



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.04.2016

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	Andrzej Trybowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/89/2016 z 21 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Wieprzu, ul. Centralna 5, 34-122 Wieprz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Maria Chrapek, Wójt Gminy Wieprz ² (dowód: akta kontroli str. 6-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Gmina Wieprz⁴, realizując zadanie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵, w pełni zaspokajała w kontrolowanym okresie⁶ potrzeby mieszkańców w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Zapewniła bowiem opiekę nad tymi dziećmi w prowadzonym Żłobku *Misiowy Zakątek* we Frydrychowicach⁷, umożliwiając tym samym wszystkim chętnym rodzicom i opiekunom dzieci możliwość podjęcia lub kontynuowania aktywności zawodowej. Do przygotowania infrastruktury tego Żłobka (w 2012 r.), jej rozbudowy (w 2014 r.), oraz dofinansowania działalności Żłobka (w latach 2013-2016), Gmina wykorzystwała m.in. dotacje z budżetu państwa przyznane w ramach programu *MALUCH*.

Gmina nie określiła zakresu potrzeb dotyczących opieki nad małymi dziećmi w dokumentach strategicznych. Niepełne wykorzystanie miejsc w Żłobku, tj. 20 miejsc po jego utworzeniu w 2012 r. i 35 miejsc po jego rozbudowie w 2014 r., występowało tylko w latach, w których zakończono inwestycje. W następnych latach liczba dzieci przyjętych do Żłobka była większa niż liczba utworzonych w nim miejsc. Coroczne kontrole prowadzone w Żłobku przez pracowników Urzędu, wykonywane zgodnie z planem nadzoru ustalonym uchwałą Rady Gminy⁸, wykazywały jednak, że dotrzymywane były wymagania w zakresie niezbędnej liczby opiekunów, określone w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹, a także wymagania lokalowe. Ponadto Wójt podjął działania w celu usunięcia nieprawidłowości ujawnionych przez Urząd podczas kontroli Żłobka w 2016 r.

Urząd wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych, nałożonych porozumieniem i umowami zawartymi z Wojewodą Małopolskim¹⁰, na podstawie których udzielono dotacji

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Wójt*.

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 Zadanie Gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

⁶ Okres objęty kontrolą – lata 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

⁷ Dalej: *Żłobek*.

⁸ Uchwała nr VIII/58/11 Rady Gminy Wieprz z 15 czerwca 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 157 (dalej: *ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3*).

¹⁰ Dalej: *Wojewoda*.

na adaptację pomieszczeń na cele Żłobka oraz na jego funkcjonowanie. Corocznie pracownicy Urzędu przesyłali do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie¹¹ wymagane sprawozdania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1. Potrzeby w zakresie pomocy społecznej niezbędnej mieszkańcom Gminy w latach 2013-2016 zostały zidentyfikowane i opisane w przyjętych uchwałami Rady Gminy¹²:
 - dwóch strategiach rozwiązywania problemów społecznych,
 - *Systemie profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną dla Gminy Wieprz na lata 2009-2013*,
 - *Gminnym Programie Wspierania Rodziny na lata 2014-2016*.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

W żadnym z ww. dokumentów nie zostały zidentyfikowane potrzeby w zakresie profilaktyki i opieki nad rodzinami dzieci w wieku do lat 3 zamieszkałymi w Gminie, a także cele i działania zapewniające zaspokojenie tych potrzeb.

Wśród sześciu form pomocy społecznej wymienionych w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2007-2013* wyszczególniono prowadzenie i rozwijanie niezbędnej infrastruktury socjalnej, a także realizację zadań i rozwijanie nowych form tej pomocy, wynikających z rozeznania potrzeb społecznych. Jednym z dziesięciu problemów społecznych zdiagnozowanych w tej strategii było bezrobocie, które w 2005 r. dotyczyło 9,6% populacji mieszkańców Gminy. Według autorów Strategii dane te nie pokazywały pełnej skali problemu, bowiem nieznaną liczbą osób pozostających bez pracy nie była objęta statystyką Urzędu, tj. występowało tzw. bezrobocie ukryte. W Strategii podano także, że 378 bezrobotnych kobiet stanowiło na koniec 2005 r. 56,9% bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy, a przeprowadzona analiza wiekowa bezrobotnych wykazała, że największą grupę bezrobotnych (65,7%) stanowiły osoby młode, w wieku od 18 do 34 lat. Analizy zawarte w Strategii nie zawierały danych, które z osób bezrobotnych posiadają dzieci w wieku do lat 3. W jednej z sześciu konkluzji wynikających z analizy bezrobocia wskazano konieczność przeciwdziałania bezrobociu kobiet, gdyż od 4 lat stanowiły one większość bezrobotnych, a tendencja w tym zakresie nasilała się.

