



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPS.410.005.04.2015
P/15/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/045 – Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa. Okres objęty kontrolą: czerwiec 2014 r. - październik 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anna Żarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97568 z dnia 22 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5; 00-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od dnia 16 listopada 2015 r. Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej do dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5, 1784)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Minister Pracy i Polityki Społecznej zapewnił sprawną realizację zadań w zakresie przygotowania i wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny², jednak działania na rzecz podnoszenia jej skuteczności i efektywności, jako instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych, były zdaniem NIK niewystarczające.

NIK oceniła jako celowe i prawidłowe działania Ministra podejmowane na etapie przygotowania i wdrożenia nowego instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych w postaci ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. Minister zapewnił konsultacje społeczne, produkcję i personalizację blankietów Kart oraz ich dystrybucję, jak również podjął działania związane z wdrożeniem systemu teleinformatycznego, za pomocą którego wykonywane są czynności związane z realizacją ustawy o KDR. Od początku funkcjonowania programu, tj. od 16 czerwca 2014 r. Minister lub upoważnieni przez niego Wojewodowie zawarli prawie 1.000 umów z partnerami KDR oferując rodzinom wielodzietnym ulgi/zniżki w ponad 10.000 lokalizacji na terenie całego kraju. Na bieżąco umieszczano na stronie internetowej Ministerstwa wykaz podmiotów i instytucji będących partnerami ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny wraz z wysokością przysługujących ulg. Minister cyklicznie monitorował wykorzystanie limitów wydatków na realizację zadań wynikających z ustawy. W okresie objętym kontrolą do ogólnopolskiego programu KDR przystąpiło – dzięki uprawnieniom wynikającym z ustawy oraz z ww. umów – ponad 1,3 mln członków rodzin wielodzietnych zainteresowanych oferowanymi uprawnieniami, tj. 38,2% osób uprawnionych³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (zwanego dalej rozporządzeniem) Dz. U. poz. 755 ze zm., wprowadzonego na podstawie uchwały nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M. P. poz. 430). Od 1 stycznia 2015 r. program jest realizowany na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (zwanej dalej ustawą o KDR) Dz. U. poz. 1863.

³ Według danych GUS NSP 2011: liczba rodzin wielodzietnych (z 3 i więcej dzieci do 24 r.ż. na utrzymaniu) wynosiła 626,8 tys. rodzin, obejmujących 3,4 mln osób, w tym 1,2 mln rodziców.

Należy jednak zauważyć, że Minister, na etapie przygotowania projektów rozwiązań prawnych, nie przeprowadził badań wśród rodzin wielodzietnych, które umożliwiłyby zdiagnozowanie ich potrzeb oraz zaprojektowanie systemu ulg i zniżek optymalnego z punktu widzenia zakładanego celu ich wprowadzenia, tj. bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych, kreowania pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. W Ocenie Skutków Regulacji⁴ projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r., jednak Rząd nie uwzględnił środków na ten cel w budżecie Ministerstwa na 2016 r. Zdaniem NIK, na potrzebę przeprowadzenia badań w zakresie poziomu satysfakcji beneficjentów ogólnopolskiej KDR z wprowadzonych rozwiązań oraz działań ewaluacyjnych służących ustaleniu, które z funkcjonujących instrumentów wsparcia są najbardziej efektywne i oczekiwane przez rodziny wielodzietne, wskazuje niskie wykorzystanie zaplanowanych na realizację zadań związanych z KDR środków (21%) oraz fakt, że mniej niż połowa uprawnionych przystąpiła do udziału w programie.

W odniesieniu do wydatków budżetu państwa na realizację programu nie badano również całościowo faktycznych korzyści uzyskanych w związku z ustawowymi uprawnieniami przez rodziny wielodzietne w kontekście założonych celów, co uniemożliwia zapewnienie realizacji zasady wynikającej z ustawy o finansach publicznych⁵, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Cel wprowadzenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz identyfikacja potrzeb rodzin wielodzietnych

Opis stanu
faktycznego

Z danych GUS wynika, że w 2011 r. liczba rodzin wielodzietnych z trójką i więcej dzieci do 24 roku życia na utrzymaniu wynosiła 626,8 tys. rodzin, obejmujących 3,4 mln osób, w tym 1,2 mln rodziców⁶.

1. Karta Dużej Rodziny wprowadzona najpierw przez rządowy program dla rodzin wielodzietnych, a od 1 stycznia 2015 r. w postaci aktu prawnego rangi ustawy, jest jednym z rozwiązań polityki rodzinnej w Polsce, dzięki któremu rodziny z co najmniej trójką dzieci mają prawo do ulg, zniżek i zwolnień z opłat za korzystanie z wybranych usług i przy zakupach towarów i usług u sprzedawców oraz usługodawców, którzy włączyli się w ten program. Celem wprowadzenia Karty Dużej Rodziny było bezpośrednie wsparcie rodzin wielodzietnych, kreowanie pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. Karta powinna wpływać na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zarówno od strony obniżania kosztów dostępu do części usług, jak i w sferze społecznej⁷.

2. MPiPS poprzedził przygotowanie i wdrożenie Karty Dużej Rodziny wykonaniem analiz w zakresie:

- rozwiązań wprowadzonych na poziomie samorządowym,
- rozwiązań prawnych wprowadzonych w innych krajach Unii Europejskiej,
- ubóstwa rodzin wielodzietnych w Polsce,
- możliwości prawnych i finansowych udzielenia wsparcia rodzinom wielodzietnym przez inne resorty.

Przeprowadzone analizy nie obejmowały bezpośredniego badania potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych. Na bazie doświadczeń samorządów posiadających lokalną KDR

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

⁵ Art.44 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

⁶ www.stat.gov.pl

⁷ Z uzasadnienia do uchwały nr 85 Rady nr 85 Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.

zidentyfikowano najczęściej występujące kategorie, na które rodzinom wielodzietnym oferowane były zniżki w ramach kart lokalnych. Najczęściej występującymi benefitami były zniżki m. in.:

- na bilety wstępu do różnego rodzaju ośrodków kultury (domy kultury, muzea, galerie itp.),
- oferowane przez podmioty komercyjne,
- na bilety wstępu do ośrodków sportowych (basen, lodowisko),
- na przejazdy komunikacyjne.

W wykonanej ekspertyzie dotyczącej propozycji wprowadzenia Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny⁸, której część została przytoczona w ocenie skutków regulacji do projektu uchwały w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, a następnie w projekcie ustawy o Karcie Dużej Rodziny, wskazano m.in. rodzaje możliwych do wprowadzenia ulg, korzyści z programu, informację o rozwiązaniach z innych krajów, jak również źródła finansowania. Propozycja w zakresie ulg dotyczyła wprowadzenia ulg dla rodzin wielodzietnych w zakresie transportu, sportu i kultury, jako mechanizmu wspierającego inicjatywy samorządowe. Projekt instrumentu poddano konsultacjom społecznym. Kształt ulg na poziomie ustawowym był efektem prac głównie pomiędzy resortami pracy i polityki społecznej, środowiska, infrastruktury i rozwoju, spraw wewnętrznych, finansów oraz bazował na rozwiązaniach wprowadzonych w innych krajach Unii Europejskiej⁹. Założono, że do programu będą mogły przystąpić podmioty inne, niż instytucje podległe właściwym ministrom, w tym podmioty niepubliczne, które w ramach prowadzonej działalności zapewnią rodzinom wielodzietnym korzystniejszy od ogólnie obowiązującego dostęp do dóbr i usług w branżach najbardziej oczekiwanych przez rodziny, tj. spożywczej, odzieżowej, energetycznej, paliwowej, finansowej i ubezpieczeniowej, telekomunikacyjnej, medycznej i edukacyjnej. Uprawnienia przyznawane były poprzez podpisanie umowy z ministrem właściwym do spraw rodziny lub przez upoważnionych wojewodów¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 120-282; 330-898; 1246-1261; 1292-1331)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na etapie prac nad projektem ustawy o Karcie Dużej Rodziny Minister nie przeprowadzał badań wśród rodzin wielodzietnych w zakresie ich potrzeb i oczekiwań. Uwzględniono natomiast m. in. sugestie zawarte w pismach od obywateli oraz gmin dotyczące głównie technicznej obsługi KDR.

2. Zakres i skala ulg dla rodzin wielodzietnych

Opis stanu
faktycznego

Od początku funkcjonowania Karty do końca października 2015 r. wydano łącznie 1.387 tys. Kart, tj. 38,2% liczby osób uprawnionych (do końca 2014 r. wydano 621 tys. Kart).

Karta Dużej Rodziny wprowadziła dla rodzin wielodzietnych następujące ulgi ustawowe:

- na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego¹¹ - 37% zniżki dla rodziców na bilet jednorazowy oraz 49% na bilet miesięczny;
- możliwość bezpłatnego wejścia na teren parków narodowych¹²;
- w opłacie paszportowej¹³ – w przypadku dzieci 75%, w przypadku rodziców i małżonków rodziców 50%,
- zwolnienie z opłaty skarbowej¹⁴ za odpisy aktów stanu cywilnego potrzebnych przy staraniu się o KDR oraz za inne zaświadczenia wydawane w sprawach KDR.

⁸ Dr Łukasz Hardt „Propozycja wprowadzenia Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny”.

⁹ W zakresie ulg w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego wzorowano się na Francji, Belgii i Hiszpanii, w zakresie ulgowych wejść do parków na Paryżu.

¹⁰ Na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Wojewodą.

¹¹ Art. 32 ustawy o KDR

¹² Art. 33 ustawy o KDR.

¹³ Art. 34 ustawy o KDR.

¹⁴ Art. 35 ustawy o KDR.

Minister pozyskuje co kwartał informacje o stopniu wykorzystania tych ulg przez rodziny wielodzietne z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, ze względu na fakt, że uprawnienia dla rodziców i małżonków rodziców do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego powodują wydatki budżetu państwa.

W okresie od stycznia do sierpnia 2015 r., zgodnie z przedkładanymi do MliR przez uprawnionych przewoźników kolejowych rozliczeniami dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich, kwota udzielonych ulg ustawowych dla rodziców oraz małżonków rodziców – członków rodzin wielodzietnych posiadających ważną KDR wyniosła 4.645,3 tys. zł, a liczba przewiezionych pasażerów z uwzględnieniem tych ulg wyniosła 1.279,3 tys. osób.

W zakresie pozostałych ulg, tj. w opłacie paszportowej oraz wejść do parków narodowych Minister nie przedstawił danych uzasadniając, że ulgi te nie powodują wydatków budżetu państwa, lecz zmniejszenie przychodów.

W okresie od stycznia do września 2015 r., według informacji przedstawionej w związku z kontrolą NIK przez Ministra Środowiska, parki narodowe odwiedziło 61,7 tys. posiadaczy KDR (małopolska 44,8 tys. osób, podkarpackie 12,6 tys. osób, świętokrzyskie 3,1 tys. osób), a kwota zmniejszenia przychodów parków narodowych z tytułu ulg wyniosła 244,3 tys. zł (małopolska 163,1 tys. zł, podkarpackie 63,1 tys. zł, świętokrzyskie 14,2 tys. zł). Według informacji przedstawionej w związku z kontrolą NIK przez MSW, wydano łącznie 30,2 tys. dokumentów paszportowych osobom z rodzin wielodzietnych, a kwota ulg wyniosła 1.102 tys. zł (zmniejszenie dochodów w części 85 – budżety wojewodów).

W badanym okresie zawarto ogółem 999 umów z partnerami Karty Dużej Rodziny (2014 r. – 495; do 30 września 2015 r. – 504), w tym Minister - 163 umowy¹⁵ (2014 r. – 109, do 30 września 2015 r. – 54), Wojewodowie¹⁶ – 836 (2014 r. – 386, do 30 września 2015 r. – 450). Wojewodowie zawierali umowy na podstawie porozumień zawartych z Ministrem Pracy. Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umowy oraz rozwiązania zawartej umowy przez Ministra. Natomiast Wojewodowie odmówili zawarcia umowy w ośmiu przypadkach (w 2014 r. – 7, do 30 września 2015 r. – 1) oraz w jednym przypadku rozwiązano zawartą umowę (2014 r. – 0, do 30 września 2015 r. – 1). W pięciu przypadkach rozwiązanie umowy nastąpiło przez partnera KDR (2014 r. – 0, do 30 września 2015 r. – 5). Organizacje pozarządowe¹⁷ nie zawierały umów z partnerami KDR, gdyż Minister nie ogłaszał konkursu na rzecz wyłonienia organizacji pozarządowej, która w jego imieniu zajmowałaby się podpisywaniem umów. Od 9 grudnia 2014 r. zadania w zakresie pozyskiwania partnerów, weryfikacji i oceniania składanych ofert, negocjowania umów oraz zapewnienia ich realizacji, prowadzi Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL). Głównymi przesłankami przekazania zadań były braki kadrowe oraz brak doświadczenia pracowników MPiPS w prowadzeniu negocjacji z podmiotami gospodarczymi.

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów (2014 r. – 13; 2015 r. – 7), tj. 12% umów zawartych przez Ministra. Każda oferta zawierała wykaz ulg/zniżek proponowanych przez podmiot przystępujący do programu, które następnie były weryfikowane pod kątem:

- konkurencyjności (porównanie zaproponowanych warunków w ramach KDR z ofertami innych podmiotów działającymi w określonej branży),
- łączenia oferty z innymi upustami (zniżkami) lub innymi promocjami,
- zasięgu dostępności oferty,
- stopnia działania podmiotu w sferze potrzeb rodzin wielodzietnych,
- sprzyjania wizerunkowi podmiotu promocji KDR,
- przejrzystości, przystępności, kompleksowości i dostępności proponowanej zniżki,

¹⁵ W tym 24 jednostki zgłoszone przez inne resorty (Ministerstwo Finansów – urzędy skarbowe, Ministerstwo Sportu i Turystyki – Centralne Ośrodki Sportu, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – ośrodki Ochotniczych Hufców Pracy, Kancelaria Prezydenta RP – rezydencje Prezydenta RP).

¹⁶ Art. 24 ust. 3 ustawy o KDR stanowi, że umowy mogą zawierać wojewodowie na podstawie porozumienia zawartego z ministrem właściwym do spraw rodziny.

¹⁷ Art. 24 ust. 4 ustawy o KDR stanowi, że minister właściwy do spraw rodziny może zlecić, w drodze konkursu ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, 1138 i 1146), zawieranie umów organizacjom pozarządowym prowadzącym przez okres co najmniej trzech lat działalność na rzecz rodzin wielodzietnych, mającym co najmniej jedną terenową jednostkę organizacyjną w każdym województwie.

- wpływu na sytuację ekonomiczną rodziny (oszczędności w skali miesiąca/ roku/ okazjonalnie),
- możliwości korzystania z oferowanego przywileju przez każdego członka rodziny wielodzietnej z osobna, czy też warunkiem jest grupowe korzystanie z Karty,
- proporcjonalności oferty firmy do korzyści, które zapewnia program KDR.

Wyniki weryfikacji każdorazowo zamieszczane były w formularzu oceny oferty, lecz nie obejmowały określenia, czy i w jakim zakresie, proponowana przez podmiot przystępujący do KDR ulga/zniżka, będzie realizowała cele KDR, tj. wsparcie i poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci z tych rodzin.

Umowy poddane kontroli zawierały elementy określone w § 21 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych oraz w art. 24 ust. 1 ustawy o KDR, tj. strony umowy, uprawnienia przysługujące na podstawie Karty, zasady i warunki rozwiązania umowy oraz okres, na jaki jest zawierana umowa. Umowy podpisywał Minister Pracy i Polityki Społecznej lub Podsekretarz Stanu w MPiPS, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa.

Wykaz partnerów KDR podlega bieżącej aktualizacji na stronie internetowej¹⁸ i był on zgodny z wykazem umów przedstawionych do kontroli na dzień 30 września 2015 r.

W ramach zawartych umów posiadacze ogólnopolskiej KDR według stanu na dzień 30 września 2015 r. mogli korzystać z przysługujących im uprawnień w 10.327 lokalizacjach na terenie całego kraju w następujących kategoriach ulg/zniżek:

1. art. przemysłowe (art. motoryzacyjne, chemia gospodarcza, RTV/AGD) – 115 lokalizacji¹⁹; wymiar poszczególnych ulg wynosi od 2% (podkarpackie) do 30% (podkarpackie, kujawsko-pomorskie);
2. edukacja (korepetycje, książki, przedszkola, przybory szkolne, szkolenia, szkoły, żłobki) – 699 lokalizacji; wymiar poszczególnych ulg od 3% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, śląskie, wielkopolskie) do 100% (mazowieckie, pomorskie);
3. kultura (filharmonie, galerie sztuki, kina, muzea, opera, ośrodki kultury, teatr) – 309 lokalizacji; wymiar poszczególnych ulg od 5% (mazowieckie, podlaskie) do 100% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, warmińsko-mazurskie);
4. łączność (telekomunikacja) – 1.608 lokalizacji; wymiar ulg w zależności od operatora od 20 do 40%;
5. mieszkanie (eksploatacja, wyposażenie) – 79 lokalizacji²⁰; wymiar poszczególnych ulg od 1% (opolskie) do 100% (dolnośląskie, małopolskie);
6. odzież i obuwie (dla dzieci i dorosłych) – 331 lokalizacji; wymiar poszczególnych ulg od 3% (opolskie) do 25% (mazowieckie);
7. sport, rekreacja, turystyka (art. sportowe, biura podróży, ogrody zoologiczne i botaniczne, ośrodki sportu i rekreacji, ośrodki wypoczynkowe, parki narodowe, usługi sportowe) – 418 lokalizacji; wymiar poszczególnych ulg od 3% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, zachodnio-pomorskie) do 100% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodnio-pomorskie);

¹⁸ <https://rodzina.gov.pl/duza-rodzina/partnerzy-karty-duzej-rodziny>.

¹⁹ Za wyjątkiem województw lubuskiego, opolskiego i zachodnio-pomorskiego, w których nie podpisano umów z podmiotami oferującymi uprawnienia w tej kategorii.

²⁰ Za wyjątkiem województwa podlaskiego, w którym nie podpisano umów z podmiotami oferującymi uprawnienia w tej kategorii.

8. transport (bus, kolej, komunikacja miejska, samolot, stacje paliw) – 1.875 lokalizacji; wymiar poszczególnych ulg od 5% (dolnośląskie, wielkopolskie) do 100% (kujawsko-pomorskie, małopolskie, opolskie);
9. usługi (finansowe, fryzjersko-kosmetyczne, motoryzacyjne, naprawcze, ogrodnictwo, prawnicze, rachunkowo-księgowe, remontowo-budowlane, sprzątające, tłumacz, ubezpieczeniowe) – 4.183 lokalizacje; wymiar poszczególnych ulg od 3% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie) do 100% (we wszystkich województwach);
10. usługi na odległość (sklepy internetowe) – 29 lokalizacji²¹; wymiar poszczególnych ulg od 2% (dolnośląskie) do 100% (mazowieckie);
11. zdrowie (usługi medyczne, wyroby medyczne) – 239 lokalizacji; wymiar poszczególnych ulg od 5% (kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie, śląskie) do 100% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie);
12. żywność (bary, kawiarnie, restauracje, sklepy) – 442 lokalizacje; wymiar poszczególnych ulg w skali kraju od 2% (mazowieckie) do 30% (wielkopolskie).

Do ogólnopolskiego programu KDR swój akces zgłosiły apteki zrzeszone w Związku Pracodawców Aptecznych PharmaNET, jednak ze względu na wprowadzony od 1 stycznia 2012 r. zakaz reklamy aptek i ich działalności²², w ocenie Ministerstwa Zdrowia, jak również Głównego Inspektora Farmaceutycznego, udział aptek w KDR mógł mieć znamiona zakazanej reklamy.

Do udziału w programie KDR firmy zapraszane były poprzez kontakt telefoniczny, wysyłkę drogą pocztową (ponad 300 firm) oraz mailową. Wiele podmiotów zgłasza chęć przystąpienia do programu z własnej inicjatywy. Informacje o możliwości przystąpienia do KDR umieszczane są na stronach internetowych Ministerstwa oraz rozpowszechniane wśród organizacji biznesowych. Minister Pracy wraz ze startem programu skierował pisma do reprezentatywnych organizacji pracodawców z zaproszeniem do współpracy oraz dołączenia firm zrzeszonych w tych organizacjach do udziału w programie. Partnerzy KDR byli zapraszani na spotkania promujące KDR, np. organizowane w związku z podpisywaniem kolejnych umów z partnerami KDR, kongresy oraz konferencje. Wojewodowie, w terminie do dnia 15 lipca 2015 r., przekazali za pomocą systemu informatycznego Centralna Informacja Statystyczna (CAS) „Sprawozdanie z negocjacji przeprowadzonych z podmiotami innymi niż instytucje zgłoszone przez właściwych ministrów, umów zawartych z tymi podmiotami oraz realizacji przez te podmioty obowiązków wynikających z umów w ramach rządowej inicjatywy Karta Dużej Rodziny w 2015 roku” za okres od stycznia do czerwca 2015 r. Sprawozdanie zawierało informacje m. in. w zakresie:

- danych jednostki sprawozdawczej,
- liczby przeprowadzonych negocjacji z podmiotami,
- liczby zerwanych negocjacji, w tym: ze względu na niezgodność z art. 24 ust. 2²³ ustawy o KDR, ze względu na autonomiczną decyzję podmiotu o przerwaniu negocjacji,
- liczby zawartych umów z podmiotami,

²¹ Za wyjątkiem województw kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodnio-pomorskiego, w których nie podpisano umów z podmiotami oferującymi uprawnienia w tej kategorii.

²² Art. 94a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. nr 45, poz. 271 ze zm.).

²³ Art. 24 ust. 2 ustawy o KDR stanowi, że zawierając umowę z podmiotem innym niż instytucje podległe właściwym ministrom, minister właściwy do spraw rodziny (wojewoda), bierze pod uwagę w szczególności: 1) potencjał podmiotu do przyznania uprawnień członkom rodzin wielodzietnych w odniesieniu do uwarunkowań branży, w której działa ten podmiot, w tym liczbę podmiotów działających w tej branży oraz uzyskiwane przez nie marże, oraz zakres prowadzonej przez ten podmiot działalności; 2) uprawnienia przyznawane na rzecz członków rodzin wielodzietnych w zakresie podstawowej działalności podmiotu; 3) przewidywany wpływ przyznawanych uprawnień na sytuację ekonomiczną rodzin wielodzietnych; 4) gwarancję preferencyjnego dostępu do towarów, usług lub innych form działalności oferowanych przez ten podmiot.

- liczby rozwiązyanych umów, w tym: ze względu na niezgodność z art. 24 ust. 5²⁴, ze względu na autonomiczną decyzję podmiotu o wypowiedzeniu umowy,
- liczby umów wygasłych,
- liczby ankiet wysłanych do podmiotów,
- kwoty dotacji celowej wykorzystanej na realizację zadań związanych z zawieraniem umów z podmiotami, w tym wykorzystana na wynagrodzenia bezosobowe.

Z przedstawionych w sprawozdaniu informacji wynika, że w I półroczu 2015 r. wojewodowie przeprowadzili 642 negocjacje z potencjalnymi partnerami KDR (najwięcej w woj. opolskim – 115, lubuskim – 90 i łódzkim – 77), w wyniku których podpisano 293 umowy (45,6%). W województwie lubuskim podpisano tylko pięć umów (5,6%), łódzkim 17 (22%) oraz lubelskim siedem (21,2%). Tak niski wskaźnik podpisanych umów wynikał z zerwania negocjacji lub braku zainteresowania uczestnictwem w programie. Jako powód zerwania negocjacji wskazywano niedostrzeganie korzyści z przystąpienia do KDR, głównie w postaci poprawy wyniku finansowego, bądź uczestnictwo w programach lokalnych na rzecz rodzin wielodzietnych i niechęć uczestnictwa w programie ogólnokrajowym.

Minister w ramach sprawozdawczości rzeczowo-finansowej z zakresu KDR pozyskiwał informacje o samorządowych programach dla rodzin wielodzietnych, które obejmują swym zakresem m. in. informację o ulgach w ramach samorządowego programu dla rodzin wielodzietnych. Wykorzystanie tych informacji ograniczało się do identyfikacji obszarów objętych ulgami/zniżkami w ramach lokalnych KDR.

(dowód: akta kontroli str. 114-119; 261; 330; 667-685; 712-713; 746-747; 880; 886-893; 1156-1528; 1704-1778)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3. Działania MPiPS na rzecz zapewnienia skuteczności i efektywności ogólnopolskiej KDR

Opis stanu
faktycznego

W Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r. Na podstawie sprawozdawczości przekazywane będą informacje na temat liczby wydanych Kart, liczby dzieci i liczby rodzin oraz wydatków na ten cel. Ewaluacja ulg paszportowych ma być przeprowadzona po trzech latach funkcjonowania rozwiązania. Założono, że ewaluacja ulg transportowych będzie mogła nastąpić na podstawie rozliczeń dotacji przedmiotowej składanych przez przewoźników kolejowych do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

W czerwcu 2015 r. pracownicy Ministerstwa przeprowadzili badanie za pomocą ankiety wspomaganej elektronicznie (CAWI), które miało na celu poznanie opinii partnerów KDR o rządowej inicjatywie KDR. Ankiety wysłano do 792 partnerów, a odpowiedzi udzieliło 287 (36%). Jedno z pytań dotyczyło korzyści partnerów wynikających z udziału w KDR, a udzielone odpowiedzi pozwoliły na określenie zarysu informacji o liczbie udzielonych zniżek. W przypadku 5% podmiotów (15 partnerów) wskazano, że zniżek udzielono więcej niż 500 razy, a 80% (230 partnerów) zniżek udzieliło mniej niż 100 razy. W informacji o badaniu pracownicy Ministerstwa nie wskazali jakich kategorii i jakiego poziomu dotyczą udzielone zniżki, co może wynikać z faktu, że zawierana umowa nie narzuca obowiązku prowadzenia przez partnera KDR sprawozdawczości w zakresie udzielanych przez niego uprawnień i ich wysokości.

W oparciu o to badanie pracownicy Ministerstwa oszacowali przeciętny poziom przychodów ze sprzedaży przypadający na jednego klienta oraz kwotową wartość oferowanych ulg

²⁴ Art. 24 ust. 5 ustawy o KDR – Minister właściwy do spraw rodziny, wojewoda, o którym mowa w ust. 3, oraz organizacja pozarządowa, o której mowa w ust. 4, mogą odmówić zawarcia z podmiotem, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2, umowy albo rozwiązać z nim umowę, w szczególności ze względu na sprzeczność oferowanych towarów lub usług z promowaniem modelu rodziny wielodzietnej oraz jej pozytywnego wizerunku.

i korzyści dla rodzin²⁵. Oszacowany zysk dla rodzin ekstrapolowano według branż na pozostałe podmioty udzielające zniżek w ramach KDR oraz dodano szacowaną wartość ulg ustawowych na przejazdy kolejowe dla rodziców/małżonków rodziców. Oszacowana w ten sposób wartość korzyści finansowych dla rodzin wielodzietnych posiadających KDR ma wynieść w ciągu roku ponad 21 mln zł, w tym 8 mln z budżetu państwa na sfinansowanie ulg ustawowych dla rodziców i małżonków rodziców za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego.

Pracownicy Ministerstwa rozpoczęli wstępne prace nad zaprojektowaniem badania, które miałyby być przeprowadzone w celu poznania opinii rodzin wielodzietnych, a jego wyniki stałyby się jednym z elementów oceny efektywności działania KDR. Celem badania byłoby uzyskanie odpowiedzi na pytania dotyczące ogólnej oceny KDR, preferencji rodzin wielodzietnych w zakresie obszarów z jakich najczęściej korzystają posługując się Kartą, kwoty oszczędności w budżecie domowym uzyskanej dzięki KDR, z jakich ulg chcieliby skorzystać oraz przedstawicieli jakich branż brakuje w programie. Według założeń badanie miałyby się odbywać co roku. W trakcie prac nad budżetem na rok 2016 Minister wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie środków m. in. w części 63 – Rodzina, jednak w projekcie budżetu państwa na rok 2016 przekazanym przez Rząd do Sejmu RP nie zabezpieczono środków na ten cel, co może uniemożliwić realizację założonego badania.

Minister nie sporządzał informacji z realizacji Karty Dużej Rodziny ze względu na brak ustawowego obowiązku. Monitoruje jednak na bieżąco realizację zadania przez gminy oraz liczbę podmiotów i miejsca udzielanych zniżek.

W okresie od 1 lipca 2014 r. do 28 września 2015 r. do Ministerstwa wpłynęło 500 listów, skarg, wniosków od obywateli w sprawie KDR (VII-XII 2014 r. – 206; I-IX 2015 r. – 294). Podnoszono w nich m. in. brak możliwości skorzystania z KDR w sklepach Carrefour oraz oferty Play, nie honorowania ogólnopolskiej KDR np. w Ogrodzie Zoologicznym we Wrocławiu, Miejskich Ośrodkach Sportu i Rekreacji oraz proponowano zastosowanie zniżek KDR w abonamencie radiowo-telewizyjnym, w opłatach na autostradach, czy też w podatku od nieruchomości.

W przypadku umowy podpisanej z „Carrefour Polska” Sp. z o.o. szczególne uprawnienia dla członków rodzin wielodzietnych przyznane zostały w 82 placówkach (z 500), głównie sklepy Carrefour w dużych miastach. W wyniku podjętych rozmów, Carrefour Polska zadeklarowała, że na początku 2016 r. do programu przystąpią kolejne supermarkety sieci.

Umowa podpisana z „P4” Sp. z o.o. obejmuje szczególne uprawnienia dla członków rodzin wielodzietnych w odniesieniu do jednej oferty abonamentu telefonicznego, co wynika z polityki wewnętrznej firmy i decyzji zarządu. Kolejne aneksy do umowy zmieniają warunki udzielania rabatów na korzystniejsze, co może być również spowodowane przystąpieniem do programu firmy T-Mobile, która przyznaje rabaty w ramach obowiązujących taryf.

W zakresie ustanowienia zniżek w abonamencie radiowo-telewizyjnym Minister nie podejmował działań ze względu na niską ściągalność abonamentu oraz możliwość jego likwidacji. W kwestii wprowadzenia ulg w opłatach za autostrady, decyzje o zmianie wysokości lub zwolnieniu z opłat podejmuje minister właściwy do spraw transportu. Wprowadzenie ww. ulg byłoby możliwe po nowelizacji ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁶, jednak na chwilę obecną nie są przewidywane prace w tym zakresie. Wysokość stawek podatku od nieruchomości nie może być zróżnicowana w skali kraju, z uwagi na fakt, że przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁷ nie przewidują możliwości różnicowania wysokości podatku. Wysokość stawek podatku może natomiast różnicować rada gminy w drodze uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 479-490; 667-685; 711-713; 1038-1155; 1529-1699; 1736-1778)

²⁵ Oszacowany zysk dla rodzin ekstrapolowano według branż na pozostałe podmioty udzielające zniżek w ramach KDR oraz dodano szacowaną wartość ulg ustawowych na przejazdy kolejowe dla rodziców/małżonków rodziców.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Oszacowane korzyści finansowe dla rodzin wielodzietnych przez pracowników Ministerstwa nie były pełne, ponieważ nie obejmowały swym zakresem m. in. ulg uzyskanych w związku z wydaniem dokumentu paszportowego, czy też zwolnień za wstęp do parków narodowych. MPiPS wykorzystywało informacje przekazywane przez gminy w ograniczonym zakresie. Brak było całościowej analizy jakiego rodzaju i w jakim wymiarze ulgi/zniżki były oferowane w ramach kart lokalnych i w jakim stopniu ogólnopolska KDR stanowi uzupełnienie oferty na terenie danej gminy.

Wprawdzie w Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r., jednak Rząd nie uwzględnił środków na ten cel w budżecie Ministerstwa na 2016 r. Na potrzebę przeprowadzenia takich badań wskazuje wykorzystanie zaplanowanych środków na poziomie 21% oraz fakt, że mniej niż połowa uprawnionych przystąpiła do udziału w programie.

Ponadto Minister nie wykorzystywał informacji przedkładanych w ofertach firm o ewentualnych korzyściach finansowych dla rodzin wielodzietnych. Formularz oceny oferty, wykorzystywany do procesu oceny uprawnień oferowanych przez podmiot kandydujący do partnerstwa w ramach KDR, zawiera m. in. informację o wpływie na sytuację ekonomiczną rodziny oferowanego przez podmiot upustu. W dokumencie tym podawane są m.in. szczegółowe dane finansowe dotyczące cen produktów z rabatem i po rabacie. Zdaniem NIK, wykorzystanie informacji dotyczącej korzyści dla rodzin, pozwoliłoby Ministrowi na przeprowadzanie bardziej pogłębionych analiz w zakresie skuteczności KDR.

4. Planowanie i monitorowanie przez MPiPS założeń wydatków z budżetu państwa na realizację ustawy

Opis stanu
faktycznego

W trakcie prac nad projektem uchwały Rady Ministrów ws. ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych Minister oszacował wydatki budżetu państwa na realizację zadania w 2014 r. na kwotę 15 mln zł (5,6 mln zł – koszty osobowe w gminach; 9,4 mln zł – koszty wydruku i dystrybucji Kart). W trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy Karta Dużej Rodziny, Minister oszacował wydatki budżetu państwa:

- w 2015 r. na poziomie ok. 72,49 mln zł, z tego ok. 15,25 mln zł w związku z wydrukiem centralnym Kart²⁸, ok. 4,79 mln zł w związku z osobową obsługą przyjmowania wniosków²⁹, ok. 0,15 mln zł w związku z koordynacją programu przez Ministra³⁰, ok. 0,58 mln zł w związku z realizacją przez wojewodów zadań wynikających z programu, tj. możliwością zawierania umów przez wojewodów oraz przekazywaniem przez wojewodów zbiorczego sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw rodziny (w tym również wydatki na wynagrodzenia osobowe), a także w związku z możliwością zlecenia organizacjom pozarządowym zawierania umów³¹, ok. 51,72 mln zł w związku z wprowadzeniem ulgi dla rodziców z rodzin wielodzietnych na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego³²;

- w 2016 r. na poziomie ok. 62,89 mln zł, z tego ok. 7,39 mln zł w związku z wydrukiem centralnym Kart³³, ok. 2,05 mln zł w związku z osobową obsługą przyjmowania wniosków³⁴, ok. 0,15 mln zł w związku z koordynacją programu przez Ministra³⁵, ok. 0,58 mln zł w związku z realizacją przez wojewodów zadań wynikających z programu, tj. możliwością zawierania umów przez wojewodów oraz przekazywaniem przez wojewodów zbiorczego

²⁸ 7,87 zł brutto x 1,938 mln Kart.

²⁹ 358 tys. wniosków x 13,40 zł.

³⁰ 2 etaty x 5.833,64 zł z kosztami pracodawcy x 13 m-cy.

³¹ 3 tys. zł na realizację zadania x 16 jednostek realizujących zadania na poziomie wojewódzkim x 12 m-cy.

³² Ulgi w wysokości 37% w pociągach osobowych, pociągach ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych i w wysokości 49% na podstawie biletów miesięcznych (pociągi osobowe i pociągi ekspresowe).

³³ 7,87 zł brutto x 0,94 mln Kart.

³⁴ 119 tys. wniosków x 13,40 zł + 14,1 tys. wniosków na nowych członków rodzin wielodzietnych x 2,68 zł + 255,1 tys. wniosków o duplikat x 1,34 zł + 5,7 tys. wniosków dla nowo powstałych rodzin wielodzietnych x 13,40 zł.

³⁵ 2 etaty x 5.833,64 zł z kosztami pracodawcy x 13 m-cy.

sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw rodziny (w tym również wydatki na wynagrodzenia osobowe), a także w związku z możliwością zlecenia organizacjom pozarządowym zawierania umów³⁶, ok. 1 mln zł w związku z utrzymaniem systemu teleinformatycznego, za pomocą którego wykonywane będą czynności związane z realizacją programu³⁷, ok. 51,72 mln zł w związku z wprowadzeniem ulgi dla rodziców z rodzin wielodzietnych na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego³⁸;

- w latach 2017-2025 na poziomie ok. 56,25 mln zł co roku, z tego ok. 2,34 mln zł w związku z wydrukiem centralnym Kart³⁹, ok. 0,46 mln zł w związku z osobową obsługą przyjmowania wniosków⁴⁰, ok. 0,15 mln zł w związku z koordynacją programu przez Ministra⁴¹, ok. 0,58 mln zł w związku z realizacją przez wojewodów zadań wynikających z programu, tj. możliwością zawierania umów przez wojewodów oraz przekazywaniem przez wojewodów zbiorczego sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw rodziny (w tym również wydatki na wynagrodzenia osobowe), a także w związku z możliwością zlecenia organizacjom pozarządowym zawierania umów⁴², ok. 1 mln zł w związku z utrzymaniem systemu teleinformatycznego, za pomocą którego wykonywane będą czynności związane z realizacją programu⁴³, ok. 51,72 mln zł w związku z wprowadzeniem ulgi dla rodziców z rodzin wielodzietnych na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego⁴⁴.

Szacunek dotyczący dochodów budżetu państwa uwzględniał w latach 2015-2025:

- pobieranie opłat za wydruk duplikatów kart na kwotę ok. 2,23 mln zł dochodów na każdy rok,

- wprowadzenie dodatkowej ulgi paszportowej dla członków rodzin wielodzietnych, która spowoduje szacunkowy ubytek dochodów ok. 8,61 mln zł.

Środki finansowe na realizację instrumentu w 2014 r. w kwocie 15,95 mln zł ujęto w ustawie budżetowej na 2014 r. w rezerwie celowej poz. 25 – Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (w tym zasiłki stałe). Środki finansowe na lata 2015-2025 zaplanowano w budżecie MPiPS w części w części 63 – Rodzina w związku z koordynacją zadań wynikających z ustawy o KDR (m. in. wydruk, personalizacja i dystrybucja Kart) oraz w rezerwie celowej poz. 15 – środki na realizację KDR (środki dla gmin, wojewodów oraz na finansowanie ulg ustawowych).

Projekty uchwały i rozporządzenia w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, jak również ustawy o Karcie Dużej Rodziny, uzgadniane były z członkami Rady Ministrów, w szczególności Ministrem Finansów, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowym Centrum Legislacji.

Na realizację zadań z zakresu KDR w latach 2014-2015 poziom zaplanowanych ogółem środków wynosił 88.442 tys. zł, a wykorzystanych (do sierpnia 2015 r.) 18.262 tys. zł (21%), w tym:

- gminy – w 2014 r. planowano 5.452 tys. zł, wykorzystano 1.199 tys. zł (22%); w 2015 r. – 4.790 tys. zł, do sierpnia 2015 r. wykorzystano 1.639 tys. zł (34%);

³⁶ 3 tys. zł na realizację zadania x 16 jednostek realizujących zadania na poziomie wojewódzkim x 12 m-cy.

³⁷ Projekt pt. System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych, certyfikowany spersonalizowaną, bezpieczną Kartą Dużej Rodziny, wytworzony w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

³⁸ Ulgi w wysokości 37% w pociągach osobowych, pociągach ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych i w wysokości 49% na podstawie biletów miesięcznych (pociągi osobowe i pociągi ekspresowe).

³⁹ 7,87 zł brutto x 0,3 mln Kart.

⁴⁰ 14,1 tys. wniosków na nowych członków rodzin wielodzietnych x 2,68 zł + 255,1 tys. zł wniosków o duplikat x 1,34 zł + 5,7 tys. wniosków dla nowo powstałych rodzin wielodzietnych x 13,40 zł.

⁴¹ 2 etaty x 5.833,64 zł z kosztami pracodawcy x 13 m-cy.

⁴² 3 tys. zł na realizację zadania x 16 jednostek realizujących zadania na poziomie wojewódzkim x 12 m-cy.

⁴³ Projekt pt. System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych, certyfikowany spersonalizowaną, bezpieczną Kartą Dużej Rodziny, wytworzony w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

⁴⁴ Ulgi w wysokości 37% w pociągach osobowych, pociągach ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych i w wysokości 49% na podstawie biletów miesięcznych (pociągi osobowe i pociągi ekspresowe).

- urzędy wojewódzkie – 2014 r. planowano 310 tys. zł, wykorzystano 250 tys. zł (81%); w 2015 r. planowano 580 tys. zł, do sierpnia 2015 r. wykorzystano 174 tys. zł (30%);
- Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych – 2014 r. planowano 10.190 tys. zł, wykorzystano 5.131 tys. zł (50%); w 2015 r. planowano 15.250 tys. zł, do sierpnia 2015 r. wykorzystano 5.167 tys. zł (34%).
- MPiPS – w 2014 r. nie planowano środków, w 2015 r. 150 tys. zł, do sierpnia 2015 r. wykorzystano 56 tys. zł (37%);
- MliR – w 2014 r. nie planowano środków, w 2015 r. 51.720 tys. zł, do sierpnia 2015 r. wykorzystano 4.645 tys. zł (9%).

Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o KDR wojewoda przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rodziny w terminie do dnia 15. każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego informacja dotyczy, informację o stopniu wykorzystania środków na zadania wynikające z ustawy realizowane przez gminy. Za okres od stycznia do września 2015 r. wojewodowie nie przekazywali Ministrowi takiej informacji, ponieważ są one zawarte w systemie Rozwiązanie Informatyczne KDR (RI KDR), do którego bezpośredni dostęp mają pracownicy MPiPS oraz Urzędów Wojewódzkich. Podobny mechanizm zastosowano w systemie teleinformatycznym SI KDR wykonanym i wdrażanym w ramach projektu „System ulg i bonifikat skierowanych do rodzin wielodzietnych, certyfikowaną, bezpieczną Kartą Dużej Rodziny”⁴⁵. Realizacja sprawozdawczości będzie mogła odbywać się poprzez samodzielne generowanie raportów dotyczących kosztów przez pracowników MPiPS lub wygenerowanie sprawozdania przez wojewodę.

Minister monitorował na bieżąco wykorzystanie limitów wydatków na realizację zadań za pośrednictwem raportów w systemie RI KDR, sprawozdań półrocznych oraz przesyłanych przez MliR co kwartał informacji o wykorzystaniu środków. Minister, do czasu zakończenia kontroli, nie podejmował działań na rzecz wdrożenia mechanizmów korygujących ze względu na niski poziom wykorzystania limitu wydatków⁴⁶.

Problemy związane z funkcjonowaniem KDR dotyczyły głównie stosowania przepisów prawa⁴⁷ oraz uwag dotyczących realizacji uprawnień. Pracownicy Ministerstwa na bieżąco udzielali odpowiedzi pisemnie, drogą elektroniczną lub telefonicznie. W ocenie Ministra wprowadzony instrument funkcjonuje poprawnie, a ewentualne zmiany polegałyby na dostosowaniu się do wymagań partnerów, jak i urzędów obsługujących program. Nie wskazano jednak na czym zmiany te miałyby polegać.

Minister w ramach informacji i promocji Karty zapewnił przeprowadzenie następujących działań: organizacja akcji informacyjnej o KDR w drukowanych mediach ogólnopolskich oraz lokalnych, konferencji, kongresów, wysyłanie do firm prowadzących działalność o zasięgu ogólnopolskim zaproszeń do włączenia się do programu, uruchomienie infolinii skierowaną do obywateli, firm oraz urzędników realizujących KDR, umieszczenie na portalu „obywatel.pl” informacji „Uzyskaj Kartę Dużej Rodziny. Ponadto stworzono elektroniczne broszury/informatory dostępne na stronie rodzina.gov.pl., a drukowane wersje otrzymywali uczestnicy Kongresu Karty Dużej Rodziny. Informację nt. Karty Dużej Rodziny można również uzyskać np. na stronach Związku Dużych Rodzin „Trzy Plus”⁴⁸. W dniach 9-20 listopada br. przed głównym wydaniem wieczornego programu informacyjnego w telewizji ogólnopolskiej emitowano spot telewizyjny adresowany do potencjalnych partnerów KDR.

Wraz z przyjęciem Karty do układu budżetu zadaniowego dodano nowe zadanie, przypisane do funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, zadanie *Wspieranie rodziny*, podzadanie *Wspieranie rodzin wychowujących dzieci*, działanie *Rządowy program dla rodzin wielodzietnych Karta Dużej Rodziny*, z celem *Wspieranie rodziny wielodzietnej, zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci oraz młodzieży*

⁴⁵ System zostanie wdrożony od stycznia 2016 r.

⁴⁶ Art. 36 ust. 2 ustawy o KDR.

⁴⁷ Np. kiedy należy wydać decyzję administracyjną, osób uprawnionych do otrzymania Karty.

⁴⁸ <http://3plus.pl/ogolnopolna-karta-duzej-rodziny>

wychowujących się w tych rodzinach oraz miernikiem Liczba wydanych kart dużej rodziny z planowanymi wartościami docelowymi w ujęciu narastającym od wejścia w życie programu do końca danego roku: w 2014 r. – 1,3 mln, w 2015 r. – 2,743 mln⁴⁹, a w 2016 r. – 3,385 mln Kart. Z zaplanowanego 1,3 mln do końca 2014 r. wydano 0,6 mln. Kart, tj. 48%, natomiast do końca października 2015 r. – 1,4 mln, tj. 51%.

Miernik dotyczący liczby wydanych Kart jest obecnie jedynym wskaźnikiem efektywności programu. Minister Pracy i Polityki Społecznej prezentuje stanowisko, że bez specjalnego cyklicznego badania przeprowadzonego na rodzinach wielodzietnych nie da się opracować miernika, który w większym stopniu niż liczba wydanych Kart obrazowałby efektywność ogólnopolskiego programu dla rodzin wielodzietnych. W tym celu pracownicy Ministerstwa rozpoczęli prace nad badaniem przeprowadzanym na rodzinach wielodzietnych, którego wyniki stałyby się jednym z elementów oceny efektywności działania KDR, a także umożliwiłyby opracowanie nowego miernika w budżecie zadaniowym. W budżecie państwa na 2016 r. nie zabezpieczono środków na ten cel.

W projekcie budżetu zadaniowego na 2016 r. określono dwa mierniki dla działania 13.4.1.4. *Wsparcie rodzin wielodzietnych*. W ramach wydatków części 63 – *Rodzina* wskazano dotychczas stosowany miernik „Liczba wydanych Kart Dużej Rodziny” z planowaną wartością docelową w 2016 r. 3,385 mln Kart. Nowy miernik wprowadzono w części 31 – *Praca* i sformułowano go jako „liczba umów zawartych z nowymi podmiotami w ramach Karty Dużej Rodziny” z planowaną wartością docelową w 2016 r. – 400 umów⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 153-282; 385-739; 812-879; 1496-1497; 1700-1703; 1710-1778; 1782-1783)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jakkolwiek liczba wydanych Kart systematycznie wzrasta, co wskazuje, że program KDR spotkał się z zainteresowaniem ze strony rodzin wielodzietnych, to jednak w dalszym ciągu jest to znacznie poniżej oczekiwań (1,387 mln wydanych Kart, w stosunku do 3,4 mln osób uprawnionych).

NIK podtrzymuje wskazaną w Wystąpieniu pokontrolnym P/14/046 – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce, ocenę w zakresie przyjętego w budżecie zadaniowym miernika *liczby wydanych Kart*, który może nie pozwolić na ocenę efektywności wdrażania Karty Dużej Rodziny, biorąc pod uwagę, że celem jej wprowadzenia było w szczególności umacnianie oraz wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej, a także zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. Zdaniem NIK pełna ocena efektywności przyjętego rozwiązania wymagałaby przyjęcia (poza budżetem zadaniowym), także innych wskaźników odnoszących się do oceny stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów oraz poziomu wpływu instrumentu na osiągnięcie zakładanych celów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. Stworzenie ram dla oceny skuteczności i efektywności Karty Dużej Rodziny poprzez:
 - a. zmianę mierników w budżecie zadaniowym na lata następne lub przyjęcie dodatkowych mierników poza budżetem zadaniowym, umożliwiających Ministrowi ocenę skuteczności i efektywności,

⁴⁹ Wartość miernika na 2015 r. została skorygowana z 3,4 mln do 2,743 mln wydanych Kart. Korekta miernika spowodowana była pracami analityczno-legislacyjnymi w zakresie zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyjęte założenie było zgodne z Oceną Skutków Regulacji ustawy o Karcie Dużej Rodziny, zabezpieczającej środki na realizację zadań związanych z Kartą.

⁵⁰ Wartość bazowa w 2014 r. – 450 umów.

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

- b. przeprowadzanie analiz potrzeb rodzin wielodzietnych z punktu widzenia zapewnienia skuteczności i efektywności wprowadzanych ulg/zniżek w kontekście założonych celów instrumentu.
2. Pełne monitorowanie wydatków budżetu państwa ponoszonych na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny w kontekście korzyści finansowych uzyskanych przez rodziny wielodzietne.

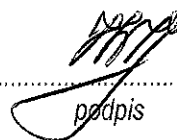
NIK zwraca również uwagę, że ewaluacja efektów Karty Dużej Rodziny, według przyjętych założeń, powinna być przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r. Nieuwzględnienie środków na ten cel w budżecie Ministerstwa na 2016 r. może powodować trudności w przeprowadzeniu badań, a tym samym uniemożliwić ocenę efektywności wdrożenia KDR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli. Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Pani Minister przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 25 listopada 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis