



04956415

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.02.2015
P/15/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

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	Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 96771 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok (dalej zwany „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku (zwany dalej: „Prezydentem”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Urzędu w zakresie wdrażania ogólnopolskiego Programu „Karta Dużej Rodziny”². Prawidłowo informowano rodziny wielodzietne o przysługujących im uprawnieniach i obowiązkach wynikających z realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych oraz zorganizowano sprawną obsługę jego beneficjentów. Środki dotacji budżetowej na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie wdrażania OKDR wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono.

Rodzinom wielodzietnym zamieszkałym na terenie Miasta Białystok zapewniono możliwość skorzystania z lokalnych ulg/zniżek poprzez wprowadzenie w 2013 roku Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny”³ jak również podejmowano skuteczne działania na rzecz poszerzenia jego oferty programowej pozyskując nowych partnerów. Wdrożenie Programu BKDR poprzedzone zostało analizą potrzeb rodzin wielodzietnych, szacunkiem jego kosztów oraz wstępnym ustaleniem liczby jego beneficjentów. Udzielane ulgi i zniżki są wykorzystywane i satysfakcjonują uczestniczące w Programie rodziny wielodzietne, o czym świadczą sporządzane przez Urząd analizy wykorzystania zniżek i ulg przyznanych w ramach Programu BKDR oraz wyniki przeprowadzonego podczas kontroli NIK badania ankietowego rodzin. Wykorzystane w 2014 roku w ramach Programu ulgi i zniżki stanowiły 0,08% wydatków budżetu Miasta za ten rok i wyniosły 1.187,2 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrożenie ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie wydawania Kart Dużej Rodziny w ramach OKDR realizował w Urzędzie Zarząd Białostockiej Komunikacji Miejskiej⁴. W zakresie niezbędnym do wykonywania czynności służbowych związanych z wydawaniem i obsługą OKDR upoważnienia do przetwarzania danych osobowych posiadali: dyrektor i zastępca dyrektora ZBKM, inspektor w Referacie Organizacji i Nadzoru Transportu oraz dwóch inspektorów w Referacie Kontroli Biletowej i Obsługi Pasażera.
(dowód: akta kontroli str. 3-25)

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 Program zwany dalej: „OKDR”.

³ Program zwany dalej: „Programem BKDR”.

⁴ Zadania te Zarząd Białostockiej Komunikacji Miejskiej (zwany dalej „ZBKM”) wykonywał na podstawie zarządzenia wewnętrznego nr 49/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 6 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia organizacji wewnętrznej ZBKM oraz szczegółowych zadań referatów i samodzielnych stanowisk pracy.

Miasto Białystok na realizację OKDR otrzymało dotacje w wysokości 42,8 tys. zł⁵ w 2014 roku oraz 14,4 tys. zł do końca III kwartału 2015 roku. W 2014 roku Gmina wykorzystała środki z dotacji w kwocie 8,4 tys. zł. Wysokość wykorzystanej dotacji obliczono zgodnie z zasadami określonymi w § 25 rozporządzenia z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych⁷ jako iloczyn liczby wniosków (948) i kosztów obsługi jednego wniosku o wydanie karty lub jej duplikatu ustalonych na odpowiednio 8,93 zł i 0,89 zł. Kwota wykorzystanej dotacji stanowiła 19,53% przyznanych środków, które zostały przeznaczone na wydanie 3.102 kart, tj. 12,95% z 23.950 planowanych. Niewykorzystane środki w wysokości 34,5 tys. zł zostały zwrócone Wojewodzie w dniu 29 stycznia 2015 r., tj. w terminie wynikającym z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Do końca III kwartału 2015 r. na realizację programu Miasto wykorzystało 11,6 tys. zł, tj. 80,7% przyznanych środków, które przeznaczono na wydanie 5.307 kart, tj. 98,73% z 5.375 planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 26-42)

Zgodnie z wycenieniami BZKM szacunkowy koszt nakładu pracy na obsługę jednego wniosku wynosił 27,24 zł, wydania duplikatu karty 2,72 zł, wydania jednej karty w związku z urodzeniem dziecka w rodzinie będącej w systemie lub przyznania nowej karty 5,45 zł i był dwukrotnie wyższy od szacunkowych kosztów realizacji tych zadań określonych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR⁹, wynoszących odpowiednio 13,40 zł, 1,34 zł i 2,68 zł.

