



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 410.012.03.2015

P/15/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi

Kontroler

Izabella Śpiewak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97866 z dnia 3 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim („MOPR” lub „Ośrodek”), ul. Próchnika 34, 97-300 Piotrków Trybunalski

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Zofia Antoszczyk, Dyrektor Ośrodka

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2014-2015 działania związane z wdrożeniem na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny (dalej: „KDR” lub „Karta”) realizowane były przez MOPR. Nie zostały przy tym spełnione wszystkie wymogi formalne, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych² (obowiązującym w 2014 r.) oraz w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny³ (w 2015 r.), bowiem wykonujący przedmiotowe zadanie pracownik Ośrodka nie posiadał stosownego upoważnienia Prezydenta Miasta.

W roku 2014 i w okresie 3 kwartałów 2015 r. złożonych zostało odpowiednio: 115 i 171 wniosków o wydanie KDR, po rozpatrzeniu których MOPR wydał 500 i 856 Kart. Wydatkowane na ten cel środki dotacji z budżetu państwa w kwotach: 782 zł i 1.232 zł stanowiły 87,6% i 56,2% otrzymanych, przy czym niewykorzystana w 2014 r. kwota 111 zł została zwrócona.

Postępowania w sprawie przyznania KDR prowadzone były w Ośrodku zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia RM z dnia 27 maja 2014 r. oraz ustawy o KDR. W przypadku wydania duplikatu Karty, pobierano stosowną opłatę.

MOPR upowszechniał informacje o możliwości otrzymania Karty oraz uprawnieniach z niej wynikających, głównie za pośrednictwem pracowników Ośrodka, jak również własnej strony internetowej i prasy lokalnej.

Niemniej jednak, przeprowadzone wśród rodzin korzystających z KDR badanie ankietowe wykazało niewielką przydatność Karty, spowodowaną zbyt wąskim zakresem dostępnych ofert oraz znikomą odczuwalnością zniżek.

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 Dz. U. z 2014 r., poz. 755 ze zm., zwanym dalej: „rozporządzeniem RM z dnia 27 maja 2014 r.”,

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1863, zwanej dalej: „ustawą o KDR”,

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej KDR.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące realizacji postępowań w sprawie przyznania KDR.

Do prowadzenia postępowania w sprawie przyznawania ogólnopolskiej KDR Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego upoważnił⁴ Dyrektora MOPR oraz Kierownika Zespołu Pomocy Środowiskom Rodzinnym. Organizacja i zasady funkcjonowania Ośrodka (jednostki organizacyjnej Miasta Piotrków Trybunalski prowadzonej w formie jednostki budżetowej) określone zostały w regulaminie organizacyjnym⁵. Zadanie polegające na prowadzeniu przedmiotowego postępowania przypisane zostało Zespołowi Pomocy Środowiskom Rodzinnym (zwanemu dalej „Zespołem”) i ujęte w zakresie czynności jednego pracownika Zespołu. Pracownik ten nie posiadał jednak stosownego upoważnienia Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 39-72)

1.2. Dane dotyczące liczby wydanych KDR oraz wysokości poniesionych na ten cel wydatków.

Liczba wydanych w Ośrodku Kart wyniosła: 500 w II półroczu 2014 r., 688 w I półroczu 2015 r. oraz 168 w III kwartale 2015 r. i stanowiła odpowiednio: 109,9%, 101,5% i 120% ilości planowanej (455, 678 i 140). Na realizację przedmiotowego zadania w poszczególnych okresach wydankowano środki z budżetu państwa w kwotach: 782 zł, 959 zł i 273 zł, tj. 87,6%, 51,9% i 79,4% otrzymanych na ten cel (893 zł, 1848 zł i 344 zł). Niewykorzystane w 2014 r. środki w kwocie 111 zł zostały zwrócone do Urzędu Miasta w Piotrkowie Trybunalskim.

(dowód: akta kontroli str. 73-121)

Według wyjaśnień Dyrektora MOPR, szacunkowy nakład pracy na realizację omawianego zadania zleconego przedstawiał się następująco:

- obsługa jednego wniosku - ok. 20 - 30 minut,
- wydanie duplikatu Karty - ok. 10 minut,
- obsługa jednego wniosku w związku z urodzeniem dziecka w rodzinie będącej w systemie lub w przypadku przyznania nowej Karty członkowi rodziny wielodzietnej, który był już posiadaczem Karty – ok. 10 minut.

Średnie wynagrodzenie (wraz z pochodnymi) wyniosło natomiast:

- 1.544,44zł : 226 rodzin = 6,83 zł (w przeliczeniu na 1 rodzinę),
- 1.544,44zł : 1.140 Kart = 1,35 zł (w przeliczeniu na 1 Kartę),
- 1.544,44zł : 7 miesiące = 220,63 zł (w przeliczeniu na 1 miesiąc)

(dowód: akta kontroli str. 35-38)

1.3. Prawidłowość działań w zakresie wydawania KDR.

Według stanu na dzień: 30 czerwca i 31 grudnia 2014 r. oraz 30 czerwca i 30 września 2015 r., liczba złożonych do MOPR wniosków o wydanie KDR wyniosła odpowiednio: 7, 115, 260 i 286, zaś liczba wydanych Kart: 0, 500, 1188 i 1356. Do dnia 30 września 2015 r. Ośrodek wydał dwa duplikaty tego dokumentu⁶, za które pobrano opłatę w kwocie określonej w art. 13 ust. 2 ustawy o KDR (łącznie 18,42 zł). W żadnym z tych przypadków wnioskodawcy nie ubiegali się o zwolnienie z pobrania opłaty.

