



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-09-01/2012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/106 – System opieki nad dziećmi do lat trzech
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze
Kontroler	Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82729 z dnia 3.10.2012 r.
Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp., ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Jabłoński, od 12.12.2011 r. Wojewoda Lubuski. Wcześniej tę funkcję pełniła Helena Hatka (29.11.2007 r. – 11.12.2011 r.)

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Wojewodę Lubuskiego resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech „Maluch”, zwanego dalej „programem”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. (zwany dalej „LUW” lub „Urzędem”) rzetelnie informował o możliwości uczestnictwa w programie, a następnie wnikliwie, obiektywnie i przy zastosowaniu obowiązujących wytycznych weryfikował oferty składane przez gminy, mając na uwadze by finansowane były wyłącznie zadania, które spełniały wszystkie wymogi merytoryczne i formalne.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż żadna z ofert pozytywnie zweryfikowanych przez pracowników LUW nie została w następnym etapie odrzucona przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), które dokonywało ostatecznej kwalifikacji przedsięwzięć finansowanych w ramach programu.

Urząd nałożone nań obowiązki realizował terminowo, m.in. przekazując w wyznaczonym czasie do MPiPS zestawienia ofert zakwalifikowanych do dofinansowania w poszczególnych edycjach programu, a następnie wnioski o przeniesienie środków z budżetu państwa do budżetu Wojewody Lubuskiego.

Treść podpisanych z gminami porozumień zawierała wszystkie niezbędne elementy i właściwie zabezpieczała kontrolę nad prawidłowym wydatkowaniem środków publicznych pochodzących z dotacji.

Wojewoda skutecznie egzekwował od gmin terminowe przedkładanie sprawozdań oraz innych informacji dotyczących przebiegu realizacji zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech Maluch

Opis stanu faktycznego

1. W związku z realizacją programu, w latach 2011-2012, do Urzędu wpłynęło łącznie 13 ofert od jednostek samorządu terytorialnego: 11 w 2011 r. (7 w I edycji i 4 w II edycji) oraz 2 w 2012 r. (wszystkie w I edycji).

[Dowód: akta kontroli str. 3-12]

W 2011 r. do LUW wpłynęły oferty dotyczące następujących przedsięwzięć:

W ramach I edycji:

- a) Budowa żłobka na potrzeby mieszkańców gminy Niegosławice,
- b) Poprawa jakości opieki nad dziećmi w wieku 1-3 lata na terenie gminy poprzez adaptację i wyposażenie pomieszczeń w Zespole Edukacyjnym w Skwierzynie w celu utworzenia klubu dziecięcego,
- c) Utworzenie oddziału żłobkowego w Miejskim Przedszkolu Nr 6 w Zielonej Górze,
- d) Utworzenie oddziału żłobkowego w Miejskim Przedszkolu Nr 22 „Kraina Ekoludków” w Zielonej Górze,
- e) Utworzenie oddziału żłobkowego w Zespole Edukacyjnym Nr 3 Miejskim Przedszkolu Nr 24 „Wesoła Żyrafa” w Zielonej Górze,
- f) Utworzenie oddziału żłobkowego w Miejskim Przedszkolu Nr 37 w Zielonej Górze,
- g) Utworzenie oddziału żłobkowego w Miejskim Przedszkolu Nr 39 „Słoneczko” w Zielonej Górze.

W ramach II edycji:

- h) Utworzenie grupy żłobkowej w Publicznym Przedszkolu nr 7 w Świebodzinie,
- i) Utworzenie żłobka na terenie gminy Szprotawa,
- j) Adaptacja i wyposażenie budynku z przeznaczeniem na żłobek w Żaganiu,
- k) Budowa żłobka na potrzeby mieszkańców gminy Niegosławice.

Z kolei w 2012 r. do LUW wpłynęły następujące oferty:

- l) Adaptacja i wyposażenie pomieszczeń w Przedszkolu Miejskim nr 4 w Kostrzynie nad Odrą celem utworzenia żłobka (projekt dwuetapowy 2012-2013),
- m) Adaptacja i wyposażenie pomieszczeń dla dzieci do lat 3, z uwzględnieniem potrzeb dzieci niepełnosprawnych, w Żłobku Miejskim Nr 3 w Gorzowie Wlkp.

[Dowód: akta kontroli str. 3-12]

Wszystkie oferty wpłynęły w terminie, przy czym część ofert (5 z 13) było niekompletnych lub zawierało błędne dane. W związku z powyższym, pracownicy LUW sporządzili pisemne uwagi do przedłożonych ofert, wyznaczając wnioskodawcom czas na ich uzupełnienie bądź korektę.