Dokonana przez Urząd analiza kosztów realizacji Programu OKDR za rok 2014 wykazała, że faktycznie wynosiły one 54,9 tys. zł. i przewyższały o 46,6 tys. zł kwotę otrzymanej dotacji w wysokości 8,4 tys. zł (obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w §25 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego). Ze względu na konieczność dofinansowania środkami własnymi zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w dniu 20 marca 2015 r. Urząd skierował do Wojewody Podlaskiego notę obciążeniową na kwotę 46,6 tys. zł. Wojewoda odmówił przekazania środków wskazując, że kwota dotacji została ustalona zgodnie z § 25 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego tj. w oparciu o liczbę rodzin wielodzietnych składających wnioski o udział w programie lub liczbę wniosków o wydanie duplikatu karty i koszty obsługi jednej rodziny lub wydania duplikatu ustalone odpowiednio na 8,93 zł i 0,89 zł. (dowód: akta kontroli str. 43-60)

W okresie objętym kontrolą wpłynęły 1.784 wnioski o wydanie ogólnopolskich kart, na podstawie których, wydanych zostało 8.409 kart. Liczba wydanych duplikatów wynosiła 13, a wysokość pobieranych za ich wydanie opłat ustalana była w wysokości wynikającej z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego i do końca 2014 r. wynosiła 8,76 zł oraz z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny¹⁰ i od 1 stycznia 2015 roku wynosiła 9,21 zł. Prezydent wydał w badanym okresie dwie decyzje o odmowie wydania karty z powodu niespełniania przez wnioskodawców warunku określonego w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego, tj. ukończenia przez dziecko uczące się 25 lat. Od jednej decyzji wniesiono bezskuteczne odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku. Nie wystąpiły natomiast przypadki stwierdzenia utraty prawa do posiadania karty lub przyznania karty z naruszeniem przepisów.

Sprawozdania z zakresu realizacji zadań wynikających z wdrażania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny przekazano Wojewodzie Podlaskiemu w terminach określonych w § 26 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego.

(dowód: akta kontroli str. 61-73)

⁵ Podstawą ustalenia wysokości dotacji w 2014 roku była przyjęta przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej formuła: koszt obsługi jednej rodziny wynoszący 8,93 zł x szacowana liczba rodzin wielodzietnych w danej gminie (4790 rodzin).

⁶ Podstawą ustalenia dotacji w 2015 roku była przyjęta przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej formuła: stawka jednostkowa za obsługę rodziny 13,40 zł x szacowana liczba obsługiwanych rodzin w roku (1075).

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 755 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie realizacji programu rządowego”.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁹ W szacunkach kosztów dokonanych przez BZKM przyjęto wysokość przeciętnego wynagrodzenia pracowników obsługujących karty w I półroczu 2015 r., które wynosiło za ten okres 3.845,27 zł brutto miesięcznie, podzielono je przez 160 godzin pracy w tygodniu oraz 60 minut i pomnożono przez szacowny czas obsługi jednego wniosku, tj. 68 minut. W projekcie ustawy o KDR do szacunków kosztów obsługi przyjęto niższą wysokość wynagrodzenia pracownika wynoszącą 2.000 zł brutto miesięcznie, natomiast reszta założeń była taka sama.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1863. Ustawa zwana dalej „ustawą o KDR”.

Analiza postępowań przeprowadzonych¹¹ w sprawie przyznania uprawnień w ramach OKDR wykazała, że we wszystkich z 50 objętych badaniem przypadków - stosownie do § 10 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego oraz art. 10 ust. 1-3 ustawy o KDR - wnioski składane były przez członków rodzin wielodzietnych posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, umocowanych do ich złożenia i mających miejsce zamieszkania w Białymstoku.

Wszystkie badane wnioski złożone przed 31 grudnia 2014 r. (29) zostały zweryfikowane zgodnie § 10 ust. 8 rozporządzenia w sprawie programu rządowego w oparciu o dane niezbędne do ustalenia prawa do korzystania z programu za pomocą urządzeń teletransmisji danych, do których Prezydent mógł uzyskać dostęp bezpłatnie. Dane, do których nie było bezpośredniego dostępu dotyczące w sześciu przypadkach terminu zakończenia nauki przez dzieci w wieku powyżej 18 roku życia i w jednym przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności ustalane były, zgodnie z § 10 ust. 5 pkt 3 i 4 wskazanego rozporządzenia na podstawie przedstawionych zaświadczeń.

