283.

(dowód: akta kontroli str. 122, 160, 194)

Liczba miejsc w Żłobku była wystarczająca w relacji do liczby chętnych. W latach 2013 (od września), 2014, 2015 i 2016 (do września) do Żłobka przyjęto, odpowiednio: 50, 68, 76 i 80 dzieci. Dzieci te nie uczęszczały do Żłobka przez cały rok. Według stanu na 30 czerwca 2013 r., 31 grudnia 2014 r., 31 grudnia 2015 r. i 30 czerwca 2016 r. ze Żłobka korzystało, odpowiednio: 60, 70, 73 i 80 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 122, 130)

Według informacji Żłobka, liczba zatrudnionych w nim pracowników wzrastała w latach 2013-2016 stosownie do liczby dzieci. Zatrudnienie w Żłobku zwiększyło się z 14 osób w 2013 r. do 18 na koniec 2015 r. i na 30 czerwca 2016 r., co w pełni zapewniało realizację zadań statutowych Żłobka. W 2016 r., po wzroście zainteresowania działalnością Żłobka, rodzice zaczęli zapisywać dzieci z wyprzedzeniem, a Burmistrz zadeklarował, że w 2017 r. postara się powiększyć Żłobek o dalsze pomieszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 122, 126)

3. Od stycznia 2013 r. do września 2016 r. na terenie Gminy nie było żadnego klubu dziecięcego, nie zatrudniano dziennych opiekunów i nian oraz nie było niepublicznych placówek opieki nad dziećmi do lat 3. W Gminie nie podejmowano działań w celu promocji opiekunów dziennych, w tym nie ogłaszano konkursu ofert w celu wyboru tych opiekunów²⁴, a także nie podejmowano działań w celu promowania *legalnych* nian²⁵.

Burmistrz wyjaśnił że dotychczas nie było potrzeby zatrudniania nian i ogłaszania konkursów ofert na opiekunów dziennych oraz promocji tych form opieki nad dziećmi, bo Żłobek zapewniał pełne pokrycie potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli 123 i 293-294)

4. Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie pozyskiwała informacji o liczbie bezrobotnych w rodzinach wychowujących dzieci w wieku do 3 lat oraz o nowych lub zwalnających się miejscach pracy ponieważ liczba miejsc w Żłobku w 100% pokrywała zapotrzebowanie. Liczba bezrobotnych na terenie Gminy (i ich procentowy udział w liczbie mieszkańców)

²¹ Za 15 742 zł.

²² Za 12 551 zł.

²³ Oszacowanie uwzględniało docelową liczbę miejsc, jakie Gmina uznała za potrzebne do pełnej realizacji potrzeb jej mieszkańców wg aktualnych warunków społeczno-demograficznych, pomniejszoną o istniejące miejsca.

²⁴ Dzienny opiekun (osoba fizyczna zatrudniona m.in. przez gminę na podstawie umowy o pracę lub o świadczenie usług), sprawuje opiekę nad dziećmi do 20 tygodnia życia – zgodnie z art. 36 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r., poz. 157 – dalej: *ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*).

²⁵ Art. 50 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 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 (dalej: *umowa uaktywniająca*). 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.

zmniejszyła się z 2147 osób (5%) w 2013 r. do 1740 (4,1%) w 2014 r., do 1237 (2,9%) w 2015 r. i do 838 osób (1,9%) we wrześniu 2016 r. Liczba osób, które w ww. okresach wzięły udział w projektach aktywizacyjnych (2 projekty w 2015 r. i po 1 projekcie w innych ww. okresach) wynosiła odpowiednio 194, 306, 270 i 110, a liczba osób które skorzystały z różnych form aktywizacji zawodowej wynosiła odpowiednio: 1132, 1101, 937 i 663 osoby.
(dowód: akta kontroli str. 123, 286-290)

Zaplanowanie przez Gminę w Żłobku łącznie 30 dodatkowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w wystarczającym stopniu uwzględniało potrzeby rodziców i opiekunów tych dzieci.