Cele szczegółowe jednego z siedmiu celów strategicznych podanych w Strategii obejmowały m.in. rozwijanie aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym, w tym szczególnie bezrobotnym długotrwale i kobietom, jednak żaden z kierunków działania nie wskazywał zadania w zakresie rozwijania infrastruktury socjalnej, niezbędnej do zorganizowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (umożliwiającej ich matkom podjęcie zatrudnienia).

W Strategii wskazano na niezmierną wagę dokonywania jej ewaluacji, obejmującej ocenę skuteczności i efektywności zadań. Zawarto w niej także zobowiązanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wieprzu¹³ do dokonywania co 2 lata aktualizacji diagnozy problemów społecznych i zapoznawania z nią Wójta.

Ewaluacji Strategii nie przeprowadzono. Kierownik GOPS w ramach sprawozdania z działalności GOPS za 2010 r. przedłożył Wójtowi¹⁴ opracowanie pn. *Walidacja Strategii*

¹¹ Dalej: MUW.

¹² 1) uchwałą nr II/16/06 z 21 grudnia 2006 roku w sprawie uchwalenia *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Wieprz na lata 2007-2013*,

2) uchwałą nr XXXVI/216/09 z 26 sierpnia 2009 r. w sprawie uchwalenia gminnego *Systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną dla Gminy Wieprz na lata 2009-2013*,

3) uchwałą nr XXX/288/13 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wieprz na lata 2014-2020*,

4) uchwałą nr XXX/289/13 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2014-2016*.

¹³ Dalej: GOPS.

¹⁴ 18 marca 2011 r.

Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Wieprz. W dokumencie tym nie zawarto oceny efektywności realizacji działań i skuteczności osiągania ustalonego w nim celu szczegółowego dotyczącego rozwijania aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym, w tym szczególnie bezrobotnym długotrwale i kobietom. Wśród określonych w Walidacji kierunków działań zmierzających do realizacji celu strategicznego nr 1 pn. *Zwiększenie szans mieszkańców gminy Wieprz do prawidłowego funkcjonowania na rynku pracy* wymieniono zwiększenie szans na aktywizację zawodową matek z dziećmi do 3 roku życia poprzez podjęcie działań w celu utworzenia na terenie gminy żłobka.

Działania dotyczące zwiększenia szans na aktywizację zawodową matek z dziećmi do 3 roku życia, również nie zostały wymienione wśród kierunków działań określonych w celach ustalonych w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wieprz na lata 2014-2020*. Problem bezrobocia był jednym z najważniejszych problemów społecznych zidentyfikowanych w Strategii. Bezrobotne kobiety (290 osób) stanowiły 56,3% bezrobotnych zarejestrowanych w Gminie w 2010 r. Największą grupę bezrobotnych, tj. 64,6% ogółu zarejestrowanych¹⁵ stanowiły osoby młode, tj. z przedziałów wiekowych od 18 do 24 lat i od 25 do 34 lat. Ponadto bezrobocie było w latach 2010-2012 drugą po ubóstwie przyczyną udzielania pomocy przez GOPS.

Wśród słabych stron Gminy zidentyfikowanych w analizie SWOT zawartej w Strategii, wymienione zostało słabo rozwinięte zaplecze placówek i instytucji działających w celu poprawy życia i rozwoju społecznego najuboższych grup społecznych w Gminie. Jednym z problemów wskazanych w Strategii była potrzeba ochrony macierzyństwa i wielodzietności (liczba rodzin korzystających z tego powodu z pomocy społecznej¹⁶ stanowiła w 2012 r. 37% rodzin objętych pomocą).

