



KPS.410.005.00.2015
Nr ewid. 29/2016/P/15/045/KPS

Informacja o wynikach kontroli

KARTA DUŻEJ RODZINY JAKO ELEMENT POLITYKI RODZINNEJ PAŃSTWA

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczerbiński



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 23 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	16
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny	22
3.2.2. Lokalne karty dużej rodziny	36
3.2.3. Ocena osiągnięcia celów wprowadzenia ogólnokrajowej i lokalnych kart dużej rodziny.....	49
4. INFORMACJE DODATKOWE	77
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	77
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	78
5. ZAŁĄCZNIKI	80

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Ustawa o KDR, ustawa	Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863, ze zm.)
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.)
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.)
Ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.)
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096)
Rozporządzenie o KDR	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. poz. 755, ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.
Rodzina wielodzietna	Rodzina wychowująca troje lub więcej dzieci.
Lokalna Karta Dużej Rodziny	Instrument polityki rodzinnej funkcjonujący na szczeblu lokalnym, mający na celu wsparcie rodzin wielodzietnych.
Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny, KDR	Instrument polityki rodzinnej wprowadzony na podstawie ustawy o KDR, dzięki któremu rodziny wielodzietne – na poziomie ogólnopolskim – mają prawo do ulg, zniżek i zwolnień z opłat za korzystanie z wybranych usług i przy zakupie towarów.
PWPW	Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Minister	Minister Pracy i Polityki Społecznej lub Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Ośrodek pomocy społecznej, OPS	Jednostka organizacyjna wykonująca w gminie zadania z zakresu pomocy społecznej.
OSR	Ocena Skutków Regulacji
Minimum socjalne	Szacowane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – wartość koszyka minimum socjalnego jest ustalana oddzielnie dla 6 typów pracowniczych gospodarstw domowych (od rodziny 1-osobowej do 5-osobowej) oraz 2 typów gospodarstw emeryckich (1- i 2-osobowych). Koszyk minimum socjalnego określony jest ilościowo (minimalna ilość danych dóbr i usług według norm zużycia, zalecanych przez naukowców) i wartościowo (koszt nabycia danych ilości dóbr i usług).
Minimum egzystencji	Koszyk dóbr, określonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i sprawności psychofizycznej. Uwzględnia on jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i zagrożenia życia.

Skrajna granica ubóstwa	Koszyk dóbr i usług zaspokajających potrzeby bytowo-konsumpcyjne na podstawowym poziomie. Skrajna granica ubóstwa zwana jest również minimum egzystencji lub minimum biologicznym.
Współczynnik dzietności	Wg GUS – liczba dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłaby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie.
Polityka rodzinna	Całokształt norm prawnych, programów, działań i środków uruchamianych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny; jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról ¹ . (Jest to jedna z wielu definicji tego pojęcia, przyjęta dla celów kontroli.)
Przyrost naturalny	Różnica liczby urodzeń żywych i liczby zgonów. Wartość dodatnia oznacza, że liczba urodzeń była wyższa niż liczba zgonów (populacja ogółem zwiększa się), natomiast wartość ujemna wskazuje wyższą liczbę zgonów nad liczbą urodzeń (populacja ogółem zmniejsza się).
Program, rządowy program	Rządowy program dla rodzin wielodzietnych, w ramach którego 16 czerwca 2014 r. wprowadzono ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny.
Skuteczność kart dużej rodziny	Stożenie osiągnięcia celów założonych przy wprowadzaniu instrumentu, mierzona relacją zakresu oferty ulg i zniżek do ich wykorzystania i oczekiwań.

¹ Definicja sformułowana przez S.B. Kamerman, profesora Uniwersytetu Columbia w Nowym Jorku, autorki m.in. Rodzina: problemy teorii i polityki.

W Polsce w rodzinach wielodzietnych, tj. z co najmniej trójką dzieci żyje 3,4 mln osób, w tym ponad 2 mln dzieci. Ubóstwem jest zagrożonych 15,5% gospodarstw rodzinnych w Polsce i właśnie rodziny wielodzietne stanowią grupę najbardziej zagrożoną pod tym względem – to 34,4% rodzin ogółem, 28% rodzin w miastach i aż 41,2% na wsi². Jednocześnie rodziny wielodzietne są naszą „narodową nadzieją”, gdyż przy utrzymywaniu się niekorzystnych trendów demograficznych, w 2060 roku liczba ludności Polski zmniejszy się z 38 do około 32 milionów osób i jednocześnie znacząco wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, w tym również po 80. roku życia. Czynniki te niewątpliwie wpłyną na spadek podaży siły roboczej na rynku pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego, generując negatywne skutki dla rozwoju gospodarczego kraju. Od 1989 roku współczynnik dzietności poniżej 2,10 nie gwarantuje już zastępowalności pokoleń w Polsce. W sytuacji, gdy wskaźnik ten utrzymujący się obecnie na poziomie 1,3 plasuje Polskę prawie na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej i na jednym z ostatnich na świecie, niezbędnym jest podjęcie skutecznych działań zapobiegawczych, mających na celu poprawę sytuacji materialnej rodzin wielodzietnych, co w perspektywie powinno zapobiec negatywnym skutkom makroekonomicznym w naszym kraju.

Art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni dobro rodziny³. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

W okresie utrzymującej się od ponad dwudziestu lat zapaści demograficznej rodziny wielodzietne powinny zatem być objęte szczególną opieką. Decydując się na posiadanie liczego potomstwa – wielokrotnie narażając się na obniżenie materialnego poziomu życia – podejmują się one wyzwania niezbędnego nie tylko dla rozwoju, ale wręcz dalszego trwania państwa. Jedną z wiodących idei wprowadzenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny⁴ – jako kolejnego elementu polityki rodzinnej państwa – stanowiło bezpośrednie wsparcie rodzin wielodzietnych, kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności, jak również umacnianie i wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększanie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin poprzez dążenie do wyrównania warunków życia i zapobiegania wykluczeniu społecznemu rodzin wielodzietnych ze względów finansowych. Od wprowadzenia ogólnopolskiej KDR niedługo miną dwa lata, ale trzeba pamiętać, że od ponad 10 lat istnieją już karty samorządowe w ramach lokalnych form wsparcia rodzin wielodzietnych. Instrumenty te, funkcjonują w ok. 350 jednostkach samorządowych, w zdecydowanej większości na poziomie gminnym i są wzorowane na rozwiązaniach europejskich, np. francuskich, gdzie tego typu system zniżek wprowadzono w latach dwudziestych ubiegłego wieku. Do czasu zakończenia kontroli do ogólnopolskiego programu KDR przystąpiło prawie 1,4 mln osób, natomiast w 18 skontrolowanych gminach wydano 31 tys. dokumentów uprawniających do korzystania ze zniżek lokalnych.

² Raport GUS opracowany na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r., dotyczący sytuacji materialnej rodzin w Polsce.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)

⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (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 (Dz. U. poz. 1863, ze zm.).

Przeprowadzona przez NIK analiza dotychczasowej funkcji i postrzegania przez beneficjentów przydatności Karty Dużej Rodziny miała też na celu wskazanie, na ile zaproponowane rozwiązania są zbieżne z oczekiwaniami rodziców i w jakim kierunku powinny zostać podjęte działania, by cytowany art. 71 Konstytucji RP oraz cele przyświecające wdrożeniu Karty, jako elementu polityki rodzinnej państwa, stanowiły realne wsparcie rodzin wielodzietnych.

Temat i numer kontroli

Nr P/15/045 – Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa.

Cel główny kontroli

Ocena skuteczności Karty Dużej Rodziny jako narzędzia wsparcia dla rodzin wielodzietnych.

Cele cząstkowe

- Ocena przygotowania i wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny.
- Ocena przygotowania i wdrożenia lokalnych kart dużej rodziny.
- Ocena przydatności ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz kart lokalnych jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz 22 jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania w zakresie obsługi administracyjnej ogólnopolskiej i lokalnej KDR na terenie 18 gmin miejskich⁵. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej badania kontrolne przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁶; natomiast na poziomie lokalnym – legalności, gospodarności i rzetelności⁷.

Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej było przygotowanie i wdrożenie ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny, jak również podejmowanie działań na rzecz funkcjonalności ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny jako instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych. W instytucjach samorządowych skontrolowane zostały działania związane z wdrożeniem ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny, przygotowaniem i wdrożeniem lokalnych kart dużej rodziny, a także podejmowaniem działań związanych z funkcjonalnością ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz kart lokalnych jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2014–2015 (I półrocze)⁸.

⁵ Na poziomie lokalnym funkcjonują różne rozwiązania w zakresie obsługi administracyjnej ogólnopolskiej i lokalnej KDR. Szczegółowy wykaz jednostek kontrolowanych zamieszczono w załączniku nr 1.

⁶ Art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096).

⁷ Jak wyżej – art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2.

⁸ Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek z kontrolą, w tym zebranie danych porównawczych za okres od 2010 r.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, karty dużej rodziny wprowadzone na poziomie ogólnopolskim i lokalnym, mające na celu wsparcie rodzin wielodzietnych, są potrzebnymi, choć jedynie uzupełniającym instrumentem polityki rodzinnej. Skuteczność tego instrumentu w odniesieniu do założonych celów tj. bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych, kreowania pozytywnego wizerunku wielodzietności, jak również umacniania i wspierania funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększania szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin – ze względu na zakres i skalę dostępnych obecnie ulg i zniżek – jest ograniczona. Zarówno badania kontrolne w gminach, jak i zlecone przez NIK badania opinii publicznej, pokazują, że oczekiwania rodzin wielodzietnych, zarówno w aspekcie finansowym, jak i co do rodzaju dostępnych ulg, są rozbieżne z aktualną ofertą, przy czym dotyczy to w większym stopniu karty ogólnopolskiej niż programów lokalnych. Jednocześnie programem objęta jest tylko część rodzin – jedynie 41% osób uprawnionych z rodzin wielodzietnych przystąpiło do ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny, a programy lokalne nie są dostępne w całym kraju. Zdaniem NIK poprawa skuteczności ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz kart lokalnych, jako instrumentów polityki rodzinnej, wymaga podjęcia działań dostosowujących ten instrument do potrzeb i oczekiwań społecznych.

W ocenie NIK Minister Pracy i Polityki Społecznej⁹ zapewnił sprawną realizację zadań w zakresie przygotowania i wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. Należy zaznaczyć, że wprowadzenie KDR nie zostało jednak poprzedzone bezpośrednimi badaniami potrzeb wśród rodzin wielodzietnych, a weryfikacja partnerów programu nie obejmowała określenia, czy i w jakim zakresie, proponowana przez podmiot przystępujący do KDR ulga/zniżka, będzie realizowała cele KDR. Minister nie sporządzał też informacji z realizacji projektu ze względu na brak ustawowego obowiązku, monitorował jednak na bieżąco realizację zadania przez gminy oraz liczbę podmiotów i miejsca udzielanych zniżek. Chociaż w Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r., jednak w ustawie budżetowej na 2016 r. nie zabezpieczono środków na ten cel, co może uniemożliwić realizację założonego badania. 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 również niskie wykorzystanie (27%) do końca 2015 r. środków zaplanowanych na realizację zadań związanych z KDR oraz fakt, że w programie uczestniczy prawie 1,4 mln członków rodzin wielodzietnych zainteresowanych oferowanymi ulgami, tj. 41% osób uprawnionych. Zdaniem NIK, wynika to m.in. z faktu że struktura i wysokość oferowanych zniżek odbiega w znacznym stopniu od profilu wydatków ponoszonych przez rodziny żyjące w trudnych warunkach ekonomicznych, ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

NIK pozytywnie oceniła działania jednostek samorządowych, które na terenie 18 gmin miejskich realizowały zadania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej KDR. Na podstawie badania 754 wniosków, tj. 6,6% z 11.482 postępowań ustalono, że proces przyznawania ogólnopolskiej KDR był przeprowadzony w sposób właściwy. Na poziomie lokalnym zapewniono sprawną obsługę osób składających wnioski i odbierających dokument, a zidentyfikowane jednostkowe nieprawidłowości

⁹ W czasie kontroli to była obowiązująca nazwa działu administracji rządowej.

miały charakter administracyjny (formalny). NIK stwierdziła, że wysokość środków budżetu państwa przekazywanych na obsługę przez gminy zadania zleconego polegającego na ocenie wniosków i wydawaniu kart była niedoszacowana, co wynikało przede wszystkim z wyższego wynagrodzenia w gminach od przyjętego w OSR. Oznacza to, że część kosztów wdrożenia programu Karty Dużej Rodziny była finansowana z budżetów samorządów.

Oceniając pozytywnie działania samorządowe na rzecz wdrożenia lokalnych systemów ulg i zniżek dla rodzin wielodzietnych należy zaznaczyć, że ich wprowadzenie nie wynikało z przeprowadzenia wnikliwych analiz lokalnej sytuacji i potrzeb rodzin wielodzietnych, a co więcej – wobec braku wymogu ustawowego gminy nie znały dokładnej liczby rodzin wielodzietnych zamieszkujących na jej terenie. Zdaniem NIK brak konkretnych przepisów w zakresie gromadzenia danych dotyczących rodzin wielodzietnych, nie zwalnia samorządów z posiadania takiej wiedzy. Właściwe zdiagnozowanie skali i rodzaju potrzeb na swoim terenie jest warunkiem zapewnienia rzetelnego programowania działań. Na poziomie lokalnym również uwidocznił się brak działań ewaluacyjnych w odniesieniu do wprowadzonych udogodnień. We wszystkich 18 skontrolowanych miastach wprowadzono ulgi i zniżki realizowane przez jednostki podległe miastu w zakresie kultury oraz sportu i turystyki, a do programów lokalnych przystąpiło 775 partnerów, jednak połowa skontrolowanych jednostek nie sporządzała żadnych analiz funkcjonowania i skuteczności lokalnych Programów oraz nie identyfikowała potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych. Wśród pozostałych jednostek, które przeprowadziły analizy jakościowe udzielanych ulg/zniżek, tylko trzy urzędy przeprowadziły badania zadowolenia wśród rodzin wielodzietnych korzystających z kart.

W odniesieniu do przydatności ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz kart lokalnych, jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych, zarówno wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK, jak i sondażu ogólnopolskiego wykazały, że wprowadzenie kart dla rodzin wielodzietnych jest przez beneficjentów generalnie oceniane pozytywnie. Rodziny te z zadowoleniem przyjęły przede wszystkim samą ideę wprowadzenia adresowanego do nich programu. Jednocześnie, w ocenie rodzin wielodzietnych, cele przyświecające ich wprowadzeniu, są realizowane w niewielkim stopniu. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w wymiarze finansowym poziom uzyskanego wsparcia okazał się niski. W 2015 r. wartość korzyści finansowych dla rodzin wielodzietnych posiadających KDR została oszacowana na ponad 21 mln zł rocznie, w tym 8 mln z budżetu państwa. Na koniec 2015 r. karty posiadało 1,4 mln osób, co oznacza, że na jedną wydaną kartę kwota korzyści finansowych wyniosła około 15 złotych rocznie, przy koszcie wydania jednej karty wynoszącym około 10 zł. Ponadto NIK stwierdziła, że dostępność i struktura ofert oraz wysokość ulg są rozbieżne z oczekiwaniami rodzin. Utrudnienie dla rodzin stanowi ponadto konieczność korzystania z kilku kart – ogólnopolskiej i lokalnych. Zarówno badania w skontrolowanych przez NIK gminach, jak i wyniki sondażu przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK przez TNS Polska wykazały, że dla rodzin wielodzietnych nieco bardziej przydatna – szczególnie w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich – okazała się karta lokalna. Kartę ogólnopolską za przydatną uznało 57% posiadających ją rodzin, a karty lokalne 60%.

W ocenie NIK niejednokrotnie symboliczny poziom najbardziej oczekiwanych ulg i zniżek, nie służy skutecznej realizacji celu wprowadzenia tego instrumentu. Należy mieć na uwadze, że oprócz kilku zniżek opłacanych z budżetu państwa, pozostałe ulgi stanowią uszczuplenie przychodów instytucji samorządowych lub po prostu są finansowane przez firmy prywatne. W opinii NIK perspektywy rozwoju programu w niekorzystnym świetle stawia fakt, że opinie partnerów biznesowych dotyczące udziału w programie ogólnopolskiej KDR były raczej sceptyczne, gdyż większość

z nich wskazywała, że przystąpienie do programu rozminęło się z oczekiwaniami, które dotyczyły przede wszystkim wzrostu liczby klientów oraz szerszej kampanii reklamowej promującej firmę, które przystąpiły do tego programu.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. NIK oceniła jako celowe i prawidłowe działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej podejmowane na etapie przygotowania i wdrożenia nowego instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych w postaci ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. W okresie objętym kontrolą Minister lub upoważnieni przez niego wojewodowie zawarli prawie 1.000 umów z partnerami KDR oferując ok. 1,4 mln członkom rodzin wielodzietnych ulgi/zniżki w ponad 10.000 miejscach na terenie całego kraju. Od początku funkcjonowania programu do końca 2015 r. wydano łącznie 1.396 tys. Kart. Mając na uwadze, że w Polsce w rodzinach wielodzietnych żyje 3,4 mln osób, oznacza to, że z oferty tej skorzystało mniej niż połowa uprawnionych 41%. W odniesieniu do przyjętego miernika w budżecie zadaniowym, ustalonego na poziomie 2.743 tys. wydanych kart do końca 2015 r., plan ten został zrealizowany na poziomie 51%. [str. 56]

2. Na etapie przygotowania projektów rozwiązań prawnych, Minister nie przeprowadził bezpośrednich 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 zwiększenia szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. 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 (27% do końca 2015 r.) oraz fakt, że mniej niż połowa uprawnionych przystąpiła do udziału w programie. Ponadto weryfikacja partnerów programu nie obejmowała określenia, czy i w jakim zakresie, proponowana przez podmiot przystępujący do KDR ulga/zniżka, będzie realizowała jego cele. [str. 22 i 30]

3. Minister nie sporządzał informacji z realizacji Karty Dużej Rodziny ze względu na brak ustawowego obowiązku, monitorował jednak na bieżąco realizację zadania przez gminy oraz liczbę podmiotów i miejsca udzielanych zniżek. Zdaniem NIK monitorowanie wdrażania programu w aspekcie finansowym nie było pełne, ponieważ nie obejmowało m.in. ulg uzyskanych w związku z wydaniem dokumentu paszportowego, czy też zwolnień za wstęp do parków narodowych. MPiPS w ograniczonym zakresie wykorzystywało informacje przekazywane przez gminy na temat zakresu i skali lokalnie funkcjonujących ulg. Brak było całościowej analizy, jakiego rodzaju i w jakim wymiarze ulgi/zniżki były oferowane w ramach kart lokalnych oraz w jakim stopniu ogólnopolska KDR stanowi uzupełnienie oferty na terenie danej gminy. W Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r. NIK stwierdziła, że 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, jednak w ustawie budżetowej na 2016 r. nie zabezpieczono środków na ten cel. Zdaniem NIK brak takiego badania w kontekście założonych celów instrument, uniemożliwia zapewnienie realizacji

zasady wynikającej z ustawy o finansach publicznych¹⁰, 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. [str. 49]

4. Na poziomie lokalnym zapewniono sprawną obsługę osób składających wnioski o przyznanie Kart ogólnopolskich oraz je odbierających. Środki z dotacji budżetowej przyznane na realizację tych zadań, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono. Wyniki kontroli wskazały na znaczne zróżnicowanie przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie delegacji uprawnień do wydawania w gminach ogólnopolskiej KDR. Mało precyzyjne sformułowanie przedmiotu upoważnienia – realizacja zadań wynikających z niniejszej ustawy (art. 9 ust. 5 ustawy o KDR) – powoduje trudności interpretacyjne. W siedmiu z 18 skontrolowanych gmin brak było upoważnień od kierownika urzędu dla osób przyjmujących wnioski i wydających karty do realizacji działań związanych z przyznawaniem Karty. W skontrolowanych jednostkach ujawnione zostały rozbieżności w kosztach ponoszonych przez gminy z tytułu obsługi wniosków w porównaniu do kwot oszacowanych w Ocenie Skutków Regulacji i wpisanych w ustawie o KDR, co wynikało przede wszystkim z wyższego wynagrodzenia w gminach od przyjętego w OSR. Brak dokładnych danych o liczbie zamieszkujących rodzin wielodzietnych w znacznym stopniu utrudniał optymalne planowanie wydatków, co w połączeniu z mniejszym niż się spodziewano zainteresowaniem rodzin powodowało konieczność dokonywania zwrotów niewykorzystanych dotacji udzielanych przez wojewodów. [str. 32, 33]

5. Na podstawie analizy 754 wniosków z 11.482 postępowań zrealizowanych w kontrolowanych gminach (6,6%) ustalono, że proces przyznawania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny był przeprowadzany w jednostkach samorządowych – zarówno na podstawie rozporządzenia, jaki i ustawy o KDR – w sposób zgodny z obowiązującą procedurą. Zidentyfikowane w badanej dokumentacji nieprawidłowości miały charakter formalny i polegały m.in. na niepełnym dokumentowaniu czynności sprawdzających przedkładanej dokumentacji osób ubiegających się o wydanie ogólnopolskiej KDR, niewykorzystywaniu danych i informacji będących w dyspozycji urzędów gmin przy ustalaniu prawa do posiadania KDR oraz przy sporządzaniu i uwierzytelnianiu kopii przedstawionych dokumentów. [str. 33–35]

6. W jednostkach odpowiedzialnych za wdrażanie ogólnopolskiej KDR informowano mieszkańców o możliwości przystąpienia do programu oraz o prawach i obowiązkach posiadacza Karty. Osoby odbierające ten dokument były informowane o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z posiadania kart. Sondaż TNS Polska wykazał jednak, że aż połowa beneficjentów nie czuje się należycie poinformowana i przyznaje, że nie zna szczegółowo oferty. O Karcie dowiedzieli się ze środków masowego przekazu, punktów obsługi, gdzie honorowana jest karta lub od znajomych również mających troje lub więcej dzieci. Na niewystarczające informowanie o programie wskazywały również ankietowane bezpośrednio przez NIK rodziny wielodzietne. [str. 33, 55, 70–72]

7. We wszystkich 18 skontrolowanych miastach wprowadzono ulgi i zniżki realizowane przez jednostki podległe miastu z zakresu kultury oraz sportu i turystyki. Ponad 50% gmin wprowadziło ulgi i zniżki na edukację m. in. obniżenie opłaty stałej za pobyt dziecka w żłobku lub w przedszkolu, zniżki na warsztaty i zajęcia cykliczne realizowane przez Ośrodki Kultury, bezpłatne wydawanie

¹⁰ Art. 44 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

karty bibliotecznej. Ulgi w zakresie transportu wprowadziło 50% miast objętych kontrolą. W ramach możliwości zawierania przez gminy porozumień z podmiotami komercyjnymi do lokalnych programów wsparcia rodzin wielodzietnych w skontrolowanych gminach przystąpiło 775 partnerów kart lokalnych. Warunki przystąpienia firm do programu były ustalane indywidualnie na podstawie zawartych porozumień/umów. Wysokość ulg zniżek określano kwotowo lub jako określony procent od ceny. Prywatni przedsiębiorcy oferowali ulgi od 5% do 100% wartości ceny. Poza bezpośrednim wsparciem finansowym NIK zidentyfikowała również niematerialne formy wsparcia, ułatwiające życie rodzinom wielodzietnym, np. możliwość korzystania z oddzielnej kasy w wybranych sklepach sieci supermarketów, czy pierwszeństwo przy zapisywaniu dziecka do żłobka i przedszkola (Suwałki), czy w kolejce po mieszkanie socjalne (Głuchołazy). [str. 46–48, 59]

8. Samorządy nie prowadzą wyodrębnionej ewidencji kosztów ponoszonych na realizację lokalnych kart dużej rodziny, a dane finansowe w tym zakresie zostały sporządzone specjalnie na potrzeby kontroli NIK. W skontrolowanych gminach łączny koszt obsługi kart lokalnych wyniósł 800,3 tys. zł, z tego najwyższy był w Poznaniu – 228,5 tys. zł, Białymstoku – 175,0 tys. i w Radomiu – 76,0 tys. zł. Na realizację programów lokalnych przeznaczane są pieniądze własne samorządu i jego jednostek organizacyjnych. Samorządy nie rozliczają jednak wartości ulg przyznanych beneficjentom kart, koncentrując się na liczbie korzystających. Wśród kosztów, jakie ponoszą samorządy z tytułu realizacji programów kart dużej rodziny są, oprócz zastosowanych (w jednostkach samorządowych) ulg i zwolnień w opłatach, również koszty zatrudnienia pracowników obsługujących program, zaprojektowanie i druk blankietów kart oraz zakup drukarki do nanoszenia na blankiety danych osobowych, koszty materiałów eksploatacyjnych i informacyjnych. Oprócz podmiotów samorządowych do udziału w programach lokalnych samorządy zapraszają inne – prywatne – instytucje, a zniżki przez nie udzielane – na podstawie porozumień zawartych z gminą – są finansowane przez te podmioty. [str. 43–46]

9. Ocena skuteczności lokalnych kart dużej rodziny zależy w istotnym stopniu od miasta, którego dotyczy. Połowa jednostek objętych kontrolą nie sporządzała analiz funkcjonowania i skuteczności lokalnych Programów oraz nie identyfikowała potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych. Wśród pozostałych jednostek, które przeprowadziły analizy jakościowe udzielanych ulg/zniżek, tylko trzy urzędy przeprowadziły badania zadowolenia wśród rodzin wielodzietnych korzystających z kart. Lokalne programy mogą stać się skutecznym narzędziem wspierania rodzin wielodzietnych, pod warunkiem, że będą odpowiedzią na realne potrzeby tej grupy społecznej. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie przez samorządy oceny skuteczności i efektywności wprowadzonych rozwiązań, a także zidentyfikowanie potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych. [str. 37–40, 50]

10. Idea wprowadzenia ogólnopolskiej i lokalnych kart dużej rodziny została odebrana przez rodziny wielodzietne generalnie pozytywnie, jako przejaw docenienia ich znaczenia, choć w wymiarze finansowym poziom uzyskanego wsparcia okazał się niski, a dostępność oferty oraz zakres i skala ulg nie spełniają oczekiwań rodzin. Badania w skontrolowanych przez NIK gminach wykazały, że dla rodzin wielodzietnych nieco bardziej przydatna – szczególnie w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich – okazała się karta lokalna. Opinię tę potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych przez TNS Polska – kartę ogólnopolską za przydatną uznało 57% rodzin, a karty lokalne 60%. Zdaniem NIK niższa przydatność karty ogólnopolskiej wynika z faktu, że zniżki lokalne są łatwiej dostępne dla rodzin wielodzietnych i lepiej znane, ponieważ niektóre z nich funkcjonują już od ponad 10 lat. [str. 53, 54, 62]

11. Oszacowana przez MPiPS 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. Biorąc pod uwagę fakt, że w 2015 r. liczba osób posiadających ogólnopolskie KDR wyniosła 1,4 mln, kwota korzyści finansowych przypadających na jedną kartę wyniosła ok. 15 zł. Od początku funkcjonowania programu KDR szacunkowy koszt wydania jednej karty wynosił średnio ok. 10 zł, co oznacza, że koszty związane z drukiem i wydawaniem kart w przeliczeniu na jedną kartę były niższe o ok. 5 zł niż przeciętne korzyści uzyskane przez posiadacza karty. W kolejnych latach proporcja ta poprawi się z uwagi na znaczące obniżenie kosztów związanych z wdrożeniem programu, tj. z drukiem i wydawaniem kart. W ankiecie przeprowadzonej przez TNS Polska aż 36% użytkowników KDR zadeklarowało, że nie odczuło żadnych zmian w budżecie rodziny. Tylko połowa badanych, pytanych o wysokość miesięcznych korzyści finansowych, jakie rodzina odczuła korzystając z Karty Dużej Rodziny deklarowała konkretne kwoty. Najczęściej była to kwota do 50 zł (21%). O przedziale między 51 a 100 zł mówiło 12% badanych, a 101 – 200 zł – 14%. O wyższych oszczędnościach w skali miesiąca wspominało zaledwie 4% osób. [str. 55–59]

12. NIK stwierdziła znaczną rozbieżność pomiędzy ofertą dostępną w ramach kart a jej wykorzystaniem. Rodziny najczęściej deklarowały korzystanie ze zniżek z zakresu kultury (41%), które stanowiły zaledwie 3% oferty karty ogólnopolskiej i 10% w kartach lokalnych. Korzystanie z transportu lokalnego deklarowało 38% rodzin, choć w ofercie kart lokalnych stanowił on zaledwie 3%, a z transportu ogólnopolskiego korzystało 28% rodzin, przy czym zniżki transportowe stanowiły 18,2% oferty karty ogólnopolskiej. Ze zniżek w obszarze żywności korzystało 35% rodzin, choć w strukturze oferty ogólnokrajowej stanowiły one tylko 4% (a lokalnej – 9%). Ze zniżek w obszarze sportu, rekreacji i turystyki korzystało 35% rodzin, podczas gdy zniżki te stanowiły tylko 4% oferty ogólnopolskiej i 15% oferty lokalnej. W ramach karty ogólnopolskiej najwięcej oferowanych zniżek dotyczyło obszaru usług (41%), których deklarowane wykorzystanie było bardzo niskie (7%). Niezależnie od powyższych rozbieżności w ocenie NIK pozytywnym efektem funkcjonowania kart, jest fakt, że niemal połowa osób z nich korzystających deklaruje, że po uzyskaniu tego dokumentu częściej korzystają z oferty sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej. Jednocześnie zgodne z potrzebami rodzin okazały się lokalne zniżki w obszarze edukacji, w tym np. tańsze korzystanie ze żłobków i przedszkoli, które stanowiły największą ofertę kart lokalnych (28%) i były chętnie wykorzystywane przez rodziny (35% wskazań). [str. 27, 47, 62]

13. Struktura oferowanych zniżek odbiega w znacznym stopniu od profilu wydatków ponoszonych przez rodziny żyjące w trudnych warunkach ekonomicznych, wynikającego m.in. z badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych¹¹. Wniosek ten potwierdzają oczekiwania rodzin wielodzietnych dotyczące zmian w ogólnopolskiej Karcie Dużej Rodziny. Zdaniem badanych przez TNS Polska powinny one przede wszystkim uwzględniać zwiększenie ulg w obszarach o najwyższym priorytecie, tj. zdrowie (aż 52% wskazań), odzież i obuwie (50%), edukację (48%), żywność (47%) oraz mieszkanie, opłaty eksploatacyjne (43%). Rekreacja i rozrywka to dobra dodatkowe, bez których można funkcjonować na co dzień. Również w zakresie dostępności i różnorodności asortymentu firm, usług czy instytucji honorujących ogólnopolską KDR badani na pierwszy plan wysunęli zdrowie (45%), odzież i obuwie (41%), edukację (39%), żywność (39%) oraz mieszkanie, opłaty eksploatacyjne (35%). Pozytywnym

¹¹ <https://www.ipiss.com.pl/>

przykładem znaczącej zniżki w jednym z ww. obszarów jest 15% rabat od cen energii elektrycznej, zaoferowany przez jedną z firm energetycznych. Rodzice (podobnie jak partnerzy biznesowi) postulują wprowadzenie jednolitego systemu korzystania z ogólnopolskiej oraz lokalnej karty dla rodzin wielodzietnych, co jednak wymagałoby odpowiednich zmian na poziomie technicznym, jak również legislacyjnym. [str. 56, 66, 72–74]

14. Znaczna część rodzin wielodzietnych nie przystąpiła do programu ogólnopolskiej KDR. Z danych GUS wynika, że w rodzinach wielodzietnych żyje 3,4 mln osób. Tymczasem na koniec 2015 r. liczba wydanych kart to prawie 1,4 mln. Wynika z tego, że około 60% osób z rodzin wielodzietnych przez prawie dwa lata funkcjonowania programu nie wystąpiło o kartę ogólnopolską. Z sondażu opinii wynika, że głównym powodem był fakt, że w pobliżu miejsca zamieszkania nie ma firm, które oferowałyby takie zniżki (40%) – nawet, gdyby respondent zdecydowałby się na założenie ogólnopolskiej KDR, to i tak nie miałby jej jak wykorzystać (szkoda więc było czasu badanym na niepotrzebne – wg nich – formalności). Drugi w kolejności powód (31%) dotyczył braku odpowiedniej wiedzy – na temat tego, gdzie i jak można z karty skorzystać, a trzeci – nieatrakcyjnego zakresu ulg/zniżek z karty ogólnopolskiej (16%). W przypadku kart lokalnych najczęstszym powodem, dla którego respondenci nie zakładali takiej karty był brak takiej oferty w miejscu zamieszkania respondenta (37%). Na drugim miejscu znalazł się – analogicznie jak w przypadku osób argumentujących brak karty ogólnopolskiej – brak wiedzy na temat tego, gdzie i jak można z karty skorzystać. Zdecydowanie rzadziej niż w przypadku osób uzasadniających brak ogólnopolskiej KDR, badani wskazywali na nieatrakcyjność zniżek (9%) i zakres oferowanych ulgi (8%). Ponadto 8% badanych zwracało uwagę, że w pobliżu miejsca zamieszkania nie ma firm, które oferowałyby takie zniżki. [str. 53, 54]

15. NIK zidentyfikowała szereg obszarów w zakresie funkcjonowania ogólnopolskiej i lokalnych kart dużej rodziny, w których potrzebne są ulepszenia. Jak wynika z zebranych opinii program wymaga wprowadzenia zmian dotyczących przede wszystkim dostępności, struktury oferty ulg i ich wysokości, w taki sposób, aby były one dostępne również w mniejszych miejscowościach i umożliwiały uzyskanie zniżek w koniecznych, bieżących wydatkach związanych z prowadzeniem gospodarstwa i wychowaniem dzieci. Zdaniem rodziców niewystarczająca jest również polityka informacyjna. Sygnalizowana jest potrzeba jednej, rzetelnej i kompletnej bazy miejsc, w których honorowane są karty. Dodatkowo, nie wszyscy partnerzy uwidoczniają w swoich placówkach komunikaty pokazujące, że w tym sklepie/punkcie usługi akceptowane są karty, również sprzedawcy czasami są nie do końca poinformowani. Ankietowani przez NIK rodzice zwracali uwagę na uciążliwość związaną z koniecznością korzystania z kilku różnych kart. Pojawiło się szereg głosów wskazujących, że powinna być jedna karta, lub karta ogólnopolska powinna uprawniać do wszystkich ulg. Realizacja takiego postulatu nie jest jednak łatwa z uwagi na fakt, że różne rodzaje zniżek są finansowane z różnych środków. [str. 69–73]

16. W opinii NIK perspektywy rozwoju programu w niekorzystnym świetle stawia fakt, że opinie partnerów biznesowych dotyczące udziału w programie ogólnopolskiej KDR były raczej sceptyczne, gdyż większość z nich wskazywała, że przystąpienie do programu rozminęło się z oczekiwaniami, które dotyczyły przede wszystkim wzrostu liczby klientów oraz szerszej kampanii reklamowej promującej firmę, które przystąpiły do tego programu. Udział partnerów w programie nie wpłynął w zauważalny sposób na zainteresowanie ich ofertą, a tym samym nie przełożył się na wyniki sprzedaży. Jako zachętę dla potencjalnych partnerów wskazywano wprowadzenie przynajmniej

częściowej rekompensaty z budżetu państwa poniesionych kosztów, natomiast jako udogodnienie, zarówno dla rodzin jak i dla partnerów, sugerowano ujednoczenie systemu ulg i zniżek poprzez zastosowanie jednej ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. [str. 74–76]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Karta Dużej Rodziny nie jest postrzegana jako rzeczywiste wsparcie rodzin wielodzietnych, które koncentrują swoje oczekiwania wobec wprowadzanych rozwiązań – zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i lokalnym – przede wszystkim na aspekcie finansowym, dostępności oferty i jej dostosowaniu do potrzeb życiowych. Wobec braku – na obecnym etapie – działań ewaluacyjnych trudno jest dokonać rzetelnej oceny, na ile rozwiązania ogólnopolskie stanowią atrakcyjne i realne uzupełnienie systemu lokalnych ulg, gdyż wszelkie tego typu diagnozy nie wynikają z dokonywanych na bieżąco analiz realizujących te zadania instytucji, a są oparte jedynie na opiniach sondażowych zebranych wśród posiadaczy tego instrumentu.

Badania przeprowadzone przez kontrolerów NIK wykazały, że oczekiwane są zmiany w ogólnopolskiej Karcie Dużej Rodziny, które – zdaniem badanych – powinny przede wszystkim uwzględniać zwiększenie ulg w obszarach o najwyższym priorytecie, tj. zdrowie, odzież i obuwie, edukację, żywność, podczas gdy obecnie oferta ogólnopolska w największym stopniu obejmuje zniżki w zakresie usług, transportu i łączności, a wśród lokalnych – edukacji, sportu (rekreacja i turystyka) oraz usług. Podobne opinie uzyskano z ogólnopolskiego sondażu przeprowadzonego na potrzeby kontroli.