2. Realizacja programu *MALUCH*

1. W latach 2012-2016 (do 31 sierpnia) Wojewoda Małopolski²⁶ zawarł z Gminą dwa porozumienia (w 2012 i 2013 r.) i trzy umowy (w 2014, 2015 i 2016 r.) na zadania związane z realizacją programu *MALUCH*, przekazując Gminie dotacje z budżetu państwa w łącznej wysokości 204 355 zł, z czego do końca sierpnia 2016 r. wykorzystano 196 245 zł.
(dowód: akta kontroli str. 157-256)

Na podstawie porozumień z 25 czerwca 2012 r. i z 20 sierpnia 2013 r. Wojewoda przyznał Gminie dotacje z budżetu państwa w kwotach wynoszących, odpowiednio: 17 640 zł i 48 000 zł (łącznie 65 640 zł).

Dotację na 2012 r. wykorzystano w całości, zgodnie z przeznaczeniem, na wyposażenie w sprzęt 3 nowych pomieszczeń Żłobka w ramach programu *MALUCH*. Koszt zadania²⁷ (obejmujący również remont ww. pomieszczeń ze środków Gminy) wyniósł 35 954 zł (plan 36 000 zł), w tym dotacja z budżetu państwa – 17 637 zł (plan 17 640 zł²⁸), tj. 49% kosztów zadania. Efektem zakończonego zadania było utworzenie w Żłobku 10 nowych miejsc opieki nad dziećmi.

Według porozumienia w sprawie ww. dotacji Gmina zobowiązana była do utrzymania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, które powstały w wyniku realizacji tego porozumienia, do 31 sierpnia 2017 r. oraz do sporządzania rocznych sprawozdań z funkcjonowania miejsc dofinansowanych z dotacji do 30 stycznia każdego następnego roku za lata 2012-2017. Sprawozdania te złożono w styczniu kolejnych lat od 2013 r. do 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 157-192, 201-210 i 257-272)

Zgodnie z porozumieniem z 20 sierpnia 2013 r. dotację na 2013 r. wykorzystano na zapewnienie funkcjonowania 10 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 utworzonych w Żłobku w 2012 r. Dotacja (48 000 zł) stanowiła 50% kosztów zadania (96 000 zł). Pozostałe koszty (zgodnie z ofertą Gminy do konkursu *Maluch 2013 – edycja 1*) pokryto ze środków Gminy (27 102 zł, tj. 28% wartości zadania) oraz z wpłat rodziców/opiekunów dzieci (20 900 zł, tj. 22%). W takich też kwotach rozliczono je w piśmie do MUW z 19 lutego 2014 r.²⁹ Zgodnie z rozliczeniem całość środków finansowych wykorzystano na wynagrodzenia pracowników i składki na ubezpieczenia społeczne (88 878 zł, w tym 44 438 zł z dotacji) oraz na zakup energii (odpowiednio: 7 124 zł i 3 562 zł).

(dowód: akta kontroli str. 158 i 187-192, 201-210)

Pismem MUW z 7 listopada 2013 r. przekazano do podpisania umowę w sprawie dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 utworzonych przed wejściem w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³⁰. W umowie określono, że dotację 46 860 zł przyznaje się w celu wsparcia działań samorządów gminnych w prowadzeniu miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, przy czym z kosztów tego zadania wyłącza się

²⁶ Dalej: *Wojewoda*.

²⁷ Zadanie pn. *Remont i wyposażenie pomieszczeń w budynku Żłobka Samorządowego w Myślenicach przeznaczonych na organizację i funkcjonowanie nowych 10 miejsc dla dzieci*.

²⁸ 12 września 2012 r. zwrócono do budżetu Wojewody 2,81 zł.

²⁹ Pismo EKS.7330.1.2.2013 z 19 lutego 2014 r. od Naczelnika Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu Miasta i Gminy w Myślenicach do Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, przekazujące skorygowane sprawozdanie z realizacji zadania w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 *Maluch 2013 – edycja 1* wraz z kserokopiami faktur na to zadanie.

³⁰ Pismo WP-I.946.25.2013 z 7 listopada 2013 r. z Wydziału Polityki Społecznej MUW dotyczące podpisania umowy (w sprawie dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 utworzonych przed wejściem w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3) elektronicznym podpisem kwalifikowanym przez osobę reprezentującą Gminę z kontrasygnatą Skarbnika Gminy.

koszty ponoszone na dofinansowanie w ramach programu *MALUCH*. W umowie określono rozliczenie dotacji na podstawie sprawozdania z jej wykorzystania oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych (w rozdz. 85305) na dzień zakończenia realizacji zadania, tj. 31 grudnia 2013 r. W sprawozdaniu z wykorzystania tej dotacji przekazanym do MUW 28 stycznia 2014 r. wykazano, że dotację wykorzystano w całości, a wkład własny Gminy w rozdziale 85305 *Żłobki* wynosił 122 656 zł.