Jeden z dziewięciu kierunków działania w celu wspierania rodzin z dziećmi obejmował tworzenie i wdrażanie programów opieki nad dzieckiem i rodziną. Wśród placówek i instytucji wymienionych w części Strategii dotyczącej zasobów umożliwiających rozwiązywanie problemów społecznych nie wymieniono żłobka ani innej formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zadania w zakresie profilaktyki lub opieki nad rodzinami dzieci w wieku do lat 3 nie zostały ujęte w *Systemie profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną*. Wprawdzie 2 z 22 zadań określonych w tym dokumencie dotyczyły zakresu mogącego obejmować zadania w zakresie profilaktyki i opieki nad rodzinami dzieci w wieku do lat 3, tj.:

- realizacja programów służących rozwojowi młodego pokolenia i ich rodzin (zaplanowanego jako jedno z czterech zadań z zakresu funkcjonowania rodziny w środowisku lokalnym),
- dostarczenie usług i świadczeń pomocy społecznej rodzinom żyjącym w trudnych warunkach materialno-bytowych i borykających się z problemami,

to jednak wśród realizatorów tych zadań nie wymieniono gminnych jednostek organizacyjnych lub innych podmiotów mogących opiekować się dziećmi w wieku do lat 3.

Zadania w zakresie opieki nad rodzinami dzieci w wieku do lat 3 nie zostały określone także w *Programie Wspierania Rodziny na lata 2014-2020*.

Celem głównym Programu było tworzenie warunków umożliwiających wzmocnienie rodziny. Określając ten cel ustalono jednak, że dotyczy on zwłaszcza rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i skutecznej ochrony dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 10-60)

Wyjaśniając przyczyny przedłożenia do uchwalenia Radzie Gminy strategii rozwiązywania problemów społecznych niezawierających diagnozy sytuacji społecznej rodzin wychowujących dzieci w wieku do lat 3 i kierunków niezbędnych działań, Wójt potwierdziła m.in., że GOPS nie dokonał aktualizacji gminnej *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007-2013*, ani nie dokonał oceny skuteczności i efektywności realizacji zadań w niej określonych. Wskazała na opracowanie w marcu 2011 r. walidacji tej strategii i stwierdziła, że zadania zawarte w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 mogą zostać w każdym czasie dodane do obowiązującej Strategii. Zapowiedziała także

¹⁵ W 2005 r. – 65,7%.

¹⁶ Utrzymująca się w latach 2010-2012 na poziomie 80-84.

podjęcie działań w celu uzupełnienia *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020*, a także powołanie zespołów roboczych do opracowania gminnego programu wspierania rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 276, 288-280)

Mimo nieustalenia potrzeby funkcjonowania żłobka w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2007-2013*, Gmina w 2012 r. utworzyła Żłobek na podstawie uchwały nr XIV/127/12 Rady Gminy z 29 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 259)

W pierwszym roku funkcjonowania Żłobka liczba utworzonych w nim miejsc nie była w pełni wykorzystana. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. wykorzystanych było tylko 10 spośród 20 utworzonych w nim miejsc, pomimo przyjmowania dzieci zamieszkujących w innych gminach. Stopień wykorzystania miejsc w żłobku w następnych latach uległ zdecydowanej poprawie, bowiem na koniec lat 2013, 2015 i 30 czerwca 2016 r. liczba dzieci zapisanych do Żłobka była większa od liczby miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 61)

2. Wielkość zapotrzebowania na opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3, zamieszkałymi na terenie Gminy nie została oszacowana w Urzędzie w sposób udokumentowany.

Według wyjaśnień Wójt wniosek o adaptację budynku byłej filii szkoły we Frydrychowicach został zgłoszony 4 października 2011 r. na zebraniu wiejskim mieszkańców sołectwa Frydrychowice. Mieszkańcy wnioskowali o adaptację ww. budynku na przedszkole i żłobek, wskazując że dzieci korzystające z przedszkola w tej miejscowości musiałyby – w przypadku jego likwidacji – być dowożone do przedszkola w centrum. Wniosek mieszkańców znalazł swoje odzwierciedlenie w *Walidacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie*, w której wskazano pożądaną kierunek działań zwiększających szanse aktywizacji zawodowej matek z dziećmi do 3 roku życia poprzez utworzenie żłobka. Podstawą działań w tym zakresie były także dane o liczbie dzieci nieprzyjętych do przedszkoli w latach 2010/2011, z których większość stanowiły dzieci w wieku 2,5 do 4 lat oraz wskazywany w informacjach placówek oświatowych problem bezrobocia części rodziców tych dzieci. Podstawą podejmowania dalszych działań w kierunku zwiększania liczby miejsc w Żłobku było duże zainteresowanie rodziców formą opieki stacjonarnej oraz dalszy brak miejsc w przedszkolach publicznych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 276-278 i 281-288)