Wprowadzane ulgi (zniżki) nie są analizowane pod kątem potrzeb rodzin wielodzietnych, ani ich wykorzystania, a w konsekwencji nie dokonuje się ewaluacji z punktu widzenia ich przydatności oraz skuteczności, w kontekście zakładanych celów. Aby instrument ten stał się bardziej przydatny i przyniósł w odczuwalnym stopniu uzupełniające wsparcie rodzin wielodzietnych właśnie w tym kierunku powinny być prowadzone działania zarówno Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jak i jednostek samorządowych.

W sytuacji, gdy odpowiedzialnym za wdrożenie i koordynację działań wynikających z ustawy o KDR jest Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, organ ten jest głównym adresatem wniosków wynikających z przedmiotowej kontroli. Zdaniem NIK konieczne jest zatem podjęcie następujących działań mających na celu poprawę skuteczności funkcjonujących rozwiązań odnoszących się do KDR:

- **Przeprowadzenie ewaluacji** obejmującej analizy, stanowiące podstawę dla podnoszenia efektywności wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia założonych w ustawie celów, dotyczących w szczególności bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych oraz zwiększania szans rozwojowych i życiowych dzieci z tych rodzin. Wprowadzane ulgi nie są analizowane pod kątem potrzeb rodzin wielodzietnych, których oczekiwania wielokrotnie są rozbieżne z ofertą. Konieczne jest zatem dokonanie badania skuteczności udogodnień wynikających z ustawy o KDR.
- **Rozważenie możliwości dostosowania oferty do potrzeb rodzin wielodzietnych**, ze szczególnym uwzględnieniem jej poszerzenia w segmencie produktów pochłaniających większość budżetu domowego, tj. głównie na wydatki ponoszone na zdrowie, zakup odzieży, edukację, żywność oraz na eksploatację mieszkania.

- **Poprawa polityki informacyjnej** w odniesieniu do nowego, ale funkcjonującego już prawie dwa lata, instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych. Wyniki kontroli pokazały, że wiedza wśród posiadaczy ogólnopolskiej KDR na temat tego, gdzie i jak można skorzystać z jej oferty, jest wrywkowa i niepełna. Należy zatem poprawić sposób bezpośredniego dotarcia i informowania rodzin wielodzietnych na temat zakresu ulg i zniżek. Należy również zastanowić się, w jaki sposób i za pośrednictwem, jakich nowych kanałów (oprócz kosztownych kampanii w mediach) najlepiej docierać do rodzin wielodzietnych. Wiele wnoszącym rozwiązaniem byłoby np. podjęcie w tym zakresie współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, oraz placówkami edukacyjnymi: przedszkolami i szkołami.

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że w uatrakcyjnieniu programu KDR pomogłoby również wypracowanie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej systemu zachęt dla partnerów biznesowych uczestniczących w programie KDR. Podmioty te uszczuplając swój zysk wspierają finansowe działania państwa na rzecz rodzin wielodzietnych. Oto jedna z opinii: „(...) *nie ma praktycznie żadnych powodów poza wizerunkowym by w tym programie uczestniczyć. Brak ulg finansowych i odpowiedniej promocji dla partnerów projektu. Praktycznie cały koszt ponosi partner uczestniczący w projekcie.(...).*”. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być m.in. wprowadzenie ulgi podatkowej dla instytucji partycypujących finansowo z tytułu działań podejmowanych na rzecz rodzin wielodzietnych, a jej poziom powinien być skorelowany z wysokością oferowanej zniżki w kontekście oczekiwań rodzin (większe ulgi dla podmiotów oferujących najniezbędniejsze towary/usługi). Zdaniem NIK pozostawienie w dotychczasowym kształcie zachęty dla potencjalnych partnerów biznesowych jedynie w postaci możliwości dodatkowej reklamy swoich usług czy produktów, nie stanowi należytego argumentu dla pozyskania najbardziej oczekiwanych podmiotów, tj. oferujących artykuły związane z zapewnieniem podstawowych potrzeb rodzin wielodzietnych. Pozyskanie oczekiwanych partnerów oferujących zniżki na atrakcyjnym poziomie z pewnością przyczyni się do większego zainteresowania rodzin wielodzietnych ofertą KDR.

Wyniki kontroli oraz ogólnopolski sondaż wskazują na potrzebę ujednoczenia, a tym samym uproszczenia tego systemu, najlepiej poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających korzystanie ze zniżek na podstawie jednego dokumentu, o co wielokrotnie postulowali wypowiedzający się w trakcie kontroli zarówno członkowie rodzin wielodzietnych, jak również partnerzy biznesowi. Zadanie to z pewnością wykracza poza kompetencje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jednak – w opinii NIK – organ ten powinien podjąć skuteczne działania mające na celu wprowadzenie zmian systemowych, dzięki którym możliwa będzie unifikacja funkcjonowania zniżek na poziomie krajowym i ogólnopolskim na podstawie jednego dokumentu.

Wyniki kontroli wskazują, że w przypadku KDR, podobnie jak w przypadku innych instrumentów polityki rodzinnej, kluczowe znaczenie dla zapewnienia skuteczności wsparcia mają odpowiednio skoordynowane programowanie i ewaluacja działań, w kontekście założonych celów strategicznych. Na taką potrzebę wskazały również wcześniej wyniki kontroli NIK pt. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”, w której wskazywano m.in. na potrzebę podejmowania skoordynowanych i odpowiednio zaprogramowanych działań na rzecz rodzin oraz dokonywanie ewaluacji wprowadzonych rozwiązań, szczególnie w kontekście osiągniętych efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami.

Idea wprowadzenia Karty Dużej Rodziny jest bardzo szlachetna, jednak w tak niewielkiej miejscowości jak nasza, jest niewiele miejsc, w których można ją wykorzystać. Poza tym, pomimo tego, że oboje pracujemy, to nie stać nas na codzienne zakupy w sklepach droższych sieci. Z racji naszych oszałamiających dochodów (najniższa krajowa) stać nas na luksusowe zakupy w B... Uprzejmie prosimy o poszerzenie w miarę możliwości oferty punktów, które honorują KDR. Dodam tylko, że nie kwalifikujemy się do korzystania z MOPS-u (nie otrzymujemy zasiłku rodzinnego), więc teoretycznie nie jesteśmy zaliczani do najbiedniejszych. Jednak nasze skarbeczki w wieku przedszkolnym, szkolnym i gimnazjalnym wymagają wielu kosztów, niestety J. Z poważaniem, Przepracowani Rodzice. [Radomsko]

Karta ogólnopolska jest prawie nigdzie nie przydatna w mojej miejscowości. Może przyda się do wyrobienia paszportów dzieciom. Lokalna karta nam nie przysługuje. Karta nic nie wniosła do naszego budżetu. Biedni ludzie nie korzystają z drogich usług, nie podróżują, aby to realnie odczuć. Bogatych nie zachęci do posiadania dzieci. Ta karta nic nie daje rodzinom wielodzietnym. Nie mam oczekiwań co do tej karty. W miejscu, gdzie mogę z niej skorzystać, nie ma o tym widocznej informacji (znaku karty) o wszystko trzeba dopytać, wpisać się na osobną listę, aby zapłacić 4 zł taniej – obciach! [Piotrków Trybunalski]

Są to dosyć charakterystyczne wypowiedzi posiadaczy kart dużej rodziny. Kluczowe problemy rodzin wielodzietnych związane są z kwestiami finansowymi. W miejsce wizerunkowych działań oczekiwane jest zdecydowane wsparcie ze strony instytucji państwowych, gdyż rodzice słusznie uważają, że w większym stopniu niż inne rodziny przyczyniają się do gromadzenia kapitału, który będzie redystrybuowany na rzecz przyszłych emerytów i innych beneficjentów systemu pomocy społecznej. Preferowane byłyby rozwiązania oparte o bezpośrednie wsparcie np. w postaci gotówki/bonów do swobodnego rozdystrybuowania. Sugerowane są również zmiany w postaci zwolnień z podatku dochodowego, jako rozwiązania tańszego i mniej skomplikowanego, a przede wszystkim bardziej efektywnego niż zwrot środków w postaci ulg lub świadczeń rodzinnych.

Zdaniem NIK niezbędne jest również podjęcie działań na rzecz poprawienia oferty lokalnych programów kart dużej rodziny przez jednostki samorządowe. Działania w tym zakresie powinny obejmować w pierwszej kolejności pogłębioną diagnozę, uwzględniającą rzeczywistą liczbę adresatów podejmowanych działań, tj. rodzin wielodzietnych oraz ich potrzeby, a następnie wdrażanie programów uwzględniających rzeczywiste potrzeby i możliwości gminy. W podejmowanych działaniach cenne byłoby uwzględnianie również niematerialnych form wsparcia ułatwiających życie rodzinom wielodzietnym, jak np. pierwszeństwo przy zapisywaniu dziecka do żłobka i przedszkola, czy w kolejce po mieszkanie socjalne lub inne preferencje w jednostkach samorządowych.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Karta Dużej Rodziny została wprowadzona w połowie 2014 r. jako rządowy program dla rodzin wielodzietnych, a od 1 stycznia 2015 r. w postaci aktu prawnego rangi ustawy. Jest ona jednym z instrumentów polityki rodzinnej w Polsce, dzięki któremu rodziny z co najmniej trójką dzieci uzyskały prawo do ulg, zniżek i zwolnień z opłat za korzystanie z wybranych usług i przy zakupach towarów i usług u sprzedawców oraz usługodawców partycypujących w tym projekcie. Podobne rozwiązania funkcjonują z powodzeniem już od lat w innych krajach – po raz pierwszy kartę wprowadzono we Francji w 1921 r. Obecnie podobne programy są realizowane również np. w Hiszpanii, Belgii, Niemczech.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹² w 2011 r. rodzin z trójką dzieci na utrzymaniu w wieku 0–24 lata było w Polsce 626,8 tys., tj. aż o 397,2 tys. mniej niż w 2002 r. Stanowiły one 11,5% ogółu rodzin z dziećmi do 24 lat na utrzymaniu. Ponad 40% rodzin wielodzietnych mieszkało w miastach, a udział ten zmniejszył się w stosunku do 2002 r. o 4 punkty procentowe. Jednocześnie w 2011 r. rodziny utrzymujące 4 i więcej dzieci stanowiły 25% ogółu rodzin wielodzietnych, a $\frac{2}{3}$ tych rodzin mieszkało na wsi. Rodziny wielodzietne mają zdecydowanie większy udział wśród rodzin z dziećmi na wsi, niż w mieście – odpowiednio 25% i 12%. Znaczne zróżnicowanie pod tym względem występuje również między województwami. Największy odsetek rodzin z 3 i więcej dzieci na utrzymaniu odnotowano w województwie opolskim (ponad 16%), a najmniejszy w województwach dolnośląskim i pomorskim (po niespełna 9%).

Koszty ponoszone na dzieci, mierzone jako stopień pogorszenia standardu życia wynikający z wychowywania i utrzymania dziecka, są stosunkowo wysokie i sięgają od 15 do 30% budżetu rodziny. Koszty te zmieniają się w tym przedziale w zależności od liczby dzieci, ich wieku i etapu edukacji. Koszty decyzji o posiadaniu dziecka są jeszcze wyższe, gdyż biorą pod uwagę koszty utraconych dochodów, z uwagi na czas poświęcany dzieciom, który ogranicza dynamikę kariery zawodowej. Dzieci mogą być z ekonomicznego punktu widzenia traktowane jako kapitał. Może on przynieść w przyszłości wyższe dochody, ale jego wartość maleje, jeśli się w niego nie inwestuje. Nawet w czasach gospodarczego spowolnienia nie należy zmniejszać nakładów prywatnych i publicznych na wspieranie utrzymania i rozwoju dzieci. Centrum im. Adama Smitha szacuje¹³, że koszt wychowania jednego dziecka w Polsce (do osiągnięcia 20. roku życia) mieści się w przedziale od 176 tys. zł do 190 tys. złotych, a dwójki dzieci od 317 tys. do 350 tys. zł. Obawy potencjalnych rodziców o bezpieczeństwo ekonomiczne rodziny i jej poziom życia negatywnie wpływają na ich decyzje o liczbie dzieci. Potencjalni rodzice mają także świadomość, że w dziecko należy sporo zainwestować, co dodatkowo zwiększa koszty posiadania dzieci i zmusza do rezygnacji z innych celów. Rozwój programów socjalnych nie jest dobrą odpowiedzią na problem ubóstwa, gdyż skuteczność tych programów jest niska. Ze 100 złotych zabranych przez państwo podatnikom na pomoc społeczną, do potrzebujących trafia nie więcej niż 30–40%. Resztę pochłaniają koszty transakcyjne i administracyjne.

W cytowanym raporcie Centrum Adama Smitha wskazano jednocześnie, że koszty utrzymania nie są jedynymi czynnikami wpływającymi na decyzję o posiadaniu i liczbie dzieci (w przeszłości polskie rodziny miały więcej dzieci pomimo znacznie niższych dochodów). Bardzo ważne są bowiem

¹² „Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011”. Warszawa, 2014, s. 53.

¹³ Raport „Koszty wychowania dzieci w Polsce 2014”, Warszawa 2014 r. (dalej: Raport Centrum Adama Smitha).

systemy wartości i normy kulturowe, jednak władze publiczne nie posiadają skutecznych narzędzi by na nie wpływać. Głównym narzędziem polityki wspierania wzrostu dzietności jest więc działanie na rzecz zmniejszania kosztów utrzymania i wychowania dzieci.

W Polsce jedną z najuboższych grup są rodziny wielodzietne – w rodzinach z czwórką i więcej dzieci na utrzymaniu jedna czwarta nie zaspokaja podstawowych potrzeb. Z badań GUS wynika, że z budżetów gospodarstw domowych takich rodzin najwięcej, bo aż 25% wydatków jest przeznaczanych na żywność.

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 zatem wpływać na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych, zarówno od strony obniżania kosztów dostępu do części usług, jak i w sferze społecznej¹⁴. Projekt ten realizowany jest na trzech poziomach – ogólnokrajowym, lokalnym i biznesowym. Od ponad 10 lat z coraz większą popularnością funkcjonują – jako instrumenty lokalnej polityki rodzinnej – inicjatywy wspierające i promujące rodziny wielodzietne w postaci samorządowych programów dla rodzin wielodzietnych. Zadania na poziomie państwa realizuje minister właściwy do spraw rodziny, właściwi ministrowie i podległe im instytucje oraz podmioty inne niż wyżej określone, na podstawie umowy zawartej z ministrem właściwym do spraw rodziny. Za realizację zadań na poziomie lokalnym odpowiadają samorządy decydujące jakie zniżki i preferencje przyznają rodzinom wielodzietnym, natomiast na poziomie biznesu to firmy określają, co chcą zaoferować rodzinom, ale to Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (ewentualnie wojewoda lub organizacja pozarządowa) dokonuje analizy i po negocjacjach akceptuje ich oferty. Ogólnopolski program wspierający rodziny wielodzietne wszedł w życie 16 czerwca 2014 r, jako instrument wdrożony uchwałą nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, wydanym na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵. Założone cele tego programu, to: bezpośrednie wsparcie rodzin wielodzietnych, kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności, jak również umacnianie i wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększanie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. określone zostały szczegółowe warunki realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych. W dniu 5 grudnia 2014 r. Sejm uchwalił, natomiast 22 grudnia tego roku Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 5 grudnia o Karcie Dużej Rodziny. Przepisy wynikające z tego dokumentu weszły w życie 1 stycznia 2015 r. (z wyjątkiem art. 35, który zaczął obowiązywać od następnego dnia).

Ustawa o Karcie Dużej Rodziny określa zasady przyznawania członkom rodziny wielodzietnej Karty, sposób przyznawania im uprawnień oraz sposób realizacji i finansowania zadań wynikających z ustawy. Zgodnie z art. od 37 do art. 41 te same ustawy zachowały swoją ważność zarówno wydane uprzednio Karty, jak również umowy zawarte z podmiotami innymi, niż instytucje zgłoszone przez właściwych ministrów w ramach Programu, a także uprawnienia

¹⁴ Z uzasadnienia do uchwały nr 85 Rady nr 85 Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm. Art. 24 ust. 1 te same ustawy stanowi, że Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

przyznane przez instytucje zgłoszone przez właściwych ministrów w ramach Programu oraz umowa zawarta z podmiotami odpowiedzialnymi za produkcję blankietów Karty. Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych – jako podmiot produkujący i dystrybuujący karty – dostarczyła do gmin system teleinformatyczny, który pozwala na teletransmisję danych członków rodzin wielodzietnych, zawartych we wnioskach o przyznanie Karty czy wydanie jej duplikatu. System pozwala m.in. śledzić fazę realizacji zamówienia, a po wprowadzeniu danych rodziny generuje numer karty. Karta Dużej Rodziny posiada jeden, ogólnopolski wzór. Ma wymiary 54x85,6 mm (takie, jak np. karta płatnicza lub kredytowa) i jest spersonalizowana, co oznacza, że znajduje się na niej imię i nazwisko oraz numer PESEL jej posiadacza. Dodatkowo podana jest data ważności karty, jej numer, skrót „KDR” pisany alfabetem Braille’a oraz elementy zabezpieczające przez jej podrobieniem. W numerze karty w sekwencji znaków zawarty jest indywidualny numer gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o KDR prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, przez którą rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci:

- 1) w wieku do ukończenia 18. roku życia;
- 2) w wieku do ukończenia 25. roku życia – w przypadku gdy dziecko uczy się w:
 - a) szkole – do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego,
 - b) szkole wyższej – do końca roku akademickiego, w którym jest planowane ukończenie nauki zgodnie z oświadczeniem, o którym mowa w art. 10 ust. 4 pkt 4 ww. ustawy;
- 3) bez ograniczeń wiekowych – w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

W art. 5 wskazano, że prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, który jest:

- 1) osobą posiadającą obywatelstwo polskie, mającą miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) cudzoziemcem mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁶, lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkuje z członkami rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom jego rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹⁷, posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁶ Dz. U. poz. 1650, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1525.

Karta jest wydawana bezpłatnie, każdemu członkowi rodziny. Rodzice, przez których rozumie się także rodziców zastępczych lub osoby prowadzące rodzinny dom dziecka, mogą korzystać z Karty dożywotnio, dzieci – do 18. roku życia lub do ukończenia nauki, maksymalnie do osiągnięcia 25 lat. Osoby posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności otrzymują Kartę na czas trwania orzeczenia o niepełnosprawności. Karta przyznawana jest dzieciom umieszczonym w rodzinnej pieczy zastępczej na czas umieszczenia w danej rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Karta przysługuje pracującemu studentowi, bez względu na rodzaj studiów (licencjackie, magisterskie, jednolite, doktoranckie, dzienne, wieczorowe, zaoczne), pozostającemu na utrzymaniu rodziców.

Oprócz Karty ogólnopolskiej funkcjonują od 2005 r. lokalne rozwiązania oferujące ulgi rodzinom wielodzietnym. Według stanu na koniec 2015 r. samorządowe programy dla rodzin wielodzietnych funkcjonują w 424 jednostkach samorządu terytorialnego (406 gminach, 7 powiatach i 11 województwach).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny

Przygotowanie i wdrożenie ogólnopolskiej KDR

NIK oceniła jako celowe i prawidłowe działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej podejmowane na etapie przygotowania i wdrożenia nowego instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych w postaci ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny, zwracając jednak uwagę, że nie przeprowadzono bezpośredniego badania potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych.

Odpowiedzialny za uruchomienie ogólnopolskiej KDR Minister Pracy i Polityki Społecznej 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, a także możliwości prawnych i finansowych udzielenia wsparcia rodzinom wielodzietnym przez inne resorty. Na bazie doświadczeń samorządów posiadających lokalną KDR zidentyfikowano najczęściej występujące kategorie, na które rodzinom wielodzietnym oferowane były zniżki w ramach kart lokalnych, wśród których najczęściej występującymi benefitami były zniżki m.in.: na bilety wstępu do różnego rodzaju ośrodków kultury (domy kultury, muzea, galerie itp.), zniżki oferowane przez podmioty komercyjne, a także ulgi na bilety wstępu do ośrodków sportowych (basen, lodowisko) i przejazdy komunikacyjne. Przeprowadzone analizy nie obejmowały jednak bezpośredniego badania potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych.

W wykonanej ekspertyzie dotyczącej propozycji wprowadzenia Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny¹⁸, 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 transportu, sportu i kultury, jako mechanizmu wspierającego inicjatywy samorządowe. Projekt instrumentu poddano konsultacjom społecznym.

¹⁸ Dr Łukasz Hardt „Propozycja wprowadzenia Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny”.

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 Europejskiej¹⁹.

W aktach wprowadzających KDR założono, że do programu będą mogły przystąpić podmioty inne, niż instytucje podległe właściwym ministrom, w tym podmioty niepubliczne²⁰, 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 wojewodów.

W okresie objętym kontrolą zawarty zostało ogółem 999 umów²¹ z partnerami Karty Dużej Rodziny (2014 r. – 495, do 30 września 2015 r. – 504), w tym Minister – 163 umowy²² (2014 r. – 109, do 30 września 2015 r. – 54), wojewodowie²³ – 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 Ministra²⁴. 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 pozarządowe²⁵ 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 (głównymi przesłankami przekazania zadań były braki kadrowe oraz brak doświadczenia pracowników MPiPS w prowadzeniu negocjacji z podmiotami gospodarczymi).

Kontrola NIK²⁶ wykazała, że każda oferta zawierała wykaz ulg/zniżek proponowanych przez podmiot przystępujący do programu, które następnie były weryfikowane pod kątem:

- ¹⁹ W zakresie ulg w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego wzorowano się na Francji, Belgii i Hiszpanii, w zakresie ulgowych wejść do parków na Paryżu.
- ²⁰ Zgodnie z § 3 uchwały Nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M.P. z 2014 r. poz. 430). Uchwała została uchylona z dniem 1 stycznia 2015 r. W ustawie o KDR przedmiotowe zagadnienia uregulowano w art. 23.
- ²¹ Wg stanu na koniec 2015 r. łączna liczba zawartych umów wyniosła 1135, z tego 183 umowy zawarł Minister oraz 952 umowy zostały zawarte przez wojewodów.
- ²² 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).
- ²³ Art. 24 ust. 3 ustawy o KDR stanowi, że umowy mogą zawierać wojewodowie na podstawie porozumienia zawartego z ministrem właściwym do spraw rodziny.
- ²⁴ Zgodnie z 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 umowy 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.
- ²⁵ 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.
- ²⁶ Szczegółowym badaniem objęto 20 umów (2014 r. – 13; 2015 r. – 7), tj. 12% umów zawartych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

- 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 wizerunku podmiotu promocji KDR;
- przejrzystości, przystępności, kompleksowości i dostępności proponowanej zniżki;
- 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 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 ust. 1 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 podlegał bieżącej aktualizacji na stronie internetowej²⁷ i był on zgodny z wykazem umów przedstawionych do kontroli na dzień 30 września 2015 r.

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.²⁸. Sprawozdanie zawierało informacje m.in. w zakresie: danych jednostki sprawozdawczej, liczby przeprowadzonych negocjacji z podmiotami, liczby zerwanych negocjacji, w tym: ze względu

²⁷ <https://rodzina.gov.pl/duza-rodzina/partnerzy-karty-duzej-rodziny>

²⁸ Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o KDR informacje są przekazywane za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca – w terminie do dnia 15 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia – w terminie do dnia 15 stycznia roku następnego.

na niezgodność z art. 24 ust. 2²⁹ ustawy o KDR, ze względu na autonomiczną decyzję podmiotu o przerwaniu negocjacji, liczby zawartych umów z podmiotami, liczby rozwiązywanych umów, w tym: ze względu na zaistnienie okoliczności określonych w art. 24 ust. 5³⁰, 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 niedostrzeżenie 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 jednak do identyfikacji obszarów objętych ulgami/zniżkami w ramach lokalnych KDR.

Zakres oferty ogólnopolskiej KDR

Oferta finansowana ze środków publicznych

Zakres ulg gwarantowanych w przepisach wprowadzających KDR obejmuje:

- zniżki na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego dla rodziców, w wysokości 37% zniżki na bilet jednorazowy oraz 49% na bilet miesięczny (czyli w takim samym wymiarze jak obecnie przysługuje uczniom). Należy zaznaczyć, że ustawa o Karcie Dużej Rodziny nie zmieniła ulg ustawowych na przejazdy kolejowe dla dzieci, uczniów i studentów (art. 32 ustawy o KDR), na podstawie art. 4 ust. 4 pkt 5 i ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³¹;
- możliwość bezpłatnego wejścia na teren parków narodowych (art. 33 ustawy o KDR), zgodnie z art. 12 ust. 7 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³²;

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.

- ulgi w opłacie za wystawienie paszportu – rodzice 50% i dzieci 75% (art. 34 ustawy o KDR), zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych³³ i część II ust. 1 kolumna 4 pkt 2 oraz ust. 21 kolumna 4 pkt 16 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁴, które przewidują określone ulgi i zwolnienia dla rodzin wielodzietnych, wprowadzone przez odpowiednio: art. 32, 33, 34 i 35 ustawy o KDR.

Ponadto rodziny wielodzietne są zwolnione z opłaty skarbowej za odpisy aktów stanu cywilnego potrzebnych przy staraniu się o KDR oraz za inne zaświadczenia wydawane w sprawach Karty Dużej Rodziny, a także z opłaty za wydanie duplikatu KDR (art. 31 ustawy o KDR).

Oferta wynikająca z umów zawartych z partnerami ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny

Według stanu na dzień 30 września 2015 r. posiadacze Kart 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 lokalizacji³⁵; 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 lokalizacji³⁶; 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, zachodniopomorskie) do 100% (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie);

³³ Dz. U. z 2013 r. poz. 268, ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 783, ze zm.

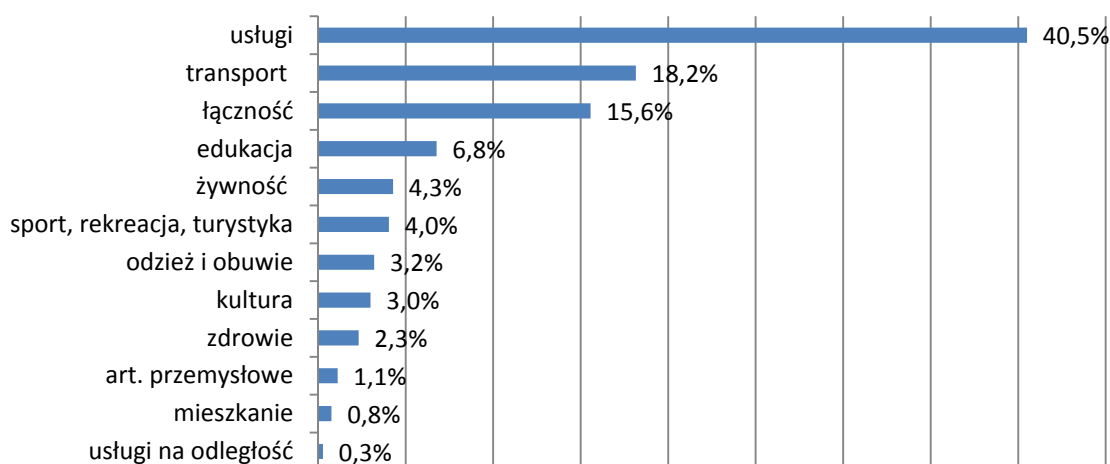
³⁵ Za wyjątkiem województw lubuskiego, opolskiego i zachodnio-pomorskiego, w których nie podpisano umów z podmiotami oferującymi uprawnienia w tej kategorii.

³⁶ 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-księgowo, 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 lokalizacji³⁷; wymiar poszczególnych ulg od 2% do 100%;
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).

Wykres nr 1

Struktura oferty ulg i zniżek ogólnopolskiej KDR



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MPiPS.

Część przewoźników kolejowych oferuje ulgi handlowe dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny:

- PKP Intercity S.A. oferuje 25% zniżkę dla każdej osoby posiadającej Kartę Dużej Rodziny na przejazdy jednorazowe w klasie 2 w wybranych pociągach dla członków rodzin wielodzietnych, jeżeli przejazd będą odbywały jednocześnie minimum 3 osoby. Zniżka łączy się z ustawowymi ulgami.
- Przewozy Regionalne oferują posiadaczom Karty Dużej Rodziny zakup pierwszej REGIOkarty rocznej w cenie 140 zł (cena normalna wynosi 175 zł). REGIOkartę należy zakupić dla każdego członka rodziny. Posiadacz REGIOkarty może kupić bilet według taryfy RAZEM, co w przypadku nabycia biletu jednorazowego pozwala obniżyć cenę do 30%, a w przypadku

³⁷ Za wyjątkiem województw kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, w których nie podpisano umów z podmiotami oferującymi uprawnienia w tej kategorii.

biletu miesięcznego do 15%. Posiadacz REGIOkarty ma możliwość nabywania tańszych biletów na przejazdy na trasach obsługiwanych przez Przewozy Regionalne, Arriva RP, Koleje Dolnośląskie, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie. Zniżki oferowane przez Przewozy Regionalne łączą się z ustawowymi ulgami.

- Koleje Małopolskie oferują 30% zniżki na przejazdy jednorazowe w pociągach Spółki dla osób legitymujących się Kartą Dużej Rodziny. Od ceny biletu wydanego z ulgą 30% stosowane są ulgi ustawowe zgodnie z indywidualnymi uprawnieniami.

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 działalności³⁸, w ocenie Ministerstwa Zdrowia, jak również Głównego Inspektora Farmaceutycznego, udział aptek w KDR mógłby mieć znamiona zakazanej reklamy, a przystąpienie aptek do tej inicjatywy wiąże się z działaniami promocyjnymi mającymi na celu zachęcenie do skorzystania z usług, tym bardziej, że podmioty w ramach KDR mogą posługiwać się znakiem graficznym programu w materiałach reklamowych oraz informacyjnych.

Należy zaznaczyć, że jednym z partnerów z branży energetycznej jest Energa S.A., oferująca od 13 sierpnia 2015 r. dla rodzin wielodzietnych rabat 15% od cen energii elektrycznej. NIK skierowała do innych podmiotów energetycznych prośbę o podanie informacji w sprawie możliwości przystąpienia do programu Karta Dużej Rodziny poprzez wprowadzenie oferty dla rodzin wielodzietnych w formie ulg w opłatach za energię elektryczną dla rodzin wielodzietnych³⁹.

- **RWE Polska** wskazała, że jako spółka intensywnie wspiera organizacje charytatywne: Fundacja RWE Polska – Companius, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Mam Marzenie, Robinson Cruzoe, Synapsis, w ramach budowania oferty wychodzi naprzeciw klientom indywidualnym umożliwiając im korzystanie z produktu Tańsze Gniazdko, który pozwala obniżyć rachunki za energię elektryczną. Prowadzone są również działania edukacyjne opracowane w autorskim programie Świadoma Energia, który uczy jak oszczędzać energię, co ma realny wpływ zarówno na ponoszone koszty jak i na ochronę środowiska naturalnego, a obecnie trwa analiza możliwości wprowadzenia rozwiązań skierowanych do rodzin wielodzietnych.
- W informacji udzielonej przez **Enea S.A.** podano m.in., że w kontekście działań ukierunkowanych na preferencyjne warunki dla rodzin przygotowano i wdrożono do sprzedaży produkt ENERGIA+ZDROWIE rozszerzając jego zakres o PAKIET RODZINNY. Jest on oparty o program rabatowy na świadczenia zdrowotne realizowane przez partnera medycznego, a klient na terenie całego kraju zyskuje m.in. nielimitowany i realizowany bez skierowań dostęp do lekarza internisty w cenie gwarantowanej 1 zł za wizytę, a do specjalistów z dopłatą 50 zł. Odnosząc się do możliwości przystąpienia do programu KDR wskazano, że w związku z prowadzonymi wdrożeniami systemu billingowego, decyzja o wprowadzeniu nowego systemu rabatowego została przesunięta do czasu zakończenia tego procesu, co może nastąpić w 2016 r.
- **PGE Obrót S.A.** poinformowała, że 30 stycznia 2015 r. przygotowała ofertę dla rodzin wielodzietnych w ramach projektu Karta Dużej Rodziny, w formie usługi ubezpieczeniowej, której podstawą była dodatkowa (jak podkreślano – bezpłatna) ochrona rachunku na wypadek zdarzeń losowych, utraty pracy lub innych wydarzeń mogących negatywnie wpłynąć na finanse rodziny. Podano, że upust od ceny sprzedaży energii nie był możliwy z uwagi na brak przestrzeni marżowej oraz kosztowej, a wprowadzenie innych opłat rekompensujących wprowadzenie rabatu, nie było brane pod uwagę jako oferta w ramach programu KDR. Nie spotkała się ona z zainteresowaniem Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, jako niespełniająca wymogów rządowej inicjatywy KDR, gdyż – jak wskazano – posiadacze Kart Dużej Rodziny od dostawców energii oczekują upustów w zakresie cen na ten produkt.

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,

³⁸ Art. 94a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne.

³⁹ Działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

nie honorowania ogólnopolskiej KDR w niektórych placówkach, 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. Należy zauważyć, że:

- 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 w 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 PiPS 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 Drogowym⁴⁰, 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 lokalnych⁴¹ nie przewidują możliwości różnicowania wysokości podatku. Określanie wysokości stawek podatku od nieruchomości przez radę gminy reguluje art. 5 tejże ustawy.

Finansowanie zniżek/ulg ogólnopolskich

Zasady finansowania zadań wynikających z ustawy uregulowane zostały w art. 29 ustawy o KDR. Realizacja przez gminy zadań wynikających z ustawy jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej finansowanym z budżetu państwa.

W art. 36 ustawy o KDR ustalono, że maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na lata 2015–2024 na realizację ustawy przez gminy, wojewodów, ministra właściwego do spraw rodziny i ministra właściwego do spraw transportu wynosi 585,38 mln zł.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 641, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.

Tabela nr 1

Plan wydatków wg ustawy o KDR na lata 2015–2024

[w mln zł]

Kategoria wydatków\Lata	2015	2016	2017–2024 (dla każdego roku)
Limit ogółem	72,49	62,89	56,25
na realizację ustawy przez gminy	4,79	2,05	0,46
na realizację ustawy przez wojewodów	0,58	0,58	0,58
na realizację ustawy przez ministra właściwego do spraw rodziny, w tym koszt druku kart w PWPW	15,40	8,54	3,49
na uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dla rodziców oraz małżonków rodziców posiadających ważną KDR	51,72	51,72	51,72

Źródło: Opracowanie NIK.

Na realizację zadań z zakresu KDR w latach 2014-2015 poziom zaplanowanych ogółem środków wynosił 88.442 tys. zł, a wykorzystanych do końca 2015 r. 23.654 tys. zł (27%), w tym:

- gminy – w 2014 r. planowano 5.452 tys. zł, wykorzystano 1.199 tys. zł (22%); w 2015 r. – 4.790 tys. zł, wykorzystano 2.098 tys. zł (44%);
- urzędy wojewódzkie – 2014 r. planowano 310 tys. zł, wykorzystano 250 tys. zł (81%); w 2015 r. planowano 580 tys. zł, wykorzystano 337 tys. zł (58%);
- 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, wykorzystano 6.735 tys. zł (44%);
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (poprzednio Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) – w 2014 r. nie planowano środków, w 2015 r. 150 tys. zł, wykorzystano 90 tys. zł (60%);
- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (poprzednio Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) – w 2014 r. nie planowano środków, w 2015 r. zaplanowano 51.720 tys. zł, wykorzystano 7.814 tys. zł (15%).

Art. 29 ustawy o KDR określa zasady finansowania zadań wynikających z ustawy o KDR. Realizacja zadań gminy związanych z przyznaniem Karty należy do zadań z zakresu administracji rządowej, a koszt realizacji ustawy przez gminy związany z przyznaniem Karty jest finansowany ze środków budżetu państwa. Podziału dotacji celowej z budżetu państwa na poszczególne gminy dokonują wojewodowie. Koszty realizacji ustawy przez wojewodów albo organizacje pozarządowe związane z zawieraniem umów są finansowane w wysokości nie wyższej niż 3.000,00 zł miesięcznie w danym województwie. Koszt centralnego druku jednej karty został ustalony przez MPiPS na 7,87 zł.

W art. 29 ustawy o Karcie Dużej Rodziny określono, że koszt osobowy obsługi jednego wniosku będzie wynosił **13,40 zł** (skalkulowane w Ocenie Skutków Regulacji – wynagrodzenie 2 000,00 zł brutto/168 h/60 min x 68 min), koszt osobowy obsługi jednego wniosku o duplikat będzie wynosił **1,34 zł** (10% x 2 000,00 zł brutto/68 h/60 min x 68 min), a koszt osobowy obsługi 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 będzie wynosił **2,68 zł**, tj. 20% zwykłego wniosku – 20% x 13,40 zł = 2,68 zł (20% x 2 000,00 zł brutto/168 h/60 min x 68 min).

W kontrolowanych gminach ujawnione zostały znaczące rozbieżności w kosztach ponoszonych przez te jednostki z tytułu obsługi wniosków w odniesieniu do kwot oszacowanych w Ocenie Skutków Regulacji i wpisanych w ustawie o KDR. **Szacunkowy koszt realizacji zadania zleconego (obsługa jednego wniosku, wydanie duplikatu karty, obsługi 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) w 10 z 18 kontrolowanych jednostek były wyższe niż szacowanie zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy, co wynikało przede wszystkim z wyższego wynagrodzenia w gminach od przyjętego w OSR⁴². Zróżnicowane było również wykorzystanie zaplanowanych kwot, na co znaczący wpływ miał brak wiedzy o faktycznej liczbie rodzin uprawnionych do posiadania ogólnopolskiej KDR, czyli rodzin z co najmniej trojgiem dzieci zamieszkującej na terenie gminy. Przykładowe dane z kontroli ilustrujące to zagadnienie prezentują się następująco:**

- **Białystok:** *Urząd Miasta otrzymał od wojewody dotacje w wysokości 42,8 tys. zł⁴³ w 2014 roku oraz 14,4 tys. zł⁴⁴ do końca III kwartału 2015 roku. W 2014 roku Gmina wykorzystwała 8,4 tys. zł, tj. 19,53% zaplanowanych 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 w terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych. 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. Zgodnie z wyliczeniami Urzędu 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 KDR⁴⁵, wynoszących odpowiednio 13,40 zł, 1,34 zł i 2,68 zł. Koszt realizacji zadań Gminy w związku z realizacją Programu ogólnopolskiego za rok 2014 wyniósł 54,9 tys. zł i przewyższał kwotę dotacji przyznanej na realizację zadania o 46,6 tys. zł⁴⁶. 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 dotacja została ustalona zgodnie z wytycznymi zawartymi w § 25 rozporządzenia o KDR.*
- **Radom:** *Wojewoda Mazowiecki przekazał Gminie Miasto Radom na realizację zadań wynikających z rozporządzenia w czerwcu 2014 r. 5.319 zł, a w II połowie 2014 r. 1.007 zł. Na koniec 2014 r. do budżetu państwa zwrócono 1.790 zł. W I półroczu 2015 r. Gmina Miasto Radom otrzymała 6.799 zł, a w III kwartale 1.617 zł na realizację zadań wynikających z ustawy. Stosunek liczby planowanych kart do wydania do liczby wydanych kart wynosił w II półroczu 2014 r. 99,33%, w I półroczu 2015 r. 100,04%, a w III kwartale 2015 r. 99,39%. W Urzędzie Miejskim w Radomiu szacunkowy koszt obsługi jednego wniosku wynosi 15,51 zł, koszt osobowy obsługi jednego wniosku o duplikat wynosi 1,55 zł, a koszt obsługi wniosku w ostatnim wymienionym przypadku wynosi 3,10 zł. Koszty te są w związku z tym wyższe od zakładanych o około 15%. Spowodowane to jest tym, że pracownik realizujący zadanie wynikające z ww. ustawy otrzymuje wynagrodzenie wyższe od wynagrodzenia założonego w uzasadnieniu projektu.*
- **Siedlce:** *w 2014 r. na realizację zadań wynikających z rozporządzenia, a następnie ustawy o KDR Urząd Miasta otrzymał dotację z budżetu państwa w wysokości 1.850,00 zł (plan pierwotny), skorygowany następnie do kwoty 1.304,00 zł, przy czym wykorzystało 1.116,25 zł, tj. 85,6% wartości dotacji. Niewykorzystane środki zostały zwrócone*

⁴² Na 18 kontrolowanych gmin w 10 były one wyższe od kwot zamieszczonych w OSR, natomiast w 4 kształtowały się poniżej tych założeń. W pozostałych 4 gminach były one zgodne z szacunkami zawartymi w uzasadnieniu do ustawy o KDR.

⁴³ 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).

⁴⁴ 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).

⁴⁵ 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 szacowany 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.

⁴⁶ Kwotę wynikającą z przyjętego sposobu obliczania wysokości wykorzystanej dotacji stanowił iloczyn przyjętych wniosków i ustalony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej koszt obsługi jednego wniosku.

w terminie. W 2015 r. Urząd na realizację zadań określonych w ustawie o KDR otrzymał z budżetu państwa dotację w wysokości 7.402,00 zł (plan pierwotny), skorygowaną do wartości 5.002 zł. W każdym przypadku dotacje lub ich korekty były wprowadzane Zarządzeniem Prezydenta Miasta do budżetu miasta. Koszt obsługi jednego wniosku wynosił 22,88 zł, wydanie duplikatu – 2,28 zł, natomiast przyznanie nowej karty członkowi rodziny wielodzietnej – 4,56 zł, co stanowiło w każdym przypadku ok. 170% kosztów zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR. Jako podstawę do wyliczenia przyjęto wynagrodzenie w wysokości 3,910 zł, tj. wyższą o 195,5% od określonych w ustawie o KDR. Z tego tytułu nie pobrano wyższej dotacji na obsługę wniosków.

- **Zabrze:** Urząd Miasta otrzymała z budżetu państwa na realizację zadań związanych z KDR w 2014 r. środki w kwocie 25 892 zł, z których wykorzystano 2 553,98 zł, tj. 9,85%, na wydanie 1 238 kart. Kwota w wysokości 23 338,02 zł, w dniu 30 grudnia 2014 r. została zwrócona do budżetu państwa. W 2015 r. Urząd otrzymał na ten cel 5 200 zł, z których do końca III kwartału, wykorzystał 5 010 zł. W 2014 r. z planowanych 3 000 kart programu KDR wydano 1 238, tj. 41,27 %. Biorąc pod uwagę wysokość wykorzystanych środków i ilość wydanych kart, koszt wydania jednej karty w 2014 r. wyniósł 2,06 zł. W okresie pierwszych dwóch kwartałów 2015 r. z planowanych również 3 000 kart programu KDR wydano 1 528, tj. 50,93%, a w III kwartale 2015 r. z planowanych 1 500 kart wydano 533, tj. 35,53 %. Łącznie w okresie trzech kwartałów 2015 r. wydano 2 061 kart, a koszt jednej karty wyniósł 2,43 zł. Oszacowane przez Urząd nakłady w zakresie kosztów obsługi jednego wniosku wyniosły 11,89 zł (niższe o 11,3% kosztów zawartych w ustawie o KDR), duplikatu – 3,97 zł (wyższe o 196,3%), wydanie nowej karty członkowi rodziny wielodzietnej – 5,95 zł (wyższe o 130,6%).

Jednocześnie należy zauważyć, że np. w Kędzierzynie-Koźlu oszacowano, że koszty obsługi wniosków były niższe od kalkulacji ustawowych, co było spowodowane krótszym czasem jego załatwienia. Szacunkowy czas potrzebny na rozpatrzenie wniosku wynosił 30 min i był krótszy o 38 minut w stosunku do czasu przyjętego w projekcie do ustawy o KDR, który wynosił 68 min. Podobnie niższy był koszt osobowy wydania wniosku w porównaniu do kosztu założonego w uzasadnieniu do projektu ww. ustawy, który określono na kwotę 13,40 zł (w 2014 r. faktyczny koszt ponoszony w Urzędzie z tego tytułu wnosił 9,60 zł, a w 2015 r. 11,70 zł, pomimo że wynagrodzenia miesięczne w ww. latach były wyższe od przyjętej do wyliczeń kwoty 2 000,00 zł i wynosiły odpowiednio: 3 263,56 zł w 2014 r. i 3 888,00 zł w 2015 r.).

Wykonywanie przez gminy zadań na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej KDR

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badania kontrolne w 18 urzędach obsługujących organ wykonawczy gminy, przy czym w trzech przypadkach badania przeprowadzono zarówno w urzędzie, jak i w jednostce wykonującej (na podstawie umowy) zadania z badanego zakresu przedmiotowego. Zakres badania obejmował ustalenie przyjętych rozwiązań organizacyjnych dotyczących realizacji postępowań w sprawie przyznawania ogólnopolskiej KDR oraz danych dotyczących liczby wniosków lub wydania duplikatów KDR, badanie prawidłowości postępowań w sprawie wydania KDR. **NIK ustaliła, że na poziomie lokalnym zapewniono sprawną obsługę osób składających wnioski o przyznanie Kart ogólnopolskich oraz je odbierających. Kontrola NIK w poszczególnych jednostkach wykazała, że środki z dotacji budżetowej, przyznane na realizację tych zadań, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono.** Środki dotacji przekazywane były w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdziale 85295 *Pozostała działalność* i § 2010 *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin) ustawami*⁴⁷. Niewykorzystane kwoty dotacji były zwracane terminowo, tj. zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy

⁴⁷ W sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w ww. pozycji klasyfikacji budżetowej wykazywano również inne tytuły dotacji, które były ewidencjonowane na tym paragrafie.

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸. W jednostkach odpowiedzialnych za wdrażanie ogólnopolskiej KDR informowano mieszkańców o możliwości przystąpienia do programu oraz o prawach i obowiązkach posiadacza Karty. Osoby odbierające ten dokument były informowane o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z posiadania kart.

Należy zaznaczyć, że wobec braku wymogu ustawowego ewidencjonowania liczby rodzin wielodzietnych zamieszkujących na terenie danej gminy, liczbę planowanych do wydania kart ustalono na podstawie danych szacunkowych, natomiast mniejsza od zaplanowanej liczba wydanych kart wynikała z ograniczonego zainteresowania wzięcia udziału w programie KDR.

Brak dokładnych danych o liczbie zamieszkujących rodzin wielodzietnych w znacznym stopniu utrudniał optymalne planowanie wydatków, co w połączeniu z mniejszym niż się spodziewano zainteresowaniem rodzin powodowało konieczność dokonywania zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 5 ustawy o KDR, kartę przyznaje wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania członka rodziny wielodzietnej. Może on upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika jednostki organizacyjnej gminy (np. OPS), a także inną osobę będącą pracownikiem jednostki organizacyjnej gminy, na wniosek kierownika tej jednostki, do realizacji zadań wynikających z niniejszej ustawy, natomiast zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o KDR, odmowa przyznania Karty następuje w drodze decyzji administracyjnej. W rozporządzeniu o KDR powyższe kwestie uregulowane zostały w § 13.

Wyniki kontroli wskazały na znaczne zróżnicowanie przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie delegacji uprawnień do wydawania w gminach ogólnopolskiej KDR. W siedmiu z 18 skontrolowanych gmin brak było upoważnień od kierownika urzędu dla osób przyjmujących wnioski i wydających karty do realizacji działań związanych z przyznawaniem tego dokumentu.

- **Piła:** w Urzędzie Miasta zadania wynikające z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych wprowadzonego rozporządzeniem o KDR, a następnie ustawą o KDR były realizowane przez Wydział Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego. Zatrudniona w wymiarze połowy etatu osoba na stanowisku pomocy administracyjnej realizowała procedurę dotyczącą wydania Karty. Pracownik ten posiadał upoważnienie do przetwarzania danych osobowych⁴⁹ w zbiorze danych Karta Dużej Rodziny. Upoważnienie Prezydenta, o którym mowa w § 13 ust. 4 rozporządzenia, do załatwiania spraw określonych w rozporządzeniu, w szczególności do podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień oraz zaświadczeń i wykonywania czynności materialno-technicznych związanych z postępowaniami prowadzonymi na podstawie przepisów rozporządzenia, posiadał Dyrektor Wydziału. W 2015 r. Prezydent nikogo nie upoważnił do realizacji zadań wynikających z ustawy (art. 9 ust. 5 ustawy).
- **Opole:** wydawaniem KDR zajmowały się dwie osoby zatrudnione w Wydziale Polityki Społecznej Urzędu Miasta, z tego jedna z tych osób (Kierownik referatu Spraw Społecznych) sprawowała równocześnie nadzór nad zadaniami związanymi z KDR. Posiadali oni upoważnienia Prezydenta Miasta Opola do przyznawania KDR wydane na podstawie § 13 ust. 4 rozporządzenia o KDR.
- **Radomsko:** zadania wynikające z ustawy o KDR realizowane były przez Dyrektora MOPS oraz pracownika tej jednostki zatrudnionego na stanowisku sekretarki, na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta. Osoby upoważnione zostały m.in. do prowadzenia postępowań dotyczących KDR, przyznawania i wydawania Karty, wydawania decyzji administracyjnych dotyczących odmowy przyznania Karty, utraty prawa do posiadania Karty lub stwierdzenia przyznania Karty z naruszeniem przepisów ww. ustawy. Od dnia 1 września 2015 r. stosowne upoważnienie posiadał również pracownik zatrudniony w MOPS na stanowisku kancelisty, do którego obowiązków należało m.in. zastępowanie w obowiązkach pracownika zatrudnionego na stanowisku sekretarki w przypadku jego nieobecności w pracy.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁴⁹ Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.).

- **Poznań:** zadania związane z prowadzeniem spraw dotyczących m.in. przyznawania Karty Dużej Rodziny realizuje Poznańskie Centrum Świadczeń. Prezydent Miasta Poznania na podstawie rozporządzenia o KDR upoważnił dyrektora PCS oraz jego zastępców do prowadzenia indywidualnych spraw z zakresu realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Po wejściu w życie ustawy o KDR Prezydent Miasta Poznania upoważnił dyrektora PCS oraz jego zastępców do realizacji zadań wynikających z tej ustawy, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. W strukturze Centrum funkcjonuje Zespół ds. Karty Rodziny Dużej i Pomocy dla Uczniów, do którego zadań należy między innymi prowadzenie spraw związanych z przyznaniem Karty Rodziny Dużej dla rodzin wielodzietnych, a także przygotowanie oraz prowadzenie dokumentacji w tym zakresie. Pracownicy tego zespołu posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny. Ponadto w kartach stanowiska pracy tych osób, w zakresie czynności wpisano realizację zadań wynikających z procesów i podprocesów dotyczących Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny.
- **Ciechanów:** osoby realizujące zadania związane z ogólnopolską Kartą Dużej Rodziny nie posiadały pisemnego upoważnienia Prezydenta Miasta Ciechanów, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r., a następnie w art. 9 ust. 1 i 5 ustawy o KDR. Uznano, że dyspozycja zawarta w art. 9 ust. 1 i 5 ustawy o Karcie Dużej Rodziny została wypełniona, gdyż w dniu 5 czerwca 2014 r. Zastępca Prezydenta Miasta wskazał pracowników Wydziału Współpracy Lokalnej i Zagranicznej upoważnionych do wydawania Kart Dużej Rodziny, o czym poinformowano Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej faksem z 5 czerwca 2014 r. Na tej podstawie MPiPS przesłało ww. pracownikom numery identyfikacyjne umożliwiające korzystanie z systemu CAS.

Procedurę przyznawania i wydawania ogólnopolskiej Karty reguluje art. 10 ustawy o KDR (wcześniej § 10 rozporządzenia o KDR), natomiast w art. 11 ww. ustawy (poprzednio § 7 rozporządzenia o KDR) określony został katalog osób uprawnionych do jej posiadania.

Kontrolerzy NIK dokonali analizy poprawności realizacji 754 wniosków, co stanowi 6,6% z 11.482 postępowań zrealizowanych w kontrolowanych gminach⁵⁰. W skontrolowanych jednostkach najczęściej postępowań zrealizowały urzędy w Poznaniu (2271), Radomiu (1142) i Bielsku-Białej (1124), a najmniej w Radomsku (96), Głucholazach (113) i Kędzierzynie-Koźlu (286).

Analiza skontrolowanych przez NIK postępowań wykazała, że proces przyznawania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny był przeprowadzany w jednostkach samorządowych – zarówno na podstawie rozporządzenia, jaki i ustawy o KDR – w sposób właściwy.

W przypadku wniosków złożonych do 31 grudnia 2014 r. stwierdzono, że działania były prawidłowe i zgodne z wymaganiami rozporządzenia o KDR. Wnioski były składane przez uprawnione osoby mieszkające na terenie badanej gminy (§ 10 ust. 3), wnioski zostały złożone przez rodziców, tj. osoby uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie karty (§ 10 ust. 4), występujący o wydanie KDR rodzice okazywali dokumenty potwierdzające tożsamość oraz dokumenty potwierdzające uprawnienia do otrzymania karty (§ 10 ust. 5), w przypadku dzieci, pracownicy Urzędu sprawdzali dane niezbędne do ustalenia prawa do posiadania KDR ujęte we wnioskach na podstawie bezpłatnego dostępu do danych w Urzędzie Stanu Cywilnego (§ 10 ust. 8 – sporządzali na tę okoliczność notatki służbowe) oraz na podstawie zaświadczeń ze szkół ponadgimnazjalnych lub uczelni wyższych o planowanym terminie ukończenia nauki w danej placówce. Karty były przyznawane na czas ustalony w § 7 ust. 1 rozporządzenia o KDR, tj. rodzicom na czas nieokreślony, dzieciom w wieku poniżej 18. roku życia – do ukończenia 18. roku życia, natomiast uczącym się dzieciom w wieku powyżej 18. roku życia – odpowiednio do dnia 31 sierpnia następującego po końcu roku szkolnego, w którym jest planowane ukończenie nauki w danej placówce, lub do końca okresu kształcenia w uczelni, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia.

⁵⁰ Weryfikacji dokonano na podstawie postępowań przeprowadzonych przez gminy (10% lub maksymalnie 50 postępowań). Losowania próby (z wykorzystaniem generatora liczb) dokonano z rejestru złożonych wniosków o wydanie KDR według stanu na dzień 31 sierpnia 2015 r.

Analiza wniosków złożonych po 1 stycznia 2015 r. wykazała, że działania kontrolowanych jednostek samorządowych w zakresie wydawania KDR były generalnie prawidłowe i zgodne z wymaganiami ustawy o KDR. O wydanie tego dokumentu wnioskowały uprawnione osoby mieszkające na terenie danego miasta (zgodnie z art.10 ust. 2 ustawy o KDR), wnioski zostały złożone przez rodziców, tj. osoby uprawnione do złożenia wniosku o przyznanie Karty (art.10 ust. 3), a występujący o wydanie KDR rodzice okazywali dokumenty potwierdzające tożsamość oraz dokumenty potwierdzające prawo do przyznania Karty (art.10 ust. 4). W składanych oświadczeniach ujęty był zapis, że składający jest świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art.10 ust. 6). W odniesieniu do dzieci pracownicy Urzędu sprawdzali dane niezbędne do ustalenia prawa do posiadania Karty ujęte we wnioskach na podstawie bezpłatnego dostępu do danych w Urzędzie Stanu Cywilnego (sporządzali na tę okoliczność notatki służbowe – art.10 ust. 9) oraz na podstawie zaświadczeń ze szkół ponadgimnazjalnych lub uczelni wyższych o planowanym terminie ukończenia nauki w danej placówce. Wszystkie karty zostały przyznane na czas określony w art. 11 ust. 1 ustawy o KDR, tj. rodzicom na czas nieokreślony, dzieciom w wieku poniżej 18. roku życia – do ukończenia 18. roku życia, natomiast uczącym się dzieciom w wieku powyżej 18. lat – odpowiednio do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego, w którym jest planowane ukończenie nauki w danej placówce, lub do końca okresu kształcenia w uczelni, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia (art.11 ust. 1).

Zidentyfikowane w badanej dokumentacji nieprawidłowości formalne polegały m.in. na:

- **Zabrze:** w trzech z 50 zbadanych postępowań (na 692 zrealizowanych) w Urzędzie Miasta przyjęto od rodzica oświadczenie wymagane art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy KDR, że nie jest pozbawiony władzy rodzicielskiej ani ograniczony we władzy rodzicielskiej przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, w stosunku do co najmniej trojga dzieci, które złożone było również w imieniu współmałżonka (drugiego rodzica), a w aktach nie było upoważnienia do składania takich oświadczeń. Zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵¹, umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo). W jednym przypadku przyjęte oświadczenie nie zostało złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, ponieważ nie zawierało, wymaganej w art. 10 ust. 6 ustawy KDR, klauzuli. Kontrola postępowań w tym urzędzie wykazała również, że jeden wniosek został wypełniony według wzoru nieobowiązującego w dniu jego złożenia. Również w **Tomaszowie Mazowieckim** – w 5 wnioskach z 35 skontrolowanych postępowań (z 353 zrealizowanych w Urzędzie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieegzekwowaniu – stosownie do postanowień art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy o KDR – obowiązku przedkładania przez rodzica będącego wnioskodawcą w sprawach o przyznanie KDR oświadczenia, że nie jest on pozbawiony władzy rodzicielskiej ani ograniczony we władzy rodzicielskiej przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w stosunku do co najmniej trojga dzieci. Podobna nieprawidłowość wystąpiła w **Pile**, gdzie do czterech z 50 badanych wniosków (z 682 zrealizowanych w Urzędzie) nie załączono stosownego oświadczenia rodziców.
- **Opole:** datę ważności czterech KDR wydanych na podstawie dwóch z 45 (na 446 zrealizowanych w Urzędzie) objętych badaniem wniosków określono z naruszeniem zasad wynikających z obowiązujących przepisów, gdyż termin ważności kart został przekroczony o jeden dzień, tj. ważność tych kart określono na dzień 18-tych urodzin dzieci, pomimo, iż w myśl art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o KDR oraz art. 112 Kodeksu cywilnego⁵² data ważności tych kart powinna być wyznaczona do ukończenia przez dziecko 18 roku życia, tj. na dzień bezpośrednio poprzedzający dzień urodzin. W tym przypadku elektroniczny system automatycznie nadał datę ważności karty o jeden dzień później niż przewidują przepisy KDR, a fakt ten nie został zweryfikowany przez pracownika wprowadzającego dane. Podobna sytuacja miała miejsce w **Głucholazach**, gdzie datę ważności pięciu KDR wydanych na podstawie dwóch z 15 objętych badaniem wniosków (ze 113 zrealizowanych w Urzędzie) określono z naruszeniem zasad wynikających z obowiązujących przepisów. W **Poznaniu** natomiast pełnoletniemu, uczącemu się członkowi rodziny

⁵¹ Dz.U. z 2014r. poz.121, ze zm.

⁵² Termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Jednakże przy obliczaniu wieku osoby fizycznej termin upływa z początkiem ostatniego dnia.

wydano kartę z terminem ważności do 31 sierpnia 2016 r., natomiast zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o KDR, karta przyznawana jest dziecku powyżej 18. roku życia odpowiednio do 30 września następującego po końcu roku szkolnego, w którym planowane jest ukończenie nauki w danej placówce.

- **Piła:** Spośród 50 wylosowanych do kontroli postępowań w sprawie przyznania Karty, pięciu rodzinom (10% postępowań objętych kontrolą) przyznano karty na podstawie wniosków nie opatrzonych w podpis członków rodziny wielodzietnej, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia. Ponadto w żadnym przypadku nie udokumentowano: okazania oryginałów lub odpisów dokumentów uprawniających do Karty i korzystania z bezpłatnego dostępu do danych pozwalających na ustalenie uprawnienia do Karty, co było niezgodne z § 10 ust. 5 i § 10 ust. 8 rozporządzenia, art. 10 ust. 4 i art. 10 ust. 9 ustawy. Tym samym nie udokumentowano weryfikacji ustalenia prawa do posiadania Karty. Należy mieć na uwadze, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w Informatorze z dnia 10 czerwca 2014 r.⁵³ wyjaśniło, że „członek rodziny wielodzietnej ubiegający się o przyznanie uprawnień będzie zobowiązany do pokazania oryginałów lub odpisów dokumentów, a osoba przyjmująca wniosek jedynie potwierdza, że dokumenty zostały okazane i nie gromadzi ich kopii”.
- **Poznań:** spośród 50 (z 2271) badanych dokumentacji (zadania wynikające z przepisów regulujących funkcjonowanie ogólnopolskiej KDR realizuje Poznańskie Centrum Świadczeń) w siedmiu przypadkach nie zachowano w pełni wewnętrznej procedury polegającej na wypełnieniu listy sprawdzającej poprawność złożonych wniosków o wydanie KDR. W szczególności, w dwóch przypadkach nie wpisano numeru dokumentu tożsamości wnioskodawcy, w trzech przypadkach nie podano informacji, których członków rodziny zweryfikowano w ewidencji ludności, natomiast w dwóch przypadkach brak było pieczęci osoby weryfikującej. W związku z tymi nieprawidłowościami wdrożono zarządzenie w sprawie wprowadzenia karty weryfikującej do wniosku o ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny, które nakłada na Kierownika Działu Obsługi Klienta oraz Kierownika Zespołu ds. Karty Rodziny Dużej i Pomocy dla Uczniów obowiązek sprawdzenia czy przedmiotowa karta weryfikacyjna jest prawidłowo wypełniona.
- **Łomża:** kontrola 50 (z 448) postępowań o wydanie karty ogólnopolskiej KDR wykazała, że weryfikacji uprawnień do przyznania Kart dokonywano wyłącznie na podstawie przedstawionych przez wnioskodawców dokumentów, nie korzystając przy tym z informacji potwierdzających prawo do posiadania karty będących już w posiadaniu Urzędu. Niezbędne dane znajdowały się w posiadaniu Centrum Obsługi Mieszkańców – Oddziału Ewidencji Ludności, dane związane ze stanem cywilnym wnioskodawców były w posiadaniu Urzędu Stanu Cywilnego, a ponadto Referat Świadczeń Rodziny i Alimentacyjnych Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia (mieszczący się w tym samym budynku co punkt obsługi KDR) w związku z prowadzonymi postępowaniami dotyczącymi przyznawania świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych posiadał dane dotyczące rodzin w wykorzystywanych programach komputerowych oraz dysponował kopiami dokumentów tożsamości, aktów urodzenia, oświadczeniami i zaświadczeniami o kontynuacji nauki i informacjami o stopniu niepełnosprawności i zakresie władzy rodzicielskiej. Zgodnie z dyspozycją §10 ust. 8 obowiązującego do 31 grudnia 2014 r. rozporządzenia o KDR żądanie dokumentów nie było wymagane, w przypadku gdy wójt mógł bezpłatnie uzyskać dostęp do danych niezbędnych do ustalenia prawa do korzystania z programu za pomocą urządzeń teletransmisji danych. Po 1 stycznia 2015 r., zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy o KDR przedstawienie dokumentów potwierdzających prawo do posiadania karty nie było wymagane w przypadku, gdy wójt może bezpłatnie uzyskać dostęp do danych potwierdzających to prawo, dane te są mu znane z urzędu lub możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza. Badanie 50 postępowań (z 252 zrealizowanych) przeprowadzone w Urzędzie Miasta w **Ciechanowie** wykazało również, że w żadnym z badanych przypadków nie korzystano z dostępu do posiadanych przez Urząd danych niezbędnych do ustalenia prawa do posiadania KDR. Taka sama sytuacja miała też miejsce w **Radomiu** – w strukturach Urzędu Miejskiego w Radomiu funkcjonuje Urząd Stanu Cywilnego oraz Wydział Spraw Obywatelskich, natomiast osoby ubiegające się o wydanie Karty każdorazowo (skontrolowano 50 z 1.142 postępowań) składali wniosek wraz z kompletem dokumentów.

3.2.2. Lokalne karty dużej rodziny

Samorządowe karty dużej rodziny to programy lokalne adresowane do rodzin wielodzietnych, które uprawniają do ulg, zniżek i zwolnień z opłat na terenie danej gminy. **Prekursorem lokalnej Karty Dużej Rodziny był Wrocław, który w marcu 2005 r. uruchomił program pod nazwą „Dwa plus Trzy i jeszcze więcej” proponując rodzinom m.in. zniżki komunikacyjne w weekendy.** W 2008 r. lokalną Kartę wprowadził Grodzisk Mazowiecki udostępniając rodzinom

⁵³ Informator dotyczący realizacji przez gminę zadań wynikających z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych oraz z rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.

z czworgiem dzieci darmową komunikację oraz oferując tańszy o połowę dostęp do obiektów sportu i kultury oraz na zajęcia pozalekcyjne. Począwszy od 2009 r. w kolejnych latach programy wspierania rodzin wielodzietnych wprowadzane były w innych gminach. Przełomowym rokiem był rok 2012, ponieważ wprowadzonych zostało ponad 20 lokalnych Kart Dużej Rodziny. **Na koniec 2015 r. 424 jednostki samorządu terytorialnego posiadały samorządowe programy dla rodzin wielodzietnych, z tego 406 gmin.**

Ze względu na podmiot realizujący oraz zasięg terytorialny wyróżnić można karty: samorządu szczebla podstawowego (gminnego, miejskiego oraz powiatowego) oraz samorządu regionalnego (województwa). Zdecydowana większość kart to rozwiązania gmin lub miast.

Analiza potrzeb rodzin wielodzietnych

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m. in. na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

Kolejnym zadaniem własnym gminy, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy jest podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Na podstawie art. 110 ust. 10 przywołanej ustawy rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

Na terenie skontrolowanych 18 gmin miejskich na koniec 2014 r. zamieszkiwało ogółem 2.346.500 osób, tj. mniej o 2,4% niż w 2010 r. (2.404.538); w tym w miastach do 100 tysięcy ludności – 623.963 osób, tj. mniej o 2,2% niż w 2010 r. (638.208), a w miastach powyżej 100 tysięcy ludności – 1.722.537 osób, tj. mniej o 2,5% niż w 2010 r. (1.766.330).

Poprawa sytuacji rodzin wielodzietnych stanowi wyzwanie dla polityki społecznej realizowanej przez instytucje w kraju, regionie i społecznościach lokalnych. Jednym z elementów wsparcia rodzin w Polsce jest – realizowany na poziomie samorządowym – system świadczeń rodzinnych, który obejmuje następujące elementy wsparcia finansowego⁵⁴:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego; samotnego wychowywania dziecka; wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej; kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego do 24. roku życia; rozpoczęcie roku szkolnego (świadczenie jednorazowe) oraz podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania;
- świadczenia opiekuńcze – zasiłek pielęgnacyjny (dla niepełnosprawnych dzieci i dorosłych osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym oraz dla osób, które ukończyły 75. lat) oraz świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym lub w związku z opieką nad osobą dorosłą, wobec której opiekun rezygnujący z pracy jest zobowiązany do alimentacji;
- zapomogi wypłacane w związku z urodzeniem się dziecka.

Kryteriami uprawniającymi do świadczeń rodzinnych jest posiadanie dziecka na utrzymaniu oraz dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Rodziny, w tym rodziny wielodzietne otrzymywały

⁵⁴ Na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, ze zm.).

wsparcie z pomocy społecznej przede wszystkim z powodu ubóstwa i bezrobocia. Sytuacja materialna to jeden z czynników determinujących funkcjonowanie rodziny, zwłaszcza rodziny wielodzietnej. Rodziny wielodzietne z powodu występujących trudności, często nie uczestniczą w różnych sferach życia społecznego. W tym względzie relacje ze środowiskiem lokalnym warunkują ich możliwość funkcjonowania i radzenia sobie z problemami.

Tabela nr 2

Dane charakteryzujące skontrolowane gminy miejskie w zakresie objętym kontrolą

Lp.	Wyszczególnienie	Lata					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015 (30.09)
1.	Liczba osób zamieszkujących gminę	2 404 538	2 390 991	2 378 141	2 360 913	2 346 500	1 785 221
2.	Liczba dzieci na 1000 mieszkańców	2 884	2 827	2 998	2 942	2 945	2 632
3.	Liczba nowonarodzonych dzieci	30 038	28 326	28 550	27 130	27 893	14 589
4.	Liczba rodzin wielodzietnych (z co najmniej 3 dzieci) zamieszkałych na terenie gminy (szacunkowe dane z 9 gmin)	7 252	8 399	7 208	8 562	6 757	7 255
5.	Liczba rodzin zastępczych	2 875	2 883	2 759	2 748	2 764	2 180
6.	Liczba rodzinnych domów dziecka	9	7	7	17	20	24
7.	Liczba rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych	104 434	104 816	102 431	95 676	93 290	77 132
8.	Liczba wydanych lokalnych KDR	5 516	4 662	8 128	24 961	47 132	30 920
9.	Liczba rodzin korzystających z zasiłków rodzinnych	67 962	61 273	55 228	51 533	49 220	40 835
10.	Liczba rodzin wielodzietnych korzystających z zasiłków rodzinnych	11 967	11 020	9 944	9 591	9 237	8 803
11.	Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej	77 739	76 404	74 144	78 253	74 309	49 375
12.	Liczba rodzin wielodzietnych korzystających z pomocy społecznej	5 736	5 825	5 633	5 428	5 231	3 265

Źródło: Opracowanie NIK.

Według danych statystycznych i sprawozdawczych z kontrolowanych gmin na koniec 2014 r. ze świadczeń rodzinnych korzystało 93.290 rodzin, tj. mniej o 10,7% niż w 2010 r.; z zasiłków rodzinnych – 49.220 rodzin, tj. mniej o 27,6% niż w 2010 r., w tym 9.237 rodzin wielodzietnych, tj. mniej o 22,8%. Z pomocy społecznej na koniec 2014 r. korzystało 74.309 rodzin, tj. mniej o 4,4% niż w 2010 r., w tym 5.231 rodzin wielodzietnych, tj. o 8,8% mniej niż w 2010 r.

Zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Natomiast zgodnie z art. 16b ust. 1 wyżej przywołanej ustawy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. opracowanie i realizacja gminnej strategii

rozwiązywania problemów społecznych. Dokument ten powinien zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społecznej i prognozę zmian, jak również należy w nim określić cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii oraz jej ram finansowych, jak również wskaźniki realizacji działań⁵⁵. Większość ze skontrolowanych przez NIK strategii nie zawierała łącznie wszystkich, wspomnianych wyżej elementów określonych w ustawie o pomocy społecznej. W 80% skontrolowanych urzędach miast przyjęte strategie nie odnosiły się bezpośrednio do rodzin wielodzietnych oraz nie formułowano dla nich osobnych celów.

Problematykę rodzin wielodzietnych w gminnych dokumentach strategicznych poruszyło tylko 5 z 18 (tj. 27,8%) objętych kontrolą urzędów miast i gmin. Przykładowo:

- **Bielsko-Biała:** w przyjętej Strategii zapisano, że będzie ona realizowana m.in. poprzez „Miejski Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013”, którego elementem był „Program Rodzina+”, ukierunkowany na rodziny wielodzietne.
- **Radomsko:** wśród celów szczegółowych Strategii wymieniono m.in. „Wielopłaszczyznowe wsparcie rodziny w wypełnianiu swojej funkcji”, dla realizacji którego wskazano takie działania jak opracowanie Programu Wspierania Rodziny w mieście Radomsko na lata 2015–2017 oraz opracowanie programów, realizacja projektów nakierowanych na wspieranie radomszczańskich rodzin odpowiednio do potrzeb. W analizie SWOT wskazywano jako mocne strony m.in. wsparcie rodzin wielodzietnych oraz wielodzietnych rodzin zastępczych z trojgiem i więcej dzieci.
- **Głucholazy:** w celu zapobiegania problemom społecznym występującym na terenie gminy w przyjętej Strategii jednym z obszarów wsparcia miała być pomoc rodzinom wielodzietnym i dysfunkcyjnym m.in. poprzez opracowanie gminnego programu wspierania rodziny.
- **Poznań:** w przyjętej Strategii uwzględniono m.in. program pomocy rodzinom wielodzietnym⁵⁶, w którym jako główne cele podano poprawę jakości życia, zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego rodzin wielodzietnych, przeciwdziałanie stanom grożącym degradacją społeczną i bezradnością życiową.

W procesie przygotowawczym lokalnych programów kart dużej rodziny istotnym elementem było określenie liczby tych rodzin mieszkających na terenie samorządu, które potencjalnie mogą zostać uczestnikami programu, oszacowanie liczby uczestników programu, wykonanie analizy zasobów, którymi gmina dysponuje i określenie uprawnień, jakie mogą być ustalone dla członków rodzin wielodzietnych oraz zidentyfikowanie obszarów, które mogą być objęte ulgami i niżkami.

Analiza informacji dotyczących wprowadzenia lokalnych kart dużej rodziny wskazuje, że już na etapie przygotowań do uchwalenia programu barierą była ograniczona możliwość oszacowania jego kosztów z powodu braku informacji o ewentualnej jego skali. Żadna z gmin objętych kontrolą nie posiadała wiedzy o liczbie rodzin wielodzietnych na swoim terenie, liczbie osób w tych rodzinach oraz o wieku dzieci. Z ustaleń kontroli wynika, że gminy szacowały liczbę rodzin wielodzietnych na podstawie danych statystycznych oraz na podstawie udzielanej pomocy społecznej i wypłacanych zasiłków. Brak danych dotyczących liczby rodzin wielodzietnych utrudnia rzetelne przygotowanie i realizowanie programów kart dużej rodziny zarówno od strony organizacyjnej (np. określić, ile osób niezbędnych jest do jego obsługi w urzędzie gminy czy miasta), jak i przede wszystkim od strony finansowej.