(dowód: akta kontroli str. 181-186, 213-214)

W latach 2014-2016 (do sierpnia) – w ramach programu *MALUCH* – Wojewoda przekazał Gminie dotacje z budżetu państwa na zapewnienie funkcjonowania w *Żłobku* 10 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3³¹. W 2014 r. i w 2015 r. dotacje te wynosiły odpowiednio – 75 598 zł i 39 117 zł, tj. odpowiednio 68% i 80% kosztów realizacji zadania (111 118 zł i 48 896 zł). W 2014 r. koszty zadania obejmowały wynagrodzenia osobowe, składki na ubezpieczenia społeczne, dodatkowe wynagrodzenia roczne i koszty zakupu energii, a w 2015 r. – tylko wynagrodzenia osobowe pracowników *Żłobka*. Z dotacji na 2016 r. w wysokości 24 000 zł Gmina otrzymała do 31 sierpnia 2016 r. 16 000 zł (na dofinansowanie wynagrodzeń osobowych). Zgodnie z rozliczeniami Gminy, z dotacji na 2014 r. nie wykorzystano 107 zł³², a dotacja na 2015 r. została wykorzystana w całości.

(dowód: akta kontroli str. 157-158, 217-252)

Zgodnie z ww. umowami, Gmina corocznie w styczniu następnego roku składała do MUW sprawozdania o dalszym utrzymaniu utworzonych w 2012 r. 10 nowych miejsc w *Żłobku*.

(dowód: akta kontroli str. 257-272)

W wyniku kontroli realizacji programu *MALUCH* przeprowadzonej w 2014 r. MUW ocenił pozytywnie działalność Gminy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 273-278)

2. Według oferty konkursowej *Maluch 2012* utworzenie w *Żłobku* 10 nowych miejsc dla dzieci w wieku do lat 3 miało służyć wspieraniu rodziny poprzez stworzenie warunków i poprawę funkcjonowania *Żłobka*, a przez to umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 159-166)

Według informacji *Żłobka*, przy 60 miejscach w *Żłobku* w 2013 r. i 80 miejscach od września 2014 r., w 2013 r. liczba dzieci wahała się od 50 (1 września) do 60 (30 czerwca), w 2014 r. – od 59 (na początku roku) do 70 (na końcu roku), w 2015 r. – od 80 (w czerwcu) do 73 (na końcu roku), a w 2016 r. – od 76 (na początku roku) do 80 (30 czerwca i 1 września).

(dowód: akta kontroli str. 124-130)

Dyrektor *Żłobka* wyjaśniła, że jedynym znanym powodem niepełnego wykorzystania miejsc w latach 2013-2015 było to, że rodzice bali się, że dzieci będą chorować [...] gdy dziecko chorowało to rodzice wypisywali je ze *Żłobka*. Działania promocyjne (strona internetowa, film z promocją *Żłobka*, corocznie wykonywane plakaty, broszury i ulotki przedstawiające działalność *Żłobka*) zwiększyły zainteresowanie *Żłobkiem* i w 2016 r. liczba dzieci w *Żłobku* zwiększyła się do 80, co wyczerpało limit wolnych miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 124-136)

Statut *Żłobka* zobowiązywał dyrektora tej placówki do określenia organizacji, funkcjonowania i zasad przyjmowania dzieci do *Żłobka*, co określono w regulaminie *Żłobka* z 1 marca 2012 r.³³

(dowód: akta kontroli str. 18-21, 137-143)

Zgodnie z pierwotną ofertą Gminy przy przystąpieniu do realizacji zadań w ramach programu *MALUCH*, jako rezultat działań (cel) w zakresie poprawy funkcjonowania *Żłobka* określono umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcie aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 159-166)

³¹ Umowy nr 7/M2/2014 z 11.07.2014 r., nr 2/M2/2015 z 28.05.2015 r. i nr 1/M2G/2016 z 21.04.2016 r. dotyczące zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w ramach programu *MALUCH* edycja 2014, 2015 i 2016.

³² Które zwrócono do MUW 31 grudnia 2014 r.

³³ Statut *Żłobka* wprowadzony uchwałą nr 58/VIII/2011 Rady Miejskiej w Myślenicach z 31 maja 2011 r. oraz Regulamin Organizacyjny *Żłobka* wprowadzony Zarządzeniem nr 3/2012 dyrektora *Żłobka* z 1 marca 2012 r.

Burmistrz wyjaśnił, że nie prowadzono monitoringu i badań ewaluacyjnych mających na celu ustalenie w jakim stopniu wdrożenie programu *MALUCH* miało wpływ na podjęcie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, niemniej zgodnie z zarządzeniem Burmistrza z 7 października 2010 r. w sprawie kontroli zarządczej, wyznaczeni przez niego pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu Miasta i Gminy dokonywali corocznej kontroli całokształtu działalności Żłobka, co udokumentowano w protokołach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

W protokołach kontroli ze stycznia 2013, z listopada 2014 r. i z grudnia 2015 r., które dotyczyły m.in. warunków wychowania i opieki nad dziećmi, kwalifikacji pracowników, współpracy z rodzicami oraz dokumentacji Żłobka, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 144-155)

Według informacji Żłobka, liczba rodzin, z których dzieci uczęszczają do Żłobka w kolejnych latach 2013-2016 (do września) wynosiła, odpowiednio: 83, 63, 54 i 57, z czego liczba obydwojga pracujących rodziców wynosiła, odpowiednio: 76, 62, 53 i 51. Według informacji we wszystkich okresach niepracującym rodzicem była matka, przy czym wśród 5 niepracujących matek w 2013 r. była 1 matka dziecka objętego programem *MALUCH*, a w pozostałych latach dzieci żadnej z niepracujących matek (po 1 w 2014 r. i w 2015 r. oraz 4 w 2016 r.) nie korzystały z miejsc stworzonych w ramach programu *MALUCH*.

(dowód: akta kontroli str.126-130)

Niepozyskiwanie informacji o liczbie bezrobotnych w rodzinach wychowujących dzieci w wieku do lat 3 oraz o nowych lub zwalnających się miejscach pracy Burmistrz uzasadnił tym, że liczba wolnych miejsc w Żłobku pokrywała w 100% bieżące zapotrzebowanie.

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

Z informacji PUP w sprawie aktywności zawodowej rodziców/opiekunów dzieci korzystających z opieki w Żłobku w ramach *Programu* w latach 2013-2016 (do 30 września) wynika, że żaden spośród 98 rodziców (jedno lub oboje rodziców z 51 rodzin) nie figurował w PUP jako osoba bezrobotna (wg stanu na 30 września 2016 r.), a 6 spośród 15 rodziców (w 13 rodzinach), którzy w latach 2013-2016 okresowo byli na bezrobociu, wzięło udział w takich formach aktywizacji zawodowej jak szkolenia i staże zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 279-285)

Sprawozdania przedkładane przez Gminę do MUW z realizacji Programu były zgodne ze wzorami stanowiącymi załączniki do umów i uwzględniały: formę opieki, liczbę miejsc oraz rozliczenie wydatków i dotacji. Gmina przedkładała także do MUW sprawozdania z wykonania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, wymagane na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 122, 174-176, 21-208, 213-214, 229-234, 244-245)

W porozumieniach i w umowach z Wojewodą nie określono, w jaki sposób finansowane będą miejsca opieki nad dziećmi utworzone w ramach programu *MALUCH*, w przypadku nieotrzymania w kolejnych latach dofinansowania z budżetu państwa.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku nieotrzymania dofinansowania z budżetu państwa utworzone miejsca opieki nad małymi dziećmi finansowane będą ze środków własnych Gminy. Wyjaśnił, że z uwagi na duże zainteresowanie Żłobkiem i wykorzystanie w 2016 r. wszystkich wolnych miejsc, na 2017 r. przewiduje podjęcie działań zmierzających do zwiększenia o 20-25 liczby miejsc w Żłobku, po wyprowadzce z budynku Żłobka funkcjonującego tam nadal Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 187-241, 286-289)

Umowy zawarte z Wojewodą były realizowane prawidłowo. Zwiększenie liczby miejsc w Żłobku i ich utrzymanie w kolejnych latach w ramach realizacji programu *MALUCH*

Ocena cząstkowa

³⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 173, poz. 1035.

zapewniało rodzicom i opiekunom opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3, co niewątpliwie miało wpływ na zwiększenie ich aktywności zawodowej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵ 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 16 listopada 2016 r.

Kontroler

Krzysztof Kempa
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

³⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 (dalej: *ustawa o NIK*).