Wnioski złożone po 1 stycznia 2015 r. (21) zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy o KDR weryfikowane były na podstawie danych, do których Prezydent mógł bezpłatnie uzyskać dostęp w zakresie niezbędnym do ustalenia prawa do posiadania karty, były mu znane z urzędu lub możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza. Do 18 z zbadanych wniosków zgodnie z wymogami art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy o KDR załączone zostały oświadczenia rodziców o niewystępowaniu okoliczności pozbawienia władzy rodzicielskiej, ani jej ograniczenia poprzez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Natomiast do trzech wniosków, złożonych w styczniu 2015 roku, takich oświadczeń nie załączono, ponieważ jak wyjaśnił z-ca dyrektora BZKM informacje w tym zakresie zostały uzyskane na podstawie art. 10 ust. 9 ustawy o KDR i odstąpiono od wymagania ich składania. Stosownie do art. 10 ust. 4 pkt 4 i 5 ustawy o KDR w siedmiu przypadkach dzieci w wieku powyżej 18 roku życia i dwóch przypadkach dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności złożone zostały wymagane oświadczenia bądź sporządzone kopie przedstawionych dokumentów.

Żaden ze zbadanych wniosków o wydanie karty, nie został złożony w formie dokumentu elektronicznego.

Karty wydawane były stosownie do § 7 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego oraz art. 11 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o KRD, rodzicom oraz ich małżonkom na czas nieokreślony, dzieciom do ukończenia 18 roku życia - do ukończenia 18 lat, 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 planowane jest ukończenie nauki w danej placówce, nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia oraz dzieciom legitymującym się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności, w wieku powyżej 18 roku życia na okres ważności orzeczenia.

Wszystkim osobom, które złożyły wniosek przekazano informację o uprawnieniach wynikających z uczestnictwa w rządowym programie dla rodzin wielodzietnych oraz o obowiązku niezwłocznego przekazania informacji o wystąpieniu zmian mających wpływ na uprawnienia do korzystania z programu (dowód: akta kontroli str. 74-178)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

¹¹ Badaniom szczegółowym poddano 50 postępowań w sprawie wniosków o nadanie uprawnień, tj. 2,88% z 1736 postępowań przeprowadzonych od dnia rozpoczęcia OKDR 16 czerwca 2014 r. do dnia 31 sierpnia 2015 r.

2. Przygotowanie i wdrożenie lokalnej Karty Dużej Rodziny

2.1. Działania gminy w zakresie analizy potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych stanowiące podstawę działań na rzecz tych rodzin, w tym lokalnej KDR

Opis stanu faktycznego

Program BKDR służył realizacji jednego z priorytetów działań w obszarze infrastruktury społecznej i kapitału ludzkiego określonego w „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus”¹², którym było wspieranie rodzin, poprzez m. in. wspomaganie rodziny w zakresie jej warunków bytowych oraz funkcji socjalizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 183-186)

W celu wdrożenia Programu BKDR Prezydent powołał zespół zadaniowy¹³ pod przewodnictwem swojego Zastępcy, w skład którego wchodził Dyrektorzy i Zastępcy Dyrektorów Departamentów i Biur Urzędu¹⁴, ponadto w pracach zespołu brali udział Dyrektorzy miejskich jednostek organizacyjnych¹⁵. Zadaniem zespołu było przedstawienie do dnia 28 lutego 2013 r. koncepcji wdrożenia Programu BKDR.

Zespół dokonał analizy potrzeb rodzin wielodzietnych, a następnie przedstawił propozycje działań, które mogłyby wpłynąć na ich wsparcie. W oparciu o kryteria organizacyjne, prawne i finansowe z przedstawionych propozycji Zespół wybrał obszary, w ramach których mógł być realizowany Program BKDR, tj. lokalny transport zbiorowy, opieka nad dziećmi do trzech lat, edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna i turystyka oraz inne świadczenia na rzecz rodzin. Oszacował wielkość grupy docelowej rodzin wielodzietnych na terenie miasta, która na podstawie danych meldunkowych z 2012 roku wynosiła około 4.000 rodzin¹⁶. Ponadto w oparciu o informacje z właściwych komórek organizacyjnych Urzędu dokonał wstępnego szacunku kosztów realizacji programu, ustalonych na około 2.900 tys. zł. Na koszty, którego składały się przewidywane skutki finansowe wprowadzenia ulg i zniżek w obszarze opieka nad dziećmi do 3 lat w żłobkach – 150 tys. zł, edukacja publiczna w przedszkolach – 1.200 tys. zł, lokalny transport zbiorowy – 1.350 tys. zł, kultura fizyczna i turystyka – 150 tys. zł, kultura – 50 tys. zł. Zespół opracował też projekt uchwały w sprawie wprowadzenia programu.