- **Bielsko-Biała:** miasto monitoruje liczbę rodzin wielodzietnych, korzystających z podniesionej kwoty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej i rodziny te otrzymały zaproszenie Prezydenta do uczestnictwa w Programie Rodzina+ oraz główne założenia tego programu. Istniejące w Urzędzie systemy informatyczne nie dają możliwości wyliczenia liczby rodzin wielodzietnych. Na gminie nie ciąży obligatoryjny obowiązek posiadania danych dotyczących liczby rodzin wielodzietnych zamieszkałych na jej terenie, a sam fakt posiadania lub braku danych w tym obszarze nie ma wpływu na działania Miasta w zakresie polityki prorodzinnej.

⁵⁵ Art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁶ Rodziny wychowujące czworo i więcej dzieci.

- **Częstochowa:** *Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi liczby rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Miasta. Dane dotyczące liczby rodzin wielodzietnych pochodziły ze statystyki GUS – z narodowego spisu powszechnego za 2011 r. W gminach prowadzone są lokalne rejestry mieszkańców zasilane poprzez centralny rejestr PESEL. W zbiorach tych gromadzi się wyłącznie dane wymienione w ustawie o ewidencji ludności i nie jest możliwe wygenerowanie danych dotyczących liczby rodzin wielodzietnych.*
- **Kędzierzyn-Koźle:** *Urząd nie dysponował danymi o liczbie rodzin wielodzietnych (tj. z trojgiem i większą liczbą dzieci), zamieszkujących na terenie gminy, stanowiących potencjalnych beneficjentów ulg oferowanych w ramach programu Dla Rodziny Trzy Plus. Z uzasadnienia do uchwały wprowadzającej Program wynikało, że będzie on skierowany do około 1 000 rodzin, a w ramach jego realizacji zostanie wydanych 5 000 kart.*
- **Ciechanów:** *liczbę potencjalnych beneficjentów projektu Ciechanowskiej Karty Dużej Rodziny określono szacunkowo przyjmując za podstawę liczbę rodzin zamieszkujących w mieście z trojgiem lub większą liczbą dzieci – na podstawie prowadzonej ewidencji ludności. Oszacowano, że warunki do otrzymania ulg może spełniać około 3.500 osób (około 700 rodzin).*
- **Piła:** *opracowując program lokalnej Karty opierano się na danych statystycznych dotyczących struktury rodzin z lat 2002–2010.*
- **Siedlce:** *Urząd nie posiadał informacji dotyczącej łącznej liczby rodzin wielodzietnych zamieszkałych w Siedlcach ze względu na brak możliwości wygenerowania danych o liczbie rodzin wielodzietnych z systemu ewidencji ludności.*
- **Suwałki:** *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. 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. Wydział kontaktował się telefonicznie z innymi samorządami, od których pozyskiwał informacje o szacowanej przez te samorzady liczbie rodzin wielodzietnych i na zasadzie proporcjonalności wyliczał te dane dla Suwałk.*

Zdaniem NIK brak konkretnych przepisów w zakresie gromadzenia danych dotyczących rodzin wielodzietnych, nie zwalnia samorządów z posiadania takiej wiedzy. Samorzady, które szacunkowo określiły liczbę potencjalnych uczestników programu rodzin wielodzietnych, stoją przed koniecznością zdiagnozowania skali i rodzaju potrzeb na swoim terenie, tak aby zapewniło to rzetelne programowanie adresowanych do nich działań.

Ponad 60% skontrolowanych urzędów przed wprowadzeniem programu dla rodzin wielodzietnych wykonało analizę zasobów, którymi dysponuje i określiło uprawnienia, jakie mogą być ustalone dla członków rodzin wielodzietnych, głównie w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej opracowaną na podstawie art.16a ustawy o pomocy społecznej. **Tylko w 3 z 18, tj. 16,7% objętych kontrolą urzędów wprowadzenie programu dla rodzin wielodzietnych poprzedziło dodatkowo rozpoznaniem potrzeb i oczekiwań tych rodzin.**

- **Poznań:** *na zlecenie urzędu Ośrodek Badań Społecznych i Marketingowych Indeks przeprowadził diagnozę sytuacji rodzin wielodzietnych. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano rekomendacje dotyczące m.in. wprowadzenia Karty Dużych Rodzin (Karty rodzin wielodzietnych), która umożliwiłaby darmowe lub ulgowe korzystanie m.in. z przejazdów środkami komunikacji miejskiej na wszystkich liniach w weekendy i święta; poznańskiego Ogrodu Zoologicznego i Palmiarni; basenów i lodowisk miejskich; imprez i wydarzeń sportowych odbywających się na stadionie miejskim; poznańskich muzeów i teatrów, poradnictwa rodzinnego czy szczepień przeciw grypie; umożliwienie bezpłatnego pobytu w żłobku i przedszkolu dzieciom z rodzin wielodzietnych oraz wprowadzenie ulg i zwolnień lub określonego dofinansowania rodzin wielodzietnych w opłatach za prąd, wodę i gaz, wyprawek szkolnych.*
- **Radom:** *na podstawie przeprowadzonej wśród mieszkańców ankiety ustalono, że ankietowani byli zainteresowani wprowadzeniem zniżek na opłaty i świadczenia; zniżek na komunikację miejską i dowozy do szkół; dofinansowaniem do pomocy naukowych (książki, komputery); dofinansowaniem do usług medycznych; zniżkami przy zakupie artykułów żywnościowych, higienicznych oraz odzieży i obuwia; dopłatami do biletów na imprezy kulturalne, sportowe i turystyczne; dopłaty do szeroko rozumianych zajęć edukacyjnych.*
- **Suwałki:** *celem zapoznania się z opinią mieszkańców w sprawie wprowadzenia programu przeprowadzono konsultacje społeczne w formie sondażu internetowego. Na podstawie dziewięciu uzyskanych opinii w Programie uwzględniono m.in. 50% ulgę na zakup biletów wstępu do Aquaparku, 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.*

Wprowadzenie lokalnych KDR

W 2015 r. samorządowe programy dla rodzin wielodzietnych posiadały 424⁵⁷ jednostki samorządu terytorialnego, z tego:

- 406 gmin, w tym 128 korzysta z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny do identyfikacji uprawnień lokalnych;
- 7 powiatów (biłgorajski, ciechanowski, rycki, tarnowski, wołomiński, kętrzyński, szamotulski), w tym 2 korzystały z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny do identyfikacji uprawnień lokalnych (kętrzyński, rycki);
- 11 województw (kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, opolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie), w tym 4 korzystały z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny do identyfikacji uprawnień lokalnych (kujawsko-pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie).

Lokalne programy dla rodzin wielodzietnych wprowadzane były na terenie samorządów decyzją Rady Gminy/Miasta/Powiatu/Sejmiku Województwa odpowiednimi uchwałami, na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej. Od 2015 r. art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny przewiduje możliwość uchwalenia przez radę gminy, powiatu lub województwa samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych na podstawie przepisów ww. ustawy, a nie tak jak dotychczas na podstawie ustawy o pomocy społecznej.

Głównym celem wprowadzonych programów dla rodzin wielodzietnych było promowanie modelu rodziny wielodzietnej, umacnianie rodziny i wspieranie realizacji funkcji rodziny wielodzietnej, poprawę warunków życia i wzmocnienie kondycji rodzin wielodzietnych, zwiększenie szans rozwojowych dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych oraz dostępności do dóbr kultury i sportu.

W przypadku, gdy w gminie został wprowadzony samorządowy program karty dużej rodziny, gmina na podstawie art. 28 ustawy o Karcie Dużej Rodziny może wykorzystać ogólnopolską KDR, jako dokument potwierdzający uprawnienie do korzystania z wprowadzonych w gminie uprawnień dla rodzin wielodzietnych. Rozwiązanie to pozwala na korzystanie z uprawnień w ramach ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny i programu samorządowego na podstawie jednej Karty oraz pozwala na pokrycie kosztów związanych z przyznaniem Karty ze środków budżetu państwa. W takiej sytuacji, w samorządowej uchwale przyznającej uprawnienia rodzinom wielodzietnym, powinny zostać zawarte regulacje stanowiące, że Karta Dużej Rodziny potwierdza prawo do korzystania z uprawnień przyznanych rodzinom wielodzietnym przez samorząd.

Wszystkie urzędy objęte kontrolą wprowadziły lokalne programy dla rodzin wielodzietnych stosownymi uchwałami na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej (art.110 ust. 10). W uchwale wprowadzającej kartę przywoływano uzasadnienie tej inicjatywy, wskazywano na jej umocowanie w przyjętych wcześniej lokalnych programach i dokumentach strategicznych. Treść uchwały uzupełniano zarządzeniami wyjaśniającymi szczegółowo wybrane elementy, np. określającymi wzory kart czy wzory dokumentów aplikacyjnych. Określano również cele wprowadzenia KDR, zakres podmiotowy i przedmiotowy planowanego wsparcia oraz zasady obsługi administracyjnej przedsięwzięcia i źródła finansowania. W uchwale wskazywano się między innymi na dział lub sekcję urzędu (komórkę organizacyjną), która będzie obsługiwała projekt od strony administracyjnej (składanie wniosków,

⁵⁷ Stan na 31 grudnia 2015 r.

ich weryfikacja i ewidencjonowanie, udzielanie informacji, bieżący kontakt z beneficjentami itd. oraz druk kart, tj. danych osobowych, na blankietach projektu). Niektóre gminy lokowały administrowanie projektem w ośrodkach pomocy społecznej. Wnioski o wydanie kart dostępne były zarówno w urzędzie (w referacie czy biurze) obsługującym projekt, jak i na stronie internetowej samorządu. W zarządzeniu do uchwały wymienione były niezbędne załączniki do wniosku, uzasadniające prawo do posiadania karty. Są to dokumenty potwierdzające np. zameldowanie na terenie samorządu, wielkość rodziny i wiek dzieci oraz informacja o tym, czy się uczą.

Poniżej prezentujemy przykłady wprowadzonych uregulowań w zakresie samorządowych programów dla rodzin wielodzietnych w skontrolowanych gminach miejskich:

- **Piotrków Trybunalski:** Rada Miasta Uchwałą⁵⁸ przyjęła program działań wspierających rodziny wielodzietne „Rodzina 4+”. W uchwale określono:
 - cele Programu – m.in. promowanie modelu rodziny z dziećmi i pozytywnego wizerunku rodzin wielodzietnych, poprawa warunków życia i wzmocnienie kondycji rodzin wielodzietnych, zwiększenie dostępności do dóbr kultury, sportu, edukacji i opieki nad dzieckiem;
 - grupę docelową – rodziny wielodzietne (rodzice lub jeden rodzic wychowujący czworo lub więcej dzieci do ukończenia 18. roku życia lub do ukończenia 24. roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje), w tym wielodzietne rodziny zastępcze (opiekujące się minimum czworgiem dzieci), zamieszkałe i zameldowane na pobyt stały lub czasowy powyżej trzech miesięcy na terenie Miasta oraz osoby prowadzące rodzinny dom dziecka na terenie Miasta, w którym przebywa i wychowuje się czworo lub więcej dzieci;
 - instrumenty umożliwiające zrealizowanie celów Programu (rodzaje uprawnień);
 - źródła finansowania: budżet Miasta oraz budżety jednostek organizacyjnych biorących udział w Programie;
 - możliwość zawierania przez Miasto, w ramach Programu, porozumień z innymi podmiotami, prowadzącymi działalność gospodarczą na terenie Miasta, zobowiązującymi się do finansowania udzielonych zniżek z własnych środków (wzór porozumienia określony został w załączniku do uchwały);
 - sposób potwierdzenia uprawnień uczestników Programu do korzystania z ulg i zwolnień, za pomocą Karty (imiennej, zawierającej PESEL i zdjęcie uprawnionego, termin ważności, numer Karty oraz wykaz oferowanych świadczeń), którą na wniosek rodzica otrzymać mógł każdy członek Programu (wzór Karty określono w załączniku do uchwały);
 - osobę odpowiedzialną za wykonanie uchwały: Prezydenta Miasta.
Postanowienia uchwały zobowiązywały Prezydenta Miasta do określenia (w drodze zarządzenia) trybu postępowania w sprawie przyznawania i zasad dysponowania kartą Programu, przyznawaną na dany rok kalendarzowy. Wprowadzony przez Prezydenta Miasta regulamin⁵⁹ określał zasady przyznawania, wydawania oraz korzystania z Karty. W regulaminie postanowiono również, że odbiorca Karty otrzyma katalog ulg i preferencji, przysługujących na dzień jej wydania, a aktualny spis ulg i rabatów dostępny będzie na stronie internetowej Miasta.
- **Rawicz:** Program „Duża Rodzina” wprowadzony został uchwałą Rady Miejskiej⁶⁰. Skierowany był do rodzin (w tym zastępczych) zamieszkałych na stałe na terenie Gminy Rawicz, składających się z rodziców/rodzica, posiadających na utrzymaniu troje i więcej dzieci do ukończenia 18. roku życia lub do ukończenia 21. roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje. Celem Programu była promocja dużej rodziny oraz działań na rzecz wzmocnienia jej kondycji, poprawa warunków życiowych dużych rodzin, zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z dużych rodzin, wspieranie dużych rodzin oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku wielodzietnego modelu rodziny. Program realizowany był m.in. poprzez zwiększanie dostępności do dóbr kultury, sportu i rekreacji, w tym poprzez przyznanie zniżek lub zwolnień w opłatach pobieranych przez instytucje kultury i jednostki organizacyjne Gminy, promocję i koordynację systemu zniżek lub zwolnień w podmiotach prywatnych oferujących usługi i sprzedaż towarów, budowę przychylnego klimatu lokalnego, sprzyjającego podejmowaniu korzystnych demograficznie decyzji dla rozwoju dużej rodziny. Wykaz zniżek oraz zwolnień umieszczony był na stronie internetowej Gminy. Burmistrz Gminy Rawicz ustalił logo Programu, wzór Karty oraz regulamin przyznawania, wydawania i korzystania z KDR.

⁵⁸ Nr XXXI/617/13 z dnia 27 marca 2013 r. z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2013 r.

⁵⁹ Zarządzenie nr 213 z dnia 22 maja 2013 r.

⁶⁰ Nr XLIII/350/14 z dnia 30 kwietnia 2014 r.

- **Tomaszów Mazowiecki:** „Tomaszowska Karta Dużej Rodziny 3+” została przyjęta w wyniku inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców Tomaszowa Mazowieckiego, zgodnej z procedurą określoną w statucie Miasta⁶¹. W uchwale w sprawie wprowadzenia tego dokumentu wskazano zadania do realizacji, m.in.: wprowadzenie systemu ulg, zwolnień i preferencji oferowanych przez uczestniczące w tym programie jednostki organizacyjne i instytucje zależne od Miasta, budowanie klimatu lokalnego sprzyjającego podejmowaniu decyzji służących rozwojowi rodziny, wpływających korzystnie na zjawiska demograficzne, podejmowanie działań mających na celu uwzględnienie potrzeb rodzin wielodzietnych przy tworzeniu i aktualizacji dokumentów strategicznych, organizacja cyklicznych spotkań dotyczących współpracy sektora publicznego i prywatnego w zakresie wsparcia rodzin wielodzietnych. Wskazano również „grupę docelową” określoną jako: rodzina zamieszkała pod wspólnym adresem na terenie Miasta, rozliczająca się z podatku dochodowego w Tomaszowie Mazowieckim (także rodzina zastępcza), składająca się z rodziców (jednego rodzica) mająca na utrzymaniu troje i więcej dzieci w wieku do 18. roku życia lub do 25. roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się/studiuje lub bez ograniczenia wieku w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności bądź całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji oraz źródła finansowania: budżet Miasta oraz budżety jednostek organizacyjnych biorących udział w Programie. Postanowienia uchwały zobowiązywały Prezydenta Miasta do określenia (w drodze zarządzenia) trybu postępowania w sprawie przyznawania i zasad dysponowania kartą Programu. Wykaz wszystkich partnerów Programu, wraz z oferowanymi przez nich zniżkami i ulgami, udostępniony był na stronie internetowej Miasta. Ponadto, na stronie internetowej Urzędu zamieszczono „List Prezydenta Miasta do Przedsiębiorców” zachęcający przedstawicieli podmiotów gospodarczych do włączenia się w realizację Programu jako partnerzy.

Finansowanie zniżek/ulg w ramach lokalnych kart dużej rodziny

Wydatki związane z funkcjonowaniem lokalnych kart dużej rodziny pokrywane są z budżetu gminy w dwojaki sposób:

- 1) poprzez zmniejszenie wpływów do budżetu lub zwiększenie dotacji dla podmiotów na podstawie przyjętej uchwały,
- 2) na podstawie przedstawionych faktur od przewoźników samorządowych w przypadku dofinansowania do komunikacji miejskiej.

Samorządy zapraszają do udziału w tym programie inne instytucje, korzystają nie tylko z własnego potencjału usług. Coraz częściej partnerami samorządów stają się inne samorządy np. w ramach tego samego powiatu, ale i instytucje komercyjne (sklepy, biura, warsztaty itp.) oferujące swoje usługi i towary wielodzietnym rodzinom na korzystnych warunkach (np. zniżki, rabaty, ulgi). Programy są współtworzone przez jednostki samorządowe oraz prywatnych przedsiębiorców. Zniżki udzielane przez podmioty gospodarcze na podstawie porozumień zawartych z gminą są finansowane wyłącznie przez te podmioty.

Należy mieć na uwadze, że Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy o pomocy społecznej lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie o KDR.

Samorządy nie prowadzą wyodrębnionej ewidencji kosztów ponoszonych na realizację lokalnych kart dużej rodziny. Na realizację programu przeznaczane są pieniądze własne samorządu i jego jednostek organizacyjnych. Samorządy nie rozliczają wartości ulg przyznanych beneficjentom kart, koncentrując się na liczbie korzystających, a nie na wartości czy wielkości przyznawanych ulg.

⁶¹ Statut Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 27 lutego 2008 r.

Wśród kosztów, jakie ponoszą samorządy z tytułu realizacji programów kart dużej rodziny, są oprócz zastosowanych (w jednostkach samorządowych) ulg i zwolnień w opłatach, również koszty zatrudnienia pracowników obsługujących program, zaprojektowanie i druk blankietów kart oraz zakup drukarki do nanoszenia na blankiety danych osobowych, koszty materiałów eksploatacyjnych papieru, tonera, tuszu, materiałów informacyjnych. Dane finansowe w tym zakresie zostały sporządzone na potrzeby kontroli NIK. W latach 2013–2015 (I półrocze) w skontrolowanych gminach łączny koszt obsługi kart lokalnych wyniósł 800,3 tys. zł, z tego najwyższy w Poznaniu – 228,5 tys. zł, Białymstoku – 175,0 tys. i w Radomiu – 76,0 tys. zł.

Tabela nr 3

Koszt obsługi lokalnych Kart Dużej Rodziny

Lp.	Wyszczególnienie	Koszt obsługi lokalnej KDR w tys. zł					
		2010	2011	2012	2013	2014	I półrocze 2015
1.	Białystok	0	0	0	48	64	63
2.	Bielsko Biała	70	42	46	25	22	22
3.	Ciechanów	0	0	0	0	10	1,9
4.	Częstochowa	0	0	0	2,5	0	0
5.	Głucholazy	0	0	0	4,82	4,82	4,82
6.	Kędzierzyn-Koźle	0	0	0	6,8	5,8	1,5
7.	Łomża	0	0	0	7,7	13,9	0,3
8.	Opole	0	0	0	0	0,09	0,01
9.	Piła	0	0	0	0	25	10
10.	Piotrków Tryb.	0	0	0	0,34	0,39	0,42
11.	Poznań	0	0	0	100,6	53,5	74,4
12.	Radom	0	0	0	0	64	12
13.	Radomsko	0	0	1,69	1,33	1,98	2,12
14.	Rawicz	0	0	0	0	5	1,5
15.	Siedlce	0	3,5	4,7	2,2	0,6	0,04
16.	Suwałki	0	0	0	35,2	15,4	4,6
17.	Tomaszów Maz.	0	0	0	0	2,7	0
18.	Zabrze	0	9	30	30	32	16
	Łącznie	70	54,5	82,39	264,49	321,18	214,61

Źródło: Opracowanie NIK.

- **Częstochowa:** miasto nie ponosiło żadnych kosztów z tytułu wprowadzanych ulg. Instytucje miejskie, które są partnerami projektu, samodzielnie gospodarują własnymi środkami i w ramach własnych środków udzielają różnego rodzaju ulg, w tym dla posiadaczy lokalnej KDR. Wykazane na potrzeby kontroli koszty obsługi lokalnej KDR uwzględniały koszt druku kart, koszty związane z promocją, koszt nakładu pracy na wydanie KDR i wyniosły w 2013 r. – 5.138,35 zł, w 2014 r. – 201,60 zł, a w I półroczu 2015 r. – 133,20 zł. Udział wydatków na lokalną KDR w wydatkach Miasta ogółem wyniósł poniżej 0,001%. Od wprowadzenia lokalnej KDR, tj. od maja 2013 r. do końca września 2015 r. wydano 615 kart, z których mogło skorzystać 3.124 osoby, z tego 1.133 rodziców i 1.991 dzieci (rodzina otrzymuje jedną wspólną kartę).
- **Tomaszów Mazowiecki:** zniżki udzielane przez podmioty gospodarcze i innych partnerów Programu finansowane były wyłącznie przez te podmioty. Koszt obsługi lokalnych Kart wyniósł w 2014 r. – 2.669,00 zł i dotyczył wydatków poniesionych na zakup kart identyfikacyjnych i etykiet informacyjnych dla przedsiębiorców (oznaczenie punktów handlowych honorujących lokalną Kartę) oraz na wykonanie roll-up-u reklamowego Programu. W latach 2014–2015 (I półrocze) wydano łącznie 2.174 lokalne KDR.

- **Ciechanów:** decyzja Rady Gminy Miejskiej Ciechanów o wprowadzeniu ulg i zniżek dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny w gminnych jednostkach budżetowych skutkowałą niższą realizacją dochodów w budżecie Gminy. Pozostałym partnerom – zgodnie z zawieranymi porozumieniami – Gmina nie rekompensowała poniesionych kosztów ani utraconych dochodów. Z tytułu realizacji Projektu „Ciechanowska Karta Dużej Rodziny” Gmina Miejska Ciechanów w okresie funkcjonowania projektu⁶² poniosła wydatki w wysokości 12.024,73 zł z przeznaczeniem na druk blankietów kart oraz promocję projektu. Udział wydatków na Kartę w wydatkach ogółem Gminy wyniósł 0,01%. W 2014 r. wydano 1.161 kart dla 228 rodzin, a w 2015 (I półrocze) – 277 kart dla 55 rodzin.
- **Piotrków Trybunalski:** zniżki udzielane przez podmioty gospodarcze, z którymi Miasto zawarło porozumienia na realizację Programu, finansowane były wyłącznie przez te podmioty. Ze względu na kondycję finansową Miasta zdecydowano o finansowaniu z jego budżetu wydatków z tytułu zakupów biletów MZK, na podstawie comiesięcznych faktur oraz o pokrywaniu kosztów pozostałych ulg z budżetów jednostek organizacyjnych. Poniesione z tytułu zakupów biletów MZK ulgi wyniosły 70,9 tys. zł w 2013 r., 151,5 tys. zł w 2014 r. i 71,4 tys. zł w I połowie 2015 r. Szacunkowy koszt obsługi lokalnych Kart wyniósł łącznie 1,1 tys. zł związany był z drukiem kart oraz wynagrodzeniem pracowników. Udział wydatków na Kartę w wydatkach ogółem Miasta stanowił 0,02% w 2013 r., 0,04% w 2014 r. i I połowie 2015 r. W tym okresie liczba wydanych kart lokalnych wyniosła odpowiednio: 67, 82, 91 dokumentów.
- **Radom:** jednostki organizacyjne Gminy uczestniczące w Programie „Karta Rodzina Plus” nie dokonują odrębnych rozliczeń z budżetem Gminy z tytułu świadczenia usług po obniżonych stawkach. Jednostki te na etapie przygotowywania projektów planów finansowych nie wyodrębniają dochodów (przychodów) związanych z realizacją Programu. Wielkość dochodów niezyskiwanych z tytułu świadczenia usług po obniżonych stawkach nie ma wpływu na wysokość kosztów niezbędnych do sfinansowania funkcjonowania jednostki, w tym na wytworzenie „ulgowych” usług. Kwoty dochodów (przychodów), których nie uzyskują jednostki organizacyjne Gminy uczestniczące w Programie nie są refinansowane przez Gminę. W przypadku jednostek budżetowych Gmina z chwilą uchwalenia budżetu zabezpiecza środki na pokrycie całości kosztów funkcjonowania jednostki, co oznacza zapewnienie finansowania usług w ramach Programu bez potrzeby refinansowania kosztów usług po cenach preferencyjnych. W przypadku instytucji kultury środki na sfinansowanie kosztów ulgowych usług zabezpieczone są kwotach dotacji podmiotowych, ujmowanych w budżecie Gminy przeznaczonych na dofinansowanie działalności bieżącej instytucji kultury. W przypadku Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji stosowanie ulg w dostępie do obiektów traktowane było jako element strategii marketingowej mającej na celu zwiększenie przychodów z udostępnionych obiektów. Koszt obsługi Programu w 2014 r. wyniósł 64 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. 12 tys. zł. Udział wydatków na kartę w wydatkach ogółem Gminy stanowił 0,003% w 2014 r. i 0,0006% w I półroczu 2015 r. W ramach Programu „Karta Rodzina Plus” w 2014 r. wydano 6.544 karty, natomiast w 2015 r. (do 30 września) – 2.024 dokumenty uprawniające członków rodzin wielodzietnych do korzystania z ulg lokalnych.

Jednym z miast, które określiło samorządowe koszty KDR są **Głucholązy**. Finansowanie programu *Gmina Głucholązy przyjazna dla rodziny+* polegało na uwzględnieniu w budżecie Gminy kwoty wynikającej z mniejszego wpływu dochodów, w myśl zapisów uchwały wprowadzającej ww. program, rezerwa z tytułu utraconych dochodów na sfinansowanie przyznanych zniżek wynosiła 30 tys. zł oraz na przekazaniu Centrum Kultury w Głucholazach dotacji z budżetu gminy w wysokości uwzględniającej utracone dochody z tytułu przyznanych zniżek. W latach 2013–2015 Gmina przekazała z tego tytułu środki w łącznej kwocie 28 tys. zł (6,3 tys. zł w 2013 r., 9,7 tys. zł w 2014 r., 12 tys. zł w 2015 r.). Pierwotna kwota dotacji planowana jest szacunkowo na podstawie wykonania roku poprzedniego, a w trakcie roku wydatki są monitorowane. Szacunkowa kwota utraconych dochodów w związku z udzielonymi ulgami⁶³ na koniec III kwartału 2015 r. wyniosła 90,2 tys. zł. Koszt obsługi lokalnej Karty wyniósł 4,8 tys. zł i dotyczył zakupu niezbędnego sprzętu, kart, folii do laminowania (1,1 tys. zł) oraz wynagrodzenia pracowników za obsługę programu (3,7 tys. zł). Udział wydatków na Kartę w wydatkach ogółem wyniósł 0,02% w 2013 r., 0,04% w 2014 r. i 0,12% za I półrocze 2015 r.

⁶² Od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

⁶³ Z tytułu ulg związanych z odpłatnością za korzystanie z imprez sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych organizowanych przez Centrum Kultury i Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji oraz zwolnień z opłat za parkowanie.

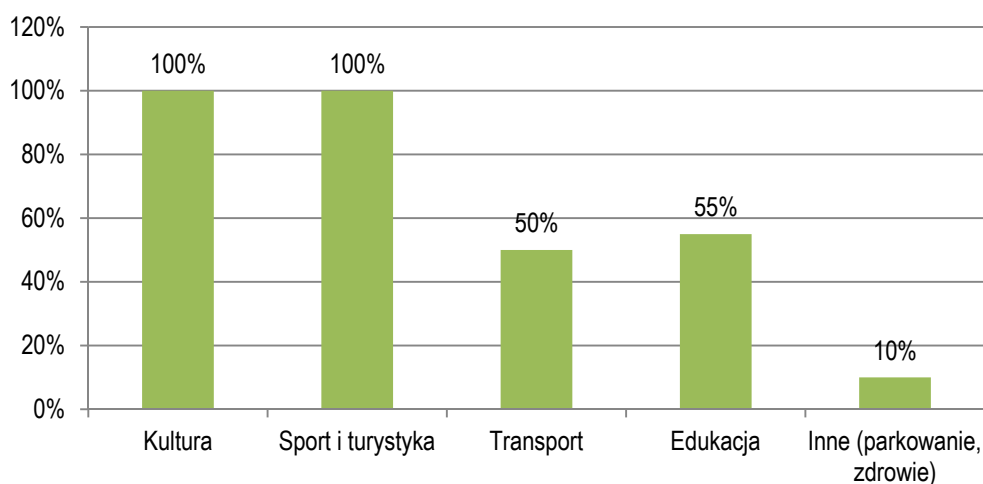
Szczegółowe dane finansowe sporządzone przez jednostki kontrolowane na potrzeby kontroli NIK, dotyczące kosztów obsługi oraz wydatków na lokalne zniżki i ulgi dla rodzin wielodzietnych i ich udział w wydatkach gminy ogółem zamieszczono w załączniku nr 3.

Zakres ulg i zniżek w ramach lokalnych kart dużej rodziny

Karty dużej rodziny to projekty łączące jednostki samorządowe oraz prywatnych przedsiębiorców. Samorządy zapraszają do udziału w tym programie inne samorządy np. w ramach tego samego powiatu oraz instytucje komercyjne (sklepy, biura, warsztaty itp.) oferujące swoje usługi i towary wielodzietnym rodzinom na korzystnych warunkach (np. zniżki, rabaty, ulgi). Warunki przystąpienia firmy do programu były ustalane indywidualnie na podstawie zawartych porozumień/umów. Wysokość ulg zniżek określano kwotowo lub jako określony procent od ceny. W skontrolowanych gminach jedynym Urzędem, który nie zawierał pisemnych porozumień był Kędzierzyn-Koźle. Podmioty (samorządowe i prywatne) przystępujące do programów lokalnych deklarowały udzielanie ulg i zniżek dla posiadaczy lokalnej Karty. Podmioty lokalne przystępujące do programu samorządowego oferowały zniżki dla mieszkańców z danego terenu na podstawie kart samorządowych lub na podstawie ogólnopolskiej KDR (w zależności od przyjętych rozwiązań). W celu promocji inicjatywy podmiotów gospodarczych, które przystąpiły do programu, samorządy umieszczały dane teleadresowe oraz informacje o udzielonych zniżkach na swojej stronie internetowej. Zgodnie z pozyskanymi z kontroli informacjami, w ramach możliwości zawierania przez gminy porozumień do programów lokalnych przystąpiło 775 partnerów – jednostek gminnych oraz podmiotów komercyjnych (według stanu na 30 października 2015 r.). Poniższy wykres prezentuje procentowy udział najczęściej występujących zniżek w lokalnej ofercie w skontrolowanych przez NIK jednostkach samorządowych.

Wykres nr 2

Najpowszechniejsze ulgi i zniżki lokalne dla rodzin wielodzietnych



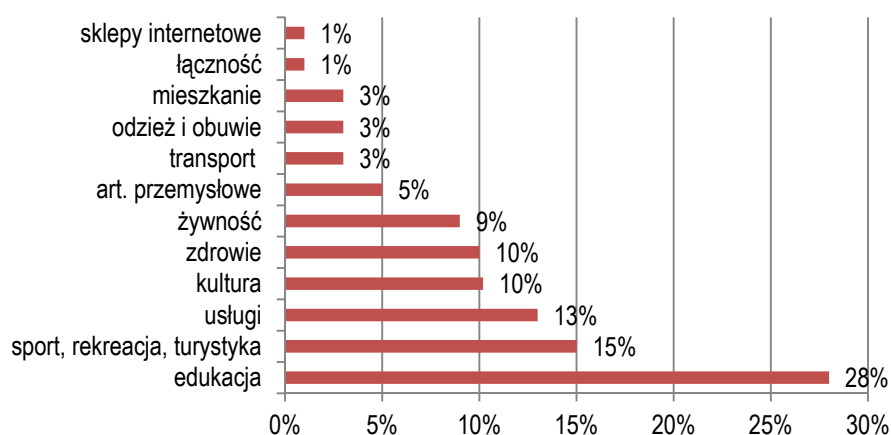
Źródło: Opracowanie NIK.

Wszystkie ze skontrolowanych gmin wprowadziły ulgi i zniżki realizowane przez jednostki podległe miastu z zakresu kultury oraz sportu i turystyki, natomiast połowa z nich wprowadziła ulgi i zniżki na edukację m. in. obniżenie opłaty stałej za pobyt dziecka w żłobku lub w przedszkolu, zniżki na warsztaty i zajęcia cykliczne realizowane przez Ośrodki Kultury, bezpłatne wydawanie

karty bibliotecznej. Ulgi w zakresie transportu wprowadziła połowa gmin objętych kontrolą. Np. w Głucholazach rodziny wielodzietne otrzymały również uprawnienie do bezpłatnego parkowania. Struktura wprowadzonych zniżek w skontrolowanych gminach wskazuje, że zdecydowanie największą ofertę (38%) stanowiły ulgi w opłatach za placówki edukacyjne (żłobki i przedszkola). Następne to zniżki z zakresu wydatków ponoszonych na sport, rekreację i turystykę (15%) oraz z zakresu usług (13%). Szczegółowe zestawienie oferowanych przez skontrolowane gminy zawarto w poniższym zestawieniu.

Wykres nr 3

Struktura oferty ulg i zniżek lokalnych w skontrolowanych gminach



Źródło: Opracowanie NIK.

W toku kontroli nie udało się uzyskać danych obrazujących liczby osób korzystających z ulg i zniżek w ramach przywilejów jakie daje lokalna Karta. Samorządy nawet gdy np. ewidencjonują liczbę sprzedawanych biletów ulgowych, to nie odnotowują informacji, które pozwoliłyby określić, ile z tych biletów sprzedano posiadaczom lokalnych KDR. Podawano w sporadycznych przypadkach liczbę rodzin wielodzietnych, które skorzystały z ulg i zniżek.

Z ustaleń kontroli wynika, że atrakcyjność lokalnej KDR zależy od zasobności gminy, posiadania odpowiedniego zaplecza, szczególnie kulturalnego i sportowego. Poniżej przedstawiono przykłady oferowanych ulg i zniżek dla rodzin wielodzietnych wprowadzonych przez jednostki samorządowe objęte kontrolą oraz przez partnerów prywatnych:

- **Piła:** partnerów prywatnych pozyskano m.in. poprzez skierowanie do nich listu Prezydenta zachęającego do wzięcia udziału w Karcie lokalnej, informacje w mediach lokalnych i na stronie internetowej Urzędu oraz rozmów indywidualnych. Deklarację o przystąpieniu do Programu „Rodzina Trzy Plus” określoną w zarządzeniu Prezydenta⁶⁴ podpisało łącznie 88 partnerów. Prywatni partnerzy oferowali ulgi od 5% do 100%⁶⁵ wartości ceny. Urząd zapewniał bezpłatną reklamę w ramach informowania posiadaczy Karty o przysługujących zniżkach.

Ulg i zniżki wprowadzone przez Urząd w poszczególnych kategoriach wynosiły:

- kultura – 30% zniżki na bilety wstępu na imprezy i warsztaty wskazane przez Regionalne Centrum Kultury – Fabryka Emocji; bezpłatne wejście dla wszystkich członków rodziny do Muzeum Stanisława Staszica;
- sport – bilety wstępu do części wodnej Aquaparku od poniedziałku do piątku w cenie 5,00 zł dla każdego członka rodziny; lodowisko – 2,00 zł od osoby za 70 minut, 4,00 zł od osoby za 130 min; 20% zniżki w opłacie dla uczestników szkółki piłkarskiej i pływakkiej;
- transport – dla rodziców trojga dzieci 20% zniżki, czwórki dzieci – 25%, piątki i więcej dzieci – 30% oraz dla dzieci – 70% (rodzina z trójką dzieci), 75% (rodzina z czwórką dzieci) i 80% (rodzina z piątką i więcej dzieci).

⁶⁴ Nr 1136(184)14 z 15 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przyznawania, wydawania i korzystania z Karty Dużej Rodziny dla uczestników Programu „Rodzina Trzy Plus” oraz systemu ulg.

⁶⁵ Sprawdzenie zbieżności i geometrii kół oraz stanu technicznego auta.

- **Poznań:** Prezydent Miasta Poznania wprowadził⁶⁶ katalog ulg i zwolnień stosowanych przez jednostki i zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury, sportu i rekreacji Miasta Poznania, w ramach projektu „Poznań PRO Rodzina – Karta Rodziny Dużej”. Katalog ten obejmował 12 jednostek takich jak: Wydawnictwo Miejskie Poznania, Teatr Muzyczny, Teatr Animacji, Pływalia Miejska Atlantis, cztery oddziały Poznańskich Ośrodków Sportu i Rekreacji, Dom Kultury „Stokrotka”, Młodzieżowy Dom Kultury Nr 1, Teatr Polski oraz Centrum Kultury Zamek. Zniżki wynosiły od 15% do 67% ceny lub podawano konkretne ceny dla posiadaczy KDR. Z partnerami zawarto 171 porozumień. Najwięcej podmiotów oferowało zniżki związane z usługami (35), edukacją (33), sportem, rekreacją i turystyką (31) oraz żywnością (29). Ulgi proponowane przez prywatnych partnerów wynosiły od 3% do 67%. Informacja o uczestniczeniu danego partnera w projekcie umieszczana jest na stronie internetowej Miasta poświęconej projektowi.
- **Tomaszów Mazowiecki:** miasto posiadało 24 partnerów Programu „Tomaszowska Karta Dużej Rodziny 3+”, z czego osiem stanowiły jednostki organizacyjne, dwa kluby sportowe oraz 14 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z którymi nawiązano współpracę na podstawie złożonych przez przedstawicieli tych podmiotów deklaracji współpracy, określających ulgi, zniżki, preferencje w zakresie oferowanych usług/produktów. Wykaz wszystkich partnerów Programu wraz z oferowanymi przez nich zniżkami i ulgami udostępniony był na stronie internetowej Miasta.
- **Radom:** w Programie bierze udział osiem jednostek organizacyjnych Gminy i oferują następujące zniżki:
 - MOK „Amfiteatr” – bilety na koncerty organizowane w siedzibie są płatne w wysokości 50% dla każdego członka rodziny, opłata 50% za proponowane zajęcia w Kuźni Artystycznej dla dzieci, młodzieży i dorosłych (przez cały rok – do wyboru 1 zajęcia dla każdego członka rodziny);
 - Dom Kultury „Idalin” – zajęcia płatne: 100% – opłata za pierwszą osobę, 50% – opłata za drugą osobę, 25% – opłata za każdą następną osobę;
 - Dom Kultury „Borki” – zajęcia płatne: 100% – opłata za pierwszą osobę, 50% – opłata za drugą osobę, 25% – opłata za każdą następną osobę;
 - Teatr Powszechny im. J. Kochanowskiego – zniżka 40% ceny biletu normalnego;
 - Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji – bilet miesięczny na wszystkie linie: bilet normalny – cena 60,00 zł, bilet ulgowy – cena 30,00 zł, bilet okresowy 30 dniowy imienny na wszystkie linie: bilet normalny – cena 66,00 zł, bilet ulgowy – cena 33,00 zł, bilet okresowy 15 dniowy imienny na wszystkie linie: bilet normalny – cena 36,00 zł, bilet ulgowy – cena 18,00 zł;
 - Miejska Biblioteka Publiczna im. Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich – bezpłatne wydawanie karty bibliotecznej (dotyczy kart wydawanych po raz pierwszy);
 - Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji: pływalnie – opłata 2,00 zł za 60 minut, lodowisko – wejście na lodowisko: opłata 2,00 zł za 60 minut, wypożyczenie łyżew: opłata 2,00 zł za 60 minut, zalew – wypożyczenie sprzętu pływającego nad zalewem na Borkach: opłata 2,00 zł za 60 minut;
 - Radomska Orkiestra Kameralna (Sala Koncertowa) – zniżka 20% od ceny biletu normalnego na koncerty organizowane przez ROK.

Do tej inicjatywy przystąpiło 25 podmiotów innych niż jednostki organizacyjne gminy, z których 21 przyłączyło się do inicjatywy w 2014 r. Większość uczestników Programu stanowią radomskie firmy i instytucje. W celu zachęcenia przedsiębiorców do udziału w Programie na stronach Urzędu Miejskiego zamieszczano apele do przedsiębiorców, kontaktowano się telefonicznie i organizowano spotkania z przedsiębiorcami, a także w trakcie festynów, pikników organizowanych przez Urząd i jednostki gminne rozdawano deklaracje przystąpienia do Programu. Ponadto zwrócono się pisemnie z zaproszeniem do udziału w Programie do 57 różnych przedsiębiorstw i instytucji, wybranych na podstawie dostępności i atrakcyjności dla mieszkańców Radomia.

⁶⁶ Zarządzenie nr 113/2013/P z 18 lutego 2013 r., a następnie Zarządzeniem nr 813/2014/P z 31 grudnia 2014 r.

3.2.3. Ocena osiągnięcia celów wprowadzenia ogólnokrajowej i lokalnych kart dużej rodziny

Do głównych celów ogólnopolskiego i lokalnych programów dla rodzin wielodzietnych należało: bezpośrednie wsparcie rodzin wielodzietnych, kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności, jak również umacnianie i wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększanie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin.

■ Monitorowanie efektów programów przez podmioty odpowiedzialne

Minister nie sporządzał informacji z realizacji Karty Dużej Rodziny ze względu na brak ustawowego obowiązku, monitorował jednak na bieżąco realizację zadania przez gminy oraz liczbę podmiotów i miejsca udzielanych zniżek. W ramach tego monitoringu Minister pozyskiwał co kwartał informacje o stopniu wykorzystania 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 PiPS nie posiadał takich danych, co uzasadniał faktem, 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 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.

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 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 mln⁶⁷, 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 PiPS stwierdził, 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.

NIK stwierdziła, że 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 przedstawiciele jakich branż brakuje w programie. Według założeń badanie miało być odbywać się co roku. W trakcie prac nad budżetem na rok 2016 Minister PiPS wprawdzie wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie środków m.in. w części 63 – Rodzina, jednak **w budżecie państwa na rok 2016 nie zabezpieczono środków na ten cel, co może uniemożliwić realizację założonego badania.**

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wnioskuje o stworzenie ram dla oceny skuteczności i efektywności Karty Dużej Rodziny poprzez zmianę mierników w budżecie zadaniowym na lata następne lub przyjęcie dodatkowych mierników poza budżetem zadaniowym, umożliwiających Ministrowi ocenę skuteczności i efektywności oraz przeprowadzanie analiz potrzeb rodzin wielodzietnych z punktu widzenia zapewnienia skuteczności i efektywności wprowadzanych ulg/zniżek w kontekście założonych celów instrumentu.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że Ministerstwo dołoży wszelkich starań w trakcie prac nad budżetem na 2017 r. aby dobrane cele i mierniki w jak największym stopniu odnosiły się do skuteczności i efektywności wdrażanych narzędzi. Utrudnieniem w tym zakresie są ograniczenia związane z zasadami definiowania mierników w budżecie zadaniowym. Badanie dotyczące Karty Dużej Rodziny miało być jednym z modułów badania efektywności instrumentów polityki rodzinnej, którego celem byłoby uzyskanie odpowiedzi na pytania dotyczące, z jednej strony – ogólnej oceny instrumentu polityki rodzinnej państwa jakim jest Karta Dużej Rodziny, a z drugiej – preferencji w zakresie obszarów, z jakich najczęściej korzystają rodziny wielodzietne posługując się Kartą, z jakich ulg chcieliby skorzystać oraz przedstawiciele jakich branż brakuje według nich w programie. Dodatkowo jednym z pytań byłaby prośba o oszacowanie kwoty oszczędności w domowym budżecie uzyskanej dzięki Karcie Dużej Rodziny. Jednak pomimo zgłoszonego przez Ministerstwo zapotrzebowania, w trakcie prac nad budżetem państwa na 2016 r. środki na przeprowadzenie badania nie zostały uwzględnione.

NIK stwierdziła również, że urzędy miast i gmin objętych kontrolą najczęściej nie posiadały informacji umożliwiających przeprowadzenie analizy jakościowej funkcjonowania kart lokalnych. **Połowa z nich nie sporządzała żadnych analiz funkcjonowania i skuteczności lokalnych programów oraz nie identyfikowała potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych. Wśród pozostałych jednostek, które przeprowadziły analizy jakościowe udzielanych ulg/zniżek, tylko trzy urzędy (wykazane poniżej) przeprowadziły badania zadowolenia wśród rodzin**

⁶⁷ 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.

wielodzietnych korzystających z karty dużej rodziny. W przypadku Poznania brak było informacji, czy propozycje rozszerzenia oferty KDR zostały przyjęte do realizacji.

- **Piła:** w maju 2015 r. Urząd przeprowadził analizę ilościową i jakościową zniżek przysługujących na podstawie lokalnej Karty. Do wszystkich partnerów komercyjnych wysłano e-mail, odpowiedzi udzieliło zaledwie kilka firm. Rodziny wielokrotnie zgłaszały drogą mailową, telefoniczną lub poprzez media społecznościowe sugestie dotyczące usług i firm, które mogłyby znaleźć się wśród partnerów akcji. Z informacji Urzędu wynika, że największym zainteresowaniem cieszyły się zniżki i ulgi dotyczące usług transportowych i edukacyjnych. Pracownicy Urzędu na bieżąco reagują na sugestie rodzin korzystających z lokalnej Karty m.in. poprzez systematyczne zapraszanie podmiotów komercyjnych do Programu „Rodzina trzy plus”.
- **Radomsko:** w ramach dokonywanych analiz, MOPS sporządził ewaluację Programu „Rodzina 4+” (w 2012 r.) oraz Programu „Rodzina 3+” (w 2014 r.). Z dokumentu sporządzonego w 2012 r. wynikało, że Program cieszył się średnią popularnością wśród rodzin. Do współpracy w realizacji programu pozyskano 30 podmiotów różnych branż. Rodziny wielodzietne wyrażały najczęściej zainteresowanie uprawnieniami do bezpłatnych przejazdów MPK. Z analizy sporządzonej w 2014 r. wynikało, że największym zainteresowaniem cieszyła się oferta MOSiR oraz zniżki oferowane przez sklepy z artykułami papierniczymi. Prezydent miasta wprowadził m.in. ulgi w przejazdach komunikacji miejskiej dla rodzin wielodzietnych objętych Programem „Rodzina 3+”⁶⁸. Badanie skuteczności działań w zakresie realizacji Programu za 2015 r. oraz kolejna ewaluacja Programu została zaplanowana na styczeń 2016 r.
- **Poznań:** w 2015 r. Poznańskie Centrum Świadczeń przygotowało Raport z realizacji projektu „Poznań PRO Rodzina – Karta Dużej Rodziny” realizowanego w latach 2013–2014. W dokumencie tym podsumowano m.in. wyniki ankiety zadowolenia klienta Karty Dużej Rodziny. W badaniu ankietowym udział wzięło 317 osób, z których wypowiedzi wynikało, że:
 - 90,7% korzysta z KDR, a 93,6% będzie wnioskowało o wydanie nowej Karty;
 - w skali od 1 do 5⁶⁹ ofertę KDR oceniono następująco: 1 – 9,6%; 2 – 11,4%; 3 – 38,5%; 4 – 25,1%; 5 – 15,4%;
 - ulgi, z których najczęściej korzystali ankietowani to: sport, kultura, handel i gastronomia.
 Ponadto ankietowani proponowali m. in. powiększenie oferty KDR o zniżki na komunikację miejską dla rodzin 3+; zniżki na zakupy z branży spożywczej, przemysłowej, odzieżowej; zniżki na opłaty związane z utrzymaniem mieszkania (prąd, woda, gaz, wywóz śmieci); zniżki na paliwo do samochodów oraz opłaty w strefie parkowania, zniżki na prywatną opiekę medyczną.

Zdaniem NIK przeprowadzanie analiz realizowanych działań z punktu widzenia ich skuteczności w kontekście założonych celów jest konieczne dla zachowania zasady wynikającej z ustawy o finansach publicznych⁷⁰, 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.

Efekty wprowadzonych rozwiązań w kontekście założonych celów

Z analizy przeprowadzonej przez NIK wynika, że idea wprowadzenia ogólnopolskiej i lokalnych kart dużej rodziny została odebrana przez rodziny wielodzietne generalnie pozytywnie, jako przejaw docenienia ich znaczenia, choć w wymiarze praktycznym karta nie stanowi wymiernego wsparcia – finansowy poziom korzyści okazał się niski, a dostępność oferty oraz zakres i skala ulg nie spełniają w pełni oczekiwań rodzin. Jednak co ważne, dzięki posiadaniu kart możliwe jest częstsze niż wcześniej korzystanie przez rodziny wielodzietne z oferty sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej.

⁶⁸ Zarządzenie Nr 224/2015 Prezydenta Miasta z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej powierzonej do realizacji MPK Sp. z o.o. w Radomsku.

⁶⁹ Jeden oznacza ocenę najniższą, a pięć – najwyższą.

⁷⁰ Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

Przyczyny nieprzystąpienia do programów kart dużej rodziny

Znaczna część rodzin wielodzietnych nie przystąpiła do programu KDR. Z danych GUS wynika, że w rodzinach wielodzietnych żyje 3,4 mln osób. Tymczasem do końca 2015 r. liczba wydanych kart wynosiła prawie 1,4 mln. **Wynika z tego, że około 60% osób z rodzin wielodzietnych przez prawie dwa lata funkcjonowania programu nie wystąpiło o kartę ogólnopolską.**

Głównym powodem⁷¹ nieskorzystania z możliwości założenia KDR był fakt, że w pobliżu miejsca zamieszkania respondentów nie ma firm, które oferowałyby takie zniżki (40%) – nawet, gdyby respondent zdecydowałby się na założenie ogólnopolskiej KDR, to i tak nie miałby jej jak wykorzystać (szkoda więc było czasu badanym na niepotrzebne – wg nich – formalności). Drugi w kolejności powód (31%) dotyczył braku odpowiedniej wiedzy – na temat tego, gdzie i jak można z karty skorzystać. W dalszej kolejności wymieniane były: nieatrakcyjny zakres zniżek (16%) oraz nieatrakcyjna lista podmiotów oferujących zniżki (14%).

Wykres nr 4

Przyczyny nieskorzystania z możliwości posiadania i korzystania ogólnopolskiej KDR



Źródło: Badanie TNS Polska na zlecenie NIK.

W przypadku kart lokalnych najczęstszym powodem, dla którego respondenci nie zakładali takiej karty był brak takiej oferty w miejscu zamieszkania respondenta (37%). Na drugim miejscu znalazł się – analogicznie jak w przypadku osób argumentujących brak karty ogólnopolskiej – brak wiedzy na temat tego, gdzie i jak można z karty skorzystać. Jeszcze rzadziej niż w przypadku osób uzasadniających brak ogólnopolskiej KDR, badani wskazywali na nieatrakcyjność zniżek (9%) i zakres oferowanych ulgi (8%). Ponadto 8% badanych zwracało uwagę, że w pobliżu miejsca zamieszkania nie ma firm, które oferowałyby takie zniżki⁷².

W gminie Radzymin nic się nie dostanie na tą ogólnopolską. Ja mieszkam w gminie Radzymin i to jest jedna z nielicznych gmin gdzie nie ma dofinansowania do obiadów, a moje wszystkie dzieci chodzą do szkoły i płacę za te obiady, dziś płacę 230 zł to połowę bym tego płacił. Lokalne są na terenie gminy, mój syn pojechał na inny basen poza gminę i tam nie była dostępna ta karta, musiał normalnie zapłacić za bilety. [Warszawa]

Mieszkamy poza Puławami, to nie możemy mieć takiej karty [puławskiej]. U mnie do kina, to dzieci korzystają, bo to w Radomiu jeszcze honorują tę ogólnopolską. Ale już Kozienice, basen, nie honoruje. Basen w Puławach jest, ale tam już tylko lokalna karta. [Puławy]

⁷¹ Pytanie: Dlaczego nie mają Państwo, nie korzystają z karty ogólnopolskiej?

⁷² Pytanie: Dlaczego nie mają Państwo, nie korzystają z karty lokalnej?

Ocena wprowadzenia kart dużej rodziny

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez kontrolatorów wykazały, że wprowadzenie kart dla rodzin wielodzietnych jest oceniane przez rodziny generalnie pozytywnie. Ankietowane przez NIK rodziny przede wszystkim z zadowoleniem przyjęły samą ideę wprowadzenia adresowanego do nich programu.

Cieszę się, że myśli się o rodzinach wielodzietnych, jestem bardzo wdzięczna za każdą pomoc takim rodzinom. [Łomża]

Super pomysł, czujemy się zauważeni! [Łomża]

W takim życiowym sensie to nie jest wielka pomoc, ale miło jest dostać rabat gdzieś, od czasu do czasu gdzieś się jedzie i możemy sobie pozwolić, właśnie dlatego, że mamy tę kartę. [Puławy]

Idea bardzo dobra, ale faktyczne korzyści z posiadania karty są raczej symboliczne i nie odczuwa się ich w budżecie domowym. [Białystok]

Karta dużej rodziny jest to świetny pomysł i mamy nadzieję, że będzie jeszcze bardziej rozpowszechniona i dostępna. [Tomaszów Mazowiecki]

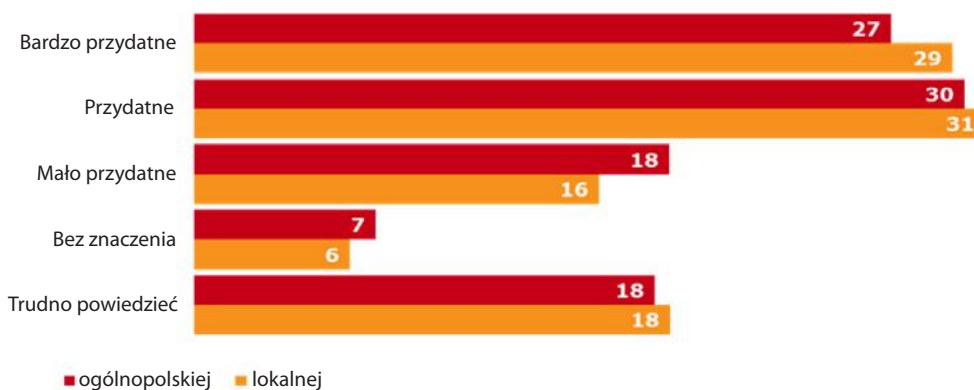
Idea wprowadzenia Karty Dużej Rodziny jest bardzo szlachetna, jednak w tak niewielkiej miejscowości jak nasza, jest niewiele miejsc, w których można ją wykorzystać. Poza tym, pomimo tego, że oboje pracujemy, to nie stać nas na codzienne zakupy w sklepach droższych sieci. Z racji naszych oszałamiających dochodów (najniższa krajowa) stać nas na luksusowe zakupy w Biedronce. Uprzejmie prosimy o poszerzenie w miarę możliwości oferty punktów, które honorują KDR. Dodam tylko, że nie kwalifikujemy się do korzystania z MOPS-u (nie otrzymujemy zasiłku rodzinnego), więc teoretycznie nie jesteśmy zaliczani do najbiedniejszych. Jednak nasze skarbeczki w wieku przedszkolnym, szkolnym i gimnazjalnym wymagają wielu kosztów, niestety ☹️. Z poważaniem, Przepracowani Rodzice. [Radomsko]

Dobrze, że coś się w tej dziedzinie dzieje. Prosimy o więcej! [Bielsko-Biała]

Opinie te potwierdzają wyniki sondażu ogólnopolskiego. Według TNS jako bardziej przydatną kartę lokalną ocenia 60% rodzin, a ogólnokrajową (57%)⁷³. Jest to związane z większą, codzienną dostępnością oferty lokalnej. Zniżki związane z kartą ogólnopolską zwykle są trudniej dostępne – dotyczą miejsc, w których rodzice i dzieci znajdują się rzadziej, do których należy dojechać, co wiąże się z poniesieniem kosztów. Jednocześnie ogólnopolska Karta Dużej Rodziny częściej (18%) niż lokalna Karta Dużej Rodziny (16%) uważana jest za mało przydatną. Tylko 7% respondentów o karcie ogólnopolskiej i 6% ankietowanych o karcie lokalnej mówi, że są one bez znaczenia. Po 18% badanych nie ocenia jednoznacznie wprowadzenia Karty Dużej Rodziny jako przydatne bądź nieprzydatne.

Wykres nr 5

Ocena przydatności karty ogólnopolskiej i lokalnej



Źródło: Badanie TNS Polska na zlecenie NIK.

⁷³ Pytanie: Jak oceniają Państwo wprowadzenie Karty Dużej Rodziny? Ocena Karty ogólnopolskiej i lokalnej?

Jako przydatne wprowadzenie lokalnej KDR częściej oceniają m.in. mieszkańcy miast (65%) niż wsi (51%), a także respondenci, którzy mają czworo i więcej dzieci (67%). **Im gorzej badani oceniają sytuację materialną swojej rodziny, tym częściej oceniają wprowadzenie KDR, jako mało przydatne lub nieistotne (od 16% wśród dobrze oceniających warunki materialne swojej rodziny do 35% wśród źle je oceniających).** Na większą przydatność karty lokalnej wskazywały również ankietowane przez NIK rodziny z miast objętych kontrolą.

Z lokalnej Karty Dużej Rodziny korzystam dosyć często m.in. 50% zniżki na bilet autobusowy, bilety na basen są tańsze z tą kartą, a także niektóre salony fryzjerskie. Z karty ogólnopolskiej nie korzystam wcale. Jeżeli chodzi o kartę ogólnopolską to oferty powinny być bardziej dostępne dla posiadaczy. Powiem tak, co z tego że dajmy na to bilety są tańsze na Stadion Narodowy itp., jak mnie nie stać, żeby jechać do Warszawy z 3-ką dziećmi. Z lokalnej karty jestem zadowolona, kilka groszy miesięcznie mogę zaoszczędzić, natomiast z karty ogólnopolskiej nie korzystam. [Kędzierzyn-Koźle]

Lokalna daje większe możliwości. Ogólnopolska karta ma znikomą ilość miejsc uprawnionych i w wielu miejscach nie jest akceptowana (jednym słowem bezużyteczna). W mniejszym mieście nie ma zbyt wiele opcji wykorzystania lokalnej karty (nie ma zniżek przy zakupie odzieży, opłat związanych z mieszkaniem, w restauracji). Zwiększyć ilość instytucji włączonych do programu (szczególnie sklepy z żywnością – co jest najważniejsze dla rodzin wielodzietnych). Samorządy lokalne powinny akceptować ogólnopolskie KDR. [Łomża]

W małych miastach oferta dla KDR jest praktycznie zerowa. Zniżki są znikome, najczęściej nie przysługują na artykuły, które są najbardziej finansochłonne (np. na pieluchy). Jedyna wymierna korzyść to ulga przy przejazdach koleją. [Siedlce]

Ogólnopolska KDR jest mało korzystna, praktycznie używamy jej w celu uzyskania zniżek PKP. Strona Ministerstwa jest bardzo nieczytelna. Lokalna karta jest bardzo dobrze zorganizowana, informacje przejrzyste, korzyści bardzo wysokie. [Białystok]

W moim przekonaniu większe korzyści i ułatwienia wiążą się z kartą lokalną, bowiem w mojej okolicy karta ogólnokrajowa nie jest zbyt często przydatna. Karta lokalna przydaje się w sklepach prowadzonych przez lokalnych przedsiębiorców, w kinie, ośrodkach sportowych (dofinansowanych przez gminę). Nie znam lokalnych przedsiębiorców, czy ośrodków kultury, które respektują kartę krajową. [Siedlce]

Korzystamy częściej z lokalnej karty, aczkolwiek jesteśmy zadowoleni z posiadania karty ogólnopolskiej, ponieważ w czasie wyjazdu np. wakacyjnego będziemy mogli korzystać z ulg przy zwiedzaniu parków lub zabytków. Lokalna karta daje nam korzyści bardziej na co dzień dla dzieci (rekreacja) Korzystalibyśmy częściej z obydwu kart, gdybyśmy mieli trochę więcej pieniędzy – niestety na pokrycie biletów do teatru, czy innych trzeba mieć sporo pieniędzy. [Zabrze]

Lokalną KDR oceniam na bdb! Ogólnopolską – dst! 13 letni syn korzysta: MPK, British School, basen, teatr. Dwoje dzieci starszych studiujących w Warszawie korzysta tylko z ulg studenckich, ale nie ma dodatkowo ulg z ogólnopolskiej KDR. Martwię się tym, że jeżeli dzieci starsze skończą się uczyć to najmłodszy syn nie będzie miał zniżek, a przecież pochodzi z rodziny wielodzietnej i rodzice ponieśli trud wychowania trójki dzieci. Proszę o rozszerzenie ulg w ogólnopolskiej KDR. [Łomża]

W lokalnej więcej ofert jest niż w ogólnopolskiej. Bliżej nas są te usługi. [Puławy]

Ja mam lokalną kartę od 2012 roku, moje dzieci chodziły na zajęcia plastyczne, tańce i młodszy syn na polski i angielski i zabawy (...) i wtedy było 70% rabatu przy czwórce dzieci, przy trójce 50% na każde zajęcia. [Warszawa]

Jednak tylko połowa badanych (49%) ocenia, że ogólnopolska Karta Dużej Rodziny jest dobrze dostosowana do potrzeb rodzin wielodzietnych, przy czym 7% uważa, że jest dostosowana bardzo dobrze⁷⁴. Respondenci grup fokusowych uczestniczący w badaniach TNS najczęściej jako przyczynę złego dopasowania, podawali nieadekwatne do potrzeb rodzin wielodzietnych dobra i usługi na które przyznawana jest zniżka. Zamiast kultury i rekreacji, rodzice chętniej korzystaliby z ulg

⁷⁴ Pytanie: Jak się Panu(i) wydaje czy – ogólnie rzecz biorąc – ogólnopolska Karta Dużej Rodziny jest dobrze, czy niedobrze dostosowana do potrzeb rodzin wielodzietnych?

na odzież, żywienie, zdrowie i edukację. Drugim powodem niedopasowania jest niewystarczający poziom wiedzy co do oferty KDR – badani uważają, że karta jest niedostosowana, bo nie znają w pełni jej możliwości.

Nawet dzisiaj spojrzalam w Internet, na tych wszystkich, jak to się mówi, sponsorów. Jest elektryczność jakaś, zniżki są, chyba w (...). można mieć z Kartą Dużej Rodziny. Tylko ja nawet nie wiem czy to wszędzie jest. Nigdy nie korzystałam. [Puławy]

Noszę kartę ze sobą, owszem, ale teraz sobie pomyślałam, bo w (...) robiłam ostatnio zakupy, ale nawet się nie zapytałam. [Puławy]

Życie w Warszawie jest najdroższe jak przypuszczam, koszty wychowania i utrzymania dziecka jeszcze biorąc pod uwagę rodziny wielodzietne to trzeba naprawdę dobrze zarabiać żeby stawić temu czoło, czy wyprawka do szkoły, ciuchy to wiemy ile to kosztuje, to są bardzo duże koszty. But dla dziecka jest o wiele droższy niż dla dorosłego. (...) A karta jest bardziej na jakieś wyjścia, na rozrywkę. [Warszawa]

Ocena przydatności kart dużej rodziny

Bezpośrednie wsparcie rodzin wielodzietnych

Jak wynika z ogólnopolskiego sondażu przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK, najistotniejszym powodem, dla którego badani zdecydowali się skorzystać z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny były przede wszystkim spodziewane oszczędności w domowym budżecie. Powód taki podało 66% respondentów⁷⁵. Podobne preferencje oczekiwani odnoszą się do kart lokalnych. **Składając wniosek o kartę, rodzice oczekują, że będą ponosić mniejsze wydatki na bieżące potrzeby dzieci (głównie komunikację, żywność, materiały szkolne). Są to duże, a jednocześnie niezbędne dla nich wydatki. Pomoc przy dofinansowaniu rozrywki jest raczej miłym dodatkiem niż niezbędnym wsparciem.** Rodzicom z trojgiem lub więcej dzieci trudniej jest korzystać z punktów rekreacyjnych – wymaga to czasu i nadal jest dużym obciążeniem domowego budżetu nawet jeśli uzyskuje się zniżki z tytułu karty. Tylko nieliczni (12%) mówili, że skłoniła ich możliwość skorzystania z trudno dostępnych do tej pory dóbr niematerialnych, takich, jak kultura, sztuka czy aktywny wypoczynek (12%). Nieznacznie częściej już – niż dostęp do trudno dostępnych dóbr – do skorzystania z karty doszło pod wpływem namowy innych osób (znajomych, urzędników) bądź też ogłoszeń, reklamy (18%).

Oczekiwania takie są w pełni uzasadnione, z uwagi na fakt, że jednym z celów uruchomienia programu – zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym – było wsparcie rodzin wielodzietnych, w tym również w wymiarze finansowym.

Koszty wychowania dzieci mogą się kształtować na różnym poziomie (w zależności od aspiracji i możliwości finansowych rodziców). Z punktu widzenia polityki państwa istotne jest określenie przybliżonych kosztów przeciętnych (kosztów odpowiadających standardom życia w danym społeczeństwie). W raporcie Centrum Adama Smitha wskazano, że koszt wychowania jednego dziecka do okresu osiągnięcia przezeń 20. roku życia wynosi w Polsce przeciętnie od 176 do 190 tys. złotych, a koszt wychowania dwójki dzieci wynosi od 316 do 350 tys. złotych (przyjęto, że koszt drugiego dziecka wynosi 80% kosztów pierwszego ze względu na „korzyści skali”, w tym na oszczędności płynące ze wspólnej konsumpcji). W przypadku rodzin z trójką dzieci koszty te (przyjęto, że koszt trzeciego dziecka wynosi 60% kosztów pierwszego) wynoszą przeciętnie od 421 do 460 tys. złotych. Jest to kalkulacja kosztów podstawowych – nie bierze pod uwagę kosztów pośrednich i alternatywnych, stąd prawdopodobne jest, że dla wielu rodzin łączne faktyczne koszty są prawdopodobnie jeszcze wyższe.

⁷⁵ Pytanie: Jaki był główny powód, dla którego zdecydowali się Państwo skorzystać z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny?

Wg danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych⁷⁶ dla pięcioosobowej rodziny kwota minimum socjalnego wynosi 4,2 tys. zł, natomiast minimum egzystencji – 2,4 tys. zł. Największe wydatki ponoszone są na żywność i opłaty na eksploatację i wyposażenie mieszkania.

Tabela nr 4

Przeciętne miesięczne wydatki na utrzymanie rodzin pięcioosobowych żyjących na poziomie minimum socjalnego oraz minimum egzystencji

Wyszczególnienie	Minimum socjalne		Minimum egzystencji	
	Kwota w zł	Udział %	Kwota w zł	Udział %
Żywność	1 250,83	29,9%	1 111,44	46,5%
Mieszkanie (eksploatacja i wyposażenie)	1 205,61	28,8%	813,44	34,1%
Edukacja	344,65	8,2%	116,2	4,9%
Kultura i rekreacja	300,4	7,2%	-	0,0%
Odzież i obuwie	243,94	5,8%	105,05	4,4%
Ochrona zdrowia	156,55	3,7%	55,63	2,3%
Higiena osobista	129,25	3,1%	73,06	3,1%
Transport i łączność	395,58	9,4%	-	0,0%
Pozostałe wydatki	161,07	3,8%	113,74	4,8%
Razem	4 187,89	100,0%	2 388,56	100,0%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

Od początku funkcjonowania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny do końca 2015 r. wydano łącznie 1.396 tys. Kart, tj. 41% liczby osób uprawnionych (do końca 2014 r. wydano 621 tys. Kart).

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 wychowujących się w tych rodzinach oraz miernikiem Z zaplanowanego na 2014 r. 1,3 mln kart zrealizowano 0,6 mln, tj. 48%, natomiast do końca 2015 r. z zaplanowanych 2.743 tys⁷⁷ wydając 1.396 tys. kart zrealizowano 51,0% planu ustalonego w budżecie zadaniowym.

W czerwcu 2015 r. pracownicy Ministerstwa przeprowadzili badanie za pomocą ankiety wspomaganą 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

⁷⁶ <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>

⁷⁷ 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.

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 badanie pracownicy Ministerstwa oszacowali przeciętny poziom przychodów ze sprzedaży przypadający na jednego klienta oraz kwotową wartość oferowanych ulg i korzyści dla rodzin⁷⁸. 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. **Na 2015 r. oszacowano w ten sposób wartość korzyści finansowych dla rodzin wielodzietnych posiadających KDR na kwotę 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. Biorąc pod uwagę fakt, że w 2015 r. liczba osób posiadających karty wynosiła 1,396 mln, kwota korzyści przypadających na jedną kartę wyniosła około 15 zł⁷⁹.**

Od początku funkcjonowania programu KDR szacunkowy koszt wydania jednej karty wyniósł średnio około 10 zł⁸⁰. Oznacza to, że koszty związane z drukiem i wydawaniem kart w przeliczeniu na jedną kartę były o ok. 5 zł niższe niż przeciętne korzyści uzyskane przez osobę korzystającą z karty. W kolejnych latach proporcja ta poprawi się z uwagi na znaczące obniżenie kosztów związanych z wdrożeniem programu, tj. z drukiem i wydawaniem kart.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, odnosząc się do wniosku NIK o pełne monitorowanie wydatków budżetu państwa ponoszonych na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny w kontekście korzyści finansowych uzyskanych przez rodziny wielodzietne, poinformowała, że: „W celu identyfikacji korzyści finansowych uzyskanych przez rodziny wielodzietne w ramach rządowej inicjatywy, planuje się z jednej strony przeprowadzenie bardziej pogłębionych analiz ofert podmiotów zgłaszających się do udziału w programie w ramach formularza oceny ofert, a zwłaszcza informacji o wpływie oferowanego upustu na sytuację ekonomiczną rodziny, a z drugiej strony ponowienie w I połowie 2016 r. ankiety do partnerów Karty Dużej Rodziny, w której zawarte zostanie m.in. pytanie o liczbę i koszt udzielonych zniżek”.

Wyniki powyższego oszacowania przeprowadzonego przez MPiPS znajdują potwierdzenie w rezultatach ogólnopolskiego badania sondażowego przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK⁸¹. **Wynika z niego, że aż 36% użytkowników ogólnopolskiej KDR zadeklarowało, że nie odczuło żadnych zmian, a 13% nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć na postawione pytanie. W grupie osób, które były w stanie oszacować wysokość uzyskanych korzyści finansowych najwięcej osób (21%) wskazywało kwotę do 50 zł na miesiąc. O przedziale między 51 a 100 zł mówiło 12% badanych, a 101 – 200 zł – 14%. O wyższych oszczędnościach w skali miesiąca wspominało zaledwie 4% osób.**

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Szacunkowa łączna kwota korzyści (21 mln zł)/liczba kart (1,396 mln) = 15,05 zł.

⁸⁰ W 2014 r. szacunkowy koszt wydania jednej karty na podstawie rozporządzenia: liczba rodzin (117.803)*koszt realizacji programu przez gminę za jedną rodzinę wielodzietną (8,93 zł)+liczba kart wydanych w 2014 r. (621.163)*koszt druku jednej karty (7,87zł) = 5.940.533,60 zł/liczbę wydanych w 2014 r. kart (621.163) = 9,57 zł.

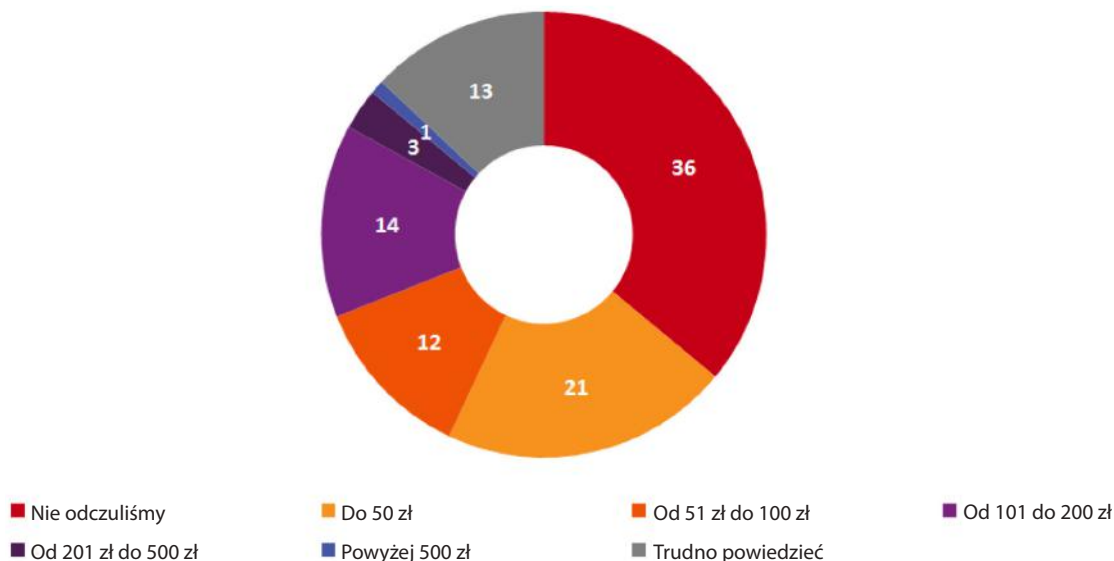
W 2015 r. szacunkowy koszt wydania jednej karty na podstawie ustawy: liczba rodzin (174.594)*koszt obsługi wniosku przez gminę (13,40 zł) + liczba kart wydanych w 2015 r. (876.361 kart)* koszt druku jednej karty (7,87 zł) = 9.236.520,67 zł/liczbę wydanych w 2015 r. kart (876.361 kart) = 10,50 zł.

Średni szacunkowy koszt wydania jednej karty: koszt wydania kart w 2014 r. (5.940.533,60 zł) + koszt wydania kart w 2015 r. (9.236.520,67 zł)/liczba wydanych kart ogółem (1.497.524, w tym 1.396.000 było kart aktywnych do końca 2015 r.)=10,14 zł.

⁸¹ Pytanie: Jakiej wysokości korzyści finansowe miesięcznie, odczuliście Państwo w budżecie rodziny, korzystając z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny?

Wykres nr 6

Miesięczne korzyści finansowe korzystających z ogólnopolskiej KDR



Źródło: Badanie TNS Polska na zlecenie NIK.

Osobami, które deklarowały brak odczuwanych korzyści finansowych w skali miesiąca, byli częściej badani użytkownicy ogólnopolskiej KDR na wsiach (45%), niż w miastach (32%) i częściej osoby, których rodziny korzystały ze wsparcia pomocy społecznej lub innych organizacji (43%) niż takie, które nie musiały korzystać z takiej pomocy (29%), częściej osoby niepracujące zarobkowo (58%) niż podejmujące prace zarobkowe (23%), częściej też takie, w których wychowuje się czworo lub więcej dzieci (43%) niż tylko trójka (33%).

Uzyskane wyniki sugerują, że ogólnopolska Karta Dużej Rodziny przynosi oszczędności tym rodzinom wielodzietnym, które znajdują się w relatywnie dobrej kondycji bytowej, natomiast te rodziny wielodzietne, którym wiedzie się najgorzej (a do tych można zaliczyć rodziny z więcej niż czwórką dzieci w rodzinie – dochód na osobę jest tam niższy niż w gospodarstwach z trójką dzieci w rodzinie) w najmniejszym stopniu odczuwały finansowe korzyści wynikające z korzystania z karty. Wyniki sondażu są w tym zakresie zbieżne z ustaleniami kontroli dotyczącymi opinii rodzin wielodzietnych w kontrolowanych miastach i gminach.

Opinie rodzin

25% zniżki na pociąg, żeby dojechać na uczelnię ma syn, to dużo. Syn jest zadowolony. [Puławy]

Moje dziecko chodzi na gitarę i w ośrodku w Radzyminie ma za połowę cenę, ale warunek jest taki że musi mieć regionalną kartę, bo ogólnopolska nie obowiązuje. [Warszawa]

Dla biednych rodzin karta prawie nic nie daje. Ulgi powinny dotyczyć komunikacji miejskiej PKS, PKP, i dzieci w szkole, internetu, dopłaty do abonamentu TV i śmieci. Pomoc powinna być realna. Nie wysyłam nigdzie dzieci na wakacje, bo nas na to nie stać. Nie chcemy niczego poza pracą i godną płacą. [Częstochowa]

Bardzo dobre założenia, tylko nie zawsze sprawdzają się w praktyce. Nie korzystamy z lokalnej karty, ponieważ są wymagane zdjęcia, a to stanowi duży koszt przy wyrabianiu. Natomiast ogólnopolska karta w naszym mieście jest honorowana przez 1 supermarket i 1 aptekę. Placówki kulturalne czy sportowo rekreacyjne wymagają lokalnej Karty. W małych miastach jest słabo rozpropagowana idea karty dużej rodziny. [Radomsko]

Rocznie mogę zaoszczędzić od 20 do 50 zł, cóż to za pomoc? Częściej stać mnie na mniej, dużo mniej lub wcale nie stać, więc mimo zniżek z Karty Dużej Rodziny nie mogę sobie pozwolić na korzystanie z wielu usług. [Siedlce]

Od Karty Dużej Rodziny oczekuję ulg, które wpływają na obniżenie comiesięcznych wydatków (tak, jak w przypadku Play). Korzystam z niej sporadycznie nieraz zapomnę że ją posiadam i płacę po normalnej cenie. [Zabrze]

U mnie na wsi, młoda rodzina, pięcioro dzieci, najstarszy ma 8 lat, dwóch bliźniaków po 4 lata i dwóch bliźniaków – 6 miesięcy. Nie mają karty, bo stwierdzili, że oni nie będą korzystać, bo ich nie stać gdziekolwiek wyjść, bo to jest biedna rodzina. Ona nie pracuje, on nie pracuje, młodzi są i ich nie stać gdziekolwiek wyjechać”. [Puławy]

Karta Dużej Rodziny to ledwie kropla w morzu potrzeb. Młodzi ludzie, aby zakładać rodziny potrzebują tylko jednego – stabilnej pracy na umowę o pracę, która umożliwi korzystanie z pełnopłatnego urlopu macierzyńskiego oraz powrót na to samo stanowisko po jego zakończeniu. [Poznań]

Zniżki na artykuły są zbyt małe, aby mogły w czymś pomóc, a jeżeli już są, to na artykuły niepotrzebne akurat dla naszej rodziny. [Suwałki]

Dla nas nie ma znaczenia. Jedyne starsza córka (studentka) korzysta z ulgi na bilet komunikacji miejskiej, co daje 20 zł oszczędności miesięcznie. Śmieszna kwota. Jestem osobą bezrobotną od ponad 4 lat i nie mogę znaleźć zatrudnienia. Nie pomagają prośby, że mam 3 dzieci i tylko mąż pracuje za 2000 brutto i z tego musimy przeżyć. Mam wykształcenie wyższe, magisterskie i wszędzie to nie ma większego znaczenia. Potrzebują ludzi młodych, na umowę zlecenia lub studentów, lub osoby z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Człowiek w wieku 44 lat, zdrowy, po studiach jest nikomu niepotrzebny, a 3 dzieci – to nikogo nie obchodzi!!! [Białystok]

Wprowadzenie tych kart tylko ładnie brzmi. Możemy wziąć pod uwagę tylko samą komunikację miejską. Dzieci i młodzież mają zniżki w postaci biletów ulgowych, kiedy posiadają legitymację szkolną. Karta Dużej Rodziny nic nie daje. Wiele firm oferuje zniżki 5% lub 10%, to już jest szczęście, a dla Polaków to jak żebractwo, wstyd wyciągać kartę, bo jeżeli idę do restauracji i oferują mi 3% zniżki na herbatę, która powiedzmy kosztuje 5 zł, to bardzo dziękuję. [Częstochowa]

Poza bezpośrednim wsparciem finansowym NIK zidentyfikowała również niematerialne formy wsparcia, ułatwiające życie rodzinom wielodzietnym, np. możliwość korzystania z oddzielnej kasy w wybranych sklepach sieci supermarketów, czy pierwszeństwo przy zapisywaniu dziecka do żłobka i przedszkola (Suwałki), czy w kolejce po mieszkanie socjalne (Głuchołazy).

Zwiększanie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych

GUS do mierzenia możliwości zaspokojenia przez gospodarstwa domowe potrzeb związanych z prawidłowym rozwojem dziecka wyodrębniła trzy podstawowe grupy potrzeb związanych z rozwojem dzieci⁸²: prawidłowy rozwój fizyczny (w tym prawidłowe odżywianie, ochrona zdrowia, odpowiednie ubranie i obuwie), prawidłowy rozwój intelektualny oraz prawidłowy rozwój kulturalno-społeczny (m.in.: różne formy spędzania czasu wolnego). Rodzaje zniżek, do których uprawnia karta ogólnopolska oraz karty lokalne zasadniczo wpisują się w ten zakres, jednak istnieje znacząca dysproporcja pomiędzy potrzebami a ofertą kierowaną do członków rodzin wielodzietnych.

Z badania opinii publicznej przeprowadzonego na zlecenie NIK wynika, że badani, którzy deklarowali⁸³ korzystanie z kart dużej rodziny (lokalnej i/lub ogólnopolskiej), najczęściej korzystali ze zniżek z zakresu kultury (41%), transportu lokalnego (38%, przy czym transport ogólnopolski wskazywany był już rzadziej – 28%), sportu, rekreacji i turystyki (35%), żywności (35%) i edukacji (32%). Stosunkowo najrzadziej korzystano ze zniżek przy opłacaniu rachunków za artykuły przemysłowe (4%), zakupy internetowe (7%) oraz usługi (7%)⁸⁴.

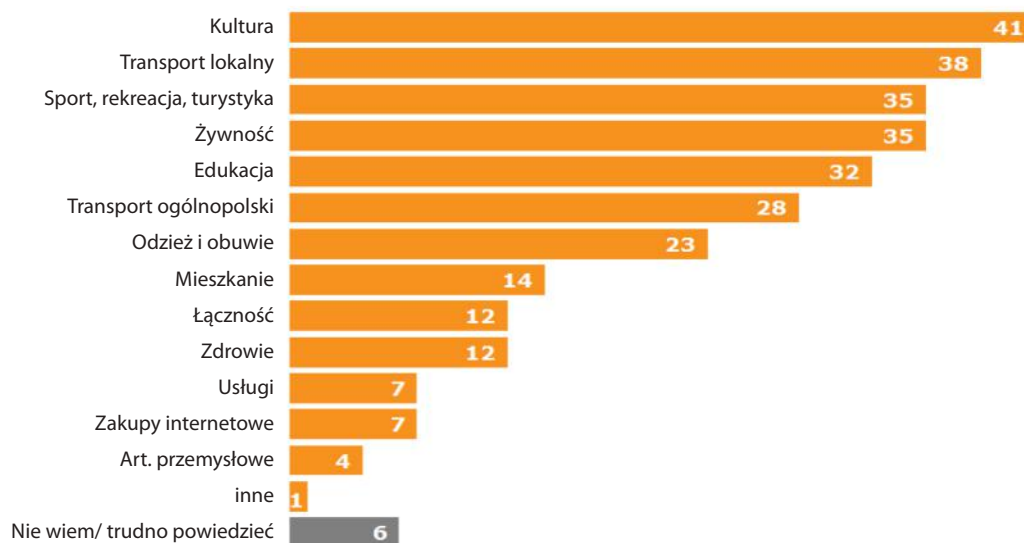
⁸² GUS. „Dochody i warunki życia ludności Polski. Raport z badania EU-SILC 2014”. Warszawa, 2015 r. (www.stat.gov.pl).

⁸³ Pytanie: Z którego zakresu ulg/zniżek korzystają państwo najczęściej?

⁸⁴ Wyniki nie sumują się do 100% – badani mogli wskazać do 5 odpowiedzi.

Wykres nr 7

Najczęściej wykorzystywane ulgi i zniżki



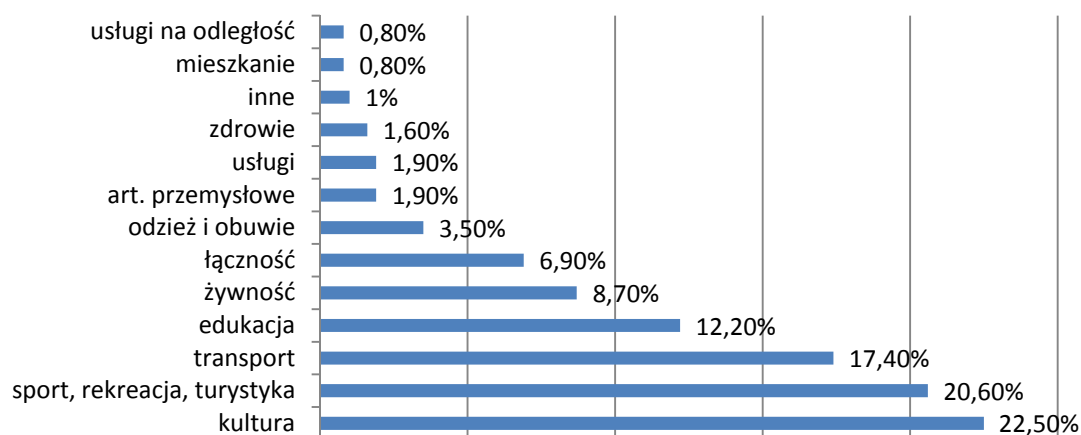
Źródło: Badanie TNS Polska na zlecenie NIK.

Osoby posiadające wyłącznie ogólnopolską KDR, częściej niż posiadacze wyłącznie karty lokalnej, zadeklarowały korzystanie ze zniżek na kulturę (46% do 41%), transport ogólnopolski (32% do 25%), usługi (10% do 3%) oraz zakupy internetowe (12% do 3%). Z kolei osoby, które korzystają wyłącznie z karty lokalnej, częściej niż posiadacze wyłącznie karty ogólnopolskiej zadeklarowały korzystanie ze zniżek na transport lokalny (46% do 31%), sport, rekreację i turystykę (35% do 28%), edukację (35% do 28%), odzież i obuwie (31% do 11%), zdrowie (23% do 5%), mieszkanie (17% do 11%).

Kontrolerzy NIK zwrócili się również korespondencyjnie do 900 rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie skontrolowanych miast z prośbą o wypełnienie ankiety dotyczącej m. in. funkcjonowania kart lokalnych. Ankieta zawierała m. in. pytania dotyczące ulg/zniżek wykorzystywanych przez rodziny wielodzietne. Odpowiedzi udzieliło 275 respondentów, tj. 31,0% ankietowanych. Ankietowane przez NIK rodziny z miast i gmin objętych kontrolą najczęściej wskazywały na korzystanie ze zniżek z zakresu kultury (22,5%), sportu, rekreacji i turystyki (20,6%), transportu (17,4%) oraz edukacji (12,2%). Najrzadziej ankietowane rodziny korzystały z usług na odległość – zakupy internetowe (0,8%) oraz ulg/zniżek związanych z mieszkaniem – eksploatacja, wyposażenie (0,8%). Poniższy wykres prezentuje wyniki przeprowadzonej przez kontrolerów NIK ankiety w ww. zakresie.

Wykres nr 8

Ulgi i zniżki najczęściej wykorzystywane przez rodziny wielodzietne w skontrolowanych gminach



Źródło: Opracowanie NIK.

Porównanie struktury ofert dostępnych w ramach karty ogólnopolskiej i kart lokalnych z miast objętych kontrolą z deklarowanym przez rodziny wykorzystaniem wskazuje, że oferta tych kart jest generalnie odległa od potrzeb rodzin wielodzietnych.

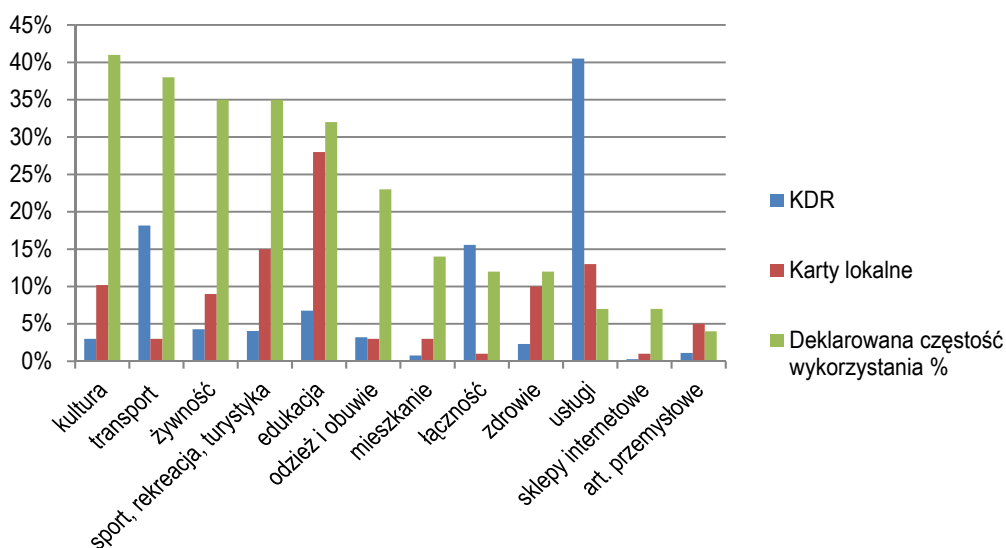
Rodziny najczęściej deklarowały korzystanie ze zniżek z zakresu kultury (41%), które stanowiły zaledwie 3% oferty karty ogólnopolskiej i 10% w kartach lokalnych. Korzystanie z transportu lokalnego deklarowało 38% rodzin, choć w ofercie kart lokalnych stanowił on zaledwie 3%, a z transportu ogólnopolskiego korzystało 28% rodzin, przy czym zniżki transportowe stanowiły 18,2% oferty karty ogólnopolskiej. Ze zniżek w obszarze żywności korzystało 35% rodzin, gdy w strukturze oferty ogólnokrajowej stanowiły one tylko 4% (a lokalnej – 9%). Ze zniżek w obszarze sportu, rekreacji i turystyki korzystało 35% rodzin, podczas gdy zniżki te stanowiły 4% oferty ogólnopolskiej i 15% oferty lokalnej. Najwięcej zniżek w ramach karty ogólnopolskiej dotyczyło obszaru usług (41%), których deklarowane wykorzystanie było bardzo niskie (7%).

Jednocześnie zgodne z potrzebami rodzin okazały się lokalne zniżki w obszarze edukacji, w tym np. tańsze korzystanie ze żłobków i przedszkoli, które stanowiły największą ofertę kart lokalnych (28%) i były chętnie wykorzystywane przez rodziny (35% wskazań).

Poniższy wykres ilustruje porównanie struktury ofert w ramach ogólnopolskiej KDR (patrz wykres nr 1) i kart lokalnych (wykres nr 3) z deklarowanym wykorzystaniem tych dokumentów (wykres nr 7).

Wykres nr 9

Porównanie struktury ofert w ramach ogólnopolskiej KDR i kart lokalnych w miastach objętych kontrolą z deklarowanym wykorzystaniem



Źródło: Opracowanie NIK.

Z uwagi na fakt, że kontrola była prowadzona w ośrodkach miejskich, NIK badając przydatność KDR skierowała również pytania do 25 urzędów gmin miejsko-wiejskich i wiejskich⁸⁵. Z odpowiedzi uzyskanych z 21 jednostek wynika, że dla 55% (11) trudno jest wskazać, która z kart jest bardziej przydatna mieszkańcom i stanowi dla nich większe wsparcie. Wskazywano, że lokalna karta jest bardziej przydatna w życiu codziennym, a ogólnopolska karta w trakcie wyjazdów (np. wakacyjnych), albo że lokalna karta jest potrzebna dzieciom młodszym (podstawówka gimnazjum), a ogólnopolska karta młodzieży ponadgimnazjalnej i studentom. W 33% (7) przypadków ankietowane gminy wskazały, że bardziej przydatna jest lokalna karta, gdyż mieszkańcy mogą z niej korzystać codziennie lub też na terenie gminy są tylko partnerzy lokalnej karty, co automatycznie powoduje, że lokalna karta jest jedynym możliwym wskazaniem. W 14% (3) przypadków gminy wskazały, że ogólnopolska karta jest bardziej przydatna dla członków rodzin wielodzietnych niż lokalna karta. W jednym przypadku jako przyczynę wskazano fakt, że lokalna karta jest skierowana do rodzin z co najmniej 4 dzieci, a ogólnopolska z 3 dzieci, co powoduje, że więcej rodzin może z niej skorzystać. Pomoc lokalna jest uzależniona przede wszystkim od stanu finansów gminy, który wpływa na zasób lokalnej oferty.

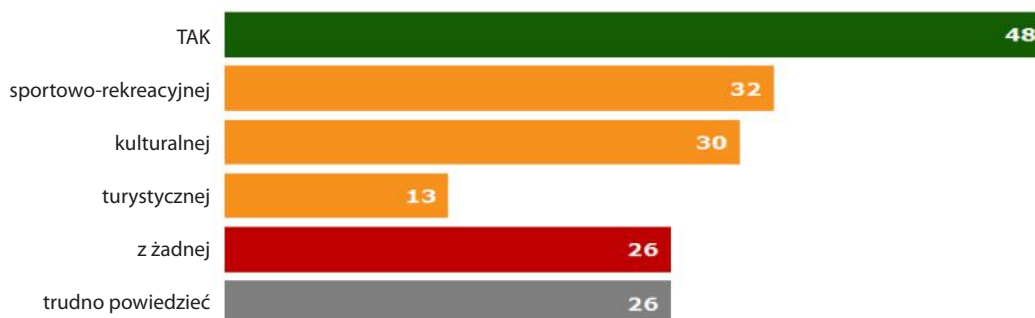
Pozytywnym efektem funkcjonowania kart dużej rodziny, jest fakt, że niemal połowa osób korzystających z kart deklaruje, że po uzyskaniu tego dokumentu częściej korzysta z oferty sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej. Rodziny najczęściej korzystały ze zniżek na usługi sportowo-rekreacyjne (32%) oraz kulturalne (30%). Znacznie rzadziej – zapewne z powodu większych kosztów związanych z takim przedsięwzięciem – z oferty turystycznej. W badanej populacji osób korzystających z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny mieszkańcy miast częściej niż mieszkańcy wsi (50% do 41%) przyznawali się do częstszego korzystania z oferty turystyczno-kulturalno-sportowo-rekreacyjnej⁸⁶. Wynika to z faktu, że w miastach jest większy dostęp do tego typu punktów usług. Dla poszczególnych kategorii wyniki przedstawiają się następująco:

⁸⁵ Pytanie: Jak oceniają Państwo wprowadzenie lokalnej i ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny? Który z tych instrumentów stanowi większe wsparcie dla rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie Państwa gminy?

⁸⁶ Pytanie: Czy po uzyskaniu ogólnopolskiej KDR częściej niż przedtem korzystają Państwo z oferty?

Wykres nr 10

Wpływ posiadania ogólnopolskiej KDR na korzystanie z oferty turystyczno-kulturalno-sportowo-rekreacyjnej



Źródło: Badanie TNS Polska na zlecenie NIK.

W przesłanych do NIK opiniach rodziców o przydatności kart dla korzystania z oferty sportowo-rekreacyjnej, kulturalnej i turystycznej występowały zarówno opinie bardzo pozytywne, podkreślające zwiększenie możliwości w tym zakresie, jak i – bardziej liczne – negatywne, wskazujące że ograniczone środki nie pozwalają im na korzystanie z tej oferty.

Rodzice – zadowoleni

Ja za tydzień wybieram się z dziećmi do teatru Osterwy do Lublina. Dostały dzieci od dziadków pieniądze i ja powiedziałam, że teraz ja zadecyduję na co wydamy te pieniądze i kupiłam bilety. I skorzystałam z tej karty dużej rodziny, gdybym nie skorzystała to bym zapłaciła o 80 złotych drożej”. [Puławy]

Wprowadzenie kart to duża pomoc dla rodzin wielodzietnych. Ułatwia stanowczo dostęp do miejsc związanych z kulturą, gdzie pobyt dużych rodzin bez zniżek byłby niemożliwy. [Radom]

Karty oceniamy bardzo dobrze. Dzięki zniżkom chodzimy na basen, lodowisko, a nawet do kina. Najwięcej korzyści mamy od firmy telekomunikacyjnej i Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji Radom. [Radom]

Wprowadzenie zarówno lokalnej, jak i ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oceniam bardzo dobrze. Koszty związane z utrzymaniem dzieci są duże (ogromne). Zależy mi na ich rozwoju intelektualnym (sfera kulturalna, sportowa), w związku z tym zniżki, jakie oferuje karta, są zadowalające. [Radom]

Uważam, że to bardzo trafiony pomysł. Zniżki, nawet te niewielkie w skali roku dają odczuwalne efekty, zachęcają np. do aktywnego wypoczynku. Moim zdaniem zniżek powinno być więcej, powinny być objęte nimi kina, a w przypadku basenów nie tylko wejścia jednorazowe, ale przede wszystkim nauka pływania dla dzieci. Wygodniej też byłoby posługiwać się jedną kartą, zamiast pamiętać, która gdzie obowiązuje. [Białystok]

Częściej korzystamy z możliwości zwiedzania zamków, muzeum, kina, basenu itp. [Łomża]

Rodzice – niezadowoleni

Korzystanie z kultury, nawet ze zniżką jest niemożliwe, gdy się człowiek boryka z problemami finansowymi w codziennym funkcjonowaniu (żywność, opłaty, nauka, zdrowie). [Suwałki]

Wielu rodzicom zależy na dostępie do kultury, sportu, atrakcji turystycznych dla dzieci i siebie, jednakże często wydatki bieżące na ubrania, żywność oraz opłaty pochłaniają cały dochód. Dobrze byłoby, gdyby posiadacze kart mieli ulgę w opłatach za: czynsz, wodę, prąd, za udzielenie kredytu, oprocentowanie kredytu, słowem dobrze byłoby mieć pomoc w tych kwestiach, a być może starczyłoby nam też na częstsze wyjścia do teatru, filharmonii. [Zabrze]

O jakich zniżkach państwo piszą, przecież to jest czysta fantazja. Wiele sklepów, muzeów nie honoruje karty, a większość polskich rodzin nie chodzi co tydzień do teatru, bo ich na to nie stać, są ważniejsze rzeczy które trzeba i tu jeżeli byłoby jakieś ulgi to polska rodzina mogłaby to odczuć. W takiej sytuacji tylko tą kartę posiadamy i raz na rok korzystamy z niej. [Częstochowa]

W przypadku dużych rodzin to jest tak że albo wychodzi część rodziny albo się eliminuje to [kulturę] z życia bo to są duże wydatki. [Puławy]

Jest to duże obciążenie w pewnych okresach jak np. przychodzą wakacje – wysłanie w tej chwili dwójki dzieci jest po prostu przepaścią finansową. To zależy od zarobków, od możliwości człowieka, ale są u nas różne. To jest Lubelszczyzna, rewelacji nie ma. [Puławy]

Ja w zeszłym roku szykowałam się na narty i chciałam żebyśmy pojechali wszyscy i jak podliczyłam koszty pobytu 4 dniowego poza sezonem, po feriach no to zmieścilibyśmy się w 8 tys. złotych więc sobie odpuściliśmy a jeszcze bez męża dodam. [Warszawa]

Sport, kultura i większość usług to są sytuacje wyjątkowe, na które człowiek może sobie pozwolić, jak ma nadwyżkę finansową, w mojej sytuacji, aby mieć taką nadwyżkę musielibyśmy przyszczędzić na wydatkach niezbędnych, zazwyczaj odmawiając sobie i tak rzadko zdarzających się przyjemności. Rabaty w sklepach spożywczych i na stacji paliw pozwoliłyby na częstsze korzystanie z atrakcji sportowych czy kulturalnych. [Częstochowa]

Nie mam możliwości korzystania z lokalnej karty, ponieważ wymagane jest posiadanie czwórki dzieci. Karta ogólnopolska na razie oferuje zbyt małą ofertę. Osoby niezamożne potrzebują szerszej oferty pozwalającej na oszczędności w codziennym życiu. Kino i teatr to zbyt mało. Ubodzy i niezamożni nie zawsze korzystają z oferty ośrodków i instytucji kultury, bo mają inne wydatki. Ale dobre i to ☺ [Piotrków Trybunalski]

Karta Dużej Rodziny to fikcja. Przeciętna rodzina ma wiele potrzeb nie koniecznie chodzenie do kina (z mężem chodzimy raz do roku no nie ma czasu). W mojej miejscowości nie ma sklepów, które honorują kartę. Starsze dzieci, które jeżdżą na studia nie mogą mieć tańszych biletów, bo się uczą w różnych miastach (zniżki nie obowiązują dla pojedynczych osób). Zniżki powinny dotyczyć codziennych potrzeb i wydatków, które ponosi wielodzietna rodzina. To, co jest teraz, nie satysfakcjonuje mojej rodziny. Życie codzienne to nie przyjemności (kino lub teatr) tylko praca, nauka i ciągle wydatki. [Siedlce]

Korzystanie z kultury, nawet ze zniżką jest niemożliwe, gdy się człowiek boryka z problemami finansowymi w codziennym funkcjonowaniu (żywność, opłaty, nauka, zdrowie). [Suwałki]

Jest to bardzo przydatne i można by było korzystać z takich ulg częściej i więcej, gdyby w okolicy znajdowało się więcej sklepów, instytucji, w których takie zniżki by obowiązywały. W naszej okolicy jest zniżka na basen, kino, siłownię. Myślę, że bardziej przydatne byłyby zniżki w sklepach na żywność, księgarniach – na książki lub artykuły szkolne. [Łomża]

Nie korzystamy ze zniżek, bo mieszkamy w Częstochowie, a tu Karta Dużej Rodziny minimalnie funkcjonuje (muzeum, filharmonia). Po prostu żenada!!! [Częstochowa]

Z punktu widzenia państwa to ulgi na kulturę są dobre, bo jest to niewielkim kosztem, rzadko chodzimy do teatru. Gdyby nam dodawali do wyżywienia, ubrania, to byłby bardzo duży wydatek i państwo by odczuło. Państwu jest na rękę, robi coś, a na ile my z tego korzystamy to już jest takie drugorzędne. [Puławy]

Zapoznawałam się ze zniżkami jakie przysługują: są wyjścia do muzeów, teatrów, jakieś parki krajobrazowe, to jest niewspółmierne do rodzin wielodzietnych, bo po pierwsze mamy bardzo mało czasu żeby się włóczyć z dziećmi po muzeach, bo trzeba pracować i zarobić na te dzieci, po drugie trzeba się tymi dziećmi zająć – odrobić z nimi lekcje itd. i dla mnie ta karta jest, tak na dobrą sprawę, średnio przydatna. [Warszawa]

Kreowanie pozytywnego wizerunku rodzin wielodzietnych

Jednym z celów wskazanych w uzasadnieniu do ustawy o KDR było kreowanie pozytywnego wizerunku rodzin wielodzietnych. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania ogólnopolskiej KDR nie jest możliwa na obecnym etapie rzetelna ocena, na ile powyższe założenia – trudne do wymiernego oszacowania – są faktycznie realizowane, jednak biorąc pod uwagę zgromadzone w toku kontroli wypowiedzi, wprowadzenie tego programu nie wpłynęło dotychczas znacząco na poprawę wizerunku rodzin wielodzietnych.

Uczestnicy grup fokusowych zorganizowanych w ramach badania TNS, deklarowali, że wszelkiego rodzaju zniżki (w tym KDR) nie sprawiają, że rodzice z trójką lub więcej dzieci są lepiej postrzegani, czasami wręcz, z tego powodu są obiektem zazdrości rodzin małodzieńskich. Badani mieli poczucie, że również polityka prorodzinna nie jest prowadzona w taki sposób, aby wpływać na pozytywny odbiór wielodzietności. W opinii respondentów, tego typu rodziny są często postrzegane jako uboższe, a nawet patologiczne, choć perspektywa ta powoli się zmienia.

Kilkanaście lat temu nie było na przykład widać osób niepełnosprawnych na ulicach. W tej chwili jest duży nacisk na propagowanie tego tematu, na wchodzenie takich ludzi w społeczeństwo zwykłych, zdrowych ludzi. Czyli nasza postawa się zmieniła, ale potrzeba było tyle lat. Myślę, że odbiór rodzin wielodzietnych też się powoli zmienia, bo nawet powiedzmy zwykłe seriale kreują jakąś tam rzeczywistość i coraz częściej pokazywani jesteśmy, rodziny wielodzietne, w tych właśnie serialach. Ten model rodziny funkcjonuje zupełnie normalnie i jest pokazywany na przykład w zabawny sposób. Wydaje mi się, że to jest kwestia właśnie takiej pozytywnej informacji płynącej do wszystkich ludzi o nas. [Puławy]

W szkole dzieci słyszały, że jest nas dużo. Takie komentarze słyszały dzieci, przynosiły to do domu, nie czuły się z tym dobrze. Jesteśmy tak postrzegani, wielodzietna znaczy patologiczna. [Puławy]

Dobrze, że potrzeby rodzin wielodzietnych zaczynają być dostrzegane. Mam wrażenie, że do niedawna rodziny wielodzietne były kojarzone z patologią, tymczasem dzieci to nasza inwestycja w przyszłość, dlatego potrzeba, aby młodzi ludzie mieli wsparcie ze strony państwa, poczucie bezpieczeństwa, zwłaszcza finansową stabilność, by chcieli mieć dzieci. [Poznań]

Obszary możliwych ulepszeń

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podjęcia działań na rzecz lepszego dostosowania kart do potrzeb rodzin wielodzietnych, w szczególności poprzez poprawę dostępności, zakresu i skali ulg, poprawy polityki informacyjnej, jak również unifikacji równoległe działających systemów.

Ograniczona dostępność, zakres i skala ulg

Jak wynika z zebranych opinii program wymaga wprowadzenia zmian dotyczących przede wszystkim dostępności, struktury oferty ulg i ich wysokości, w taki sposób, aby były one dostępne również w mniejszych miejscowościach i umożliwiały uzyskanie zniżek w koniecznych, bieżących wydatkach związanych z prowadzeniem gospodarstwa i wychowaniem dzieci.

Ustalenia kontroli wskazują, że dostępność ulg w skali całego kraju jest niewystarczająca. Jest też zbyt mało partnerów programu w niewielkich miejscowościach.

Potrzebne więcej punktów, gdzie można skorzystać z KDR. Przede wszystkim hipermarkety, gdzie można zakupić produkty codziennego użytku (art. spożywcze, kiedy zbliża się sezon zimowy, czy letni). W Kędzierzynie-Koźlu takich punktów jest bardzo mało! [Kędzierzyn-Koźle]

Zamysł dobry, gorzej z realizacją. Za mało miejsc gdzie karta jest honorowana!!!! Potrzebna szersza kampania i zachęta dla przedsiębiorców do wyjścia naprzeciw rodzinom wielodzietnym. [Opole]

W naszym mieście tak naprawdę oprócz komunikacji miejskiej nie ma gdzie korzystać z tej karty. Karta jest przereklamowana. Nie tego oczekiwaliśmy. [Kędzierzyn-Koźle]

Jest karta dużej rodziny tylko, że u nas w rejonie jest niewiele miejsc, gdzie można z czegoś takiego skorzystać. Jak wyrobiłam sobie tę kartę półtora roku temu to przez długi czas nosiłam ją w torebce, bo mi się wydawało, że zaraz z niej skorzystam i szybko ją wyjęłam, bo się okazało, że po prostu leży w torebce. Wyjeżdżamy na wakacje to wtedy biorę, jeżeli wyjeżdżamy gdzieś, sporadycznie. A tak tu, to nie ma gdzie jej użyć. [Puławy]

Tak naprawdę w małych miejscowościach to te karty wcale nie ułatwiły życia. Chciałabym, że by te karty naprawdę pomagały rodzinom wielodzietnym w takich miastach jak ja mieszkam i byłoby więcej tych sklepów i większe zniżki i żeby to nie było tak, jak w Carrefourze, tylko żeby to było można odczuć przy płaceniu nawet małych zakupów takich zwykłych. [Radomsko]

W ankiecie [NIK] wymienione są różne rodzaje ulg, które istnieją tylko na papierze, bo w rzeczywistości jest inaczej. Idąc do kina słyszę – nie uwzględnimy tej karty, parki wodne też – jest wytypowany jeden, daleko od naszego miejsca zamieszkania. [Częstochowa]

W naszej okolicy jest zniżka na basen, kino, siłownię. Myślę, że bardziej przydatne byłyby zniżki w sklepach na żywność, księgarniach – na książki lub artykuły szkolne. [Łomża]

Więcej sklepów, marketów powinno akceptować kartę, bo w Tomaszowie jest ich mało. [Tomaszów Mazowiecki]

W moim mieście za mało jest partnerów którzy dołączyli do akcji i nie ma informacji jak otrzymać ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny. [Piła]

W Kędzierzynie-Koźlu Karta Dużej Rodziny jest w zasadzie honorowana tylko w sklepie Carrefour, gdzie trzeba zrobić zakupy na min. 50 zł, żeby mieć rabat następnym razem. [Kędzierzyn-Koźle]

Brak jest ofert w mieście w którym mieszkamy, korzystamy tylko ze zniżki na kino, ale to daje też karta lokalna. [Siedlce]

Za mało partnerów zaangażowanych i współpracujących z kartą dużej rodziny w moim mieście. Potrzebne byłoby większe rozpowszechnienie karty. [Ciechanów]

Zbyt mało instytucji, placówek itp. jest w tym programie. Brakuje nam możliwości korzystania z niej w sklepach odzieżowych, obuwniczych, przy zakupie książek, przyborów szkolnych, a to podstawowe rzeczy codziennego użytku. Choć mamy kartę rzadko z niej korzystamy, bo nie mamy gdzie. [Kędzierzyn-Koźle]

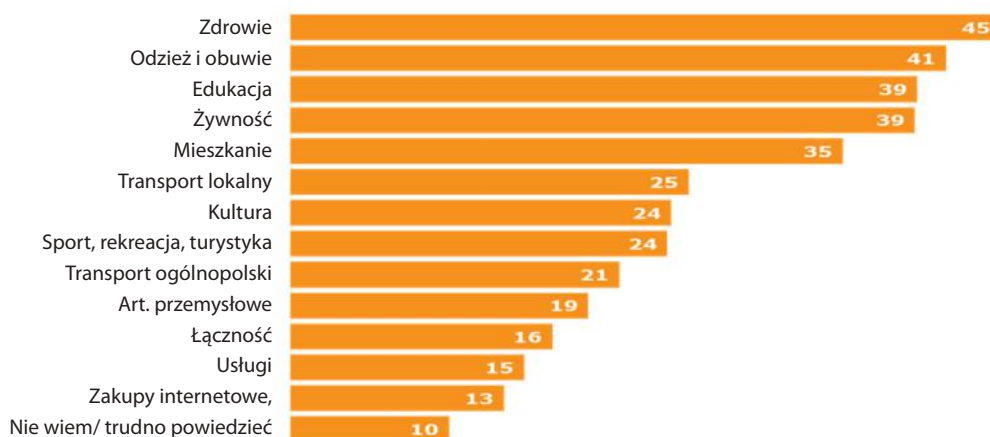
Rodziny z małych miejscowości nie mogą w pełni korzystać. Powinna być wprowadzona jednak karta – ogólnopolska, która będzie dostosowana do wszystkich miejsc w Polsce, a nie w zależności od województwa. Karta powinna obowiązywać szczególnie w sklepach, które nie mają wysokich cen. [Rawicz]

Przed wszystkim, żeby tę zniżkę dało się odczuć, większe rabaty, tak żeby rzeczywiście można było skorzystać całą rodziną. Do tej pory prawdziwą zniżkę to dało się odczuć w Bałtowie w parku dinozaurów, gdzie indziej nie. Więcej punktów uwzględniających tą kartę powinno być i większe zniżki. Żadnych ulg na mieszkanie, ubrania, art. przemysłowe itd. W Siedlcach nie ma. A jak się pokazuje gdzieś tą kartę to od razu krzywe spojrzenia u obsługi się pojawiają. [Siedlce]

Oczekiwania wobec różnorodności asortymentu firm, usług i instytucji dotyczą przede wszystkim obszarów: zdrowie, odzież i obuwie, edukacja i żywność.

Wykres nr 11

Oczekiwane zmiany w ulgach i zniżkach ogólnopolskiej KDR



Źródło: Badanie TNS Polska na zlecenie NIK.

Na potrzebę zwiększenia oferty w zakresie **zdrowia** wskazało aż 45% respondentów. Usługi z zakresu zdrowia dostępne były w zasadzie w większości kontrolowanych gmin (15 z 18) w 77 podmiotach oraz w 231 podmiotach na terenie całego kraju, jednak rodziny wielodzietne w nieznacznym stopniu z nich korzystały, co może wynikać z faktu, że były to głównie oferty prywatnych placówek, a wysokość zniżek najczęściej nie przekraczała 10%. Spośród badanych jednostek terytorialnych tylko jedna zapewniała rodzinom wielodzietnym finansowanie z własnego budżetu świadczenia

w tym zakresie (Suwałki – możliwość skorzystania z bezpłatnego szczepienia HPV). Tymczasem z wypowiedzi ankietowanych przez NIK rodzin wynika, że oczekują one przede wszystkim zniżek w aptekach oraz lepszej dostępności do świadczeń służby zdrowia, np. możliwość korzystania z opieki lekarskiej bez kolejki.

Im gorzej rodzice/opiekunowie trojga i więcej dzieci oceniają sytuację materialną swojej rodziny tym częściej oczekiwali zmian w asortymencie firm, usług i instytucji w obszarze **odzieży i obuwia** (od 37% dobrze do 55% źle oceniających warunki materialne swojej rodziny) oraz **żywności**. Zniżki na odzież i obuwiu były dostępne w ofercie 8 z 18 skontrolowanych miast/gmin (23 podmioty) oraz w 331 podmiotach na terenie całego kraju.

Im lepiej wykształceni badani (od 8% z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym do 46% z wykształceniem wyższym), tym częściej oczekiwali zmian w dostępności i różnorodności usług czy instytucji w obszarze **edukacji**. Na ten obszar zwracają częściej uwagę rodzice z najmłodszej 18–29 lat i najstarszej 50 i więcej lat grupy wiekowej (odpowiednio 54 i 57%) oraz mieszkańcy miast do 20 tys. (47%).

Za mało usług i świadczeń bezpośrednio dotyczących zdrowia, wyżywienia, codziennego życia. Płacimy ogromne sumy na aparaty ortodontyczne dla dzieci powyżej 13 lat. Powinno być więcej wyznaczonych placówek dla małych miejscowości! [Rawicz]

Chętnie skorzystałabym również ze zwiększenia zakresu zniżek na usługi medyczne (dostęp do specjalistów, zabiegów medycznych, ulgi w aptekach). [Bielsko-Biała]

Karta Dużej Rodziny powinna upoważniać do korzystania z opieki lekarskiej bez kolejki i do wszystkich specjalistów. [Zabrze]

Myślę, że bardziej przydatne byłyby zniżki w sklepach na żywność, księgarniach – na książki lub artykuły szkolne. [Łomża]

Potrzebny większy nacisk na zniżki dotyczące szkoły (podręczniki, wyprawki szkolne), produkty podstawowe – żywność, ubrania. [Bielsko-Biała]

Zniżki na cele edukacyjne, książki, lub artykuły sportowe bo mam syna sportowca. [Suwałki]

W celu lepszego dostosowania oferty powinny być podjęte działania w celu większych ulg na podręczniki, ubiór i buty. [Samotna matka, Radom]

Potrzebna jest większa oferta turystyczna (noclegi, narty, sporty wodne) – wypoczynek bardzo obniża budżet rodzinny. [Radom]

Potrójnie wszystko muszę płacić. Nie mogę powiedzieć, że mi na to brakuje, ale z drugiej strony miałabym na inne wydatki. To jest takie dzielenie, wiem, że na to muszę mieć pieniądze, to jest podstawa i ja to muszę zapewnić dzieciom. Te podręczniki nieszczęśne, one mnie dosłownie wykończyły finansowo, że do tej pory to jeszcze się ciągnie za mną. [Puławy]

Powinno być dopłata do mediów (woda, prąd, gaz, węgiel), do nauki (co rok nowe książki, bo albo zmiana nauczyciela, albo programu). Studentom uczącym się w innym mieście niż rodzice zamieszkują powinna być dopłata do zakwaterowania i wyżywienia. [Radomsko]

Moim zdaniem powinny być zniżki na zakup podręczników, dla odzieży i obuwia i normalnych potrzeb do życia w rodzinie. Niestety takich zniżek nie ma w Ciechanowie, a do kina na basen itp. Wybrać się z rodziną wielodzietną to też jest koszt duży, więc lepiej za to kupić coś dzieciakom z odzieży czy obuwia do szkoły. [Ciechanów]

Potrzebna konsolidacja działań lokalnych i ogólnopolskich. Weryfikacja ofert firm, żeby nie była to tylko promocja i głośne gadanie o pomocy, tylko konkretne zniżki. W edukacji nie ma ŻADNEJ oferty dla Dużej Rodziny. Na czworo dzieci we wrześniu na edukację wydałam ponad 1000,00 zł, nigdzie nie uzyskałam zniżek z kartą DR. [Radom]

Uważam, że powinny być zniżki na zakup podręczników szkolnych, co znacznie odciążałoby budżet domowy, a miesiąc wrzesień byłby mniej straszny. Ośrodki sportu, takie jak basen kryty (pływalnia) mają zniżki dla dużej rodziny tylko w soboty i niedziele. Ostatnio dzieci miały w tygodniu 3 dni wolnego, zorganizowaliśmy wypad na basen. Nasze zdziwienie było ogromne, bo nie mogliśmy skorzystać z ulgi, jaka nam przysługuje. Skorzystały tylko dzieci z ulgi szkolnej. Ulgi na PKP nie łączą się w przypadku, gdy w rodzinie jest osoba (dziecko) niepełnosprawne. [Kędzierzyn-Koźle]

Zakres miejsc dających ulgi powinien być zdecydowanie poszerzony o sieciowe sklepy spożywcze oraz apteki i stacje benzynowe. [Częstochowa]

Dla wielodzietnych rodzin istotne są zniżki na żywność, odzież, chemię gospodarczą i opiekę medyczną w znaczącej wysokości. Zniżki 5% w delikatesach i 10% w firmie jubilerskiej są nieporozumieniem. [Częstochowa]

Brakuje nam możliwości korzystania z niej w sklepach odzieżowych, obuwniczych, przy zakupie książek, przyborów szkolnych, a to podstawowe rzeczy codziennego użytku. Choć mamy kartę rzadko z niej korzystamy, bo nie mamy gdzie. [Kędzierzyn-Koźle]

W gminie Rawicz brakuje sklepu spożywczego z dobrymi cenami dla tej karty. Sklepy o obuwiem to najdroższe sklepy w Rawiczu, w których można wykorzystywać kartę, no i podstawa to apteka, o tym zapomnieli całkiem. [Rawicz]

Nie wiem do kogo się zwracać, być może do właścicieli sklepów czy instytucji, np. księgarnie, cóż to jest 3% zniżki w naszym przypadku, czwórka uczących się dzieci. Inny przykład: sklep spożywczo-przemysłowy, który w moim mieście udziela 5% zniżki raz w tygodniu. Z tego co wiem są tylko dwa takie sklepy w moim mieście. To zbyt mało. Jeść trzeba codziennie. Ktoś w końcu pomyślał o Dużych Rodzinach, ale te zniżki niestety są nieodczuwalne. Najbardziej jak do tej pory cieszę mnie zniżki na bilety komunikacji miejskiej i PKP. Co z rachunkami i aptekami? Też mogłyby być zniżki. Dziękuję za każdą ulgę dla Dużej Rodziny. [Białystok]

Być może gdyby rządzący pomyśleli choćby o ubraniach, lekach i art. spożywczych w dużych marketach, każdy zyskałby jeszcze więcej. [Ciechanów]

Korzystamy jedynie ze zniżek oferowanych przez MOSiR, są one dość korzystne. Oferta kulturalna (kino, teatr, muzeum) praktycznie nie istnieje. Oferta detaliczna, usługowa to zupełnie nieodczuwalne zniżki (np. 5% na usługę fryzjerską – obcięcie włosów 20 zł – 5%. Ogólnopolska karta oferuje zniżki na np. muzeum, ale do tej pory nie udało się skorzystać. Potrzebne byłyby przede wszystkim zniżki na kulturę – np. wyjście do kina dla 5-osobowej rodziny to koszt 100 zł (bilety), oczywiście nie w weekend, bo wtedy koszt wzrasta, to samo teatr. Rozszerzenie oferty sportowo-rekreacyjnej, gdyż obiekty oferują zniżki na karty „Miejskie”, natomiast nie ma zniżek na ogólnopolską KDR. [Częstochowa]

Karta powinna być honorowana w wielu innych sklepach, także z odzieżą czy obuwiem, tym bardziej, że szczególnie ubrania czy wyżywienie jest w dzisiejszych czasach kosztowne, dobrze jest też pomyśleć o rachunkach np. gaz., światło, zniżki przy dużych rachunkach są bardziej odczuwalne. [Radom]

Większe zniżki procentowe na żywność, na energię elektryczną wcale nie ma, a powinna być, większa zniżka na książki, ubrania, no i oczywiście na paliwo, gaz w butli i darmowe ubezpieczenie w szkole od trójki dzieci w domu. [Tomaszów Mazowiecki]

Zachęcanie sklepów z art. dziecięcymi do przystępowania do programu; wprowadzenie ogólnopolskich zniżek na komunikację miejską; zachęcanie aptek do przystępowania do programu, zniżki na leki i płatne szczepienia dla dzieci. [Siedlce]

Skonkretyzować ulgi na zakupy konkretnych produktów codziennego użytku i żywność, ubrania, rachunki, usługi, zwłaszcza edukacyjne; w odczuwalnej niższej cenie usługi kulturalne, turystyczne itp. W państwowych i samorządowych instytucjach powinny być bezpłatne lub ryczałt za 1 PLN. [Siedlce]

Transport kolejowy – zniżka nie powinna zależeć od liczby podróżujących wspólnie osób. Dzieci – studenci zazwyczaj podróżują samodzielnie na trasie dom – miejsce studiów i nie mogą korzystać ze zniżki. [Radom]

Przed wszystkim darmowe ewentualnie ulgowe przejazdy komunikacją miejską, za same bilety miesięczne za 4-ro dzieci płacę 240 zł. Na basenach krytych ulga jest tylko wtedy, kiedy wchodzi się na godzinę, jeżeli ktoś chce skorzystać z np. dwóch godzin obowiązuje już pełna stawka. W obecnych czasach nie ma kin, są multikina, gdzie ta karta nie obowiązuje. Można wymieniać jeszcze dużo więcej, ale brak kartki. [Zabrze]

Szkoły, przedszkola, żłobki, komunikacja itp. itd., tu by się przydało, bo są to wydatki stałe – i tu bym ulgę odczuł. Powinna być ulga z tego tytułu np. w żłobku, obiady szkolne, kino, ulgi na opłaty szkolne, typu ubezpieczenie. [Opole]

Podobnie jak w przypadku dostępności i różnorodności asortymentu firm, usług i instytucji oczekiwania dotyczące zwiększenia ulg i zniżek dotyczą analogicznych obszarów. Zdrowie (52%), odzież i obuwiu (50%), edukacja (48%) oraz żywność (47%), a także mieszkanie (43%) to najczęściej wskazywane obszary, w których rodzice z rodzin wielodzietnych oczekiwali zmian w ogólnopolskiej KDR jeżeli chodzi o zwiększenie wysokości ulg i zniżek⁸⁷. Pozostałe obszary wskazywane były rzadziej – transport lokalny (26%), transport ogólnopolski (24%), sport, rekreacja, turystyka (22%), artykuły przemysłowe (20%). Respondenci raczej nie oczekują zmian w takich dziedzinach jak: kultura (18%), łączność (15%), usługi (13%) oraz zakupy internetowe (10%). 7% badanych nie potrafi jednoznacznie określić w jakich obszarach oczekiwałby zmian w ogólnopolskiej KDR jeżeli chodzi o zwiększenie wysokości ulg i zniżek, co oznacza, że zdecydowana większość miała konkretne oczekiwania co do przeformułowania oferty dotyczącej ogólnopolskiej KDR. Im gorzej badani oceniają sytuację materialną swojej rodziny (od 48% wśród dobrze do 54% wśród źle ją oceniających) tym częściej oczekiwali zmian w ogólnopolskiej KDR, jeżeli chodzi o zwiększenie wysokości ulg i zniżek w obszarze zdrowia.

Niektórzy przedsiębiorcy oferują zniżki na bardzo niskim poziomie, bez realnych korzyści dla dużych rodzin. Uważamy, że do programu powinny być dopuszczane podmioty, które oferują zniżki na określonym poziomie np. co najmniej 10% i więcej od oferty standardowej. Zniżki na poziomie 5% to kpina z programu i dużych rodzin przy obecnie stosowanych powszechnie przez praktycznie wszystkich przedsiębiorców rabatach i zniżkach kierowanych dla wszystkich konsumentów. [Częstochowa]

Kartę oceniamy bardzo dobrze, lecz ze względu na ogrom zajęć nie w pełni wykorzystujemy. Dobrze byłoby zwiększyć procentowość ulg w zależności od liczby dzieci, gdyż przy 5 dzieci suma opłat jest mimo wszystko wysoka. [Zawodowa Rodzina Zastępcza, Bielsko-Biała]

Wyeliminowanie ofert nic nie wnoszących (np. zniżka 5% nie łącząca się z innymi promocjami, która przez to nie daje wartości dodanej), które stanowią tylko reklamę i zaśmiecają wykaz. [Poznań]

Zniżki są mało odczuwalne w budżecie rodzinnym. [Kędzierzyn-Koźle]

Zniżki są symboliczne, nie odczuliśmy ich. [Bielsko-Biała]

Dla naszej rodziny korzyści są iluzoryczne. Dla wielodzietnych rodzin istotne są zniżki na żywność, odzież, chemię gospodarczą i opiekę medyczną w znaczącej wysokości. Zniżki 5% w delikatesach i 10% w firmie jubilerskiej są nieporozumieniem. [Częstochowa]

Karta powinna być honorowana w wielu innych sklepach, także z odzieżą czy obuwiem, tym bardziej, że szczególnie ubrania czy wyżywienie jest w dzisiejszych czasach kosztowne, dobrze jest też pomyśleć o rachunkach np. gaz., światło, zniżki przy dużych rachunkach są bardziej odczuwalne. [Radom]

Czasami zniżki są znikome, lub fikcyjne, bo mając legitymację szkolną też można kupić bilet taniej. Czasami lepiej kupić sobie coś osobno niż razem, bo też wychodzi taniej. [Zabrze]

Tam, gdzie się korzysta z Karty DR ceny są często podwyższone, a następnie jest dany upust np. 10%, co i tak daje mizerne korzyści. I np. w mieście naszym z Karty DR krajowej nic nie ma w ofercie, tylko paliwo o 5 gr tańsze na 1 stacji benzynowej, to porażka. [Radomsko]

W kontekście zakresu ulg, część rodziców zwracała uwagę na potrzebę ich wprowadzenia w szkołach. Opłaty związane z uczęszczaniem do szkoły stanowią znaczące obciążenie dla rodziców rodzin wielodzietnych, szczególnie, że kumulują się corocznie we wrześniu. Zwracano przy tym uwagę szczególnie na takie opłaty, jak m.in. ubezpieczenie, Rada Rodziców, wycieczki.

⁸⁷ Pytanie: Gdy patrzy Pan(i) na potrzeby swojej rodziny, to jakich zmian w ogólnopolskiej KDR by Pan(i) oczekiwał(a), jeżeli chodzi o zwiększenie ulg i zniżek?

Spojrzyć na rodzinę w kontekście ponoszonych na co dzień wydatków np. m-c wrzesień, kiedy należy opłacić w szkole ubezpieczenie dla czwórki dzieci (koszt około 240 zł), komitet rodzicielski, który jest dobrowolny, ale „niezbędny”, aby nauczyciel na zebraniu rodziców nie zaznaczał, że się nie płaci. [Kędzierzyn-Koźle]

Szkoły nie chcą używać kart (np. przy wycieczkach szkolnych). [Zabrze]

Uwzględnienie KDS podczas zbierania rozmaitych opłat w szkołach (ubezpieczenie, Rada Rodziców, wycieczki). [Siedlce]

Niby szkoła państwowa a bardzo dużo rzeczy trzeba do szkoły kupować, zaczynając od papieru xero, że dziecko musi przynieść ryż, ubezpieczenie dzieci obowiązkowe też teraz jest.” [Warszawa]

Potrzebne uwzględnienie KDS podczas zbierania rozmaitych opłat w szkołach (ubezpieczenie, Rada Rodziców, wycieczki). [Siedlce]

Ankietowani przez NIK rodzice wskazywali również na inne możliwości ulepszeń na rzecz dostosowania kart dużej rodziny do potrzeb rodzin wielodzietnych, jak np. objęcie programem również opłat czynszowych, abonamentowych, kredytów mieszkaniowych, czy uwzględnianie w systemie emerytalnym.

KDR głównie powinna obejmować dofinansowanie opłat czynszowych i eksploatacyjnych oraz dofinansowanie kredytów mieszkaniowych. [Suwałki]

Raczej pozytywnie, niestety część partnerów proponuje zniżki symboliczne, a czasem wręcz iluzoryczne, jeśli się przyjrzeć ich ofercie. Informacje o partnerach często są niekompletne – np. brak adresu. Władze lokalne mogłyby w instytucjach im podległych wprowadzić zniżki dla mieszkańców posiadaczy KDR (lokalnej) np. na komunikację miejską, wodociągi, instytucje kultury i sportu. Dobrze by było zrobić też wykaz wg miejscowości partnerów dla karty ogólnopolskiej. [Częstochowa]

Karta Dużej Rodziny dla rodziców powinna być „wpięta” w system rent i emerytur (wysokość i wiek). [Ciechanów]

Rodzic (osoba), która nie pracuje z powodu opieki nad dziećmi powinna mieć lata wliczane do stażu pracy wraz ze składką emerytalną płaconą przez RP. [Siedlce]

Zniżki do już istniejących kredytów mieszkaniowych, to by nam bardzo ulżyło w wydatkach comiesięcznych. [Rawicz]

Powinny być odliczenia od podatku lub zwrot faktycznie poniesionych kosztów związanych z wychowaniem dzieci, np. dodatkowe zajęcia, korepetycje, wyprawka szkolna itp., na koniec okresu rozliczeniowego; gwarancja przyjęcia dziecka do żłobka lub przedszkola; dłuższy urlop wypoczynkowy dla matki pracującej z rodziny wielodzietnej. [Częstochowa]

Jestem samotnym ojcem, wychowuję troje dzieci wraz ze swoją Matką emerytką. Alimony + zasiłek rodzinny wynoszą 938 zł miesięcznie na troje dzieci. Jestem osobą niepełnosprawną II gr. Zarabiam 1370 zł. Moja Matka ma 66 lat, 40 lat przepracowała w służbie zdrowia. Całą emeryturę w wysokości 1972 zł przeznacza na Wnuki. Pomimo wielu dolegliwości zdrowotnych zapewnia dzieciom całodobową opiekę (ja pracuję w systemie 2 zmianowym po 12 godzin). Za to co robi nie jest uznawana za członka Dużej Rodziny! [Rawicz]

Niewystarczająca informacja

Z opinii rodziców wynika, że wadą programu jest **niewystarczająca polityka informacyjna**. Rodzice sygnalizują, że brakuje im jednej, rzetelnej i kompletnej bazy miejsc, w których honorowana jest karta. Dodatkowo, nie w każdym miejscu znajdują się komunikaty pokazujące, że w tym sklepie/punkcie usługi akceptowane są karty, również sprzedawcy czasami są nie do końca poinformowani. Komunikacja oferty to nie tylko dostarczenie wiedzy samym odbiorcom, ale także zadbanie o lepsze promowanie miejsc, gdzie honorowana jest karta. Pracownicy podmiotów, które uczestniczą w programie nie zawsze wiedzą o karcie (ogólnopolskiej czy lokalnej), a miejsca, w których jest honorowana czasami nie są wystarczająco dobrze oznaczone. Jak wskazują rodziny wielodzietne, lepsza promocja takich miejsc byłaby korzyścią zarówno dla rodziców, jak i samych usługodawców (dodatkowa forma reklamy).

Należy zauważyć, że w przypadku karty ogólnopolskiej MPiPS opracowało wzór oznaczenia podmiotu, który jest partnerem programu, jednak najwyraźniej nie jest ono w wystarczającym stopniu stosowane lub eksponowane. Jego wzór jest dostępny na stronie internetowej www.rodzina.gov.pl. Na stronie tej znajduje się również wyszukiwarka partnerów KDR, która umożliwi znalezienie ofert według branż w danym województwie.



Można byłoby pomyśleć o jakimś czytelnym logo – Duża Rodzina umieszczonym na instytucji czy sklepie honorującym tą kartę. Naprawdę trudno zapamiętać (żyjąc w codziennym pędzie), gdzie można z takiej skorzystać, pomimo sprawdzania w Internecie. Kiedy robię zakupy „na szybko” – nie zawsze pamiętam o zapytaniu czy karta jest w danej jednostce honorowana czy też nie. [Opole]

Pomysł jest bardzo dobry, ale za mało jest pokazane w TV reklam, spotów dot. możliwości tych Kart. W każdej placówce i miejscu publicznym powinny być powieszony w widocznym miejscu plakaty informujące, że w tym miejscu można skorzystać ze zniżek Karty Dużej Rodziny. [Poznań]

Osobiście uważam, że akcja powinna być bardziej widoczna w punktach, które usługę proponują. Informacja przy kasie, że można korzystać w lokalnych rozgłośniach, że dane punkty oferują usługi typu (...) i że można korzystać z karty. Tego jest bardzo mało i było jedynie na początku, że firmy są takie fajne i że można, a potem cisza. [Łomża]

Karta powinna być bardziej „rozreklamowana” tzn. powinna być wyraźna informacja czy w danym punkcie ona obowiązuje, tak aby dziecko posiadające kartę widziało od razu czy może skorzystać ze zniżki. [Łomża]

Brak oznaczeń w których punktach (sklepach) są honorowane karty. Takie oznaczenie bardzo by ułatwiło korzystanie z niej. Trudno chodzić z kartą i sprawdzać w którym miejscu możemy się nią posłużyć. [Rawicz]

Sklepy powinny być oznaczone, jakąś naklejką, czy reklamą, że tu się uwzględnia kartę dużej rodziny, niestety tego nie ma. Sieć komórkowa Play – super oznaczyła i poinformowała klienta. [Częstochowa]

Powinny być oznaczenia widoczne gdzie takie karty są honorowane. Większa dostępność informacji, np. ulotki, plakaty. [Piła]

Potrzebna jest ogólna promocja programu KDR. Na przykład mój fryzjer – nie wie nic na temat takiego programu, choć deklaruje chęć przystąpienia do niego (nie wie jednak, gdzie się zgłosić). Powinno też być przeszkolenie osób pracujących np. w komunikacji miejskiej i PKP, gdyż spotkałam się z ogromną niewiedzą pani sprzedającej bilety. [Kędzierzyn-Koźle]

Potrzebna większa reklama usług w których są zniżki, oznaczenie sklepów, nie we wszystkich widać, że można skorzystać ze zniżki. [Siedlce]

Więcej informacji gdzie jej można używać, informacje na stronie Urzędu Miasta są cząstkowe i nie wiadomo dokładnie gdzie możemy z niej skorzystać. [Siedlce]

Nic nie wiadomo o Ogólnopolskiej Karcie Dużej Rodziny, a o zniżkach bardzo trudno jest się dowiedzieć (tym bardziej kupując coś w sklepie). Powinno być wysyłane do takich rodzin na co i gdzie można skorzystać mając taką kartę (podejrzewam, że takich rodzin nie jest dużo w woj. opolskim). [Opole]

Potrzebna byłaby promocja tych firm, co są w programie. Bo to będzie darmowa reklama tak naprawdę dla nich w tym momencie, takie wejście do programu, i będzie to także dla nich możliwością pochwalenia się – słuchajcie, my tutaj promujemy duże rodziny. [Puławy]

Firmy które biorą udział w tym programie to ich pracownicy nie są w tym zakresie przeszkoleni, oni nie wiedzą o co w tym chodzi. [Warszawa]

Moim zdaniem powinno być więcej informacji gdzie można z takich kart skorzystać np. na sklepach, ponieważ nie każdy posiada dostęp do Internetu. [Łomża]

Byłam na wczasach w Ustce – chciałam skorzystać z kąpieliska – basen kryty – na str. Internetowej była informacja iż kryta pływalnia jest partnerem KDR, ale pani tam pracująca odpowiedziała, że nie posiada takiej informacji. Uważam, że każdy podmiot, który jest partnerem KDR powinien mieć plakat – nalepkę na drzwiach lub przy kasie. [Ciechanów]

Ja wysyłałam dzieci na obozy letnie z takiej jednej firmy z Gdańska i dopiero przy trzecim wysłaniu dowiedziałam się że honorują kartę dużej rodziny". [Warszawa]

Dobrze byłoby jakby była jedna zniżka na każdą z komunikacji, jednolita a nie, że trzeba myśzkować i sprawdzać gdzie, co i jak. Mamy w PKP chociażby podział na te różne spółki i jedni to honorują inni nie, powinien być jasny, klarowny komunikat. [Warszawa]

Ośrodki pomocy społecznej czy PCPR powinny mieć obowiązek informowania rodzin wielodzietnych o istnieniu karty i pomocy w jej wyrobieniu. Dopiero w tym roku przypadkowo dowiedziałam się z Internetu, że coś takiego istnieje. Korzystam z pomocy MOPS i PCPR, ale nikt mi nie powiedział o takiej karcie, chociaż kilkakrotnie pytałam o różne formy pomocy dla rodzin wielodzietnych i mających niepełnosprawne dziecko. [Radomsko]

Więcej informacji. Rozpowszechnianie wśród różnych przedsiębiorców informacji o programie. Wielu z nich, zwłaszcza ci, którzy nie mają małych dzieci, nie wie nic o programie „Karta Dużej Rodziny”, nie wie jak do niego przyłączyć. Słaba promocja. [Radomsko]

Nie wiedziałam nawet, że istnieją dwie karty, lokalna i ogólnokrajowa, dowiedziałam się o tym z tej ankiety. Nie wiem nawet w posiadaniu jakiej karty jestem. Potrzebna byłaby np. ankieta taka jak ta, lub wizyty urzędnika z kwestionariuszem. [Piła]

Dowiedziałam się późno i otrzymałam karty dopiero w 08.2015 (a koniec programu podobno 12.2015). Niewiele więc mogę powiedzieć o projekcie. Po przeczytaniu informacji w Internecie byłam zadowolona, ale szkoda, że w moim mieście jest tak mało „Urzędów i punktów” dla nas. Cieszy mnie zniżka w teatrze i na przejazdy kolejowe. Chciałabym więcej sklepów spożywczych i odzieżowych. Pięciosobowa rodzina ma potrzeby, a są liczniejsze rodziny. Jako mama czuję się wyróżniona posiadaniem „większej” liczby dzieci niż przeciętna. Za projekt dziękuję. Mam nadzieję, że przedłużycie go Państwo. [Siedlce]

Należy przeprowadzić ankietę taką jak ta, tylko ludzie powinni napisać w jakich sklepach/instytucjach najchętniej chcieliby dostać zniżki. [Suwałki]

Konieczność korzystania z kilku różnych kart

Ankietowani przez NIK rodzice zwracali uwagę, że problemem jest konieczność korzystania z kilku różnych kart. Pojawiło się szereg głosów wskazujących, że powinna być jedna karta, lub karta ogólnopolska powinna uprawniać do wszystkich ulg. Realizacja takiego postulatu nie jest jednak łatwa z uwagi na fakt, że różne rodzaje zniżek są finansowane z różnych środków. Ponadto samorządy, które przed wprowadzeniem karty ogólnopolskiej zainwestowały w stworzenie własnego lokalnego systemu, nie chcą z niego rezygnować.

- **Radom:** W uchwałach Rady Miejskiej w Radomiu, jak i w zarządzeniach Prezydenta Miasta, nie przewidziano przyjęcia rozwiązania polegającego na tym, że ogólnopolska KDR może potwierdzać prawo do korzystania z uprawnień przyznanych rodzinom wielodzietnym przez samorząd w ramach Programu „Karta Rodzina Plus”. Funkcjonowanie dwóch kart obok siebie jest spowodowane tym, że Program został wprowadzony w życie przed wejściem ogólnopolskiej KDR i w związku z tym Gmina Miasto Radom poniosła nakłady finansowe na zakup kart i hologramów, jak i na rozpowszechnianie informacji o lokalnej Karcie wśród mieszkańców oraz przedsiębiorców. Odstąpienie przez Gminę od stosowania lokalnej karty mogłoby – zdaniem Gminy – zostać uznane za niegospodarne i bezcelowe wydatkowanie środków publicznych, związanych z realizacją zaplanowanych działań skierowanych na wprowadzenie Programu, w tym na jego wprowadzenie.
- **Ciechanów:** lokalne ulgi i zniżki są przyznawane za okazaniem ogólnopolskiej KDR. Zarządzeniem nr 70/2015 z dnia 11 czerwca 2015 r. Prezydent Miasta Ciechanów uchylił z dniem 1 lipca 2015 r. ww. zarządzenie (nr 49/2014 z dnia 29 maja 2014 r.) dotyczące funkcjonowania lokalnej Karty Dużej Rodziny.
- **Rawicz:** rozważano wprowadzenie unifikacji, jednak – jako podano – ujednolicenie wprowadzenia możliwości korzystania z jednego dokumentu dla lokalnej i ogólnopolskiej KDR zależeć będzie od woli partnerów gminnego programu. Aktualnie gmina zamierza zachować lokalny charakter KDR, ponieważ jest ona nie tylko wyrazem troski i chęci pomocy lokalnym rodzinom wielodzietnym, ale też pozwala lepiej i szybciej reagować na potrzeby mieszkańców.

Na pytanie NIK dotyczące możliwości wprowadzenia jednolitego systemu korzystania z ogólnopolskiej i lokalnej KDR dla mieszkańców ankietowanych odpowiedziało 17 z 25 sondowanych urzędów gmin miejsko-wiejskich i wiejskich⁸⁸. Z udzielonych odpowiedzi wynika (podobnie jak w przypadku opinii z badań ogólnopolskich), że **najbardziej skutecznym działaniem na rzecz wprowadzenia jednolitego systemu korzystania z ogólnopolskiej i lokalnej KDR, celem jej lepszego dostosowania oferty do potrzeb rodzin wielodzietnych, byłoby ujednoczenie programów – na poziomie technicznym, jak i legislacyjnym, tj. stosowanie jednej karty do lokalnych i ogólnopolskich programów dla rodzin wielodzietnych oraz objęcie programami tych samych rodzin⁸⁹ i stosowanie tych samych kryteriów w programach** (najczęściej programy lokalne są bardziej restrykcyjne w zakresie długości uczestnictwa niż ogólnopolski program, np. po zakończeniu nauki przez najstarsze z trojga dzieci rodzina przestaje być uczestnikiem lokalnego programu, a w ogólnopolskim może uczestniczyć nadal).

Kolejnym działaniem sprzyjającym lepszemu funkcjonowaniu programów byłaby uznawalność zniżek lokalnych dla rodzin wielodzietnych poza ich miejscem zamieszkania, tzn. jeżeli rodzina wielodzietna uczestniczy w lokalnym programie w gminie, to rodzina ta miałaby prawo do korzystania z usług, zniżek i preferencji na terenie innych gmin, w których funkcjonują programy dla rodzin wielodzietnych. Zdaniem ankietowanych gmin korzystanie ze zniżek na terenie innych gmin powinno być refinansowane lub co najmniej współfinansowane przez budżet państwa.

Jedna z ankietowanych gmin (Kępice) wskazała, że „*lepszym rozwiązaniem byłoby wspieranie biedniejszych samorządów (miejsko-wiejskich) – także finansowe – by miały narzędzia finansowe do wsparcia (w postaci dożywiania, ulg, zakupu podręczników itp.) dla rodzin wielodzietnych – poza działaniami systemowymi*”.

Warto zaznaczyć, że dla posiadaczy kart **nie jest jasne dlaczego powstał podział na kartę lokalną i ogólnopolską**. Jest to dla nich zbędna formalność: muszą nosić i wyrabiać po dwie lub trzy karty na osobę w rodzinie oraz znać się dokładnie na miejscach, w których respektowana jest każda z nich. Dodatkowo pojawiają się głosy, że biurokracja wokół każdej z kart pochłania zbędne fundusze, które mogłyby być przeznaczone na ważniejsze cele. Zgłaszane były także problemy związane z nadmiernymi formalnościami koniecznymi do spełnienia przy wyrabianiu kart miejskich uwzględniających zniżki związane z posiadaniem KDR. Chcąc skorzystać ze zniżki rodzice muszą po raz kolejny dostarczać dokumenty poświadczające posiadanie dzieci. Jest to kłopotliwe, czasochłonne i w ich opinii stanowi zbędną formalność – powinno wystarczyć samo okazanie karty.

Oferta jest szeroka, ale powinno się dążyć do tego by w portfelu osoby z dużej rodziny znajdowała się jedna karta obejmująca cały zakres. W tym momencie mam ich trzy: karta poznańska, wielkopolska, ogólnokrajowa, co przy 5 osobach w rodzinie daje 15 kart. Do końca nie wiadomo, którą dany punkt honoruje, więc trzeba mieć przy sobie wszystkie. [Poznań]

Uważam, że powinny być karty uproszczone, zamiast trzynastu kart, które posiadamy, powinno być max 2 ponieważ to utrudnia funkcjonowanie na co dzień, zbyteczny ciężar i losowanie, która karta właściwa. [Kędzierzyn-Koźle]

⁸⁸ Jakie działania według Państwa powinny zostać podjęte w celu lepszego dostosowania ofert Karty Dużej Rodziny do potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych?

⁸⁹ W niektórych gminach programy są przeznaczone dla rodzin z czworgiem dzieci, a nie z trojgiem, jak w przypadku ogólnopolskiej KDR.

Super pomysłem byłoby tylko jedna karta – Polska karta dużej rodziny, ponieważ przy poruszaniu się po kraju w innych regionach częściej dostępne są zniżki z kart lokalnych. [Tomaszów Mazowiecki]

Dobrze byłoby gdyby ogólnopolska karta DR wspierała kartę lokalną, ponieważ pomimo posiadania obu kart nie mogliśmy skorzystać ze zniżki w sąsiedniej miejscowości, gdzie honorowano tylko lokalną dla tego miejsca kartę. [Radomsko]

Mieszkamy w małym mieście i w niektórych miejscach np. basen nie jest akceptowana KDR ogólnopolska, tylko lokalna, której nie posiadam, co wydaje mi się absurdalne, bo skoro mam ogólnopolską to uważam, że powinna być ona „ważniejsza”. [Radomsko]

Noszenie 2 kart dużej rodziny zwłaszcza przez dzieci wiąże się z dużymi niedogodnościami podczas używania. Powinna być jedna ogólnopolska karta! [Białystok]

Ogólnopolska KDR powinna zastąpić wszystkie miejskie karty i być honorowana w instytucjach, które honorują karty miejskie. Zdecydowanie więcej instytucji powinno przyłączyć się do programu. Zniżki powinny być także na opłaty za wodę, gaz, prąd itp. [Kędzierzyn-Koźle]

Partnerzy ogólnopolskiej KDR

W opinii NIK perspektywy rozwoju programu w niekorzystnym świetle stawia fakt, że opinie partnerów biznesowych dotyczące udziału w programie ogólnopolskiej KDR były raczej sceptyczne, gdyż większość z nich wskazywała, że przystąpienie do programu rozminęło się z oczekiwaniami, które dotyczyły przede wszystkim wzrostu liczby klientów oraz szerszej kampanii reklamowej promującej firmę, które przystąpiły do tego programu. Udział partnerów w programie nie wpłynął w zauważalny sposób na zainteresowanie ich ofertą, a tym samym nie przełożył się na wyniki sprzedaży.

W toku kontroli NIK zwróciła się do 722, tj. do ok 80% losowo wybranych partnerów ogólnopolskiej KDR z prośbą o wyrażenie opinii, uwag oraz ewentualnych sugestii odnoszących się do funkcjonowania firmy w Programie oraz udzielenia informacji w zakresie poniższych zagadnień. Odpowiedzi udzieliło 19% (134 firmy) partnerów m. in. podmioty prywatne, instytucje kultury, parki narodowe, ośrodki sportu, ogrody zoologiczne, PKP.

Wśród przesłanek, które skłoniły partnerów do przystąpienia do programu KDR wymieniano pomoc rodzinom wielodzietnym, często będącym w trudniejszej sytuacji życiowej, przyłączenie się prestiżowych działań wspieranych przez Prezydenta RP, pozyskanie nowych klientów, promocja medialna zachęcająca do przystąpienia do programu. Poniżej przedstawiono kilka odpowiedzi dotyczących przesłanek przystąpienia do programu partnerów z kategorii kultura, mieszkanie, transport, usługi, sport, rekreacja, turystyka.

Do przystąpienia do programu skłonił nas rozmach i zasięg programu oraz zainteresowanie rodzin wielodzietnych dostępem do kultury oraz obniżenie kosztu codziennego życia tych rodzin, gdzie wydatki na kulturę są niejednokrotnie na dalszym planie. [Wypowiedź pracownika muzeum]

Jako sieć marketów oferująca szeroki wybór materiałów budowlanych, wyposażenia wnętrz i ogrodów angażujemy się również w działalność społeczną poprzez wsparcie różnych inicjatyw. Dzięki włączeniu się w program KDR mamy możliwość dotarcia do szerszego grona odbiorców, czynimy nasze produkty bardziej dostępnymi dla ich kieszeni. [Podmiot prowadzący sklep z artykułami budowlanymi]

Spółka angażuje się w inicjatywy wspierające rodziny w Polsce (np. eventy z okazji Dnia Dziecka) oraz dostosowuje swoje usługi do tegoż segmentu. (...) Program KDR umożliwia zachęcenie rodzin wielodzietnych do podróżowania pociągami, stąd (...) jest to również szansa na pozyskanie dodatkowych pasażerów. [Wypowiedź pracownika PKP]

Z jednej strony chęć pomocy rodzinom wielodzietnym, z drugiej strony chęć odróżnienia swojej oferty od całej konkurencji i uzyskanie przewagi – byliśmy pierwszą pełną stomatologią w Warszawie, która zaoferowała zniżki pacjentom korzystającym z kart KDR. [Opinia właściciela gabinetu stomatologicznego]

Do przystąpienia do programu skłoniła mnie chęć pomocy innym, pomocy rodzinie. [Wypowiedź właściciela sklepu spożywczego]

Opinie dotyczące udziału w programie w zakresie spełnienia oczekiwań firmy jako partnera były podzielone. Jednak większość partnerów wskazywała, że **przystąpienie do programu rozminęło się z ich oczekiwaniami**.

Wprowadzenie projektu Karta Dużej Rodziny znacząco obciążyło budżet parku, ponieważ przychody zmniejszyły się o prawie 160 tys. złotych co w przyszłości może odbić się na realizacji zadań statutowych. [Opinia pracownika parku narodowego]

Rodziny wielodzietne korzystają z zajęć stałych (...), ale są to osoby, które także wcześniej były związane z naszą placówką. Niestety, program nie przyczynił się do pozyskania nowych odbiorców kultury. Przypuszczamy, że gdyby zniżki były dla instytucji refundowane, rabaty mogłyby być jeszcze atrakcyjniejsze i w ten sposób oferta kulturalna byłaby bardziej przystępna dla rodzin wielodzietnych. [Wypowiedź pracownika Gminnego Ośrodka Kultury]

Nie spełnia. Mieliśmy bardzo niewielu pacjentów korzystających z tego programu. [Opinia właściciela gabinetu stomatologicznego]

Niestety, oferta nasza, mimo promocji tańszej usługi zarówno przez nas, jak i administrację rządową, nie spotkała się z zainteresowaniem posiadaczy Karty. [Opinia pracownika muzeum]

Nasze oczekiwania dotyczyły przede wszystkim zwiększeniu liczby klientów. Niestety nie do końca jesteśmy usatysfakcjonowani. Liczba osób korzystających z Programu Karta Dużej Rodziny jest znikoma. Przystąpienie do Programu nie wpłynęło na zwiększenie klientów. (...) Liczyliśmy również na szerszą kampanię reklamową promującą firmę, które przystąpiły do Programu. [Wypowiedź właściciela placówki handlowej]

Zachętą dla potencjalnych partnerów mogłaby być przynajmniej częściowa rekompensata z budżetu państwa poniesionych kosztów, natomiast jako udogodnienie, zarówno dla rodzin jak i dla partnerów, sugerowano ujednoczenie systemu ulg i zniżek poprzez zastosowanie jednej ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. Odnosząc się do kwestii ewentualnej **modyfikacji programu Karta Dużej Rodziny w celu zachęty do większego udziału podmiotów zewnętrznych** oferujących zniżki wskazywano m.in.:

Zachęceniem dla partnerów, aby przystąpili do programu, może być częściowa rekompensata poniesionych kosztów z budżetu państwa. [Wypowiedź właściciela placówki usługowej]

Ujednoczenie samego programu KDR, zastosowanie jednej ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny bez wprowadzania lokalnych wersji KDR byłoby korzystniejsze i pozwoliłoby na uniknięcie wątpliwości co do ważności samych kart jak i związanych z nimi uprawnień i przywilejów zarówno dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny oraz Partnerów programu. [Wypowiedź właściciela sklepu z artykułami przemysłowymi]

Powinno być więcej kampanii społecznych dotyczących karty dużej rodziny, aby zwiększyć jej popularność i dostępność informacji o programie. [Wypowiedź pracownika parku narodowego]

Nie ma praktycznie żadnych powodów poza wizerunkowym by w tym programie uczestniczyć. Brak ulg finansowych i odpowiedniej promocji dla partnerów projektu. Praktycznie cały koszt ponosi partner uczestniczący w projekcie. [Wypowiedź pracownika firmy architektonicznej]

Lepsza promocja programu w mediach, gdyż niewiele osób wie o funkcjonowaniu tego programu. Lepsze oznakowanie podmiotów wspierających Kartę Dużej Rodziny. [Opinia właściciela gabinetu stomatologicznego]

Współpraca z podmiotami rządowymi w ramach zawartej umowy została oceniona przez partnerów pozytywnie do czasu zawarcia umowy. Kończy się ona jednak na etapie podpisania umowy.

Współpraca z podmiotami rządowymi w tym programie jest w zasadzie, jak i w trakcie jego trwania żadna. Kontakt miałem wyłącznie na etapie podpisywania umowy i uzgadniania warunków. Od tego czasu kontaktu z pracownikami odpowiadającymi za ten program z żadnego urzędu nie było. [Opinia pracownika księgarni]

Bezproblemowa przy zawarciu umowy, żadna w międzyczasie, tzn. od czasu zawarcia umowy. [Wypowiedź właściciela sklepu z art. odzieżowymi]

Nie ma żadnej współpracy. Przystąpiliśmy do tego programu i właściwie od tamtej pory nie mamy jakichkolwiek wiadomości na jego temat. [Wypowiedź właściciela gospodarstwa agroturystycznego]

Współpraca ta była intensywniejsza, gdy tworzono program. Obecnie, gdy Karta Dużej Rodziny została umocowana prawnie w Ustawie o ochronie przyrody, współpraca ta jest znikoma. [Opinia pracownika parku narodowego]

Współpraca bieżąca układała się dobrze, choć ostatecznie nie udało się po stronie MPiPS wykonać w przewidzianym Umową terminie jednego z zadań założonych na rok 2015, tj. opracowania materiału informacyjnego dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny prezentującego oferty wszystkich partnerów programu. [Wypowiedź pracownika PKP]

Nasza współpraca z podmiotami rządowymi dotycząca projektu KDR ograniczyła się jedynie do zawarcia umowy, proces ten trwał w naszej ocenie zbyt długo. [Opinia właściciela placówki handlowej]

W zakresie **zwympiarowania zainteresowania ofertą firmy** od momentu przystąpienia do programu KDR większość partnerów odpowiedziała, że udział w programie nie wpłynął w zauważalny sposób na zainteresowanie przedstawioną ofertą, a tym samym nie przełożył się na wyniki sprzedaży.

Udział w programie nie wpłynął w zauważalny sposób na wzrost frekwencji czy zwiększenie zainteresowania naszą ofertą. Przy ogólnej frekwencji w wszystkich naszych Oddziałów wynoszącej niemal 300 tysięcy osób zwiedzających i uczestniczących w lekcjach muzealnych i warsztatach liczba 1.410 nie jest może imponująca. [Wypowiedź pracownika placówki muzealnej]

Przystąpienie do programu Karta Dużej Rodziny nie wpłynęło na wzrost frekwencji. Umowa z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej z 16 czerwca 2014 r. została zawarta na rok. (...) Pomimo ogólnopolskiej i regionalnej akcji promocyjnej, liczba osób, legitymujących się Kartą, była niewielka – 261 osób. [Opinia z placówki muzealnej]

Po wprowadzeniu KDR nie zwiększyła się frekwencja na naszym obiekcie, w tym przedziale wejść rodzinnych. [Wypowiedź pracownika muzeum]

Przystąpienie do programu w żaden sposób nie wpłynęło na zainteresowanie ofertą. Obecnie posiadamy mniej osób zapisanych do przedszkola niż przed przystąpieniem do programu ale jest to spowodowane innymi czynnikami (m.in. demografia, wprowadzenie 6-latków do szkół, zubożenie społeczeństwa małych miast) niż udział w programie KDR. [Opinia pracownika przedszkola]

Specyficzna branża – nadzór budowlany, ilość zapytań i realizacji jest dokładnie taka sama, natomiast liczba odwiedzin strony internetowej wzrosła kilkukrotnie. [Wypowiedź pracownika z branży usług budowlanych]

Warto również przytoczyć **opinie rodziców dotyczące zachęty potencjalnych partnerów** do udziału w programie KDR.

Dużo jest w tej chwili prywatnych przedsiębiorców, którzy oferują różne rzeczy, rozrywkę itd. i oni nie mają obowiązku honorowania takiej karty, to jest tylko i wyłącznie ich dobra wola przez co tych zniżek atrakcyjnych nie ma tak dużo. [Puławy]

Niewiele firm przystąpiło. Należy uruchomić program zachęcający przedsiębiorców i firmy do udziału w programie. [Poznań]

Ulga dla instytucji i przedsiębiorców ze strony państwa za uczestnictwo. [Suwałki]

Zachęcanie przedsiębiorców do dawania zniżek, w jakiś sposób nagradzanie. [Łomża]

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przeprowadził Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny (koordynacja) oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Opolu.

Kontrolą objęto Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jako jednostkę odpowiedzialną za wdrożenie i koordynację zadań wynikających z ustawy o KDR. Kontrolą objęto również 18 miast, w których wprowadzono zarówno lokalną, jak i ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny. Łącznie skontrolowano 23 jednostki samorządowe (w 4 gminach zadania związane z realizacją zakresu przedmiotowego kontroli realizowano również poza Urzędem Miasta).

W ramach czynności kontrolnych w gminach przeprowadzono badania ankietowe wśród rodzin posiadających ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny. Zebrane informacje pozwoliły odpowiedzieć na pytania na ile uprawnienia wynikające z ogólnopolskiej KDR uzupełniają ofertę kart lokalnych oraz czy są zgodne z oczekiwaniami rodzin w zakresie ich wsparcia oraz jakie wymierne korzyści finansowe przyniosło wprowadzenie KDR. (Do rodzin wysłano 900 ankiet, do NIK wpłynęło 275, tj. 31%).

Uzupełniająco w 25 gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, posiadających rozwiązania w zakresie lokalnej KDR, NIK zasięgnęła informacji⁹⁰ dotyczących działań adresowanych do rodzin wielodzietnych, w tym wdrożenia zniżek/ulg wynikających z lokalnej Karty Dużej Rodziny oraz jej wykorzystywania przez rodziny wielodzietne (odpowiedzi udzieliło 21 gmin).

Zasięgnięto również informacji dotyczących wydatków poniesionych na realizację w 2015 r. ustawy o KDR w następujących resortach:

- Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kwoty ulgi do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego oraz liczby osób, które skorzystały z tych uprawnień na podstawie Karty Dużej Rodziny (art. 32 ustawy o KDR)⁹¹. Działania nakazujące monitorowanie wykorzystania limitu ww. wydatków oraz podejmowanie ewentualnych działań w przypadku ich zagrożenia określone zostały w art. 36 ust. 4 ustawy o KDR;
- Ministerstwie Środowiska w zakresie liczby członków rodzin wielodzietnych, według województw, od których nie pobrano opłat za wstęp do parków narodowych oraz łącznej kwoty wynikającej z tej ulgi (art. 33 ustawy o KDR)⁹²;
- Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w zakresie kwoty ulgi oraz liczby osób z rodzin wielodzietnych, które skorzystały ze ulgi w opłatach za wydanie dokumentów paszportowych (art. 34 ustawy o KDR)⁹³.

Na potrzeby kontroli TNS Polska przeprowadziła ogólnopolski sondaż opinii publicznej w zakresie przydatności ulg i zniżek wynikających z Karty Dużej Rodziny w kontekście potrzeb rodzin wielodzietnych. Badanie oceny polityki rodzinnej zostało zrealizowane na zlecenie NIK przez TNS Polska w dwóch etapach:

⁹⁰ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹¹ Na podstawie art. 4 ust. 4 pkt 5 i ust. 6 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

⁹² Na podstawie art. 12 ust. 7 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody.

⁹³ Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 ustawy o dokumentach paszportowych i część II ust. 1 kolumna 4 pkt 2 oraz ust. 21 kolumna 4 pkt 16 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

- Badanie jakościowe, w ramach którego zrealizowane zostały dwa wywiady grupowe z rodzicami posiadającymi ogólnopolskie i lokalne Karty Dużej Rodziny. W ramach grupy minimum trzy osoby posiadały ogólnopolską KDR oraz minimum trzy – lokalną KDR. Badania odbyły się w Warszawie oraz w Puławach (rekrutacja uczestników z pobliskich wsi) w dniach 9–10 listopada 2015 r.
- Badanie ilościowe, którym zostało objętych celowo dobranych 500 rodziców i opiekunów prawnych posiadających 3 i więcej dzieci do 18 roku życia lub 24 roku życia pod warunkiem, że jeszcze się uczą lub studiują. Przy doborze próby uwzględniono strukturę populacji rodzin wielodzietnych (według danych GUS) na terenie całego kraju. Badanie zostało przeprowadzone w dniach od 18 do 29 listopada 2015 r. za pośrednictwem ankiety Internetowej CAWI.

NIK zwróciła się do 722, tj. do ok 80% losowo wybranych partnerów ogólnopolskiej KDR z prośbą o wyrażenie opinii, uwag oraz ewentualnych sugestii odnoszących się do funkcjonowania w tym programie⁹⁴. Odpowiedzi udzieliło 19% (134 firmy) partnerów m. in. podmioty prywatne, instytucje kultury, parki narodowe, ośrodki sportu, ogrody zoologiczne, PKP. Skierowane zostały również zapytania do czterech podmiotów z branży energetycznej w sprawie możliwości wprowadzenia oferty dla rodzin wielodzietnych w formie ulg w opłatach za energię elektryczną dla rodzin wielodzietnych, a tym samym przystąpienie do programu Karta Dużej Rodziny oraz jakie czynniki zdecydowały o nieuwzględnieniu takiej oferty w dotychczasowych cennikach usług.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została rozpoczęta w dniu 24 sierpnia 2015 r. Do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała 23 wystąpienia pokontrolne⁹⁵. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 30 listopada 2015 r. Żaden z kierowników jednostek nie skorzystał z prawa złożenia zastrzeżeń.

W wystąpieniach przedstawiono łącznie 18 wniosków. W odpowiedziach na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 12 wniosków, a 6 jest w fazie realizacji. Z udzielonych przez adresatów wystąpień odpowiedzi wynika, iż podjęli oni działania zmierzające do wykorzystania ocen, uwag i wniosków NIK do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Najważniejsze wnioski dotyczyły:

1) Kierownicy jednostek samorządowych:

- Zapewnienia pełnej i rzetelnej weryfikacji uprawnień na etapie przyjmowania wniosków o wydanie ogólnopolskiej KDR oraz załączanych dokumentów.
- Dokumentowania czynności sprawdzających przedkładanej dokumentacji osób ubiegających się o wydanie ogólnopolskiej KDR.
- Wykorzystywania danych i informacji będących w dyspozycji urzędów gmin przy ustalaniu prawa do posiadania KDR oraz sporządzanie i uwierzytelnianie kopii przedstawionych dokumentów.
- Zapewnienia wykonywania zadań wynikających z ustawy o Karcie Dużej Rodziny przez osoby posiadające stosowne upoważnienie.
- Nadawania pracownikom realizującym zadania z zakresu KDR upoważnień do przetwarzania danych osobowych w zakresie adekwatnym do wykonywania zadań.

⁹⁴ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

⁹⁵ Jak wyżej – art. 60 ust. 1.

- Terminowego składania przez gminy sprawozdań z realizacji zadań określonych w ustawie o KDR.
- Rozważenia możliwości przeprowadzenia badania stopnia satysfakcji mieszkańców z funkcjonowania lokalnych programów dla rodzi wielodzietnych oraz badania ich preferencji w zakresie poszerzenia katalogu prywatnych podmiotów biorących udział w takich projektach.
- Podejmowania działań mających na celu ewaluację przydatności zniżek/ulg w ramach KDR, w tym rozważenie możliwości przeprowadzania cyklicznych badań stopnia satysfakcji rodzin wielodzietnych z podejmowanych na ich rzecz działań.
- Przygotowania i uchwalenia znowelizowanej strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającej działania na rzecz rodzin wielodzietnych.

2) Minister Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny:

- Stworzenie ram dla oceny skuteczności i efektywności Karty Dużej Rodziny poprzez:
 - Zmianę mierników w budżecie zadaniowym na lata następne lub przyjęcie dodatkowych mierników poza budżetem zadaniowym, umożliwiającym Ministrowi ocenę skuteczności i efektywności.
 - Przeprowadzenie analiz potrzeb rodzin wielodzietnych z punktu widzenia zapewnienia skuteczności i efektywności wprowadzanych ulg/zniżek w kontekście złożonych celów tego instrumentu.
- Pełne monitorowanie wydatków budżetu państwa ponoszonych na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny w kontekście korzyści finansowych uzyskanych przez rodziny wielodzietne.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Jednostka kontrolowana
1	2	3
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
		Urząd Miejski w Radomiu
		Urząd Miasta Ciechanów
		Urząd Miasta Siedlce
2.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Miejski w Białymstoku
		Urząd Miejski w Łomży
		Urząd Miejski w Suwałkach
3.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miejski w Bielsku-Białej
		Urząd Miasta Częstochowy
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie
		Urząd Miejski w Zabrze
4.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku
		Urząd Miasta Tomaszów Mazowiecki
5.	Delegatura w Opolu	Urząd Miejski w Głucholazach
		Urząd Miasta Kędzierzyna-Koźła
		Urząd Miasta Opola
6.	Delegatura w Poznaniu	Urząd Miasta Piły
		Urząd Miejski w Rawiczu
		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rawiczu
		Urząd Miasta Poznania
		Poznańskie Centrum Świadczeń

Wydatki gmin objętych kontrolą z tytułu finansowania lokalnych KDR

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.			2014 r.			I półrocze 2015 r.		
		plan w tys. zł	wykonanie w tys. zł	% wydatków na KDR w wydatkach ogółem	plan w tys. zł	wykonanie w tys. zł	% wydatków na KDR w wydatkach ogółem	plan w tys. zł	wykonanie w tys. zł	% wydatków na KDR w wydatkach ogółem
1.	Białystok	48	48	0,003	64	64	0,004	63	63	0,0009
2.	Bielsko Biała	25	22	0,003	22	22	0,0029	22	8	0,0023
3.	Ciechanów	0	0	0	20	10,1	0,01	20	1,9	0,01
4.	Częstochowa	9,7	2,5	0,00026	0	0	0	0	0	0
5.	Głucholazy	30	10	0,02	30	32,1	0,04	151,5	48,1	0,12
6.	Kędzierzyn-Koźle	0	0	0	0	2,1	0,001	0	2,3	0,002
7.	Łomża	8,5	7,71	0,0028	40	13,79	0,0043	5	0,3	0,0002
8.	Opole	0	0	0	0	208,04	0,092	0	173,61	0,178
9.	Piła	0	0	0	25	25	0,009	10	10	0,0036
10.	Piotrków Tryb.	95	70,9	0,02	158,5	151,5	0,04	191,5	71,4	0,04
11.	Poznań	50	40,9	0,00005	8,9	8,8	0,00003	3,9	0,4	0,00008
12.	Radom	0	0	0	34,6	33,7	0,003	29,9	2,6	0,0006
13.	Radomsko	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14.	Rawicz	0	0	0	5	5	0,0062	1,5	1,5	0,0042
15.	Siedlce	2,3	2,2	0,001	2,5	0,6	0,001	2,5	0,03	0,001
16.	Suwałki	4	4	0,13	1,1	0,96	0,03	4	0	0
17.	Tomaszów Maz.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18.	Zabrze	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Razem		272,5	208,21	0,18011	411,6	577,69	0,24343	504,8	383,14	0,36288

Wykaz najważniejszych aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, ze zm.).
7. Uchwała Rady nr 85 Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M.P. poz. 430).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. poz. 755, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu unieważnienia Karty Dużej Rodziny, wzorów graficznych oraz wzoru wniosku w sprawie przyznania Karty Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1954).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
9. Senacka Komisja Rodziny i Polityki Społecznej
10. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
11. Wojewodowie
12. Urzędy gminne



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Elżbieta Rafalska

BDG-V.0811.23.2016.RL

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2016 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 marca 2016 r., znak: KPS.410.005.00.2015 dotyczącej wyników kontroli pn. *Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa*, zwanej dalej Informacją, przekazuję następujące stanowisko:

Karta Dużej Rodziny, zwana dalej „KDR” jest potrzebnym instrumentem polityki rodzinnej, co potwierdza NIK w przedmiotowej Informacji. Inicjatywa wprowadzenia KDR oraz lokalnych kart dla rodzin wielodzietnych jest postrzegana przez rodziny wielodzietne pozytywnie, jako znak uznania ich roli w społeczeństwie. Oznacza to, że KDR została społecznie zaakceptowana i rodziny wielodzietne wyrażają chęć korzystania z niej. Wprowadzenie KDR ma na celu wspieranie rodzin wielodzietnych oraz popularyzowanie pozytywnego wizerunku modelu rodziny wielodzietnej. Jej długofalowym zadaniem jest wzmocnienie funkcji rodzin wielodzietnych oraz upowszechnianie modelu rodziny 3+, który może wspomóc odwrócić negatywne trendy demograficzne.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że wyniki kontroli NIK pokazują, iż niemal połowa osób posiadających KDR częściej korzysta z oferty sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej. Wszyscy zdajemy sobie sprawę jak ważną rolę w rozwoju człowieka, zwłaszcza młodego, pełni sport i kultura. Mając na uwadze potrzebę stałego rozwoju społeczeństwa – inwestowania w rozwój jego wiedzy i umiejętności – zasadne wydaje się zapewnienie rodzinom wielodzietnym, grupie mającej prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, instrumentu zwiększającego szanse rozwojowe.

KDR funkcjonuje niespełna dwa lata i jest pierwszym ogólnopolskim programem łączącym administrację publiczną z biznesem w celu wspierania rodzin wielodzietnych. Biorąc pod uwagę innowacyjny charakter programu oraz wciąż krótki okres jego funkcjonowania, program może nie zaspokajać wszystkich oczekiwań jego beneficjentów. Z tego powodu, oraz biorąc pod uwagę ustalenia kontroli NIK, należy podejmować działania mające na celu stały rozwój programu.

Odnosnie punktu 2- 2.2. „Synteza ustaleń kontroli”, w którym NIK stwierdza, że na etapie przygotowania projektów rozwiązań prawnych, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwany dalej „Ministrem” nie przeprowadził bezpośrednich badań wśród rodzin wielodzietnych, które umożliwiłyby zdiagnozowanie ich potrzeb oraz zaprojektowanie systemu ulg i zniżek optymalnego z punktu widzenia zakładanego ich celu wprowadzenia, tj. bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych, kreowania pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej oraz zwiększenia szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin, należy zaznaczyć, że w trakcie prac nad KDR Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwane dalej „Ministerstwem” przeprowadziło konsultacje z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi środowisko rodzin wielodzietnych. W znacznej mierze bazowano na doświadczeniach innych krajów, które wprowadziły karty dla rodzin wielodzietnych. W zakresie ulg w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego wzorowano się na Francji, Belgii i Hiszpanii. Dodatkowo, opierając się na doświadczeniach innych krajów, w których ulgi wprowadzone KDR dotyczą przede wszystkim zniżek na bilety wstępu do muzeów narodowych, obiektów sportowych, przy korzystaniu z zajęć w lokalnych ośrodkach kultury, obiektach sportowych, Ministerstwo podjęło działania mające w pierwszej kolejności doprowadzić do podpisania umów ws. udzielania uprawnień członkom rodzin wielodzietnych posiadającym KDR z podmiotami świadczącymi usługi w ww. obszarach.

Odnosnie punktu 6 – 2.2. „Synteza ustaleń kontroli”, w którym NIK wskazuje, że aż połowa beneficjentów nie czuje się należycie doinformowana i przyznaje, że nie zna szczegółowo oferty, należy zaznaczyć, że rodziny wielodzietne w celu poznania oferty KDR mogą korzystać z wykazu podmiotów honorujących KDR, który znajduje się na stronach Ministerstwa. Zgodnie z art. 14 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863 z późn zm.), zwanej dalej „ustawą”, wójt/burmistrz/prezydent miasta, przyznając KDR, informuje członka rodziny wielodzietnej o przysługujących mu uprawnieniach przez wskazanie strony internetowej, na której zamieszczony jest wykaz uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych posiadającym KDR.

NIK wskazuje, że uatrakcyjnieniu programu pomogłoby wypracowanie systemu zachęt dla partnerów uczestniczących w programie KDR. Uważa, że pewnym rozwiązaniem mogłoby być m.in. wprowadzenie ulgi podatkowej dla instytucji partycypujących finansowo z tytułu działań podejmowanych na rzecz rodzin wielodzietnych, a jej poziom powinien być skorelowany z wysokością oferowanej zniżki w kontekście oczekiwań rodzin.

Istotą KDR jest jak najmniejsze zaangażowanie środków budżetu państwa oraz zachęcenie podmiotów niepublicznych do partycypacji w finansowaniu uprawnień dla rodzin wielodzietnych. Z tego względu nie wprowadzono dla partnerów KDR rekompensaty poniesionych kosztów, a główną zachętą dla potencjalnych partnerów do przystępowania do Karty jest poprawa wizerunku. Skoncentrowanie się na wizerunkowych aspektach korzyści płynących z przystąpienia do KDR opiera się na coraz popularniejszej polityce społecznej odpowiedzialności biznesu.

NIK zwraca uwagę na potrzebę ujednoczenia systemu, najlepiej poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających korzystanie ze zniżek ogólnopolskich i lokalnych na podstawie jednej karty.

Minister za pomocą art. 28 ustawy wprowadził możliwość stosowania KDR jako dokumentu potwierdzającego prawo do korzystania z wprowadzonych w samorządzie na podstawie programu dla rodzin wielodzietnych uprawnień. Rozwiązanie to umożliwia stosowanie jednej Karty w przypadku korzystania ze zniżek ogólnopolskich i lokalnych, a także odciąża finansowo samorzady w zakresie produkcji KDR. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że samorzady jako samodzielne jednostki decydują o warunkach realizacji swoich programów, dlatego też do nich pozostaje decyzja o wyborze dokumentu, na podstawie którego będą honorowane zniżki.

Należy podkreślić także, że wprowadzenie obowiązku honorowania KDR przez partnerów programów samorządowych (obowiązku oznaczającego honorowanie przez podmiot KDR nie tylko mieszkańca danej gminy, ale wszystkich posiadaczy KDR w Polsce) mogłoby skutkować zniechęceniem się podmiotów do przystępowania do programów samorządowych z racji zbyt dużych kosztów finansowania uprawnień. Mogłoby to doprowadzić do zahamowania procesu wprowadzania samorządowych programów dla rodzin wielodzietnych w Polsce.

Odnosnie punktu 15 – 2.2. „Synteza ustaleń kontroli”, w którym sygnalizowana jest potrzeba jednej, rzetelnej i kompletnej bazy miejsc, w których honorowane są karty, należy zaznaczyć, że – mając na uwadze odrębność i autonomiczność ogólnopolskiej KDR

i samorządowych programów dla rodzin wielodzietnych – nie może istnieć ww. wspólna baza miejsc.

Zdaniem NIK niezbędne jest podjęcie działań na rzecz poprawienia oferty lokalnych programów KDR przez jednostki samorządowe.

Samorządy jako samodzielne jednostki mają prawo wprowadzać własne programy dla rodzin wielodzietnych na podstawie aktu prawa miejscowego oraz samodzielnie określać warunki ich realizacji. Za pomocą tych inicjatyw realizowana jest samorządowa polityka rodzinna, której adresatami są mieszkańcy danego samorządu. Minister wprowadzając do ustawy art. 27 ustanowił podstawę do uchwalania samorządowych programów dla rodzin wielodzietnych, jednakże nie sprawuje nad nimi kontroli. Samorządowe programy dla rodzin wielodzietnych są autonomicznymi inicjatywami wobec KDR, dlatego w świetle obowiązujących przepisów Minister może jedynie zachęcać samorządy do ustanawiania samorządowych programów dla rodzin wielodzietnych oraz rozwijania ich, czego dowodem jest przygotowany w 2015 r. przez Ministerstwo informator „Jak wprowadzić lokalną Kartę Dużej Rodziny” dostępny na stronie rodzina.gov.pl. Minister nie może ingerować w sposób realizacji programów samorządowych dla rodzin wielodzietnych.

Jednocześnie, w kontekście przedstawionych w Informacji NIK uwag i wniosków dotyczących:

- Przeprowadzenia ewaluacji obejmującej analizy stanowiącej podstawę dla podnoszenia efektywności wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia założonych w ustawie celów, dotyczących w szczególności bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych oraz zwiększenia szans rozwojowych i życiowych dzieci z tych rodzin w drugiej połowie 2016 r. w Ministerstwie zostanie przeprowadzona ewaluacja efektów projektu, co zostało zapisane w Ocenie Skutków Regulacji ustawy. Ministerstwo rozpoczęło współpracę z Centrum Badania Opinii Społecznej w celu ustalenia kształtu badania przeprowadzanego wśród rodzin wielodzietnych. Badanie, które miałyby być przeprowadzane na reprezentatywnej próbie pozwalałoby ekstrapolować wyniki na grupę docelową KDR. Na podstawie ww. badania prawdopodobnie będzie można ocenić efektywność KDR.
- Rozważenia możliwości dostosowania oferty do potrzeb rodzin wielodzietnych, ze szczególnym uwzględnieniem jej poszerzenia w segmencie produktów pochłaniających większość budżetu domowego, tj. głównie na wydatki ponoszone na zdrowie, zakup odzieży, edukację, żywność oraz na eksploatację mieszkania uprzejmie informuję, że KDR jest innowacyjnym projektem angażującym sektor prywatny (funkcjonuje dopiero od połowy

2014 r.). Jako taki wymaga podejmowania stałych działań w celu pozyskiwania nowych partnerów. W celu rozwijania KDR od kwietnia 2016 r. planowane są akcje mailingowe skierowane do ponad 10000 potencjalnych partnerów KDR. Wiadomość przesłana do potencjalnego partnera będzie zawierać zaproszenie do przystąpienia do KDR oraz prezentację korzyści płynących z partnerstwa w ramach Karty.

- Konieczności poprawy polityki informacyjnej w zakresie programu KDR informuję, że działania podjęte na poziomie Ministerstwa były adekwatne i wystarczające, spełniając tym samym wymogi akcji informacyjnych, skierowanych do szerokiej grupy potencjalnych odbiorców.

Na stronach Ministerstwa znajduje się specjalna zakładka poświęcona KDR, przekierowująca zainteresowanego odbiorcę na stronę <https://rodzina.gov.pl/duza-rodzina>, gdzie w przystępny sposób zostały przedstawione m.in. podstawy programu oraz lista partnerów w nim uczestniczących. Podobne informacje zostały także zamieszczone na rządowej stronie www.obywatel.gov.pl. Pozwalają one na zapoznanie się ze szczegółami, jak również zawierają praktyczne wskazówki, w jaki sposób uzyskać KDR wskazując, że każda rodzina wielodzietna może starać się o kartę w swoim miejscu zamieszkania.

Na stronach Ministerstwa zamieszczono poradnik dla samorządowców „Jak wprowadzić Kartę Dużej Rodziny?”, publikowano cykl materiałów informacyjnych pod wspólnym tytułem „Poznaj Kartę Dużej Rodziny”, zakończony czatem z ekspertem na profilu Babyonline.pl na Facebooku.

W latach 2014-2015 przeprowadzono kampanie informacyjne w mediach, obejmujące publikację materiałów informacyjnych w prasie ogólnopolskiej („Rzeczpospolita”, „wSieci”, „Do Rzeczy”, „Gość Niedzielny”) i regionalnej (Polska Metropolia Warszawska, Dziennik Polski) oraz telewizyjne spoty reklamowe, koncentrując się na wyjaśnieniu celu programu oraz przedstawieniu korzyści dla potencjalnych jego beneficjentów. W tym czasie została również uruchomiona specjalna infolinia dla zainteresowanych.

Informacje o każdym wydarzeniu związanym z programem KDR: podpisywanie kolejnych umów z partnerami, relacja z Kongresu KDR, czy też informacja o możliwości wyszukiwania partnerów KDR poprzez wygodną stronę mobilną, były zamieszczane na stronie internetowej Ministerstwa.

Zadbano także o graficzną identyfikację programu (logo), która w sposób wizualny (wzrokowy) odnosiłaby się i byłaby kojarzona z KDR przez odbiorców.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, Ministerstwo przy wykorzystaniu wielu działań informacyjnych, przygotowało solidne podstawy do wdrożenia programu KDR.

Ponadto, na stronie nr 39 Informacji w pierwszym akapicie (wiersze 8 – 9) znajduje się sformułowanie, że „Miernik dotyczący liczby wydanych Kart jest jedynym wskaźnikiem efektywności programu”. Kontrola opierała się na danych sprawozdawczych dotyczących roku 2015, nie uwzględniono zatem danych zawartych w materiałach planistycznych, które MRPiPS przygotowało na potrzeby budżetu zadaniowego na 2016 r. W budżecie zadaniowym na 2016 r. przyjęto bowiem dodatkowo miernik „liczba umów zawartych z nowymi podmiotami w ramach Karty Dużej Rodziny” z wartością bazową 450 (za 2014 r.) i docelową na 2016 r. – 400. Miernik ten został zgłoszony do budżetu zadaniowego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

MINISTER
Elżbieta Rafalska
Elżbieta Rafalska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPS.410.005.00.2015

Warszawa, 11 kwietnia 2016 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 kwietnia 2016 r. do informacji o wynikach kontroli pn. *Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa.*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do zajętego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stanowiska do wspomnianej informacji.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które nie kwestionuje ustaleń oraz ocen i uwag zawartych w przedmiotowej informacji. Przedstawione w nich uwagi mają – zdaniem NIK – charakter dodatkowych informacji i wyjaśnień, potwierdzających ustalenia kontroli.

Wnioski zawarte w informacji zostały oparte na niekwestionowanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustaleniach kontroli, dlatego NIK podtrzymuje je w całości. W opinii Najwyższej Izby Kontroli wdrożenie wskazanych działań umożliwi znacznie większe upowszechnienie Karty Dużej Rodziny, a przede wszystkim przyczyni się do skuteczniejszego wsparcia rodzin wielodzietnych.

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096)