W latach 2013-2016 Gmina realizowała zadania w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, korzystając m.in. ze środków przyznanych na podstawie umów o dofinansowanie funkcjonowania Żłobka¹⁷. Wydatki zaplanowane w budżetach Gminy na lata 2013-2016 w rozdziale 85305 *Żłobki*, dokonywane były w ramach wkładów własnych wymaganych tymi umowami. Na podstawie umowy zawartej przez Gminę 14 grudnia 2012 r. z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej (Instytucja Pośrednicząca projektu dofinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹⁸) współfinansowane było funkcjonowanie Żłobka w latach 2013-2014. Na podstawie umów zawartych z Wojewodą dofinansowano utrzymanie miejsc w Żłobku (w latach 2014-2016, w ramach programu *MALUCH*) oraz adaptację poddasza budynku Żłobka (w 2014 r.) – w celu zwiększenia w nim liczby miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 133-162)

Celem ogólnym określonym w umowie o dofinansowanie funkcjonowania Żłobka w ramach POKL była poprawa sytuacji beneficjentów (rodziców) na rynku pracy oraz wsparcie projektu

¹⁷a) nr UDA-POKL.01.05.00-00-014/12-00 o dofinansowanie projektu *Misiowy Zakątek – wsparcie funkcjonowania żłobka na terenie Gminy Wieprz* w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego w okresie od 1 października 2012 r. do 30 września 2014 r. ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

b) umów zawartych z Wojewodą o dotacje na dofinansowanie zadania własnego beneficjenta, w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach programu *MALUCH*, w tym:

- nr 14/M1/ii/2014 pn. *Adaptacja poddasza na potrzeby zwiększenia liczby miejsc w Żłobku „Misiowy Zakątek” we Frydrychowicach*,
- nr 6/M2/2014 i nr 14/M1b/2014 na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki w Żłobku w 2014 r.,
- nr 1/M2/2015 na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki w Żłobku w 2015 r.,
- nr 25/M2/G/2016 na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki w Żłobku w 2016 r.

¹⁸ Dalej: POKL.

rozwoju dzieci z terenu Gminy, dostosowanego do zdiagnozowanych potrzeb opiekuńczych i rozwojowych tych dzieci. Cele szczegółowe obejmowały natomiast:

- a) ułatwienie rodzicom powrotu do czynnego życia zawodowego po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dziecka poprzez zrekrutowanie i udział w projekcie beneficjentów (kobiet) spełniających kryteria rekrutacji,
- b) zwiększenie stopnia upowszechnienia form opieki nad małymi dziećmi poprzez przyjęcie do Żłobka,
- c) poprawę sytuacji beneficjentów na rynku pracy oraz wsparcie w okresie realizacji projektu rozwoju dzieci z terenu Gminy, dostosowanego do zdiagnozowanych potrzeb.

Miernikami celu głównego były: utworzenie 1 żłobka na terenie Gminy oraz liczba rodziców aktywnie poszukujących pracy lub którzy podjęli pracę (20). Określone zostały także mierniki celów szczegółowych, tj. liczba rodziców, którzy zapisali dziecko do żłobka i liczba dzieci do lat 3, które ukończyły udział w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 133-162, 448-449)

W umowie zawartej z Wojewodą na dofinansowanie adaptacji w 2014 r. poddasza w budynku żłobka określone zostały trzy cele, tj. uzyskanie nowych miejsc w Żłobku, zapewnienie opieki dzieciom w wieku do lat 3 i umożliwienie ich rodzicom podjęcia aktywności zawodowej. W umowach zawartych z Wojewodą na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki w Żłobku w latach 2014-2016 w ramach programu *MALUCH* ustalono, że celem tej dotacji jest zapewnienie opieki dzieciom do lat 3, umożliwiając rodzicom i opiekunom tych dzieci podjęcie aktywności zawodowej. W przywołanych umowach (a także w złożonych ofertach) nie określono wartości miernika tego celu.

(dowód: akta kontroli str. 84-124, 448-450)

3. W latach 2013-2016 opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 sprawowano w Gminie jedynie w Żłobku. Dwadzieścia miejsc w Żłobku w latach 2012-2013 umożliwiało korzystanie z tej formy opieki, odpowiednio, przez ok. 4,3% i 4,5% dzieci zamieszkujących na terenie Gminy (wg stanu na koniec roku). Zwiększenie liczby miejsc w Żłobku do 35 umożliwiło korzystanie z niego przez ok. 8,4% dzieci zamieszkujących w Gminie 31 grudnia 2014 r., a także ok. 8,0% i 7,6% dzieci zamieszkujących na terenie Gminy, odpowiednio, na koniec 2015 r. oraz na koniec I półrocza 2016 r.

W prowadzonym przez Gminę¹⁹ rejestrze żłobków i klubów dziecięcych, poza Żłobkiem, nie odnotowano funkcjonowania w latach 2013-2016 żadnych innych żłobków ani klubów dziecięcych, w tym także prowadzonych przez placówki niepubliczne. Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 nie była także sprawowana przez opiekunów dziennych ani osoby fizyczne (nianie) wymienione w art. 50 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Mimo to w Gminie nie występowały niezaspokojone potrzeby w tym zakresie. Stosownie do listy rodziców chętnych do złożenia wniosku o przyjęcie dziecka do Żłobka²⁰, jedynie 4 spośród 19 ujętych na niej osób zamieszkiwało na terenie Gminy, w tym 2 zgłosiło w styczniu 2016 r. chęć korzystania z opieki Żłobka od października 2016 r., a 2 od listopada 2016 r. Dzieci wszystkich rodziców zamieszkujących na terenie Gminy zostały przyjęte do Żłobka w deklarowanych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 61-66, 121, 148, 225, 400-401, 410)

4. W latach 2013-2016 (do 13 października) Gmina nie podejmowała działań promujących inne formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Wójt wyjaśniła, że próby zorganizowania innych form opieki dla najmłodszych mieszkańców Gminy zostaną podjęte w przypadku braku wolnych miejsc opieki instytucjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 400-403)

5. Z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej na terenie Gminy wynika, że w latach 2013-2016 (do 17 października) dokonano 257 nowych wpisów z wniosków o prowadzenie działalności gospodarczej, jednak Urząd nie posiadał danych dotyczących liczby nowych miejsc pracy zgłoszonych przez tych przedsiębiorców. Jednocześnie w ww. ewidencji dokonano 92 wpisy o zawieszeniu i wykreśleniu działalności.

(dowód: akta kontroli str. 447)

¹⁹ Rejestr żłobków i klubów dziecięcych prowadzony stosownie do wymogów art. 27 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

²⁰ Lista przesłana przez dyrektora Żłobka Skarbnikowi Gminy 28 września 2016 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

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

Gmina nie określiła zakresu potrzeb dotyczących opieki nad małymi dziećmi w dokumentach strategicznych. Liczba utworzonych miejsc w Żłobku w pełni zaspokajała potrzeby mieszkańców Gminy odnoszące się do opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku do lat 3, a niepełne wykorzystanie tych miejsc występowało jedynie w latach, w których zakończono inwestycje.