(dowód: akta kontroli str. 187-191)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie podejmowała innych działań adresowanych do rodzin wielodzietnych poza wynikającymi z programów KDR oraz z ustaw z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej¹⁷ oraz z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁸. Świadczeniami z pomocy społecznej, skierowanymi do rodzin wielodzietnych spełniających kryteria ustawowe były w głównej mierze zasiłki: celowe, stałe, okresowe, dodatki do zasiłku rodzinnego, natomiast pomoc w ramach ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej realizowana była m. in. poprzez poradnictwo i wsparcie psychologiczne, wsparcie koordynatorów pieczy zastępczej oraz asystentów rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 192-196)

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2. Wprowadzenie lokalnej KDR

Opis stanu faktycznego

Program BKDR wprowadzony został uchwałą Rady Miasta Białystok z 25 lutego 2013 r.¹⁹ Skierowany był do rodzin wielodzietnych, zameldowanych i zamieszkujących na terenie miasta Białegostoku, prowadzących wspólne gospodarstwo domowe, składających się z co

¹² Strategia została przyjęta uchwałą nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2012 plus”.

¹³ Zespół powołany został zarządzeniem wewnętrznym nr 105/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 12 października 2012 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do spraw opracowania założeń Karty Dużej Rodziny.

¹⁴ W skład zespołu wchodził Dyrektorzy lub Zastępcy Dyrektorów Departamentów: Strategii i Rozwoju, ZBK, Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej, Edukacji, Spraw Społecznych oraz Biur: Prawnego, Kultury, Sportu i Rekreacji, Funduszy Europejskich oraz Promocji Miasta.

¹⁵ W pracach zespołu brali udział Dyrektorzy Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, Zarządu Mienia Komunalnego oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie.

¹⁶ Na podstawie danych meldunkowych przyjęto, że w 2012 roku ogólna liczba rodzin wielodzietnych wynosiła 4.000, w tym dzieci w tych rodzinach 12.000, rodziców i opiekunów 8.000, razem uprawnionych 20.000.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 332.

¹⁹ Nr XXXIX/473/13 w sprawie wprowadzenia Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny”. Uchwała zwana dalej „uchwałą w sprawie programu”.

najmniej trojga dzieci w wieku do ukończenia 18 roku życia, w przypadku gdy dziecko uczy się lub studiuje do ukończenia 26 roku życia i rodziców (lub tylko rodzica), opiekunów prawnych (lub tylko opiekuna). Za rodzinę wielodzietną uznano również rodzinę zastępczą zamieszkujejącą na terenie miasta Białegostoku albo na terenie innych powiatów, mającą na utrzymaniu troje lub więcej dzieci pochodzących z Białegostoku. Uchwałą Rady Miasta wchodzącą w życie 1 stycznia 2016 r. zmodyfikowano zasady uczestnictwa w programie, rezygnując z wymogu zameldowania w Białymstoku²⁰ i pozostawiając wymóg zamieszkiwania na terenie Miasta.

Celami szczegółowymi programu było: promowanie rodziny wielodzietnej i jej pozytywnego wizerunku, wzmocnienie funkcji rodziny i poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych oraz wyrównanie szans rozwojowych i życiowych dzieci oraz młodzieży z rodzin wielodzietnych.

Program BKDR realizowany był przez ofertę ulg, preferencji i świadczeń jakie mogą uzyskać rodziny wielodzietne w obszarach: lokalny transport zbiorowy, opieka nad dziećmi do trzech lat, edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna i turystyka oraz inne świadczenia na rzecz rodzin.

Przewidziane Programem BKDR ulgi, preferencje i świadczenia zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały w sprawie programu kształtowały się na poziomie 50% obowiązujących stawek i regulowane były szczegółowo przez odrębne uchwały Rady Miasta Białystok, akty innych uprawnionych organów Miasta Białystok oraz akty wewnętrzne osób zarządzających jednostkami organizacyjnymi Miasta w zakresie ich kompetencji.

(dowód: akta kontroli str. 197-198, 263)

Sposób przyznawania i wydawania kart ustalony został w *Regulaminie wydawania i korzystania z dokumentu potwierdzającego uprawnienia do korzystania z ulg, preferencji i świadczeń przewidzianych w Programie BKDR*²¹ opracowanym przez zespół zadaniowy do spraw koordynacji wdrożenia Programu²². Zgodnie z regulaminem BKDR ulgi, preferencje i świadczenia przysługiwały uczestnikom programu od dnia 1 września 2013 r. Nośnikiem uprawnień BKDR była imienna elektroniczna Białostocka Karta Miejska. Karta wydawana była bezpłatnie, zaś koszt jej duplikatu wynosił 10 zł. Uprawnienia wynikające z Programu BKDR przyznawane były na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy, a w celu ich przedłużenia konieczne było ponowne złożenie wniosku.

Promocja Programu BKDR prowadzona była za pomocą strony internetowej²³ zawierającej m. in. informacje o korzyściach dla rodzin wielodzietnych uczestniczących w nim oraz sposobie rejestracji (w tym wzory wniosków).

(dowód: akta kontroli str. 199-207)

Wprowadzone przez Gminę ulgi i zniżki obejmowały następujące kategorie:

- a) transport lokalny: rodzice (opiekunowie prawni) – ulga 50% (w odniesieniu do biletu normalnego) na zakup imiennych biletów okresowych (I strefa taryfowa), dzieci – ulga 75% (w odniesieniu do biletu normalnego) na zakup imiennych biletów okresowych (I strefa taryfowa), dzieci i młodzież z rodzin liczących co najmniej pięcioro dzieci – przejazdy bezpłatne - do ukończenia 18 - go roku życia (I strefa taryfowa)²⁴,
- b) edukacja - 50% zniżki w opłatach za żłobki i przedszkola prowadzone przez Gminę Białystok²⁵,

²⁰ Zmiany wprowadzono uchwałą Nr XII/134/15 Rady Miasta Białystok z dnia 28 września 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny”.

²¹ Regulamin wprowadzono zarządzeniem nr 3666/2013 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 19 sierpnia 2013 r. Regulamin zwany dalej „regulaminem BKDR”.

²² Zespół został powołany zarządzeniem nr 135/13 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego do spraw koordynacji wdrożenia Programu BKDR.

²³ Strona internetowa programu mieści się pod adresem <http://duzarodzina.bialystok.pl/>.

²⁴ Ulgi przyznane na podstawie uchwały nr XLVII/521/13 Rady Miasta Białystok z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie ustalenia ulg za usługi przewozowe środkami transportu zbiorowego komunikacji miejskiej w Białymstoku.

²⁵ Ulgi zostały przyznane na podstawie uchwał: nr XLVII/520/13 Rady Miasta Białystok z dnia 27 maja 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę Białystok, nr XLVII/519/2013 Rady Miasta Białystok z dnia 27 maja 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalania opłat za pobyt dziecka w żłobkach utworzonych przez Miasto Białystok oraz wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie.

- c) sport, rekreacja i turystyka - 50% zniżki na bilety wstępu do obiektów Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, tj. do jednej trzeciej z pływalni (Pływalni Rodzinnej), Łodowiska i Ośrodka Sportów Wodnych „Dojlidy”²⁶,
- d) kultura - 50% zniżki przy korzystaniu z usług oferowanych przez miejskie instytucje kultury²⁷.
(dowód: akta kontroli str. 208-235)

Łączna kwota kosztów poniesionych przez Miasto Białystok na wprowadzone od dnia 1 września 2013 r. w ramach programu ulgi i zniżki wynosiła 2.551,9 tys. zł. Największe koszty w kwocie 1.742,1 tys. zł poniesiono w kategorii transport, ze zniżek tych skorzystało 5.321 osób. Zniżki w kategorii sport, rekreacja i turystyka kosztowały 211,8 tys. zł i dotyczyły 50.612 biletów sprzedanych osobom uprawnionym. W kategorii kultura koszty wprowadzenia zniżek wynosiły 76,1 tys. zł, zaś osoby uprawnione skorzystały z nich 4.959 razy. Natomiast w kategorii edukacja koszty zniżek wyniosły 521,9 tys. zł, w tym 131,5 tys. zł w opłatach za pobyt w żłobkach i 390,4 tys. zł za pobyt w przedszkolach, skorzystało z nich 1.609 osób uprawnionych, z czego 236 korzystało ze zniżek za pobyt w żłobkach, a 1.373 za pobyt w przedszkolach.
(dowód: akta kontroli str. 236-238)

Zakres przyznanych w ramach Programu ulg nie obejmował obszaru inne świadczenia na rzecz rodzin wielodzietnych, mimo że w ramach zespołu zadaniowego do spraw opracowania założeń Karty Dużej Rodziny rozpatrywana była propozycja podniesienia kwot zasiłku rodzinnego na trzecie i następne dziecko z 80 do 120 zł oraz dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego na trzecie i następne dziecko ze 100 do 200 zł. Jak wyjaśnił Prezydent od realizacji Programu BKDR w tym zakresie odstąpiono, ponieważ analiza kosztów finansowych nie pozwoliła na wprowadzenie w życie wszystkich proponowanych założeń. Jednak zapisy uchwały umożliwiają wprowadzenie w życie kolejnych ulg, co może następować stopniowo wraz ze wzrostem możliwości finansowych Miasta.
(dowód: akta kontroli str. 239-240)

Do udziału w Programie BKDR (w myśl § 6 uchwały w sprawie programu) mogły przystąpić inne instytucje publiczne, podmioty komercyjne oraz organizacje pozarządowe, które w ramach świadczonych przez siebie usług zobowiązały się realizować ulgi, preferencje lub świadczenia dla rodzin wielodzietnych. W świetle § 6 regulaminu BKDR w programie mogą brać udział podmioty po uprzednim przedłożeniu deklaracji uczestnictwa i zawarciu porozumienia. Gmina pozyskała do współpracy 85 podmiotów zewnętrznych, a na dzień zakończenia kontroli w dalszym ciągu kontynuowano współpracę z 79 partnerami, w tym z 33 zawiązano współpracę na czas nieoznaczony. W ramach ulg, zniżek i preferencji oferowanych przez partnerów posiadacze Białostockiej Karty Dużej Rodziny mogli skorzystać:

- ze zniżek na zajęcia sportowe, rekreacyjne oraz taneczne w wysokości od 7% do 70%,
- z rabatów i ulg na zakupy: materiałów budowlanych i remontowych, mebli, wyposażenia mieszkania, naczyń, odzieży, biletów na imprezy sportowe, książek, produktów spożywczych i przemysłowych, artykułów sportowych oraz na usługi wulkanizacyjne, hotelarskie i ubezpieczeniowe w wysokości od 5 do 30%,
- ze zniżek na zakup leków oraz usług medycznych w zakresie stomatologii, rehabilitacji, opieki psychologicznej, diagnostyki, poradnictwa oraz okulistyki w wysokości 10%-100%,
- z ulg na usługi edukacyjne i opiekuńcze, w tym naukę języków obcych, studia podyplomowe, kursy dokształcające, kursy na prawo jazdy oraz opiekę nad dziećmi w prywatnych przedszkolach w wysokości od 8% do 20%,
- z rabatów na usługi doradcze z zakresu obrotu nieruchomościami oraz prawa w wysokości od 50 do 60%,
- darmowe przejazdy pociągami na terenie miasta Białegostoku.

²⁶ Prawo do przyznania ulg wprowadzone zostało uchwałą nr XLIV/507/13 Rady Miasta Białystok z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych użyteczności publicznej Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji oraz upoważnienia do określenia sposobu ustalania opłat za korzystanie z tych obiektów.

²⁷ Ulgi wprowadzone zostały stosownymi zarządzeniami Dyrektorów miejskich instytucji kultury.

Informacje kierowane do podmiotów chcących nawiązać współpracę w ramach Programu BKDR oraz o korzyściach z tego wynikających i procedurze nawiązania współpracy (w tym wzór deklaracji uczestnictwa i porozumienia) zamieszczono na stronie internetowej Programu BKDR. Ponadto opublikowano na niej listę podmiotów komercyjnych uczestniczących w Programie BKDR i oferowanych przez nie ulgach, zniżkach oraz rabatach.

Uchwałą z dnia 28 września 2015 r. Rada Miasta²⁸ upoważniła Prezydenta do zawarcia porozumienia międzygminnego z Gminą Juchnowiec Kościelny w sprawie udziału w Programie BKDR. (dowód: akta kontroli str. 197-198, 201-207, 241-250, 264)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Obsługa administracyjna i zasady finansowania lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z realizacją lokalnego Programu BKDR w Urzędzie podobnie jak w przypadku OKDR, realizował BZKM. Pracownikami upoważnionymi do przetwarzania danych osobowych zawartych, w zbiorze danych, Białostocka Karta Dużej Rodziny, w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności służbowych był zastępca dyrektora BZKM, inspektor w Referacie Organizacji i Nadzoru Transportu oraz dwóch inspektorów w Referacie Kontroli Biletowej i Obsługi Pasażera. (dowód: akta kontroli str. 3-25)

Koszty związane z funkcjonowaniem Programu BKDR w zakresie przyznanych ulg i zniżek ustalane były na podstawie rejestrów sprzedaży biletów lub opłat wniesionych przez osoby uprawnione. Uzyskane wpływy za świadczone w ramach Programu BKDR usługi stanowiły równowartość kosztów, ponieważ pomniejszono je o połowę stosując 50% ulgi.

(dowód: akta kontroli str. 251)

Wydatki Miasta Białostok na obsługę Białostockiej Karty Dużej Rodziny wynosiły w latach 2013-2015 (do 30 czerwca) odpowiednio 48 tys. zł, 64 tys. zł, 63 tys. zł, co stanowiło kolejno 0,003%, 0,004%, 0,009% wydatków Budżetu Miasta w poszczególnych latach. Środki przeznaczone na realizację zadania umożliwiły jego realizację.

(dowód: akta kontroli str. 252)

W okresie objętym kontrolą zaakceptowano 4.702 wnioski o rejestrację w Programie BKDR, w tym w 2013 roku 1.676 wniosków, w 2014 roku 1.989 wniosków, a do 30 września 2015 r. 1.037 wniosków. Na dzień 30 września 2015 r. liczba aktywnych rodzin biorących udział w Programie BKDR wynosiła 2.706, a liczba uczestników programu 13.893 osób. Uprawnienia wynikające z BKDR rejestrowane były na Białostockiej Karcie Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 182, 265)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i wdrożenie Białostockiej Karty Dużej Rodziny.