⁴ upoważnienie nr 163/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r.,

⁵ zarządzenie Nr 126 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 marca 2015 r., zmienione zarządzeniem Nr 244 z dnia 17 czerwca 2015 r.; wcześniej obowiązywało zarządzenie Nr 541 z dnia 29 grudnia 2011 r. ze zm.,

⁶ jeden duplikat wydano w I półroczu 2015 r., zaś drugi w III kwartale 2015 r.,

W analizowanym okresie nie stwierdzono przypadków odmów wydania Karty, ani utraty prawa do jej posiadania.

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

MOPR upowszechniał informacje o KDR (m.in. o warunkach uzyskania Karty oraz uprawnieniach z niej wynikających) głównie za pośrednictwem pracowników Ośrodka (w tym pracowników socjalnych) i własnej strony internetowej (www.mopr.piotrkow.pl), a także w prasie lokalnej (pismo z dnia 23 października 2014 r. skierowane do trzech gazet) i placówkach oświatowych (pismo z dnia 29 grudnia 2014 r. wysłane do 28 instytucji).

Ponadto, zgodnie z wymogami art. 14 pkt 1 ustawy o KDR (w 2014 r. - § 14 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 27 maja 2014 r.), informacja o stronie internetowej zawierającej wykaz uprawnień w ramach KDR przekazywana była każdorazowo wnioskodawcom w momencie odbioru Karty.

(dowód: akta kontroli str. 124-147)

Badanie przeprowadzone na próbie 27 postępowań⁷ w sprawie przyznania KDR wykazało, co następuje:

- w każdym przypadku wniosek o przyznanie Karty złożony został w formie papierowej, przez osobę do tego umocowaną, w gminie właściwej ze względu na miejsce zamieszkania (zgodnie z wymogami § 10 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia/art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o KDR),
- MOPR nie posiadał bezpłatnego dostępu do danych niezbędnych do ustalenia prawa do posiadania Karty; w 2014 r., składając wniosek, członkowie rodzin wielodzietnych okazywali do wglądu dokumenty potwierdzające uprawnienie do przyznania Karty (§ 10 ust. 5-7 rozporządzenia), zaś w 2015 r. pracownicy Ośrodka sporządzali i uwierzytelniali kopie tych dokumentów (art. 10 ust. 4, 6 i 8 ustawy o KDR),
- wszystkie Karty przyznane zostały na czas określony w § 7 ust. 1 rozporządzenia/art. 11 ust. 1 ustawy o KDR,
- w każdym przypadku wnioskodawcy potwierdzali odbiór Karty na drukach oświadczeń stwierdzających jednocześnie zobowiązanie do: niezwłocznego zawiadomienia MOPR o fakcie wystąpienia zmian mających wpływ na uprawnienie do korzystania z KDR oraz niezwłocznego zwrotu Karty w przypadku utraty uprawnień, jak również stwierdzających fakt uzyskania informacji o adresie strony internetowej zawierającej wykaz uprawnień w ramach KDR; w 2015 r. na drukach ww. oświadczeń powoływano nieaktualną podstawę prawną (tj. nieobowiązujące rozporządzenie RM z dnia 27 maja 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4-38)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykonywaniu zadań związanych z wydawaniem KDR przez pracownika Ośrodka, który nie posiadał do tego odpowiedniego umocowania prawnego.

Zgodnie z postanowieniami § 13 ust. 4 rozporządzenia RM z dnia 27 maja 2014 r. oraz art. 9 ust. 5 ustawy o KDR, wójt/prezydent może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę będącą pracownikiem jednostki organizacyjnej gminy, na wniosek kierownika tej jednostki, do realizacji zadań związanych z wydawaniem KDR. W Ośrodku zadania te wykonywane były przez pracownika, który nie posiadał pisemnego upoważnienia Prezydenta Miasta.

⁷ badaniem objęto 10% prowadzonych przez MOPR postępowań, wylosowanych za pomocą Pomocnika Kontrolera (losowanie proste) z rejestru złożonych wniosków o wydanie KDR według stanu na dzień 31 sierpnia 2015 r. (łącznie 270 wniosków),

Wyjaśniając przyczyny niewystąpienia do Prezydenta z wnioskiem o wydanie takiego dokumentu, Dyrektor MOPR podała, iż w jej ocenie posiadane przez Ośrodek upoważnienia były wystarczające – czynności materialno-techniczne związane z przygotowaniem KDR wypełniał pracownik Zespołu pod nadzorem kierownika tej komórki organizacyjnej (posiadającego stosowne upoważnienie). Niemniej, w dniu 23 października 2015 r. uzyskano dla pracownika Zespołu upoważnienie „do prowadzenia postępowania w sprawie przyznawania Karty Dużej Rodziny”.

(dowód: akta kontroli str. 39, 212-215)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2015 r., na podpisywanych przez wnioskodawców drukach oświadczeń dotyczących zobowiązania do: niezwłocznego zawiadomienia MOPR o fakcie wystąpienia zmian mających wpływ na uprawnienie do korzystania z KDR oraz niezwłocznego zwrotu Karty w przypadku utraty uprawnień, powoływano nieaktualną podstawę prawną (tj. §§ 15 i 16 nieobowiązującego rozporządzenia RM z dnia 27 maja 2014 r., zamiast art. 15 i 16 ustawy o KDR). Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż w 2015 r. korzystano z formularzy wydrukowanych w większej ilości w roku poprzednim. Podstawa prawna ww. oświadczeń została zaktualizowana w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 7-38)

2. Przydatność ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny jako instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych.

Opis stanu
faktycznego

Na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie wprowadzono rozwiązań technicznych pozwalających na unifikację korzystania z karty lokalnej (w ramach Programu „Rodzina+4”) oraz ogólnopolskiej KDR (obie karty funkcjonowały równolegle).

(dowód: akta kontroli str. 206-211)

W celu dokonania oceny przydatności ogólnopolskiej KDR w odniesieniu do potrzeb rodzin wielodzietnych, wśród 50 losowo wybranych rodzin przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe. Spośród 13 rodzin, które odesłały wypełnione formularze ankiet, 11 (posiadających troje dzieci), korzystało z ogólnopolskiej KDR, zaś 2 (co najmniej czworo dzieci) – zarówno z ogólnopolskiej, jak i lokalnej. Źródłem wiedzy o KDR był głównie internet (6 przypadków, tj. 46%) oraz prasa i Urząd Miasta (po 2 przypadki, tj. po 15%). W 6 przypadkach oboje rodzice byli czynni zawodowo, zaś w 7 pracujący był tylko jeden rodzic. W ocenie większości ankietowanych (8 przypadków, tj. 62%), ich sytuacja materialna była przeciętna (dobrą sytuację wskazały 3 osoby, zaś złą – 2), bez konieczności korzystania z zasiłków pomocy społecznej (10 rodzin, tj. 77%). Jedna z dwóch rodzin, które posiadały zarówno ogólnopolską, jak i lokalną KDR, wyraziła zadowolenie z faktu funkcjonowania dwóch odrębnych kart.

Dane uzyskane z ankiet wskazywały na niewielką przydatność ogólnopolskiej KDR. Większość ankietowanych (12) zwróciła uwagę na zbyt wąski zakres dostępnych ofert i znikomą odczuwalność zniżek. Zdaniem 8 ankietowanych, nie odczuwali oni żadnych korzyści finansowych z tego tytułu, w 2 przypadkach stwierdzili miesięczne korzyści w kwocie do 50 zł, w dwóch – do 100 zł, zaś w jednym – korzyści wynoszące od 200 do 500 zł. Wśród najczęściej wykorzystywanych zniżek znalazły się te z zakresu kultury (9 przypadków) i transportu (6). Większość ankietowanych (7, tj. 54%) przyznała, że po wprowadzeniu KDR rodzina częściej korzysta z oferty kulturalnej. Najrzadziej wykorzystywane zniżki dotyczyły głównie artykułów przemysłowych (8 przypadków), a także: odzieży i obuwia, usług, zdrowia oraz sportu, rekreacji i turystyki (po 6). W przypadku 7 rodzin wprowadzenie KDR nie

zwiększyło częstotliwości korzystania z oferty sportowo-rekreacyjnej i turystyki (5 innych ankietowanych wskazało na częstsze korzystanie z tej oferty).

Czterech ankietowanych wskazało, iż rodzina korzysta z KDR raz na miesiąc, trzech – raz na 2-3 miesiące, a dwóch - rzadziej (korzystanie z Karty codziennie/kilka razy w tygodniu/raz w tygodniu zadeklarowało po jednym ankietowanym).

Wśród działań służących lepszemu dostosowaniu oferty KDR do potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych, ankietowani wymieniali w szczególności wprowadzenie zniżek na zakup: obuwia i odzieży dla dzieci, podręczników, sprzętu sportowego i artykułów wyposażenia mieszkań, wprowadzenie dopłat do kursów na prawo jazdy, wyjazdów na zieloną szkołę i obozy oraz zajęcia pozalekcyjne, a także zwolnienie z opłat np. za transport lokalny, basen, wywóz śmieci, gaz, prąd, czy ubezpieczenie. Ponadto, dwóch ankietowanych zwróciło uwagę na słabe oznakowanie miejsc, w których honorowana jest KDR.

(dowód: akta kontroli str. 148-205)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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 Kontroli⁸, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi.

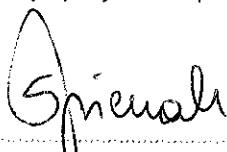
Łódź, dnia 29 października 2015 r.

Miejscowość

Data

Kontroler:

Izabella Śpiewak
główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.