2. Realizacja programu *MALUCH*

1. W latach 2014-2016 (do 26 września) Wojewoda zawarł z Gminą pięć umów²¹ na wykonanie zadań związanych z realizacją programu *MALUCH*, przyznając Gminie dotację z budżetu państwa w łącznej wysokości ogółem 712 003 zł. Dotacja została przekazana i wykorzystana w łącznej wysokości 709 663 zł. Łączne koszty realizacji zadania w tym okresie, tj. funkcjonowania 20 miejsc opieki w Żłobku w 2014 r. i 35 miejsc w pozostałych latach, a także adaptacji poddasza budynku użytkowanego przez Żłobek w celu zwiększenia o 15 liczby miejsc w 2014 r. wyniosły 1 069 337 zł. Gmina nie uzyskała dotacji wnioskowanej w 2013 r. w wysokości 118 309 zł na wydatki bieżące Żłobka, które w ofercie przedłożonej Wojewodzie zaplanowano w łącznej wysokości 396 783 zł. Faktyczne koszty jednego miejsca w Żłobku w I półroczu 2014 r. wyniosły 11 808 zł a w II półroczu 2014 r. – 16 423 zł, w związku z realizowaniem w tym półroczu (i zakończeniem w listopadzie) inwestycji adaptacji budynku, w wyniku której zwiększono liczbę miejsc w Żłobku z 20 do 35. Z uwagi na większą liczbę miejsc faktyczne koszty jednego miejsca w 2015 r. były niższe o obu półroczach 2015 r. od poniesionych w 2014 r. i wyniosły, odpowiednio, 9 235 zł i 11 812 zł. W I półroczu 2016 r. koszty jednego miejsca w Żłobku wyniosły 9 942 zł.

(dowód: akta kontroli str. 73, 119-132, 451)

2. We wszystkich 3 umowach zawartych w 2014 r. z Wojewodą na dofinansowanie zadania własnego Gminy w ramach programu *MALUCH* ustalony został cel, dotyczący zapewnienia opieki dzieciom do lat 3, umożliwiając rodzicom i opiekunom tych dzieci podjęcie aktywności zawodowej. W jednej z tych umów (nr 14/M1/i/2014) ustalono ponadto, że efektem rzeczowym realizacji dotowanej inwestycji będzie adaptacja poddasza w Żłobku. Efekt w postaci utworzenia 15 nowych miejsc w Żłobku osiągnięto i od 1 grudnia 2014 r. Żłobek dysponował 35 miejscami.

Umowy o dofinansowanie ww. zadania, zawarte z Wojewodą w latach 2015-2016, zawierały także zapis o przeznaczeniu dotacji na dofinansowanie zadania własnego w ramach programu *MALUCH*, jednak ustalenia tych umów dotyczące celu nie zawierały określenia, że obejmuje on jeden z pięciu celów ww. resortowego programu, tj. umożliwienie rodzicom i opiekunom tych dzieci podjęcie aktywności zawodowej. Cel określony w tych umowach dotyczył zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki utworzonych przez Gminę, odpowiednio, do końca lat 2014 i 2015. W żadnej z umów ani w ofertach Gminy, stanowiących załączniki do nich, nie określono mierników realizacji celu umożliwienia rodzicom i opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 75, 84, 93, 106, 112, 163-164, 450)

3. Pracownicy Urzędu przeprowadzili w latach 2013-2015 po jednej kontroli Żłobka. W protokołach kontroli, przeprowadzonych w latach 2013-2014, opisano m.in. liczby rodziców, którzy wg dokumentacji dostępnej w Żłobku podjęli zatrudnienie, aktywnie poszukiwali pracy, a także liczby matek, którym po urlopie macierzyńskim umożliwiono powrót do pracy. W protokole kontroli z 2 lipca 2015 r. opisano umożliwienie powrotu do pracy po urlopie macierzyńskim matce tylko jednego dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 242-254)

Zakres kontroli żłobków prowadzonych przez Gminę, ustalony uchwałą nr VIII/58/11 Rady Gminy z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi o dziennymi opiekunami, nie obejmował obowiązku sprawdzania realizacji celu

²¹ Wymienionych w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia.

dotyczącego umożliwienia rodzicom i opiekunom dzieci podjęcie aktywności zawodowej. Ustalono w nim jedynie kontrolę warunków i jakości sprawowanej opieki.