3. Przydatność lokalnej Karty Dużej Rodziny jako instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie funkcjonowania Programu BKDR, tj. od 1 września 2013 r. Gmina dokonała analizy ilościowej zakresu udzielonych ulg i zniżek za 2014 rok (w związku z tylko czteromiesięcznym okresem funkcjonowania, analizy za 2013 rok nie dokonano). Wynika z niej, że w 2014 roku z uprawnień przyznanych Programem BKDR skorzystano 51.132 razy, z czego wykupiono 28.714 biletów komunikacji, 18.866 wejściówek do obiektów Białostockiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, 2.374 biletów do miejskich instytucji kultury,

²⁸ Nr XII/137/15 z dnia 28 września 2015 r. w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta Białostoku do zawarcia porozumienia międzygminnego z Gminą Juchnowiec Kościelny w sprawie udziału w Programie „Białostocka Karta Dużej Rodziny”.

wykorzystano również 1.093 zniżki za pobyt w przedszkolach i 85 za pobyt w żłobkach. Wysokość udzielonych w 2014 rok ulg i zniżek oszacowano na 1.187,2 tys. zł, co stanowiło 0,079% wydatków Gminy wynoszących 1.503.541 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień z-cy dyrektora BZKM nie podejmowano działań w celu ustalenia stopnia zadowolenia beneficjentów Programu BKDR, ponieważ dokonane analizy ilościowe wykorzystywanych ulg jak również rotacja osób uprawnionych, świadczą o zainteresowaniu grupy docelowej ofertą. W przypadku mniejszego zainteresowania Programem BKDR, zasadność przeprowadzenia analiz jakościowych jego wykorzystania, może być przedmiotem rozważań, lecz na obecną chwilę nie ma takiej potrzeby. Natomiast wychodząc naprzeciw beneficjentom dokonano zmian w Programie polegających na rozszerzeniu kręgu osób uprawnionych o osoby zamieszkałe w Białymstoku (a nie tylko zameldowane) oraz zaproszeniu do udziału w Programie BKDR sąsiedniej Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 253-262)

Uprawnienia wynikające z udziału w Programie BKDR realizowane są przez uczestników przy pomocy Białostockiej Karty Miejskiej (wprowadzonej do użytkowania w 2011 roku). Posiada ona zakodowane w pamięci wewnętrznej informacje pozwalające na elektroniczną identyfikację, uprawnień do korzystania z oferowanych przez Gminę usług, w tym Programu BKDR. Natomiast Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny (wprowadzona w 2014 roku) nie posiada takich właściwości (brak wbudowanej pamięci wewnętrznej), co technicznie uniemożliwiało wprowadzenie jednego dokumentu. Ponadto Miasto wyposaża użytkownika w spersonalizowaną kartę (nadrukowany wizerunek, imię i nazwisko), eliminując konieczność posługiwania się dokumentami potwierdzającymi tożsamość danej osoby, co jest konieczne w przypadku karty ogólnopolskiej. Ewentualne połączenie kart ogólnopolskiej i lokalnej (przy użyciu dotychczasowych rozwiązań technicznych), mogłoby umożliwić korzystanie przez rodziny spoza Białegostoku ze zniżek oferowanych w ramach BKDR, co obciążałoby by budżet Miasta dodatkowymi kosztami.

(dowód: akta kontroli str. 265)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Badanie ankietowe wśród rodzin wielodzietnych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem ankietowym objęto 50 rodzin wylosowanych z 1736 rodzin ogółem, którym do dnia 31 sierpnia 2015 r. wydane zostały zarówno ogólnopolska i lokalna Karta Dużej Rodziny. Ankiety wypełniło 21 rodzin²⁹, z których 4,76% korzystało z kart od 2012 roku, 33,33% od 2013 roku, 38,10% od 2014 roku oraz 14,29% od 2015 roku. W 95,24% ankietowanych rodzin składało się z trójki dzieci, a w 4,76% z pięciorga. Oboje rodziców pracowało w 71,43% rodzin, jeden rodzic pracował w 23,81% rodzin, a w 4,76% rodzin nie wskazało statusu zawodowego. Sytuacja finansowa ankietowanych rodzin w 57,14% była przeciętna, w 28,57% dobra, w 9,52% zła, zaś w 4,76% bardzo dobra. Ankietowane rodziny w 9,52% przypadków korzystały ze świadczeń z pomocy społecznej, w 85,71% z ogólnopolskiej karty, w 100% z białostockiej karty. Z badania wynika, że:

- a) 85,71% ankietowanych rodzin informacje o programie uzyskało wskutek prowadzonej akcji promocyjnej, po 38,10% odpowiednio ze strony internetowej i z telewizji oraz po 4,76% z ulotki informacyjnej i Urzędu, zaś pozostałe 14,29% rodzin dowiedziały się od znajomych,
- b) 42,86% ankietowanych rodzin była zadowolona z możliwości posługiwania się dwoma kartami, niezadowolonych było 33,33%, zaś zdania na ten temat nie miało 23,81%,
- c) najpopularniejszymi kategoriami usług, z których korzystali beneficjenci programu był transport, kultura oraz sport, rekreacja i turystyka tj. usługi oferowane przez Gminę w ramach Programu BKDR, korzystało z nich bowiem odpowiednio 76,19%, 52,38% i 47,62% ankietowanych rodzin,

²⁹ Liczba ta stanowiła 42% rodzin, do których rozesłane zostały ankiety oraz 1,21% rodzin, które do dnia losowania były zarejestrowane w Programie Ogólnopolska i Białostocka Karta Dużej Rodziny.

- d) najmniejszą popularnością cieszyły się zniżki w kategoriach: usługi, zdrowie, art. przemysłowe oraz mieszkania, z których nie korzystało lub korzystało sporadycznie odpowiednio 52,38%, 38,10% oraz po 33,33% ankietowanych rodzin,
- e) beneficjentami zniżek w większości, tj. w 71,43% przypadków były całe rodziny, zaś w 28,57% przypadków dzieci,
- f) rodziny korzystały z przyznanych ulg i zniżek kilka razy w tygodniu w 33,33% przypadków, raz na miesiąc również w 33,33% przypadków, raz w tygodniu w 19,05% przypadków, codziennie w 9,52% przypadków oraz raz na 2-3 miesiące w 4,76% przypadków,
- g) największy odsetek, tj. 42,86% rodzin zwymiarowało uzyskane korzyści finansowe na kwotę od 51 zł do 100 zł, 19,05% na kwotę od 101 do 200 zł, po 14,29% rodzin odpowiednio nie odczuło korzyści finansowych lub zwymiarowało uzyskane korzyści na kwotę do 50 zł, natomiast 9,52% rodzin zwymiarowało korzyści na kwotę od 201 do 500 zł,
- h) wprowadzenie karty zwiększyło w 47,62% ankietowanych rodzin częstotliwość korzystania z oferty sportowej, rekreacyjnej i turystycznej, a w 23,81% z oferty kulturalnej,
- i) większość rodzin, tj. 71,43% informacje dotyczące funkcjonowania programów uzyskiwała ze stron internetowych.

W większości, tj. 15 ankietowanych rodzinach wprowadzenie programu ogólnopolskiej i lokalnej karty dużej rodziny ocenione zostało pozytywnie, ponieważ jak wskazano zachęca ona do aktywnego wypoczynku i obniża koszty funkcjonowania. Dwie rodziny pozytywnie oceniły tylko lokalną kartę dużej rodziny. Negatywną ocenę obu programom wystawiły cztery rodziny, a dwie negatywnie oceniły program ogólnopolski. Na sformułowanie negatywnych ocen wpłynęło: nieprzydatność ogólnopolskiej karty dużej rodziny, brak przejrzystości strony internetowej karty ogólnopolskiej, symboliczne zniżki oferowane przez kontrahentów programów ogólnopolskiego i lokalnego oraz konieczność korzystania z dwóch kart.

W celu poprawy funkcjonowania Karty Dużej Rodziny większość rodzin (12) proponowała rozszerzenie oferty dostępnej w ramach programów o nowe usługi, w tym m. in. kino, naukę pływania, zakupy odzieży, obuwia, książek oraz obniżenie opłat użytkowych jak czynsz, gaz, prąd. W ocenie części rodzin (4) konieczne jest podwyższenie ulg i zniżek oferowanych przez podmioty biorące udział w programach. Natomiast w celu ułatwienia korzystania z programu po cztery rodziny postulowały odpowiednio wprowadzenie jednej karty oraz skuteczniejsze przekazywanie informacji o podmiotach biorących udział w programach. Pojawiły się również propozycje wprowadzenia możliwości korzystania przy pomocy ogólnopolskiej karty dużej rodziny, z usług oferowanych przez inne samorządy w ramach programów lokalnych oraz lepszego rozpoznania potrzeb rodzin wielodzietnych.

(dowód: akta kontroli str. 266-347)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przydatność Białostockiej Karty Dużej Rodziny jako instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli³⁰, odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

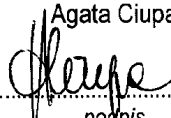
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 20 października 2015 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis