



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.01.2015
P/15/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/045 – Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96770 z dnia 15 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach, ul. Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz – Prezydent Miasta ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu na rzecz wdrażania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny³. Prawdłowo informowano rodziny wielodzietne o przysługujących im uprawnieniach i obowiązkach wynikających z realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych oraz zorganizowano sprawną obsługę jego beneficjentów⁴. Środki dotacji budżetowej na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie wdrażania ogólnopolskiej KDR wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono.

Rodzinom wielodzietnym zamieszkałym na terenie Miasta Suwałki⁵ zapewniono możliwość skorzystania z lokalnych ulg poprzez wprowadzenie w 2013 roku Programu Suwalska Rodzina Plus⁶. W trakcie realizacji tego Programu poszerzono zakres i wielkość przyznawanych zniżek.

Przed wdrożeniem Programu, w celu identyfikacji potrzeb rodzin wielodzietnych, przeprowadzono konsultacje społeczne. Uwagi i wnioski z nich wynikające posłużyły m.in. do rozszerzenia i powiększenia katalogu ulg, a także poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych o rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka w stosunku do pierwotnych założeń Programu. Wykorzystane w 2014 roku w ramach Programu ulgi stanowiły 0,06% wydatków budżetu Miasta i wynosiły 174,1 tys. zł.

Nie podejmowano natomiast działań mających na celu określenie, które z funkcjonujących instrumentów wsparcia są najbardziej efektywne i oczekiwane przez rodziny wielodzietne. Nie badano też poziomu satysfakcji beneficjentów ogólnopolskiej i lokalnej KDR z wprowadzonych rozwiązań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie przyjmowania wniosków oraz wydawania KDR w ramach Rządowego Programu Pomocy Rodzinom Wielodzietnym, a następnie na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁷ jak i lokalnego Programu realizował Wydział

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Od dnia 6 grudnia 2010 r., zwany dalej „Prezydentem”.

³ Zwana dalej „KDR”.

⁴ 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.

⁵ Zwane dalej „Miastem”.

⁶ Zwany dalej „Programem”.

⁷ Wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, Dz. U. poz. 755 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie realizacji programu dla rodzin wielodzietnych”, Dz. U. poz. 1863 – Ustawa zwana dalej „ustawą o KDR”.

Spraw Społecznych Urzędu (dalej zwany „Wydziałem”)⁸. Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze danych Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny oraz Suwalska Rodzina Plus w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności służbowych posiadali Naczelnik Wydziału oraz jeden z pracowników. (dowód: akta kontroli str. 4-21)

Wysokość środków z budżetu państwa przyznanych dla Urzędu na realizację zadań związanych z ustawą o KDR na lata 2014 – 2015 (do końca września) wynosiła odpowiednio 1 tys. zł oraz 2,8 tys. zł, z tego na koniec 2014 roku wykorzystano 854,71 zł, zaś na dzień 30 czerwca i 30 września 2015 r. odpowiednio 1.887,94 zł oraz 2.330,14 zł, co stanowiło odpowiednio 66,5% i 82% przyznanych dotacji. Środki te przeznaczono na dodatek do wynagrodzenia dla osoby realizującej zadania określone w ustawie o KDR. Niewykorzystaną kwotę dotacji za 2014 rok w wysokości 145,29 zł zwrócono w dniu 9 stycznia 2015 r. na konto Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. w terminie wynikającym z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹. Na dzień 30 września 2015 r. wydano 966 KDR z 1000 zaplanowanych, tj. 96,6%.

Sprawozdania z zakresu realizacji zadań wynikających z wdrażania ogólnopolskiej KDR przekazano Wojewodzie Podlaskiemu w terminach określonych w § 26 rozporządzenia w sprawie realizacji programu dla rodzin wielodzietnych. (dowód: akta kontroli str. 22-35)

Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału wynika, że szacunkowy koszt osobowy obsługi jednego wniosku wynosił 12,25 zł, natomiast w związku z urodzeniem dziecka w rodzinie będącej w systemie lub w przypadku przyznania nowej karty członkowi rodziny wielodzietnej, który był już posiadaczem karty – 1,22 zł, co stanowiło odpowiednio 91,4% i 45,5% kosztów zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR. Do dnia 30 września 2015 r. do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wydanie duplikatu KRD.

(dowód: akta kontroli str. 36-38)

Liczba złożonych wniosków o wydanie KRD na dzień 30 czerwca i 31 grudnia 2014 r. oraz 30 czerwca i 30 września 2015 r. wynosiła odpowiednio 10, 107, 252 i 306. W okresach tych Urząd wydał odpowiednio 0, 438, 1184 oraz 1398 KDR.

Do dnia 30 września 2015 r. nie stwierdzono przypadków utraty prawa do posiadania KDR.

(dowód: akta kontroli str. 39, 198)

W 2014 roku, stosownie przepisu § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie realizacji programu dla rodzin wielodzietnych, wydano dwie decyzje odmawiające przyznania KDR. W obu przypadkach podstawą odmowy było nieokazanie przez wnioskodawców w wyznaczonym przez Urząd terminie oryginałów zaświadczeń ze szkół wyższych określających planowane terminy ukończenia nauki wymaganych przez § 10 ust. 5 pkt 3 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 40-60)

Informacje o przysługujących członkom rodzin wielodzietnych uprawnieniach, wysokości przyznanych ulg oraz obowiązkach wynikających z posiadania KDR oraz karty Suwalska Rodzina Plus zamieszczono na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu wraz z listą partnerów/podmiotów prywatnych wspierających oba programy.

(dowód: akta kontroli str. 61-63)

Analiza postępowań przeprowadzonych¹⁰ w sprawie przyznania uprawnień w ramach ogólnopolskiej KDR wykazała, że we wszystkich z 32 objętych badaniem przypadkach, zgodnie do art. 10 ust. 1 – 3 ustawy o KDR wnioski składane były przez członków rodzin wielodzietnych umocowanych do ich złożenia oraz zamieszkujących w Suwałkach.

Spośród 32 objętych badaniem, 12 wniosków złożono do dnia 31 grudnia 2014 r. Nie załączono do nich części dokumentów wymaganych w § 10 ust. 5 rozporządzenia w sprawie realizacji programu dla rodzin wielodzietnych, ponieważ były one weryfikowane zgodnie z § 10 ust. 8 ww. rozporządzenia w oparciu o dane do których posiadano bezpłatny dostęp lub którymi wcześniej rozporządzano – Urząd dysponował m.in. kopiami

⁸ Zadania te Wydział wykonywał na podstawie zarządzenia nr 116/2015 Prezydenta Miasta Suwałk z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Suwałkach.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Badaniem szczegółowym poddano 32 postępowania w sprawie wniosków o nadanie uprawnień, tj. 10,46% z 306 postępowań przeprowadzonych od dnia rozpoczęcia programu rządowego (16 czerwca 2014 r.) do dnia 17 września 2015 r.

dokumentów tożsamości rodziców i dzieci oraz aktami urodzenia dzieci, członków rodzin wielodzietnych, które złożono wraz z wnioskami o wydanie karty w ramach Programu Suwalska Rodzina Plus. W sytuacji określonej § 10 ust. 5 pkt. 3 przedmiotowego rozporządzenia (pięć przypadków z 12) do akt sprawy załączano zaświadczenia z uczelni/szkoły wyższej określające planowany termin ukończenia nauki.

Do pozostałych wniosków objętych badaniem o przyznanie KDR złożonych po 1 stycznia 2015 r. (20 przypadków) załączano komplet dokumentów wymaganych przepisami art. 10 ust. 3 – 6 ustawy o KDR. We wszystkich przypadkach pracownicy Wydziału sporządzali i uwierzytelniali kopie przedkładanych dokumentów, zgodnie z art. 10 ust. 8 ww. ustawy o KDR.

W żadnym ze zbadanych przypadków wniosek o wydanie karty nie został złożony w formie dokumentu elektronicznego, nie stwierdzono również przyznania KDR z naruszeniem przepisów ustawy.

Karty wydawane były, stosownie do § 7 ust. 1 pkt 1 – 3 rozporządzenia w sprawie realizacji programu dla rodzin wielodzietnych oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 – 3 ustawy o KDR, rodzicom oraz ich małżonkom na czas nieokreślony, dzieciom do ukończenia 18 roku życia do dnia ukończenia 18 lat oraz dzieciom powyżej 18 roku życia – do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego, w którym planowane jest ukończenie nauki w danej placówce, lub do końca roku akademickiego, w którym jest planowane ukończenie nauki w danej placówce, nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 64-160)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd nie korzystał z możliwości przewidzianych w art. 10 ust. 9 ustawy o KD, tj., wykorzystywania danych o rodzinach wielodzietnych, które były dostępne w innych wydziałach Urzędu (min. Urzędzie Stanu Cywilnego czy Wydziale Spraw Obywatelskich) lub były zgromadzone przy wydawaniu kart Suwalskiej Rodziny Plus. Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału, że: „(...) *wymaganie przedstawienia dokumentów było podyktowane chęcią skrócenia czasu oczekiwania na karty, ponieważ sprawdzanie prawidłowości przedłożonych we wnioskach danych w innych wydziałach Urzędu Miejskiego w Suwałkach wiązałoby się z dużym opóźnieniem czasowym we wprowadzaniu wniosku do systemu umożliwiającego zamówienie produkcji Kart Dużej Rodziny*”.

(dowód: akta kontroli str. 161-162)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania na rzecz wdrażania rządowego programu wspierania rodzin wielodzietnych.

2. Przygotowanie i wdrożenie lokalnych ulg dla rodzin wielodzietnych

2.1. Działania Miasta w zakresie analizy potrzeb (oczekiwań) rodzin wielodzietnych jako podstawę dla działań na rzecz tych rodzin, w tym lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Przy opracowywaniu Programu Suwalska Rodzina Plus nie opierano się na dokumentach strategicznych, m.in. takich jak: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Suwałki na lata 2006-2015, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020 czy Programu Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej w Mieście Suwałki na lata 2013 – 2015. Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału wynika, że Program został wprowadzony z inicjatywy Prezydenta Miasta. (dowód: akta kontroli str. 61, 161-163)

Koncepcje związane z wdrożeniem Programu omawiano na kolegiach u Prezydenta Suwałk w dniach 7 stycznia i 5 marca 2013 r. W trakcie pierwszego spotkania przedstawiono szacunki z których wynikało, że koszt realizacji programu spowoduje zmniejszenie wpływów do budżetu Miasta o około 670 tys. zł, przy 13 tys. osobach uprawnionych do objęcia Programem. Na kolejnym spotkaniu szacunkowy koszt zmniejszenia wpływów do budżetu określono na 1 mln zł przy zmniejszeniu liczby uprawnionych do skorzystania z lokalnego programu wsparcia rodzin wielodzietnych do 6 tys. osób. (dowód: akta kontroli str. 164-196)

Celem zapoznania się z opinią mieszkańców Miasta w sprawie wprowadzenia Programu, w dniach od 30 stycznia do 15 lutego 2013 r. przeprowadzono konsultacje społeczne

w formie sondażu internetowego. Na podstawie uzyskanych opinii¹¹, które omówiono na ww. kolegium w dniu 5 marca 2014 r., w Programie uwzględniono m.in. 50% ulgę dla beneficjentów programu na zakup biletów wstępu do Aquaparku¹², na ścianę wspinaczkową oraz wynajem kortów tenisowych, zwiększono ulgi w odpłatności za świadczenia i pobyt dzieci objętych programem w żłobkach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto z 30% do 50%, a także poszerzono krąg podmiotów uprawnionych o rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Innych działań, oprócz realizacji ww. Programu, nie prowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 169-178, 227)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd przed wprowadzeniem Programu Suwalska Rodzina Plus nie dysponował wiedzą pozwalającą w przybliżonym zakresie określić kosztów jego realizacji oraz liczby osób uprawnionych do objęcia Programem. Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału wynika, że: „Oszacowanie liczby osób uprawnionych do objęcia Programem Suwalska Rodzina Plus wiązało się z wieloma trudnościami spowodowanymi brakiem takich informacji w bazie danych Wydziału Spraw Obywatelskich. Biorąc pod uwagę konieczność przedstawienia Radzie Miejskiej w Suwałkach przynajmniej przybliżonych kosztów funkcjonowania ww. programu (...) Wydział kontaktował się telefonicznie z innymi samorządami, od których pozyskiwał informacje o szacowanej przez te samorządy liczbie rodzin wielodzietnych i na zasadzie proporcjonalności wyliczał te dane dla Suwałk.”

(dowód: akta kontroli str. 197-198)

2.2. Wprowadzanie lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Program Suwalska Rodzina Plus Rada Miejska uchwaliła 24 kwietnia 2013 r.¹³ i zaktualizowała 24 września 2014 r.¹⁴. Grupą docelową były rodziny składające się z rodziców/rodzica, posiadających na utrzymaniu troje i więcej dzieci w wieku do ukończenia 18 roku życia lub do ukończenia 26 roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje, zaś w przypadku osób niepełnosprawnych pozostających pod opieką rodziców – bez ograniczenia wieku, a także rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Celem Programu była promocja modelu rodziny wielodzietnej oraz działań na rzecz wzmocnienia jej pozytywnego wizerunku, a także poprawę warunków życia rodzin wielodzietnych i zwiększenia szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin.

Program zawierał oferty, preferencje i świadczenia jakie mogły uzyskać rodziny wielodzietne. Instrumentami umożliwiającymi realizowanie ww. celów programu było zapewnienie tym rodzinom:

- 33% ulgi na zakup ulgowych, imiennych biletów miesięcznych za przejazdy autobusami komunikacji miejskiej na terenie Suwałk (od 1 listopada 2014 r. ulga wzrosła do 50% ceny biletu)¹⁵,
- 50% ulgi na zakup biletów wstępu do:
 - Aquaparku (część basenowa, sauna i grota solna),
 - Muzeum Okręgowego,
 - siłowni i za wypożyczenie sprzętu wodnego w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Suwałkach (od 1 listopada 2014 r.), oraz
 - na imprezy organizowane przez Suwalski Ośrodek Kultury,
 - na ścianę wspinaczkową i usługi instruktora,
 - na wynajem kortów tenisowych do celów indywidualnych,

¹¹ Wpłynęło ogółem dziewięć opinii od mieszkańców Miasta dotyczących programu Suwalskiej Rodziny Plus.

¹² Aquapark jest jednostką budżetową Miasta.

¹³ Uchwała Nr XXXVI/375/3013 Rady Miejskiej w Suwałkach z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia w Mieście Suwałki Programu „Suwalska Rodzina Plus”, zwana „Uchwałą w sprawie Programu Suwalska Rodzina Plus z 2013 r.”.

¹⁴ Uchwałą Nr LII/574/2014 Rady Miejskiej w Suwałkach z 24 września 2014 r. w sprawie przyjęcia w Mieście Suwałki Programu „Suwalska Rodzina Plus”, zwana „Uchwałą w sprawie Programu Suwalska Rodzina Plus z 2014 r.”.

¹⁵ Ulgi w zakresie zakupu imiennych biletów ulgowych na komunikację miejską dotyczą tylko dzieci z rodzin wielodzietnych, w pozostałych przypadkach przysługują wszystkim członkom rodzin.

- na łodowisko miejskie i wypożyczenie łyżew,
- 50% ulgi na pobyt dziecka w żłobku i przedszkolu prowadzonym przez Miasto,
- innych ulg przyznawanych przez podmioty przystępujące do programu,
- bezpłatnych szczepień przeciwko rakowi szyjki macicy organizowanych przez Prezydenta, a także zapewnienie preferencji w czasie naboru do żłobków i przedszkoli¹⁶.

Zasady przyznawania i korzystania z karty, ustalenie okresu ważności, trybu postępowania w razie utraty, zagubienia lub zniszczenia opisano w obu uchwałach w sprawie Programu Suwalska Rodzina Plus z 2013 i 2014 roku. W załącznikach określono wzór karty oraz wniosku o jej przyznanie wraz z instrukcją wypełnienia, a także rodzaje dokumentów wymaganych do jej uzyskania. Karty wydawano do czasu spełniania przez rodzinę wymogu wielodzietności tj. zamieszkiwaniu wraz z rodzicami/rodzicem trójki lub większej liczby dzieci w wieku do ukończenia 18 roku życia lub do ukończenia 26 roku życia w przypadku, gdy dane dziecko uczy się lub studiuje i będących na ich utrzymaniu, zaś w przypadku osób niepełnosprawnych pozostających pod opieką rodziców – bez ograniczenia wieku.

(dowód: akta kontroli str. 199-217)

Powołano koordynatora Programu¹⁷ odpowiedzialnego za jego obsługę, w tym m.in. udzielanie informacji, przyjmowanie wniosków, weryfikację posiadanych przez wnioskodawców uprawnień, wydawanie kart czy współpracę z podmiotami udzielającymi ulg/zniżek w ramach Programu.

Zgodnie z § 10 ust. 2 uchwał w sprawie Programu Suwalska Rodzina Plus z 2013 i 2014 roku korzystanie z ulg na podstawie wydanych kart możliwe było wyłącznie wraz z dokumentem potwierdzającym tożsamość użytkownika. W przypadku dzieci nie posiadających dokumentu tożsamości, karta ważna jest z kartą rodzica wraz z jego dokumentem tożsamości.

Informacje o Programie oraz katalog ulg i usług dostępnych w ramach jego realizacji podano do publicznej wiadomości na stronach internetowych oraz tablicy ogłoszeń Urzędu, zgodnie z postanowieniami § 11 ww. uchwał.

W latach 2013 – 2015 (do końca września) kartę Programu uzyskało odpowiednio 504, 234 oraz 81 rodzin wielodzietnych. Kartę programu Suwalska Rodzina Plus na dzień 31 grudnia 2013 i 2014 oraz na koniec września 2015 roku otrzymało odpowiednio 2598, 1170 oraz 396 osób. Łącznie kartę wydano 4164 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 61, 209-213, 218-221, 229-235)

Zgodnie z odpowiednio § 6 ust. 1 pkt 11 oraz § 6 ust. 1 pkt 13 uchwał w sprawie przyjęcia Programu Suwalskiej Rodziny Plus z 2013 i 2014 roku rodziny wielodzietne uzyskały również prawo do ulg przyznanych przez inne instytucje i podmioty komercyjne, które w ramach świadczonych przez siebie usług zobowiązywały się realizować preferencje lub świadczenia dla beneficjentów Programu. W świetle odpowiednio § 7 ust. 7 i § 7 ust. 6 ww. uchwał, każdy podmiot uczestniczący w programie zdobywał prawo do posługiwania się znakiem promocyjnym, którego wzór określono w załączniku do uchwał. W celu dołączenia do Programu konieczne było wypełnienie deklaracji. Listę podmiotów komercyjnych biorących udział w Programie zamieszczono na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu.

Na dzień 30 września 2015 r. deklaracje przystąpienia do Programu wypełniło 25 lokalnych podmiotów prywatnych, którzy proponowali posiadaczom kart zniżki w wysokości od 2% do 20% na swoje towary i usługi, z tego 11 podmiotów zadeklarowało bezterminowe uczestnictwo w Programie, a 14 do 31 grudnia 2015 r.

Wszelkie zniżki i ulgi dla rodzin wielodzietnych realizowane w ramach Programu obowiązywały tylko na terenie Miasta. Urząd nie zawierał porozumień z okolicznymi gminami w zakresie wspólnej realizacji lokalnego programu wspierania rodzin wielodzietnych. (dowód: akta kontroli str. 160-162, 200-201, 209-217, 222-225, 232-235)

¹⁶ Dzieci z rodzin wielodzietnych otrzymywały dodatkowo 32 pkt w trakcie rekrutacji do żłobków i przedszkoli prowadzonych przez Miasto.

¹⁷ Zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałki Nr 820/2013 z 29 maja 2013 r. na koordynatora programu Suwalska Rodzina Plus powołano Pana Andrzeja Śmiejkowskiego – Inspektora w Wydziale Spraw Społecznych Urzędu.

Rodzaje, liczba osób oraz kwoty zniżek jakie w ramach realizacji Programu uzyskały rodziny wielodzietne od 1 września 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. wynosiły¹⁸:

- a) w kategorii edukacja: przedszkola – 115,5 tys. zł, (w 2013 roku z ulgi skorzystało 200 dzieci, w 2014 – 255, a do 30 czerwca 2015 r. – 225) oraz żłobki – 32,9 tys. zł (odpowiednio 15, 29 i 21 dzieci ww. okresach),
- b) w kategorii kultura: Suwalski Ośrodek Kultury – 37,6 tys. zł (404, 567 i 445 wejść na imprezy organizowane przez ośrodek odpowiednio od 1 września do 31 grudnia 2013, od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. oraz do 30 czerwca 2015 r.),
- c) w kategorii sport: ulgi na zakup biletów do Aquaparku oraz na ściankę wspinaczkową – 100,5 tys. zł (odpowiednio 1978, 5688, 5161 wejść do Aquaparku oraz 45, 88 i 46 na ściankę wspinaczkową w ww. okresach, a także 602 wejścia do siłowni w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r.)¹⁹,
- d) w kategorii transport: ulga na zakup imiennego biletu miesięcznego – 47,1 tys. zł (343, 1019 i 1249 doładowań od 1 września 2013 do 30 czerwca 2015 r.),
- e) w kategorii zdrowie: szczepienia przeciwko wirusowi HPV – 31,2 tys. zł (65 osób w 2014 roku).

Zasady finansowania ulg w ramach realizacji Programu opisano w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 222-228)

Promocja prowadzona była za pomocą strony internetowej zawierającej m.in. informacje dotyczące korzyści dla rodzin wielodzietnych uczestniczących w Programie, informacje o sposobie rejestracji (w tym wzór wniosku), informacje dla podmiotów chcących uczestniczyć w programie, listę podmiotów komercyjnych i oferowanych przez nich ulg, a także poprzez zamieszczenie w autobusach komunikacji miejskiej dwóch slajdów opisujących zmiany w Programie w 2014 r. Ponadto osoby odbierające karty otrzymywały wydruk zawierający wykaz firm oraz wysokość i rodzaj oferowanych przez nie zniżek. Innych zachęt nie stosowano.

Urząd nie uczestniczył w finansowaniu zniżek udzielanych przez podmioty prywatne. Innych form wsparcia dla rodzin wielodzietnych nie realizowano.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 61, 229-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Wprowadzanie lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu zadania z zakresu prowadzenia spraw związanych z realizacją programów Suwalska Rodzina Plus i Karta Dużej Rodziny przypisano Wydziałowi Spraw Społecznych Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 4-15)

Wydatki na realizację Programu w zakresie ulg oferowanych przez jednostki organizacyjne i instytucje kultury Miasta pokrywano z budżetu Miasta Suwałki. W związku z realizacją przez rodziny wielodzietne uprawnień wynikających z Programu miejskie jednostki budżetowe nieposiadające osobowości prawnej takie jak: Ośrodek Sportu i Rekreacji, przedszkola i żłobek, realizowały niższe dochody do budżetu Miasta. Natomiast instytucje kultury, tj.: Suwalski Ośrodek Kultury („SOK”) oraz Muzeum Okręgowe, odpowiednio zgodnie z § 13 oraz § 14 uchwał w sprawie przyjęcia Programu Suwalskiej Rodziny Plus z 2013 i 2014 roku, miały możliwość ubiegania się o dotację pokrywającą koszty jego realizacji. W dniu 11 czerwca 2014 r. SOK wystąpił o zrefundowanie pomniejszonych wpływów ze sprzedaży biletów na imprezy organizowane przez tę instytucję w związku z realizacją przez rodziny wielodzietne uprawnień wynikających z Programu²⁰ w wysokości

¹⁸ Dotyczy tylko działań realizowanych przez podmioty samorządowe oraz usługi transportu miejskiego świadczone przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Suwałkach Sp. z o.o. – zwane dalej „Spółką”. Kwoty dotyczyły wysokości uzyskanych ulg, a w konsekwencji zmniejszenia wpływów do budżetu Miasta z tytułu realizacji Programu.

¹⁹ Należący do Miasta Aquapark w latach 2013-2015 (I półrocze) generował straty w wysokości odpowiednio: 1.776,2 tys. zł, 1.705,6 tys. zł, oraz 805,3 tys. zł. Wysokość udzielonych ulg z tytułu realizacji Programu w tym okresie wynosiła odpowiednio: 16,1 tys. zł, 44,7 tys. zł oraz 39,7 tys. zł, co stanowiło w 2013 roku – 0,5% dochodów i 0,3% wydatków, w 2014 roku – 1,5% dochodów i 0,9% wydatków oraz w I połowie 2015 roku – 2,5% dochodów i 1,6% wydatków Aquaparku.

²⁰ Za okres od września 2013 r. do końca maja 2014 r.

8 tys. zł. Powyższa dotacja we wnioskowanej wysokości została uwzględniona w budżecie Miasta i przekazana 25 września 2014 r. Inne podmioty nie występowały o stosowną refundację.

W przypadku ulg w zakresie publicznego transportu miejskiego, Spółka wykonująca to zadanie otrzymywała od Miasta środki finansowe (tzw. rekompensatę) stanowiące różnicę pomiędzy kosztami powstającymi w związku z realizacją powierzonego zadania, powiększoną o należny zysk, a przychodami generowanymi w ramach jego realizacji. Ulgi udzielone przez Miasto w zakresie transportu miejskiego w związku z realizacją Programu pomniejszały przychody ze sprzedaży biletów, w wyniku czego wypłacana Spółce rekompensata ulegała automatycznie zwiększeniu²¹.

(dowód: akta kontroli str. 209-213, 239-243, 245-246)

W projektach budżetu na lata 2013 – 2015 nie uwzględniono informacji dotyczących wpływu zmniejszenia środków finansowych do budżetu za ww. okresy z tytułu realizacji przez rodziny wielodzietne uprawnień/zniżek/ulg wynikających z realizacji Programu przez jednostki organizacyjne pokrywające swoje wydatki z budżetu, na finanse Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 244)

W planie wydatków na finansowanie programu Suwalska Rodzina Plus na lata 2013 – 2015 (I półrocze) przewidziano odpowiednio: 4.016 zł, 1.100 zł oraz 1.000 zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły: 4.015,17 zł, 963,41 zł oraz 0,00 zł i obejmowały one koszty: druku kart (odpowiednio 2.601,72 tys. zł oraz 881,41 tys. zł w 2013 i 2014 roku), promocji (524,72 tys. zł na zakup naklejek dla partnerów oraz banneru reklamującego Projekt w 2013 roku) oraz zakupu laminatora i folii (889,00 zł oraz 82,00 zł w 2013 i 2014 r.)²².

Koszt obsługi programu Suwalska Rodzina Plus w latach 2013 – 2015 (I półrocze) wynosił odpowiednio: 35,2 tys. zł, 15,4 tys. zł oraz 4,6 tys. zł²³, w tym 31,1 tys., 14,4 tys. zł, oraz 4,5 tys. zł stanowiły koszty pracy na wydawanie KDR. (dowód: akta kontroli str. 247-259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie przygotowania i wdrożenia lokalnych ulg dla rodzin wielodzietnych.

3. Przydatność ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz programów lokalnych jako instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych

3.1. Skuteczność i efektywność działań na rzecz rodzin wielodzietnych wynikających z ogólnopolskiej i lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Prezydent przedkładał Radzie Miejskiej w Suwałkach roczne informacje z realizacji Programu zawierające m.in. kwotę udzielonych ulg wraz z liczbą osób z nich korzystających. Informacje, stosownie do postanowień § 15 Uchwały w sprawie Programu Suwalska Rodzina Plus, przedstawiono na posiedzeniach Rady Miejskiej w dniach 29 kwietnia 2013 i 2014 roku.

Nie podejmowano działań pozwalających na określenie, które z funkcjonujących instrumentów wsparcia są oczekiwane przez beneficjentów programu. Nie przeprowadzono również analiz mających na celu m.in. identyfikację wykorzystywania przez rodziny wprowadzonych ulg, celem określenia najbardziej efektywnych, a także nie badano stopnia satysfakcji beneficjentów ogólnopolskiej i lokalnej Karty Dużej Rodziny, ponieważ jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału: „(...) takiego wymogu nie zawierają obowiązujące przepisy prawa ani uchwała wprowadzająca przedmiotowy program”.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 244, 260-268)

²¹ Kwota uzyskanych ulg w okresie od 1 września 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. wyniosła ogółem 47,1 tys. zł.

²² Wykonane wydatki Miasta ogółem w latach 2013-2015 (I półrocze) wynosiły odpowiednio: 307.128,1 tys. zł, 315.900,3 tys. zł oraz 146.987,1 tys. zł.

²³ Obliczono zgodnie ze wzorem: koszt druku kart + koszty związane z promocją + przeciętne roczne wynagrodzenie pracownika w Urzędzie/168/60x30 (czas potrzebny na sprawdzenie i wydanie karty) x liczba wydanych kart w danym okresie + inne koszty (zakup laminatora i folii).

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynika, że nie planuje się działań pozwalających na unifikację korzystania z lokalnej i ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny jako jednego dokumentu uprawniającego do zniżek zarówno lokalnych jak i ogólnopolskich, ponieważ: „Unifikacja niósłaby za sobą zbyt duże trudności, głównie z powodu problemów wynikających z identyfikacją osób uprawnionych – tj. mieszkańców Suwałk korzystających z systemu ulg stosowanych przez miejskie jednostki, finansowane z budżetu Miasta Suwałki. Samorząd suwalski nie może sobie pozwolić na finansowanie ulg mieszkańców innych gmin, a takie niebezpieczeństwo, przy unifikacji korzystania z lokalnej i ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny (...) wydaje się być bardzo prawdopodobne”.

(dowód: akta kontroli str. 269-271)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Badanie ankietowe wśród rodzin wielodzietnych

W ramach niniejszej kontroli w dniu 17 września 2015 r. do 50 losowo wybranych rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Suwałk wysłano ankietę dotyczącą sposobu korzystania z KDR. Do dnia zakończenia kontroli wpłynęło siedemnaście odpowiedzi, z których wynika m.in., że:

- a) siedem rodzin korzysta z programu KRD od 2015, siedem kolejnych od 2014, dwie od 2013 roku, a jedna nie udzieliła odpowiedzi na zadane pytanie,
- b) źródłami wiedzy o KDR w siedmiu przypadkach było radio/telewizja, w trzech kolejnych Internet i znajomi, a w dwóch Urząd i ulotka informacyjna,
- c) w dwunastu przypadkach troje dzieci pozostawało pod opieką rodziców, a w pozostałych pięciu – czworo,
- d) spośród rodzin objętych badaniem w siedmiu przypadkach oboje rodziców pracuje, w kolejnych siedmiu tylko jedno, a trzy rodziny zaznaczyły status zawodowy – „inny”,
- e) jedna rodzina określiła swoją sytuację materialną jako bardzo dobrą, dwie jako dobrą, dziesięć jako przeciętną, zaś cztery – złą,
- f) trzy spośród siedemnastu badanych rodzin korzystają z zasiłków pomocy społecznej,
- g) siedemnaście rodzin korzystało z ogólnopolskiej KDR, a jedna nie, natomiast z lokalnej KDR korzystały wszystkie ankietowane rodziny, natomiast trzynaście rodzin było zadowolonych z możliwości posługiwania się dwoma kartami, zaś trzy – nie, jedna zaznaczyła „nie wiem”,
- h) badane rodziny najczęściej wykorzystywały zniżki/ulgi z zakresu: edukacji i kultury – po 10, sportu, rekreacji, turystyki – 8, łączności i transportu – 7, odzieży/obuwia – 5 oraz usług – 2,
- i) w jedenastu rodzinach z KDR korzystano wspólnie, w pięciu tylko dzieci, a w jednej wyłącznie rodzice,
- j) jedna rodzina codziennie, a kolejna raz w tygodniu korzystała z przysługujących uprawnień, po pięć raz na miesiąc i raz na dwa – trzy miesiące, dwie kilka razy w tygodniu, a trzy – rzadziej,
- k) najrzadziej korzystano ze zniżek na: eksploatację i wyposażenie mieszkań – 11, usługi – 7, usługi na odległość i art. przemysłowe – po 6, zdrowie i żywność – po 5, łączność – 3, kulturę, edukację, sport oraz odzież/obuwie – po 2,
- l) wysokość odczuwalnych korzyści finansowych przez ankietowane rodziny wynosiła: do 50 zł – 7, od 51 zł do 100 zł – 5, od 101 zł do 200 zł – 1, a cztery rodziny nie stwierdziły żadnych korzyści,
- m) po wprowadzeniu KDR pięć rodzin zadeklarowało częstsze korzystanie z oferty sportowo-rekreacyjnej, w siedmiu przypadkach ta częstotliwość nie uległa zmianie, zaś pięć ostatnich zaznaczyło – „trudno powiedzieć”,
- n) w przypadku oferty kulturalnej dziewięć rodzin zadeklarowało częstsze z niej korzystanie, sześć – nie, zaś dwie rodziny nie potrafiły się wypowiedzieć w tym zakresie,

o) szesnaście rodzin korzystało z informacji o KDR zamieszczonych na stronach MPiPS oraz Urzędu, a jedna – nie.

Jedenaście ankietowanych rodzin oceniło dobrze lub bardzo dobrze wprowadzenie lokalnej i ogólnopolskiej KDR, trzy wyraziły stanowisko, że oferowane zniżki są znikome i jest mało podmiotów je oferujących, dwie stwierdziły, że z powodu trudnej sytuacji materialnej nie mogą w pełni korzystać z przyznanych udogodnień, a jedna nie wypowiedziała się w tej kwestii.

Zdaniem czternastu rodzin należałoby m.in.: zwiększyć liczbę partnerów oferujących zniżki oraz powiększyć ich wielkość, rozszerzyć zakres ulg na zakup leków, wprowadzić ulgi dla przedsiębiorców ze strony państwa za uczestnictwo w Programie KDR, zwiększyć promocję programów w środkach masowego przekazu, zrównać zasady korzystania z lokalnej i ogólnopolskiej KDR, aktywnie wspierać partnerów obu programów. Trzy rodziny nie wypowiedziały się w tej kwestii. (dowód: akta kontroli str. 272-339)

Ocena częściowa

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przyjęte w ramach programów KDR rozwiązania ułatwiają funkcjonowanie rodzin wielodzietnych. Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że większość ankietowanych rodzin dobrze lub bardzo dobrze oceniała wprowadzenie lokalnej i ogólnopolskiej KDR oraz odczuła wymierne korzyści finansowe z uzyskanych uprawnień. Z postulatów respondentów wynika jednak, że wskazane byłoby przeprowadzenie przez Urząd analizy funkcjonujących w ramach obu programów instrumentów wsparcia w celu wyłonienia oraz rozwoju najbardziej efektywnych i oczekiwanych przez rodziny.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁴, wnosi o wykorzystywanie danych będących w dyspozycji Urzędu przy ustalaniu prawa do posiadania KDR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 NIK w Białymstoku.

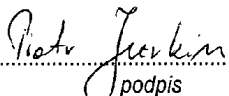
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

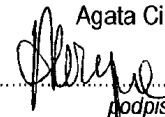
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 14 października 2015 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
st. inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

