



Warszawa, dnia 15 grudnia 2015 r.

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Elżbieta Rafalska

BDG-V.0811.13.2015.IM

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Kancelaria Ogólna
Wpłynęło

dnia 16.12.2015 godz.....
podpis.....

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Nawiązując do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 listopada 2015 r., znak: KPS.410.005.04.2015 P/15/045 dotyczącego kontroli pn. „Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa”, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwane dalej „MRPiPS”, przekazuje następujące informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Ad. 1a

MRPiPS dołoży wszelkich starań w trakcie prac nad formułowaniem celów i mierników do budżetu zadaniowego na 2017 r., aby dobrane cele i mierniki w jak największym stopniu odnosiły się do skuteczności i efektywności wdrażanych narzędzi (w tym Karty Dużej Rodziny). Należy jednak mieć na uwadze, że zasady sporządzania celów i mierników w budżecie zadaniowym podlegają rygorom wynikającym z przepisów prawa. Podstawą do sporządzania budżetu w układzie zadaniowym jest wydawane corocznie rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok następny. Ww. rozporządzenie precyzuje m.in. sposób definiowania mierników w budżecie zadaniowym. W latach poprzednich przepisy w nim zawarte utrudniały bądź uniemożliwiały pomiar efektywności i skuteczności z następujących powodów:

- a) dopuszczalne było stosowanie mierników, na które dysponent ma wpływ. W przypadku mierników odnoszących się do możliwości skorzystania przez beneficjentów z danej formy wsparcia dysponent rzadko ma wpływ na ich wartości, ponieważ skorzystanie ze wsparcia jest suwerenną decyzją poszczególnych beneficjentów i to oni mają ostateczny wpływ na wartości miernika,

- b) sprawozdawczość z wykonania tych mierników musiała być zgodna z terminami sprawozdawczości w myśl przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (koniec lutego następnego roku, a także konieczność złożenia sprawozdania półrocznego). Tymczasem w przypadku mierników, z wykonania, których dane są zbierane w skali całego kraju, rzadko istnieje możliwość zebrania danych w takim terminie, jeśli mają one odnosić się do efektywności i skuteczności działań,
- c) mierniki zastosowane w budżecie zadaniowym powinny opierać się w miarę możliwości na już istniejącej sprawozdawczości, aby nie generować dodatkowych kosztów na potrzeby samego budżetu zadaniowego.

Ad. 1b

Wypracowanie mierników pozwalających na ocenę efektywności stopnia osiągniętych rezultatów oraz poziomu wpływu poszczególnych instrumentów polityki rodzinnej, w tym Karty Dużej Rodziny, na zakładane efekty oraz przeprowadzenia analizy potrzeb rodzin wielodzietnych nie będzie możliwe bez zabezpieczenia w budżecie MRPiPS środków finansowych na przeprowadzanie badań na rodzinach wielodzietnych. MRPiPS rozpoczęło prace nad wstępnym schematem badania realizowanego metodą PAPI (bezpośredni indywidualny wywiad kwestionariuszowy) lub CAPI (wywiad bezpośredni i ankieta przeprowadzane z respondentami przy użyciu laptopów lub palm-topów, zamiast tradycyjnych, „papierowych” kwestionariuszy), które miałyby odbywać się co roku na reprezentatywnej próbie umożliwiającej uogólnienie wyników dla wskazanej grupy docelowej. Założono, że badanie dotyczące Karty Dużej Rodziny byłoby jednym z modułów badania efektywności instrumentów polityki rodzinnej, a celem badania 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 korzystać oraz przedstawicieli jakich branż brakuje według nich w programie. Dodatkowo jednym z pytań byłaby prośba o oszacowanie kwoty oszczędności w domowym budżecie uzyskanej dzięki Kartce Dużej Rodziny. Koszt badania poświęconego efektywności instrumentów polityki rodzinnej (świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, Karty Dużej Rodziny, instytucji opieki nad dziećmi do lat 3) ze wstępnych szacunków kształtowałby się na poziomie ok. 700 tys. zł. Ww. kwotę oszacowano na podstawie informacji o kosztach badań realizowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Tymczasem, pomimo zgłoszonego zapotrzebowania, w trakcie prac nad budżetem państwa na 2016 r., ww. środki nie zostały uwzględnione.

Ad. 2

MRPiPS na bieżąco monitoruje wydatki budżetu państwa na realizację ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r., poz. 1863), zwanej dalej „ustawą” przez gminy, urzędy wojewódzkie oraz podmiot odpowiedzialny za produkcję blankietów Kart, personalizację i dystrybucję Kart. Dodatkowo, w związku z art. 36 ust. 4 ustawy nakładającym na ministra właściwego ds. transportu obowiązek monitorowania wykorzystania limitu wydatków dotacji przedmiotowej na sfinansowanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów rodziców i małżonków rodziców, będących członkami rodzin. MRPiPS kwartalnie występuje do ministra właściwego ds. transportu z prośbą o przekazanie informacji o wydatkach budżetu państwa na ww. ulgi ustawowe oraz liczbie osób, które skorzystały z uprawnień. Biorąc pod uwagę, że uprawnienia dla członków rodzin wielodzietnych w rozumieniu ustawy, wynikające ze zmienionych ustaw: o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 j.t.) i o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 268 j.t.) nie powodują wydatków budżetu państwa, lecz zmniejszenie przychodów, MRPiPS nie występowało z prośbą o udzielenie informacji na temat realizacji powyższych przepisów ustawowych. Dodatkowo w związku z faktem, że wydatki na realizację tzw. zadań paszportowych ponoszone z budżetu państwa w części 42 - „Sprawy wewnętrzne” w ramach limitu przyznawanego Centrum Personalizacji Dokumentów pomniejszają dochody osiągane w części 85 - „Budżety wojewodów”, wystąpienie do ministra właściwego ds. wewnętrznych z prośbą o przekazanie informacji o liczbie paszportów wydanych członkom rodzin wielodzietnych oraz wysokości ubytku dochodów państwa z tytułu ww. ulgi, będzie możliwe na etapie sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu państwa. W tym samym czasie MRPiPS planuje wystąpić do ministra właściwego ds. środowiska o przekazanie informacji na temat realizacji przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie ulgowych wejść do parków narodowych dla członków rodzin wielodzietnych.

Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że pełna identyfikacja wydatków budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na działania skierowane do rodzin wielodzietnych będzie możliwa dopiero po utworzeniu rozdziału w klasyfikacji budżetowej, o co Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystąpił pismem skierowanym do Ministra Finansów w dniu 25 listopada 2015 r. (znak: DSR-V.073.8.2015.KG/AJ).

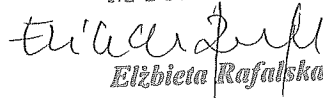
Ponadto, MRPiPS monitoruje w okresach półrocznych liczbę samorządów, które wprowadziły programy lokalne dla rodzin wielodzietnych. W trakcie prac nad kształtem rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, a następnie ustawy o Karcie Dużej Rodziny przeprowadziło analizy w zakresie poziomu zniżek, liczby członków rodziny od której obowiązują ulgi (mogą być dedykowane dla rodzin z 3 i większą liczbą dzieci albo

począwszy od rodzin z 4 i większą liczbą dzieci), a także rodzaju usług, których dotyczą te rozwiązania. Struktura partnerów lokalnych programów wciąż pozostaje stosunkowo zbliżona do struktury partnerów rządowej inicjatywy. Partnerzy Karty Dużej Rodziny prowadzą działalność w różnych branżach. W programach ogólnopolskich, według informacji uzyskanych w październiku 2015 r., największy udział stanowiły podmioty działające w następujących obszarach: sport, rekreacja i turystyka (21%), usługi (17%), kultura (16%) oraz edukacji (15%). W programach lokalnych według stanu na dzień 18 lutego 2015 r. największy udział mają podmioty świadczące usługi w zakresie sportu i rekreacji (12%), kultury (11%), edukacji (8%) i usług (8%). W trakcie prac nad oceną ex-post ustawy, planuje się pogłębienie analiz rozwiązań lokalnych w zakresie korzyści jakie otrzymują rodziny wielodzietne na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

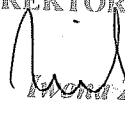
W celu identyfikacji korzyści finansowych uzyskanych przez rodziny wielodzietne w ramach rządowej inicjatywy, planuje się z jednej strony przeprowadzenie bardziej pogłębionych analiz ofert podmiotów zgłaszających się do udziału w programie w ramach formularza oceny ofert, a zwłaszcza informacji o wpływie 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. Przy czym należy podkreślić, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy umowa o udzielanie uprawnień członkom rodzin wielodzietnych określa w szczególności: strony umowy, uprawnienia przysługujące na podstawie Karty, zasady i warunki rozwiązania umowy oraz okres na jaki jest zawierana umowa, natomiast nie narzuca obowiązku prowadzenia sprawozdawczości w zakresie udzielanych przez nich uprawnień. Biorąc zatem pod uwagę, że gromadzenie i przetwarzanie informacji na temat liczby osób korzystających z przyznanych uprawnień oraz kosztów zawartych umów jest dobrowolna, możliwe jest jedynie oszacowanie na podstawie udzielonych odpowiedzi oraz liczby podmiotów w poszczególnych branżach, skali korzyści oferowanych przez podmioty publiczne i niepubliczne biorące udział w programie.

Podsumowując, powyższe działania przełożą się na zakres oceny ex-post, planowanej do przeprowadzenia w drugiej połowie 2016 r., a tym samym do ustalenia, które z działań są najbardziej efektywne i oczekiwane przez rodziny wielodzietne.

MINISTER


Elżbieta Rafalska

DYREKTOR GENERALNY

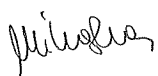

Iwona Zamojska

DYREKTOR
Departamentu Analiz
Ekonomicznych i Prognoz


Katarzyna Sarzalska

Dyrektor
Departamentu Polityki Rodzinnej


Olgierd Podgórski


Lewant