(dowód: akta kontroli str. 242)

Wyjaśnienie Wójt zawierało m.in. stwierdzenie, że umowa nr 6/M2/2014 wskazywała cel dotyczący zapewnienia opieki dzieciom do lat 3, umożliwiając tym samym rodzicom lub ich opiekunom podjęcie aktywności zawodowej, lecz nie nakładała na Gminę obowiązku kontroli jego realizacji. Wszystkie pozostałe umowy nie wskazywały takiego celu, a sprawozdania przekazywane Wojewodzie, zawierające rozliczenie z zapewnienia funkcjonowania utworzonych miejsc opieki, przyjmowane były bez zastrzeżeń. Ponadto Wójt wyjaśniła, że w protokołach kontroli przeprowadzonych w Żłobku w latach 2013-2015 podano dane o podjęciu aktywności zawodowej tylko przez rodziców monitorowanych w związku z udziałem w programie POKL, którego zasady zawierały obowiązki w tym zakresie. Wójt zapowiedziała także, iż przy najbliższej kontroli zostanie przeprowadzona analiza monitorowania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 276-277, 279, 347, 400, 403)

W protokole kontroli Żłobka, przeprowadzonej przez pracowników Urzędu we wrześniu 2016 r. zapisano m.in., że Żłobek przed przyjęciem dziecka gromadzi informacje dotyczące aktywności zawodowej. Nie stanowi to jednak kryterium decydującego o przyjęciu do Żłobka, ponieważ wewnętrzne przepisy Żłobka, regulujące organizację pracy i zasady naboru do Żłobka, nie zawierają stosownych uregulowań, pozwalających na stałe monitorowanie aktywności zawodowej rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 349, 355)

W statucie Żłobka, nadanym uchwałą Rady Gminy²² ustalono warunki przyjmowania dzieci. Celem Żłobka wymienionym w statucie było zapewnienie dzieciom opieki, wszechstronnego rozwoju oraz wspomaganie rodziców/opiekunów w wychowaniu dziecka.

(dowód: akta kontroli str.260-263)

Faktyczna liczba dzieci objętych opieką Żłobka, wg stanów na koniec lat 2012 i 2014 (odpowiednio 10 i 20 dzieci) była niższa od liczby miejsc w Żłobku (odpowiednio 20 i 35 miejsc). Na koniec lat 2013 i 2015 oraz na koniec I półrocza 2016 r. Żłobek obejmował opieką większą liczbę dzieci (odpowiednio: 23, 44 i 43) niż posiadał miejsc (odpowiednio 20 w 2013 r. i po 35 miejsc w 2015 i 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 61, 73)

Wójt wyjaśniła, że Gmina uruchomiła w lutym 2012 pierwszy w okolicy Żłobek i podjęła działania zmierzające do uruchomienia kolejnej formy opieki nad dziećmi do lat 3, tj. dziennego opiekuna. W celu zachęcenia rodziców do zapisywania dzieci do Żłobka i dziennego opiekuna prowadzona była akcja promocyjna w szkołach i przedszkolach, wywieszanie ogłoszeń na tablicach ogłoszeń i na stronie internetowej Gminy. Wielokrotne ogłaszanie naboru do dziennych opiekunów, a także obniżenie ustalonej opłaty za tę formę opieki nad dziećmi nie przyniosło rezultatu. W wyniku sporego zainteresowania Żłobkiem Gmina zdecydowała się na zwiększenie w nim miejsc. Wójt stwierdziła także, że faktyczna liczba dzieci w Żłobku nie przekraczała liczby miejsc, co stwierdzały protokoły corocznych kontroli Żłobka.

Do wyjaśnienia Wójt dołączyła zestawienie frekwencji dzieci sporządzone przez dyrektora Żłobka. Z zestawienia tego wynika, że poziom uczestnictwa dzieci w zajęciach Żłobka wahał się w poszczególnych miesiącach lat 2013-2016 (do końca września) od 42% do 92%.

(dowód: akta kontroli str. 277, i 437 342)

Sprawdzenie zapewnienia przez Żłobek niezbędnej liczby opiekunów w wybranych dniach sprawowania opieki nad dziećmi, dokonane w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu we wrześniu 2016 r., nie wykazało przekroczeń liczby dzieci w grupach nadzorowanych przez opiekunów (ustalonych w art. 15 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3). W protokole zapisano jednak, że na etapie planowania nie można stwierdzić w sposób jednoznaczny, czy przez cały czas pobytu dziecka w Żłobku będzie

²² Uchwała nr XIV/128/2012 Rady Gminy Wieprz z 29 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Żłobka „Misiowy Zakątek” we Frydrychowicach.

miało ono zapewnioną należytą opiekę. Stosownie do ustaleń opisanych w protokole tej kontroli powierzchnie pomieszczeń Żłobka, przeznaczone na pobyt dzieci, były większe od najmniejszych wymaganych, mimo przekroczenia liczby dzieci przyjętych do Żłobka w stosunku liczby dzieci, do której przystosowano Żłobek według dokumentacji technicznej. Poza nieprawidłowością dotyczącą zaplanowania przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci kontrola Urzędu wykazała także 4 nieprawidłowości dotyczące: nieadekwatności zapisów regulaminu organizacyjnego do statutu, braku zasad i procedur przyjmowania, rozpatrywania i odrzucania wniosków o przyjęcie do Żłobka, nieprzestrzegania instrukcji kancelaryjnej w zakresie obiegu dokumentów, w tym m.in. kart zgłoszeń dzieci i list chętnych, a także nieustalania godzin pobytu dzieci w Żłobku, co nie pozwala na prawidłowe zaplanowanie harmonogramu pracy opiekunów.

(dowód: akta kontroli str. 349-356)

Wójt, wyjaśniając jakie działania zamierza podjąć w celu niedopuszczenia do powtarzania się nieprawidłowości opisanych w ww. protokole, stwierdziła że zobowiązała dyrektora Żłobka do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Żłobka 13 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 400-401, 404, 410)

W latach 2013-2016 (do 13 października) do Żłobka przyjęto łącznie 104 dzieci, w tym 62 dzieci, których jedno z rodziców podjęło aktywność zawodową. Stałą pracę posiadało oboje rodziców 67 dzieci przyjętych do Żłobka w ww. okresie, w tym: wszystkich pięciorga dzieci przyjętych w 2013 r., 15 dzieci przyjętych w 2014 r., 26 przyjętych w 2015 r. i 21 przyjętych do 23 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 405-409 i 453-460)

4. Urząd przesłał MUW rozliczenia końcowe dotacji otrzymanych w latach 2014-2015, a także corocznie w latach 2013-2016 sprawozdania z funkcjonowania Żłobka powstałego z udziałem programu *MALUCH*. Trzy porozumienia zawarte w 2011 r., w tym porozumienie nr 4/2011, dotyczące dotacji na adaptację budynku filii szkoły we Frydrychowicach z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie żłobka jako nowego miejsca opieki nad małymi dziećmi, zawierało zobowiązanie do utrzymania działalności instytucji i miejsc opieki powstałych w wyniku ww. porozumienia do 28 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 186-214)

5. Według umów zawartych przez Wojewodę z Gminą dotacja jest przeznaczona na dofinansowanie zadania własnego beneficjenta dotacji. Z list dzieci przesłanych przez dyrektora Żłobka do Urzędu wynika, że z opieki Żłobka w latach 2013-2016 (do września) korzystały także dzieci spoza terenu Gminy. Ich liczba w poszczególnych latach tego okresu wynosiła odpowiednio: 5, 16, 26 i 15. Wójt wystąpiła w 2014 r. do 5 sąsiednich gmin, na terenie których nie było żłobków, z propozycją zawarcia porozumienia o dofinansowanie przez te gminy opieki nad dziećmi zamieszkującymi na ich terenie, świadczonej przez Żłobek. Na pisma te tylko 2 gminy udzieliły odpowiedzi. Odmówiły one zawarcia proponowanych porozumień, a jedna z nich negatywne stanowisko uzasadniła brakiem ustawowej regulacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 215-241)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W wyniku realizacji zadań własnych i wykorzystania dotacji udzielonych m.in. w ramach programu *MALUCH* Gmina uzyskała planowany efekt tego programu, tj. umożliwiła wszystkim chętnym rodzicom i opiekunom dzieci w wieku do lat 3 możliwość podjęcia lub kontynuowania aktywności zawodowej. Obowiązki sprawozdawcze z zadań dotyczących opieki nad dziećmi do lat 3, dotowanych w ramach ww. programu, zrealizowano w sposób określony w umowach z Wojewodą.

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 Kontroli²³ 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

Andrzej Trybowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 (dalej: *ustawa o NIK*).