[Dowód: akta kontroli str. 13-41]

Urząd rzetelnie informował o programie, m.in. zamieszczając w latach 2011-2012 na swoich stronach internetowych łącznie kilkadziesiąt artykułów, notatek lub ogłoszeń:

- o możliwości składania wniosków na dofinansowanie działalności żłobków i innych instytucji, które opiekują się dziećmi do lat trzech (w tym kilkakrotnie zamieszczając wzór oferty jednostki samorządu terytorialnego),
- o przebiegu realizacji programu w województwie lubuskim, z uwzględnieniem inwestycji prowadzonych przez poszczególne gminy, oraz
- o zasadach finansowania przedsięwzięć w ramach programu.

[Dowód: akta kontroli str. 42-43]

2. W Urzędzie, w wyniku analizy złożonych przez gminy ofert, nie odrzucono żadnej z nich. Z kolei żadna z ofert przekazanych Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (dalej jako MPiPS) przez LUW również nie została odrzucona.

[Dowód: akta kontroli str. 3-12, 44-49]

Zestawienia ofert zakwalifikowanych przez LUW do dofinansowania przekazano MPiPS w następujących terminach: 29.04.2011 r. (I edycja), 4.07.2011 r. (II edycja I tura), 28.07.2011 r. (II edycja II tura), 22.08.2011 r. (II edycja III tura), 13.04.2012 r. (I edycja I tura), tj. zgodnie z harmonogramami ujętymi w ogłoszeniach.

[Dowód: akta kontroli str. 3-12, 50-56, 81-95]

W celu oceny wniosków Wojewoda Lubuski powołał zespół do spraw obsługi programu, w skład którego weszli przedstawiciele Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi oraz Wydziału Polityki Społecznej LUW. Na czele zespołu stała dyrektorka Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW Sabina Ren.

Do innych zadań zespołu należało m.in. przekazywanie zakwalifikowanych ofert do MPiPS, obsługa wniosków o płatność, przekazywanie środków do gmin, analiza sprawozdań z realizacji programu, rozliczenie dotacji, przekazanie do MPiPS sprawozdania wojewódzkiego z realizacji programu i kontrola realizacji programu.

[Dowód: akta kontroli str. 102-103]

Urząd, dokonując weryfikacji przedłożonych ofert, ściśle przestrzegał wytycznych sformułowanych przez MPiPS¹. Pracownicy Urzędu w odniesieniu do każdej przedłożonej oferty tworzyli i wypełniali karty ocen ofert konkursowych, w których odnotowano m.in. fakt spełnienia kryteriów formalnych (terminowość złożenia oferty, jej kompletność, złożenie pod ofertą podpisu przez upoważnionego przedstawiciela gminy) oraz merytorycznych (prawidłowość przyjętego zakresu przedsięwzięcia i harmonogramu realizacji zadania, sporządzenie kalkulacji kosztów oraz szczegółowego opisu pozycji budżetu na realizację przedsięwzięcia, ewaluacja sposobu wykorzystania przez gminę wcześniej udzielonych dotacji z budżetu państwa).

W wyniku powyższej analizy LUW pozytywnie zweryfikował wszystkie przedłożone oferty.

[Dowód: akta kontroli str. 13-41, 50-103]

LUW, po przeprowadzeniu formalnej i merytorycznej oceny ofert, przekazał MPiPS syntetyczne informacje o ofertach (według uprzednio przygotowanego wzoru), będące podstawą do dokonania przez MPiPS ostatecznej rekomendacji projektów (rozdział V programu), m.in. takich jak szacowane przez gminę niezaspokojenie

¹ Opisanych w ogłoszeniach konkursowych, resortowym programie „Maluch” (wersja na 2011 oraz 2012 r.) oraz regulaminie konkursu sformułowanym w 2012 r.

zapotrzebowania na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech czy dochody gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

[Dowód: akta kontroli str. 57-68, 71-80, 89, 104]

3. Spośród 13 projektów, które zostały zatwierdzone do wykonania w ramach programu, ostatecznie przystąpiono do realizacji 7 (zawierając tyleż porozumień), z czego 5 w 2011 r. (gminy Niegosławice, Skwierzyna, Szprotawa, Świebodzin i Żagań) oraz 2 w 2012 r. (Miasto Gorzów Wlkp., gmina Kostrzyn nad Odrą).

Przyczyny niepodpisania porozumień na realizację 6 projektów były następujące:

- ✓ Miasto Zielona Góra odstąpiło od zawarcia porozumień (zadania opisane w pkt. 1 pod pozycjami c, d, e, f oraz g) z uwagi na to, że po dokonanych analizach wnioskodawca stwierdził istnienie przeszkód prawnych uniemożliwiających utworzenie oddziałów żłobkowych w przedszkolach miejskich², a także z uwagi na krótki termin realizacji zadań, skutkujący niemożnością dochowania przewidzianych prawem procedur o udzielenie zamówień publicznych; rezygnację z zawarcia porozumień gmina uzasadniła również brakiem pewności czy uda się dochować zapisanego w porozumieniach obowiązku utrzymania działalności oddziałów żłobkowych nieprzerwanie przez okres 5 lat, co dodatkowo, *biorąc pod uwagę uwarunkowania demograficzne, może być niekorzystne dla Miasta*;
- ✓ gmina Niegosławice (zadanie opisane pod pozycją a) zrezygnowała z podpisania porozumienia z uwagi na niemożność zakończenia prac w wymaganym terminie (duży zakres prac budowlanych przypadający na okres jesienno-zimowy); gmina ostatecznie podpisała porozumienie w 2011 r., składając nową ofertę w ramach II edycji programu.

Spośród 7 zawartych porozumień, 2 zostały rozwiązane przez gminy:

- ✓ gmina Niegosławice (pozycja k, porozumienie z 2011 r.) – z uwagi na niemożność sfinansowania inwestycji w 2011 r. (gmina nie wystąpiła o wypłatę dotacji), oraz
- ✓ gmina Kostrzyn nad Odrą (pozycja l, porozumienie z 2012 r.) – w związku z niemożnością wyłonienia wykonawcy zadania i zrealizowania przedsięwzięcia w okresie wakacyjnym (gmina nie wystąpiła o wypłatę dotacji).

[Dowód: akta kontroli str. 105-128, 167-168]

Treść porozumień zawartych z gminami, po wprowadzeniu pewnych modyfikacji, odpowiadała wzorowi porozumienia sporządzonego przez MPiPS, który stanowił załącznik do ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w 2011 r.

W treści porozumień zawarto następujące elementy:

- określenie stron porozumienia oraz daty jego zawarcia,
- przedmiot porozumienia oraz podstawa prawna udzielenia dotacji,
- kwota dotacji oraz kwota wkładu własnego gminy,
- warunki wypłaty dotacji,

² W dniu 2.08.2011 r. LUW wystąpił do MPiPS z pytaniem prawnym, czy w świetle obowiązujących przepisów możliwe jest tworzenie oddziałów żłobkowych w przedszkolach. Zgodnie z odpowiedzią Ministerstwa, nadesłaną do Urzędu 8.08.2011 r., takie przeszkody nie istnieją, zatem *żłobki i kluby dziecięce mogą funkcjonować zarówno w budynkach w całości zajmowanych przez te instytucje, jak i w budynkach, w których funkcjonują także lokale o innym przeznaczeniu, w tym także oświatowym.*

- wskazanie obowiązków gminy, w tym m.in. obowiązku poddania się kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji,
- termin realizacji zadania,
- wskazanie okoliczności, w jakich gmina jest zobowiązana do zwrotu dotacji.

[Dowód: akta kontroli str. 50-52, 105-124, 129-133]

W programie oraz w ogłoszeniach konkursowych nie wskazano terminu w jakim powinny być zawarte porozumienia z gminami.

Uwzględniając wszystkie zawarte w latach 2011-2012 przez LUW porozumienia w ramach programu, czas pomiędzy publikacją na stronach MPiPS list ofert zakwalifikowanych do dofinansowania a podpisaniem porozumień z gminami mieścił się w przedziale od 29 do 68 dni, przy czym średnio okres ten wyniósł 56 dni.

Urząd przed zawarciem porozumień (a po publikacji list) musiał uzyskać pozytywne odpowiedzi na wnioski skierowane do MPiPS o przeniesienie środków z dotacji celowej z budżetu państwa do budżetu Wojewody Lubuskiego, a następnie na wnioski skierowane do Ministerstwa Finansów o uruchomienie środków rezerwy celowej i zwiększenie wydatków w budżecie Wojewody, a ponadto uzyskać od gmin oświadczenia o przyjęciu dotacji celowej oraz uaktualnione harmonogramy i kosztorysy realizacji zadań.

Analiza tego procesu oraz czasu przeznaczonego na realizację poszczególnych jego etapów prowadzi do wniosku, że Urząd podejmował działania w powyższym zakresie bez zbędnej zwłoki, w terminach wskazanych przez MPiPS.

[Dowód: akta kontroli str. 50-99, 134-166]

4. Na realizację programu „Maluch” w województwie lubuskim w okresie do 20.11.2012 r. wydatkowano łącznie kwotę 823.751,99 zł (wyłącznie zadania zakończone i rozliczone), z czego kwota 481.737,21 zł stanowiła dotację z budżetu państwa (88.268,67 zł – dotacja celowa na realizację zadań bieżących, 393.468,54 zł – dotacja celowa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych).

Biorąc pod uwagę strukturę ww. wydatków, 58,5%³ środków pochodziło z dotacji z budżetu państwa, zaś pozostałe 41,5% to środki własne gmin. Innych źródeł finansowania programu, w tym publicznych lub niepublicznych, nie odnotowano.

W wyniku realizacji programu utworzono 138 nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech (co odpowiadało zobowiązaniom zapisanym w ofertach gmin). W ramach programu w województwie lubuskim (do dnia 20.11.2012 r.) utworzono dwa nowe żłobki, jedną grupę żłobkową przy publicznym przedszkolu oraz jeden klub dziecięcy; każda z tych inwestycji polegała na remoncie, adaptacji i wyposażeniu już istniejących pomieszczeń lub budynków.

Ponadto, aktualnie realizowana jest jedna inwestycja polegająca na adaptacji i wyposażeniu pomieszczeń, z uwzględnieniem potrzeb dzieci niepełnosprawnych w żłobku miejskim w Gorzowie Wlkp. (porozumienie z 19.06.2012 r., dotacja celowa w wysokości 144,0 tys. zł, termin realizacji zadania – 15.12.2012 r.).

³ Program przewidywał, iż udział budżetu państwa w dofinansowaniu złożonej oferty wynosi nie więcej niż 50% wartości kosztów realizacji zadania, przy czym w przypadku instytucji zapewniających opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi lub wymagającymi szczególnej opieki udział ten może wzrosnąć do 70% (tego typu inwestycję zrealizowała gmina Szprotawa – 66,6% stanowiły środki pochodzące z dotacji).

[Dowód: akta kontroli str. 65-68, 105-124, 186-230]

5. Stosownie do porozumień zawartych z gminami (oraz zapisów programu), były one zobowiązane do sporządzenia następujących sprawozdań:

- ✓ z rzeczowej realizacji zadania, które powinny być dostarczone do LUW w ciągu 30 dni od dnia zakończenia zadania;
- ✓ rocznych, z funkcjonowania instytucji dofinansowanej z dotacji, które powinny być dostarczone do LUW w terminie do 31 stycznia każdego roku za rok ubiegły.

Wzory tych sprawozdań zostały określone w załącznikach do ogłoszeń o konkursach.

[Dowód: akta kontroli str. 52, 55, 64, 70, 80, 109-110]

Wojewoda Lubuski wyegzekwował od gmin terminowe przedłożenie sprawozdań – wszystkie 4 gminy (Skwierzyna, Szprotawa, Świebodzin, Żagań), które zakończyły inwestycje, w terminie, tj. do 31.01.2012 r., złożyły sprawozdania z realizacji zadania. Sprawozdania te zostały sporządzone na obowiązującym wzorze, uwzględniającym zarówno dane dotyczące rzeczowej, jak i finansowej realizacji zadania, a także zestawienie faktur oraz kosztorysy. Ponadto, gmina Skwierzyna, która uruchomiła sfinansowaną w ramach programu placówkę 1.09.2011 r., w styczniu 2012 r. złożyła dodatkowo sprawozdanie z funkcjonowania instytucji.

Na mocy porozumień (§5 ust. 2), w przypadku gdy termin uruchomienia klubu dziecięcego/żłobka przypadał na czas po złożeniu sprawozdania z rzeczowej realizacji zadania, gminy były zobowiązane do uzupełnienia ww. sprawozdań o tę informację. Wszystkie gminy, których to dotyczyło, wywiązały się z powyższego obowiązku.

[Dowód: akta kontroli str. 109, 186-226]

Pracownicy LUW sprawdzali prawidłowość wykorzystania dotacji przekazanych gminom na realizację programu oraz weryfikowali dane zawarte w sprawozdaniach sporządzonych przez gminy. W okresie listopad 2011 r. – wrzesień 2012 r. przeprowadzono w gminach⁴ kontrole przebiegu realizacji zadań, m.in. poprzez sprawdzenie oryginałów faktur, wyciągów bankowych oraz protokołów odbioru robót potwierdzających wydatkowanie środków oraz wykonanie prac, oględziny zakończonych inwestycji, sprawdzenie zastosowania procedur zamówień publicznych. W wyniku powyższych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, potwierdzając tym samym właściwą realizację zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 169-185]

Stosownie do wymogów programu, Wojewoda Lubuski przekazał do MPiPS sprawozdanie wojewódzkie z jego realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 231-232]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

⁴ Wszystkich z wyjątkiem Miasta Gorzów Wlkp., które w czasie prowadzenia kontroli NIK w dalszym ciągu realizowało inwestycję współfinansowaną środkami programu.

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 o NIK 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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia

Kontroler:

Norbert Serafin
doradca ekonomiczny

.....

Podpis

Dyrektor
Delegatury NIK w Zielonej Górze
Włodzimierz Stobrawa

.....

Podpis

