



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

KPS.410.3.1.2024

Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 1/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 stycznia 2025 r. oraz uwzględniające sprostowanie oczywistych pisarskich z dnia 23 października 2024 r.

P/24/034 Program aktywizacyjny dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ¹ , ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.³. 2. Dorota Bojemska, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i ogłoszenie konkursu „Razem Możemy Więcej”. 2. Realizacja konkursu. 3. Nadzór nad realizowanymi projektami, prawidłowość wydatkowanych środków oraz osiągnięte efekty.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2023 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	1. Natalia Lubińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/41/2024 z 6 maja 2024 r. 2. Sylwia Płuszevska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/40/2024 z 6 maja 2024 r. 3. Michał Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2024 z 6 maja 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-3)

¹ Do 15 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

² Dalej: Ministerstwo lub MRPIPS.

³ Dalej: ówczesna Minister.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie oraz realizację przez Ministerstwo konkursu ofert „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022-2023”⁶.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonanie wiarygodnej oceny osiągnięcia celu głównego Resortowego Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022-2025⁷, z uwagi na nieokreślenie w powyższym programie kierunkowych wskaźników rezultatu dotowanych działań. Zdaniem NIK, doprowadziło to do uzyskania nieprawidłowego obrazu działań aktywizujących oraz integracyjnych. W związku z powyższym, nie można uzyskać miarodajnej informacji o efektach wydatkowanych środków publicznych oraz rezultatach podejmowanych działań z punktu widzenia ich skuteczności, efektywności, a także potrzeb oraz oczekiwań beneficjentów zrealizowanych projektów. Dla pełnej oceny skuteczności stosowania tej formy pomocy konieczne jest monitorowanie losów beneficjentów po zakończeniu udziału w poszczególnych projektach tak, aby w przyszłych tego typu działaniach możliwe było rzetelne dokonanie oceny trwałości ich oddziaływania. Powyższe okoliczności uniemożliwiły dokonanie przez NIK oceny faktycznej skuteczności realizacji projektów w ramach konkursu ofert RMW, na które według stanu na sierpień 2024 r. Ministerstwo wydatkowało łącznie 97 746,2 tys. zł.

Konkurs ofert RMW został ogłoszony z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸ ze względu na fakt, że ogłoszenie nie zawierało terminów rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz ogłoszenia jego wyników. Stwierdzono również, że sposób oceny wszystkich ofert konkursowych, które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszony konkurs ofert RMW, był niezgodny z postanowieniami zarządzenia nr 15 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie powołania zespołu do oceny ofert w ramach konkursu ofert pod nazwą „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2023”⁹. Powyższe wraz z faktem niesporządzania uzasadnień dla przyznanej punktacji w ramach przyjętych kryteriów merytorycznych, w istotny sposób obniżyło transparentność procesu wyłaniania podmiotów, którym zostały udzielone dotacje.

W badanej próbie 26 projektów dotowanych na łączną kwotę 25 037,6 tys. zł stwierdzono, że 14 projektów dotowanych na kwotę 12 381,4 tys. zł (49,5% badania NIK) rozpatrzono pozytywnie na etapie oceny formalnej pomimo tego, że nie spełniały wszystkich wymagań w tym zakresie. W pięciu z 26 przypadków, dotacje przekazano podmiotom, które złożyły ofertę konkursową po terminie na ich złożenie, wskazanym w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW. Ponadto tylko w przypadku 8,0% (ze wszystkich 112 dotowanych projektów) dochowano terminu zatwierdzenia rozliczenia dotacji, określonego w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

Podkreślenia wymaga również fakt, że nadzór sprawowany przez ówczesną Minister, w latach 2022-2023, nad realizowanymi projektami ograniczył się jedynie do bieżących spotkań online z realizatorami projektów oraz przeprowadzenia łącznie 30 wizyt monitorujących w miejscu realizacji projektów spośród 112 dotowanych działań.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: konkurs ofert RMW.

⁷ Dalej: program RMW.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁹ Dz. Urz. MRIPS. poz. 15; dalej: zarządzenie w sprawie powołania zespołu.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ufp.

Ministerstwo nie przeprowadzało kontroli podmiotów dotowanych w ramach konkursu ofert RMW w okresie ich realizacji lub po ich zakończeniu.

Zdaniem NIK, na podkreślenie zasługuje fakt podjęcia przez ówczesną Minister szybką decyzję w odpowiedzi na sytuację wywołaną wybuchem wojny w Ukrainie. W rezultacie niezwłocznej reakcji ówczesnego kierownika jednostki na przybycie dużej liczby uchodźców, konkurs ofert RMW został ogłoszony już kolejnego dnia po rozpoczęciu agresji rosyjskiej. Nie zmienia to jednak oceny ogólnej kontrolowanych zagadnień ze względu na charakter oraz skalę stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i ogłoszenie konkursu „Razem Możemy Więcej”

1.1. Przygotowanie konkursu ofert RMW

Opis stanu faktycznego

1. Departament Rynku Pracy¹² (jako wiodący) oraz Departament Pomocy i Integracji Społecznej¹³ (jako wspomagający merytorycznie) w Ministerstwie, odpowiadały za przygotowanie, przeprowadzenie oraz koordynację konkursu ofert RMW, ogłoszonego na podstawie programu RMW¹⁴. Działania w powyższym zakresie prowadzono na podstawie znowelizowanej ustawy o promocji zatrudnienia, która zapewniła ministrowi właściwemu ds. pracy możliwość opracowania resortowego programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców. Dyrektor DRP wyjaśniła, że polecenie opracowania programu RMW oraz przygotowania na jego podstawie konkursu ofert, przekazała ustnie kierownictwu DRP oraz Departamentu Prawnego Ministerstwa¹⁵, ówczesna Minister. DRP wyznaczono jako wiodący w pracach nad konkursem ofert RMW oraz programem RMW, z uwagi na jego właściwość, obejmującą m.in. politykę migracji zarobkowych.

Żałożenia programu RMW przygotowało łącznie 13 osób, tj. ówczesna Minister, ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Ministra¹⁶, ówczesny Sekretarz Stanu, któremu podlegał DRP, ówczesna Dyrektor Generalna, Dyrektor DRP, II Zastępca Dyrektora DRP wyznaczony do pracy nad programem RMW¹⁷, pracownik DRP, Dyrektor DP, Zastępca Dyrektora DP, trzech pracowników DP, Dyrektor Departamentu Budżetu¹⁸. Prace nad programem RMW trwały siedem miesięcy. Dyrektor DRP zeznała, że Ministerstwo w sierpniu 2021 r., z uwagi na ewakuację obywateli Afganistanu w związku z wycofywaniem sił USA oraz NATO z ich kraju, rozpoczęło prace nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia, mające na celu m.in. umożliwienie realizacji programów aktywizacyjnych dla cudzoziemców ze środków Funduszu Pracy. Przepisy nowelizujące ustawę o promocji zatrudnienia weszły w życie 13 grudnia 2021 r.¹⁹. Natomiast wybuch wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. doprowadził do podjęcia przez ówczesną Minister decyzji o natychmiastowym uruchomieniu programu RMW 25 lutego 2022 r. finansowanego ze środków rezerwy Funduszu Pracy.

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: DRP.

¹³ Dalej: DIS.

¹⁴ Zgodnie z rozdziałem VII programu RMW.

¹⁵ Dalej: DP.

¹⁶ Dalej: BM.

¹⁷ Dalej: Zastępca Dyrektora DRP.

¹⁸ Dalej: DB.

¹⁹ Druk nr 1675 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli: tom I, str. 16, 81-82, 86-87, 245, 252-253)

2. Program RMW opracowano, a konkurs RMW ogłoszono na podstawie, odpowiednio: art. 62d ust. 1 oraz art. 62d ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Dyrektor DRP zeznała, że w Ministerstwie nie istniały jednolite zasady realizacji tego typu konkursów ofert, w związku z czym projekt dokumentacji konkursowej został przygotowany w oparciu o dokumentację konkursów/programów opracowanych oraz ogłoszonych przez inne departamenty Ministerstwa.

Celem głównym opracowanego programu RMW była aktywizacja zawodowa oraz integracja społeczna cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce.

(akta kontroli: tom I, str. 7, 10, 17, 253)

Ministerstwo nie konsultowało założeń programu RMW, ani opracowanej na jego podstawie dokumentacji konkursu ofert RMW z organami administracji rządowej. Ponadto nie prowadziło konsultacji społecznych przed ogłoszeniem konkursu RMW, a także nie zleciło przeprowadzenia analizy/ekspertyzy/badania/opracowania przez inne resorty/instytucje lub przez zewnętrznych ekspertów w obszarze rozpoznania potrzeb oraz liczby beneficjentów programu RMW.

Na podstawie opracowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁰ w 2021 r. dokumentu diagnostycznego pn. *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*²¹, określono liczbę cudzoziemców pracujących w Polsce na ponad 1000,0 tys. Natomiast zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na terenie kraju zidentyfikowano ok. 210 organizacji pozarządowych wskazujących pomoc uchodźcom, jako jeden z obszarów ich działalności statutowej²².

Zastępca Dyrektor DRP zeznał, że w sierpniu 2021 r. ewakuowano do Polski ok. 1,0 tys. obywateli Afganistanu. Wśród tej relatywnie niewielkiej grupy cudzoziemców dostrzeżono potrzebę kompleksowego wsparcia integracyjnego oraz aktywizacji zawodowej. Ponadto zaznaczył, że już w pierwotnych założeniach programu RMW zaproponowano promowanie składania ofert konkursowych skierowanych do obywateli Afganistanu, co utrzymano w ogłoszonym na jego podstawie konkursie ofert RMW²³. Wybuch wojny w Ukrainie w znaczący sposób wpłynął na rozszerzenie skali oraz charakteru pomocy dla cudzoziemców, a szacowane zapotrzebowanie na pomoc dla uchodźców z Ukrainy mieściło się od 1000,0 tys. osób do nawet 5000,0 tys. osób, bazując na danych Straży Granicznej – ok. 200,0 tys. osób przekraczających granicę w pierwszych dniach po wybuchu wojny w Ukrainie.

(akta kontroli: tom I, str. 4-16, 23-47, 222-226, 245-246, 352-353)

DRP zwrócił się, 7 lutego 2022 r.²⁴, do pięciu komórek organizacyjnych Ministerstwa, tj. Biura Kontroli i Audytu²⁵, DB, Departamentu Ekonomii Społecznej i Solidarnej²⁶ oraz Departamentu Funduszy²⁷, celem konsultacji dokumentacji dotyczącej programu RMW, w tym ogłoszenia o konkursie ofert RMW oraz regulaminu konkursu ofert

²⁰ Dalej: MSWiA.

²¹ <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego>.

²² Zgodnie z rozdziałem III programu RMW.

²³ W pkt 3 w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW wskazano, że dodatkowy atut zgłoszonych ofert konkursowych w pierwszej edycji programu RMW, stanowiło uwzględnienie grupy cudzoziemców, którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu lub znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji w związku z ewakuowaniem z obszarów objętych działaniami wojennymi w Ukrainie. Natomiast w pkt 3 w rozdziale VI w regulaminie RMW, zawarto kryteria strategiczne (w postaci premii punktowej w wysokości pięciu punktów), dotyczące narodowości beneficjentów konkursu RMW – objęcie wsparciem minimum 50% beneficjentów będących obywatelami Afganistanu (z ochroną międzynarodową), którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu lub będących obywatelami Ukrainy, którzy znaleźli się w Polsce w związku z prowadzonymi działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy i znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej.

²⁴ Znak: DRP-X.4030.11.2021.DM.

²⁵ Dalej: BKA.

²⁶ Dalej: DES.

²⁷ Dalej: DF.

„Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022-2023”²⁸. Zgłoszone uwagi dotyczyły m.in.:

- wskazania mierników, które powinny być osiągnięte przy realizacji programu RMW, aby po zakończeniu realizacji programu RMW umożliwić ocenę jego efektywności, zgodnie z zasadą wydatkowania środków publicznych²⁹;
- wyznaczenia ogólnych wskaźników dla poszczególnych priorytetów programu RMW, co pozwoliłoby na wskazanie osiągniętych efektów w sprawozdawczości z realizacji programu RMW, a tym samym pozwoliłoby określić jego efektywność³⁰;
- nieużywania zamiennie terminów „dotacja” oraz „dofinansowanie”³¹.

Opiniowanie dokumentacji dotyczącej programu RMW przeprowadzono również 21 lutego 2022 r. w ramach spotkania roboczego z zespołem zdrowia i polityki społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego³². KWRiST zgłosiła łącznie 58 uwag, które w większości (65,0%) zostały uwzględnione przez Ministerstwo. Zgłoszone uwagi dotyczyły m.in.: uszczegółowienia pojęć – cudzoziemiec/migrant/imigrant, uszczegółowienia pojęcia legalnego pobytu przez cudzoziemców w Polsce, wskazania minimalnego zakresu wskaźników mierzących efektywność dla całego programu RMW (np. liczba cudzoziemców objętych wsparciem w ramach danego zadania), a także uwag stylistycznych.

Zastępca Dyrektora DRP zeznał, że w jego opinii, jeżeli wojna w Ukrainie nie wybuchłaby 25 lutego 2022 r., to program RMW najprawdopodobniej byłby dłużej konsultowany na poziomie Ministerstwa, np. z DP czy z DB.

(akta kontroli: tom I, str. 246; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_2_zalaczniki / folder 3)

3. Ministerstwo nie przeprowadzało analiz uzasadniających ogłoszenie konkursu RMW. Decyzję o realizacji programu RMW w formie dodatkowego instrumentu aktywizacyjnego, podjęła ówczesna Minister, mając na celu wsparcie szeroko rozumianej aktywizacji zawodowej oraz społecznej integracji cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce.

W latach 2022-2023, wśród programów resortowych realizowanych przez Ministerstwo, jedynie program RMW dotyczył działań w obszarze wsparcia cudzoziemców/uchodźców. Program RMW nie powielał się również z działaniami realizowanymi w ramach innych programów rządowych, np. MSWiA (finansowanych ze środków programu krajowego na lata 2014-2020 Funduszu Azylu, Migracji i Integracji).

(akta kontroli: tom I, str. 99-100, 246, 353; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_5_zalaczniki)

4. Ogłoszenie o konkursie RMW nie zawierało dwóch elementów wymaganych ustawą o promocji zatrudnienia, tj. terminu rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz terminu ogłoszenia wyników konkursu ofert. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 17-22)

Termin na zwrot niewykorzystanej do końca roku budżetowej części dotacji udzielonej z budżetu państwa ze środków rezerwy Funduszu Pracy określony w regulaminie RMW był niezgodny z terminem określonym w art. 168 ust. 1 ufp. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 29)

²⁸ Dalej: regulamin RMW.

²⁹ BKA, znak: BKA-V.4030.1.2022.MP2.

³⁰ DES, znak: DES-I.082.1.2022.IKW.

³¹ DF, e-mail.

³² Dalej: KWRiST.

5. W pkt 5 ogłoszenia o konkursie ofert RMW, na realizację projektów zaplanowano 40 000,0 tys. zł. Dyrektor DRP zeznała, że pierwotnie liczba podmiotów zainteresowanych udziałem w konkursie ofert RMW była szacowana na nie więcej niż 100. W konsekwencji ponadprzeciętnego zainteresowania oferentów oraz dużej liczby projektów ocenionych pozytywnie, decyzją ówczesnej Minister, dwukrotnie zwiększono środki rezerwy Funduszu Pracy na realizację konkursu RMW – do 103 000,0 tys. zł³³, a następnie do 104 000,0 tys. zł³⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 19, 254; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 5)

6. W pkt 1-3 w rozdziale VI regulaminu RMW, określono kryteria oceny formalnej, merytorycznej oraz strategicznej ofert złożonych w ramach konkursu ofert RMW. Cztery precyzyjne kryteria oceny formalnej, dotyczące sposobu złożenia oferty, a także dwa kryteria oceny strategicznej, dotyczące narodowości beneficjentów konkursu ofert RMW (afgańska oraz ukraińska), nie naruszały zasady uczciwej konkurencji pomiędzy oferentami. Natomiast 10 kryteriów oceny merytorycznej z każdorazowo przypisanymi wagami, nie określało w sposób precyzyjny sposobu przyznawania punktacji w ramach poszczególnych kryteriów. Problematyka kryteriów merytorycznych znajduje się w opisie stwierdzonej nieprawidłowości nr 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w podobszarze 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 36-39)

7. Ministerstwo nie określiło wskaźników w programie RMW, w tym kierunkowych wskaźników rezultatu dla zadań w ramach programu RMW, realizowanych na podstawie przyjętych priorytetów, tj. pierwszy priorytet – aktywizacja zawodowa, drugi priorytet – integracja oraz aktywność społeczna. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 4-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zamieszczone 3 marca 2022 r. w Biuletynie Informacji Publicznej³⁵ Ministerstwa ogłoszenie o konkursie ofert RMW, nie zawierało dwóch obligatoryjnych elementów, tj. terminu rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz terminu ogłoszenia wyników konkursu ofert, co stanowiło naruszenie art. 62e ust. 1 pkt 6-7 ustawy o promocji zatrudnienia.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że w ogłoszeniu o konkursie RMW nie wskazano ww. terminów z uwagi na trudną do oszacowania skalę zainteresowania konkursem ofert RMW, mającą wpływ na czas oceny złożonych ofert konkursowych. Oba terminy były uzależnione od decyzji ówczesnej Minister.

(akta kontroli: tom I, str. 17-22, 122, 127)

2. W pkt 1 w rozdziale III regulaminu RMW określono, że środki rezerwy Funduszu Pracy udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 30 stycznia następnego roku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 168 ust. 1 ufp, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 181 ust. 3 ufp, podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia

³³ Notatka Dyrektor DRP do ówczesnej Minister z 12 maja 2022 r., znak: DRP-X.82.3.2022.DM.

³⁴ Notatka Dyrektor DRP do ówczesnej Minister z 24 maja 2022 r., znak: DRP-X.82.3.2022.DM.

³⁵ Dalej: BIP.

określonego w tych przepisach, z zastrzeżeniem art. 151 ust. 2 pkt 6 oraz terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 i 4a ufp.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DRP, wskazany w regulaminie RMW termin na zwrot dotacji ze środków rezerwy Funduszu Pracy, udzielonej z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego – do dnia 30 stycznia następnego roku, został zaproponowany przez DP. Uwaga DP związana była z faktem, że w projekcie o ogłoszeniu konkursu RMW, określono 30 dni od daty zakończenia realizacji zadania, jako termin zwrotu niewykorzystanych środków, tj. 30 stycznia następnego roku.

Zdaniem NIK, literalne wskazanie w art. 168 ust. 1 ufp, obligowało Ministerstwo do określenia terminu zgodnie z przywołanym przepisem prawa, tj. do 31 stycznia następnego roku. Ponadto DRP nie był zobowiązany do uwzględnienia wszystkich uwag zgłaszanych przez departamenty Ministerstwa.

(akta kontroli: tom I, str. 29, 122, 127; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_10_zalaczniki / folder 2)

3. W programie RMW nie określono jednoznacznych wskaźników, w tym kierunkowych wskaźników rezultatu, dla zadań zrealizowanych w ramach przyjętych dwóch obszarów priorytetowych, co uniemożliwiło realizatorom złożenie ofert konkursowych z tak zaplanowanymi działaniami, aby ich realizacja przyczyniała się do osiągnięcia celu głównego programu RMW. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

W rozdziale I programu RMW zdefiniowano pojęcie wskaźnika, jako określonego oraz mierzalnego rezultatu działań w projekcie do osiągnięcia przez realizatora, zgodnego z kierunkowymi wskaźnikami rezultatu dla zadań w ramach programu RMW. Natomiast w rozdziale VI programu RMW ograniczono się do wskazania, że zrealizowane projekty w ramach dwóch obszarów priorytetowych powinny wykazać liczbę cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, którzy zostali objęci działaniami oraz liczbę cudzoziemców, których sytuacja społeczno-ekonomiczna poprawiła się. Na potrzeby osiągnięcia powyższych, ogólnie określonych oraz pożądaných rezultatów programu RMW, poszczególni oferenci powinni określić szczegółowe, mierzalne oraz weryfikowalne wskaźniki dla działań w projekcie planowanych do osiągnięcia w trakcie jego trwania. Jednocześnie w programie RMW nie określono żadnych mierników.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że program RMW nie określał wartości docelowych dla liczby cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, którzy zostali objęci działaniami oraz liczby cudzoziemców, których sytuacja społeczno-ekonomiczna poprawiła się, ze względu na trudność oszacowania skali oraz skutków kryzysu, spowodowanego ówczesną sytuacją społeczno-polityczną w Polsce (kryzys wywołany pandemią wirusa SARS-CoV-2 oraz kryzys uchodźczy spowodowany wybuchem wojny w Ukrainie). Tym samym realizatorzy indywidualnie, dla każdego projektu, określali deklaratorywnie wskaźniki rezultatów, celem ich osiągnięcia. Dodatkowo przy rozliczaniu projektów pod uwagę brano wskaźniki określone przez realizatorów w poszczególnych ofertach konkursowych.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Jak wskazano w sekcji *Opis stanu faktycznego* w podobnym wystąpieniu pokontrolnego, zarówno komórki organizacyjne Ministerstwa, jak i KWRiST, biorące udział w konsultacjach programu RMW, zgłaszały uwagi dotyczące określenia wskaźników oraz mierników³⁶. Brak określenia ogólnych, konkretnych wskaźników, w tym

³⁶ Np. uzasadnienie do uwagi nr 34 KWRiST: zakładane rezultaty programu RMW wyrażone odpowiednimi wskaźnikami powinny być określone na etapie tworzenia programu RMW, nie zaś w trakcie jego realizacji. Ponadto dowolne określanie mierników przez realizatorów na etapie składania ofert konkursowych, budzi wątpliwości w zakresie ich oceny w kontekście zasady przejrzystości. Proponujemy wskazanie minimalnego zakresu

kierunkowych wskaźników rezultatu dla zadań zrealizowanych przez podmioty w ramach przyjętych dwóch obszarów priorytetowych, nie pozwala na prawidłowe monitorowanie stopnia realizacji programu RMW. Podkreślić należy, że aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy określony cel główny programu RMW został zrealizowany, to do każdego obszaru priorytetowego należało określić wskaźniki wraz ze stosownymi miernikami. Natomiast przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne oraz obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu, jaki miał być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych oraz w miarę dostępnych informacjach³⁷. Wykonanie celów oraz zadań należało zatem kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, przy zapewnieniu odpowiedniego systemu monitorowania realizacji określonych celów oraz zadań przez dotowane podmioty³⁸. Działania Ministerstwa w powyższym zakresie nie pozwoliły na zapewnienie porównywalności efektów osiąganych w ramach projektów dotowanych w konkursie ofert RMW.

(akta kontroli: tom I, str. 4-16, 149-151; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_2_zalaczniki / folder 3)

1.2. Ogłoszenie konkursu ofert RMW

Opis stanu
faktycznego

1. Informację o konkursie ofert RMW wraz z dokumentacją konkursową, opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa (w sekcji *Aktualności – Praca*) – 25 lutego 2022 r. Natomiast ogłoszenie o konkursie ofert RMW, opublikowano w BIP Ministerstwa – 3 marca 2022 r.

Zastępca Dyrektora DRP wyjaśnił, że DRP 25 lutego 2022 r. przygotował ogłoszenie o konkursie ofert oraz przekazał je do Departamentu Komunikacji i Promocji, który publikował tego typu informacje na stronie internetowej oraz w BIP Ministerstwa. Ponadto w regulaminie RMW nie określono, w jakim terminie ogłoszenie o konkursie ofert RMW powinno zostać zamieszczone we wskazanych miejscach. Nie ma też innych regulacji wskazujących, w jakim terminie należy dokonać ww. publikacji, a z uwagi na fakt, że informacja pojawiła się we wskazanych miejscach w ciągu 7 dni, należy uznać to za działanie niezwłoczne.

(akta kontroli: tom I, str. 17-22, 221)

Modyfikacji treści ogłoszenia konkursu ofert RMW dokonano po terminie składania ofert konkursowych, tj. 25 maja 2022 r., a dzień później (26 maja 2022 r.), zamieszczono na stronie internetowej oraz BIP Ministerstwa stosowne ogłoszenie o zmianie ogłoszenia o konkursie ofert RMW. Zmiany dotyczyły sposobu komunikacji z wybranymi oferentami oraz wydłużenia czasu na dostarczenie niezbędnej dokumentacji niezbędnej do zawarcia umów oraz rozpoczęcia realizacji zadań³⁹.

(akta kontroli: tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 5)

2. Czas od opublikowania w BIP Ministerstwa ogłoszenia o konkursie ofert RMW do momentu zakończenia składania ofert wynosił 18 dni. Termin na składanie ofert konkursowych był o 11 dni dłuższy od terminu określonego w art. 62e ust. 1 pkt 5

wskaźników mierzących efektywność programu RMW, agregowanych na poziom całego programu RMW (np. liczba cudzoziemców objętych wsparciem w ramach danego zadania). Dodatkowo w konkursie ofert należy przewidzieć mierniki wspólne dla wszystkich projektów lub zadań przewidzianych w tych projektach. Nieokreślenie podstawowych wskaźników mierzących efekty programu RMW, może spowodować sytuację, w której każdy z realizatorów określi własne mierniki (niepowtarzalne), które docelowo nie będą agregowane na poziomie całego programu RMW, a tym samym nie będzie możliwe określenie w jakim stopniu osiągnięto jego cele.

³⁷ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz. Urz. MF poz. 56.

³⁸ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

³⁹ Notatki Dyrektora DRP do ówczesnej Minister z 12 maja 2022 r., znak: DRP-X.82.3.2022.DM oraz z 24 maja 2022 r., znak: DRP-X.82.3.2022.DM

ustawy o promocji zatrudnienia, zgodnie z którym nie mógł być krótszy niż 7 dni od dnia ogłoszenia konkursu ofert.

(akta kontroli: tom I, str. 17-22)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie programu RMW oraz ogłoszenie przez Ministerstwo konkursu ofert w ramach tego programu. W programie RMW nie określono jednoznacznych wskaźników, w tym kierunkowych wskaźników rezultatu, dla projektów dotowanych w ramach przyjętych dwóch obszarów priorytetowych, pomimo uwag zgłaszanych przez inne komórki organizacyjne Ministerstwa czy KWRiST w procesie przeprowadzonych konsultacji. W konsekwencji zaniechania ze strony Ministerstwa we wskazanym zakresie, podmioty biorące udział w konkursie ofert RMW składały oferty konkursowe z niespójnymi względem siebie wskaźnikami rezultatu oraz przyjętymi do nich miernikami dla zaproponowanych działań projektowych. Ponadto regulamin RMW przygotowano w sposób nierzetelny, ponieważ naruszał przepisy ufp w zakresie terminu zwrotu środków z dotacji niewykorzystanych do końca roku budżetowego. Natomiast konkurs ofert RMW został ogłoszony z naruszeniem przepisów ustawy o promocji zatrudnienia ze względu na fakt, że w ogłoszeniu nie zawarto informacji o terminie rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz terminu ogłoszenia wyników konkursu ofert.

OBSZAR

2. Realizacja konkursu ofert RMW

2.1. Ocena złożonych w ramach konkursu ofert RMW

Opis stanu
faktycznego

1. W konkursie ofert RMW do 21 marca 2022 r. złożono 867 ofert konkursowych na łączną kwotę 979 586,4 tys. zł. Program RMW skierowano do:

- organizacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁰ – 440 złożonych ofert (50,7% ogółu ofert);
- instytucji rynku pracy, tj. podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o promocji zatrudnienia – 237 złożonych ofert (27,3% ogółu ofert);
- jednostek samorządu terytorialnego – 180 złożonych ofert (20,8% ogółu ofert);
- podmioty spoza katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia ofert w ramach konkursu ofert RMW – 10 złożonych ofert (1,2% ogółu ofert).

(akta kontroli: tom I, str. 9; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 10, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 9)

2. Zespół do oceny ofert⁴¹ został powołany przez ówczesną Minister zgodnie z art. 62e ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia oraz zgodnie z pkt 2 rozdziału VI regulaminu RMW w drodze zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

W skład zespołu wchodziło 17 członków, tj. przewodniczący – Dyrektor DRP; wiceprzewodniczący – Zastępca Dyrektora DRP oraz 15 przedstawicieli departamentów Ministerstwa: ośmiu DRP; dwóch DIS, dwóch DF, jeden DES; jeden Departamentu Pomocy Społecznej oraz jeden DB. Członków zespołu wyznaczyła Dyrektor DRP (jako przewodnicząca zespołu) w uzgodnieniu z dyrektorami właściwych departamentów Ministerstwa, co następnie zatwierdziła ówczesna Minister⁴². Podczas prac zespołu nie korzystano z pomocy ekspertów zewnętrznych.

Zgodnie z zakresami obowiązków 17 członków zespołu, 11 z nich wykonywało obowiązki służbowe w zakresie m.in.: prowadzenia analiz na potrzeby przygotowania

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.

⁴¹ Dalej: zespół.

⁴² Zgodnie z § 3 ust. 3-4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

projektów/programów/dokumentów strategicznych w zakresie migracji zarobkowych; przygotowanie/koordynowanie/monitorowanie programów w obszarze rynku pracy. Jednocześnie podczas rekrutacji wymagano od nich m.in.: wiedzy z zakresu znajomości ustawy o promocji zatrudnienia czy z zakresu integracji cudzoziemców na poziomie Unii Europejskiej lub w obszarze migracji zarobkowych. Natomiast żaden z 17 członków zespołu, nie dysponował doświadczeniem zawodowym (zdobytym w Ministerstwie) w pracach polegających na ocenie ofert konkursowych.

(akta kontroli: tom I, str. 36-37, 87, 343-346; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 8, KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / foldery 6, 8)

Dyrektor DRP (jako przewodnicząca zespołu) zaprosiła do udziału w pracach zespołu, z głosem doradczym⁴³, dodatkowych 38 pracowników Ministerstwa, zatrudnionych w: DRP – 10 pracowników, BDG – sześciu pracowników, DWF – czterech pracowników, DUS – trzech pracowników, BA – dwóch pracowników, DDP – dwóch pracowników, DES – dwóch pracowników, DP – dwóch pracowników, DPP – dwóch pracowników, DSZ – dwóch pracowników, BPD – jeden pracownik, DAE – jeden pracownik, Departamencie Pomocy Społecznej – jeden pracownik.

(akta kontroli: tom I, str. 87-88; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 8)

Ministerstwo nie przeprowadziło szkolenia z zakresu oceny ofert konkursowych dla członków zespołu oraz dodatkowych pracowników Ministerstwa z głosem doradczym. Dyrektor DRP wyjaśniła m.in, że na pierwszym spotkaniu zespołu, które odbyło się 5 kwietnia 2022 r.⁴⁴, wraz z Zastępcą Dyrektora DRP oraz sekretarzem zespołu, omówili kwestie związane z procesem oceny ofert konkursowych. Jednocześnie, w razie potrzeby, podczas kolejnych spotkań zespołu, każdorazowo odpowiadano na pytania dotyczące zarówno metodologii oceny, jak i trudności, które napotymano w trakcie dokonywania oceny ofert konkursowych.

(akta kontroli: tom I, str. 88, 240, 247; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_1 / folder 2)

3. W latach objętych kontrolą NIK, w Ministerstwie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące unikania konfliktów interesów⁴⁵. Członkowie zespołu, jak i inni pracownicy Ministerstwa biorący udział w pracach zespołu z głosem doradczym, złożyli oświadczenia o bezstronności oraz poufności danych⁴⁶ oraz oświadczenia o zapoznaniu się z klauzulą informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych w Ministerstwie⁴⁷.

Podczas prac zespołu, a w szczególności w trakcie analizy oraz oceny ofert konkursowych, nie wystąpiły przypadki zaistnienia konfliktu interesów. Do Ministerstwa nie wpłynęły też skargi kwestionujące obiektywizm członków zespołu, w szczególności dotyczące oceny ofert konkursowych.

(akta kontroli: tom I, str. 88; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / foldery 8-9)

4. W regulaminie RMW określono 10 kryteriów merytorycznych, w ramach których oferenci mogli zdobyć maksymalnie 53 punkty, tj.:

- wskazane w ofercie konkursowej działania są adekwatne do celu programu RMW oraz celu szczegółowego dla priorytetu (0-3 pkt);

⁴³ Zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

⁴⁴ Od godz. 13:00 do godz. 14:30 wzięły udział 44 osoby.

⁴⁵ Zarządzenie nr 23 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej polityki przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym, a następnie zarządzenie nr 31 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 1 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia polityki w zakresie przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym oraz zapobiegania konfliktowi interesów w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej.

⁴⁶ Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

⁴⁷ Zgodnie z § 4 ust. 4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

- wskazane w ofercie konkursowej działania są prawidłowo dobrane i adekwatne pod kątem zadania lub zadań wybranych przez oferenta w ramach konkretnego priorytetu (0-10 pkt);
- oferent planuje szeroki zakres lub kompleksowy rozwój usług i działań na rzecz uczestników, przy czym premiowana miała być szeroka gama rozwijanych usług i działań na rzecz uczestników, jak i skupienie projektu na kompleksowym rozwoju tylko jednej usługi lub działania (0-6 pkt);
- liczba zaangażowanych w projekcie uczestników (0-3 pkt), w tym: do 100 osób 1 pkt, do 300 osób 2 pkt i powyżej 300 osób 3 pkt;
- prawidłowość sporządzenia kosztorysu projektu (0-12 pkt), w tym:
 - spójność przedstawionej kalkulacji z opisem zadania oraz planem i harmonogramem (0-3 pkt);
 - celowość wydatków w odniesieniu do przedstawionego zakresu rzeczowego oraz planu i harmonogramu (0-3 pkt);
 - precyzyjność, brak błędów w sporządzonym kosztorysie (zwłaszcza rachunkowych, w jednostkach miary, itp.), wysokość stawek, uzasadnienie dla kosztów zamieszczonych w kosztorysie (0–3 pkt);
 - bezpośredni związek oszacowanych i zaplanowanych kosztów z realizacją projektu (0-3 pkt);
- prawidłowość sporządzonego planu i harmonogramu działań, w tym spójność zwłaszcza z kosztorysem i opisem działań oraz czytelność (0-3 pkt);
- dysponowanie przez oferenta odpowiednim potencjałem rzeczowym, w tym lokalowym, do realizacji działań zaplanowanych w projekcie (0-3 pkt);
- zaplanowanie przez oferenta partnerstwa lokalnego w projekcie (0-7 pkt), w tym:
 - zaplanowanie realizacji projektu z więcej niż dwoma partnerami lokalnymi lub więcej niż trzy wspólne działania z danym partnerem bądź partnerami (0-1 pkt);
 - partnerzy reprezentują sektor publicznych służb zatrudnienia lub pomocy i integracji społecznej (0-1 pkt);
 - przynajmniej jeden z partnerów należy do podmiotów publicznych prowadzących działalność w dziedzinie usług społecznych i aktywizacji zawodowej (0-1 pkt);
 - precyzyjne określenia przez oferenta celu/wartości dodanej w projekcie zawartego partnerstwa (0-2 pkt);
 - czytelny sposób określenia przez oferenta działań realizowanych w ramach partnerstwa (0-2 pkt);
- zapewnienie w projekcie wysokiego stopnia trwałości efektów po zakończeniu jego realizacji oraz czytelny opis sposobów zapewnienia tej trwałości (0-3 pkt);
- wpływ projektu na wzrost rozpoznawalności wsparcia udzielonego cudzoziemcom w środowisku lokalnym (0-3 pkt).

Maksymalnie oferenci mogli zdobyć 58 punktów, po osiągnięciu jednego z dwóch kryteriów strategicznych dotyczących objęcia wsparciem co najmniej 50% uczestników narodowości: ukraińskiej (a) lub afgańskiej (b).

(akta kontroli: tom I, str. 37-39)

Oceny przeprowadzane przez poszczególnych członków zespołu oraz dodatkowych pracowników Ministerstwa, dokumentowano z wykorzystaniem karty oceny, stanowiącej załącznik nr 3 do zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że przyjęty sposób przeprowadzenia oceny formalnej oraz merytorycznej nie spełniał warunków określonych w § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powoływania zespołu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Stwierdzono również, że z przeprowadzonej oceny merytorycznej,

nie sporządzano uzasadnień dla przyznanej punktacji. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 8, folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

5. W ramach konkursu ofert RMW łącznie zostało odrzuconych 769 ofert konkursowych, w tym 126 z powodu niespełnienia wymagań formalnych (16,4%), 17 z powodu złożenia po terminie 21 marca 2022 r. (2,2%) oraz 626 z powodu przyznania na etapie oceny merytorycznej poniżej 49 punktów, stanowiących minimum wśród ofert konkursowych, które zarekomendowano do finansowania (81,4%). Spośród oferentów, których projektów nie zarekomendowano do finansowania – 25 wystąpiło do Ministerstwa o przekazanie uzasadnienia bądź karty oceny. Ministerstwo w odpowiedziach każdorazowo przekazało informację o tej samej treści, wskazującą jedynie uzyskaną liczbę punktów, która nie mogła zakwalifikować danego projektu do finansowania – bez wskazania indywidualnego uzasadnienia dla odrzucenia danej oferty konkursowej, bądź bez przekazania karty oceny. Zgodnie z okazaną przez Ministerstwo dokumentacją, żaden z ww. 25 oferentów po otrzymaniu odpowiedzi nie prowadził już dodatkowej korespondencji w sprawie.

(akta kontroli: tom I, str. 353; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / foldery 6, 8, 10, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_1 / folder 3, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 9)

Badaniem NIK, w zakresie prawidłowości odrzucenia ofert z przyczyn formalnych, objęto dokumentację złożoną przez dziewięć podmiotów na łączną kwotę 8939,3 tys. zł⁴⁸. W każdym przypadku oferty konkursowe zostały odrzucone w sposób zgodny z zasadami konkursu ofert RMW z powodu niespełniania wymogów formalnych m.in.: ze względu na złożenie oferty konkursowej na niewłaściwym formularzu (załącznik nr 1 do regulaminu RMW), niezłączenie oferty do pisma przewodniego, czy niepełne wypełnienie kosztorysu zaplanowanego działania.

(akta kontroli: tom I, str. 81, 348; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_2_zalaczniki / folder 2)

Ministerstwo zawarło umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków rezerwy Funduszu Pracy na realizację projektu wybranego w konkursie RMW, ogłoszonego w ramach programu RMW⁴⁹ ze 112 (12,9% ogółu złożonych ofert konkursowych) realizatorami projektów w ramach konkursu ofert RMW, w łącznej wysokości 102 022,3 tys. zł. Najniższa wartość udzielonej dotacji wynosiła 300,0 tys. zł, a najwyższa 1300,0 tys. zł, przy średniej kwocie dotacji wynoszącej 909,1 tys. zł.

Dwa ze 112 dotowanych projektów, otrzymały punkty w ramach kryterium oceny strategicznej dotyczącego narodowości beneficjentów konkursu ofert RMW polegającego na objęciu wsparciem min. 50% obywateli Afganistanu (z ochroną międzynarodową), którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu. Ministerstwo nie dysponowało jednak danymi dotyczącymi liczby Afgańczyków objętych wsparciem w obu dotowanych działaniach.

(tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 10, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 9)

Badaniem NIK, w zakresie prawidłowości dokonania przez zespół oceny formalnej oraz merytorycznej, objęto próbę 26 ofert konkursowych oraz realizowanych na ich podstawie projektów (łączna kwota dofinansowania w ramach zawartych umów wynosiła 25 037,6 tys. zł, tj. 24,6% wartości wszystkich umów zawartych w ramach

⁴⁸ Łączna wartość sześciu ofert objętych badaniem, ponieważ kolejne trzy podmioty, nie załączyły oferty konkursowej lub w ofercie konkursowej nie wskazały kwoty.

⁴⁹ Dalej: umowa.

konkursu ofert RMW⁵⁰). Na podstawie przedstawionej NIK dokumentacji stwierdzono, że:

- wszystkie podmioty były uprawnione do złożenia oferty konkursowej w ramach konkursu RMW;
- wszystkie oferty konkursowe zawierały planowany koszt jednostkowy usług lub produktów, a ostateczne koszty usług lub produktów, wynikające ze zrealizowanych projektów, nie odbiegały od cen rynkowych;
- na realizację projektów nie przyznano kwot dotacji wyższych lub niższych od progów określonych w regulaminie RMW⁵¹ oraz nie stwierdzono przypadków zawarcia umów z podmiotami, których oferta nie została oceniona przez zespół do spraw oceny ofert lub została oceniona w sposób negatywny.

(akta kontroli: tom I, str. 257-340; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

W badanej przez NIK próbie stwierdzono, że 10 z 26 ofert konkursowych oceniono pozytywnie pod względem merytorycznym, pomimo braków formalnych, a w jednym przypadku dotowano koszt niekwalifikowalny. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W próbie stwierdzono również, że pięć z 26 ofert konkursowych oceniono pozytywnie pod względem merytorycznym, pomimo wpływu do Ministerstwa po terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 257-340; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

W 22⁵² z 26 ofert konkursowych ograniczono kwotę dotacji w stosunku do wnioskowanej (łącznie o 7748,4 tys. zł), czemu towarzyszyła zmiana zakresu działań, np.: rezygnacja ze stworzenia aplikacji mobilnej⁵³, zmniejszenie wymiaru godzinowego wsparcia psychologów, psychoterapeutów, prawników, tłumaczy⁵⁴, zmniejszenie wymiaru zatrudnienia lokalnych konsultantów ze znajomością języka ukraińskiego oraz zmniejszenie wynagrodzenia dla instytucji szkoleniowych⁵⁵. Jednocześnie w żadnej z 22 kart oceny oferty konkursowej nie wskazano rekomendowanych zmian w ofercie konkursowej⁵⁶, pomimo ograniczenia kwoty dotacji.

NIK podkreśla, że w badanej próbie spraw zdarzały się przypadki znaczącego obniżenia rekomendowanej kwoty finansowania względem kwoty wnioskowanej (nawet z 1500,0 tys. zł do 708,0 tys. zł). Skutkowało to koniecznością dokonania przez oferentów istotnych zmian w kosztorysach oraz harmonogramach i planach, a pomimo tego nie podlegały one kolejnej ocenie merytorycznej przez Ministerstwo. Ponadto spośród wszystkich projektów, które dotowano, różnica pomiędzy najwyżej oraz najniżej ocenionymi ofertami konkursowymi wynosiła dziewięć punktów (różnica między 58 pkt oraz 49 pkt). Ocena dokonana w ramach kryterium finansowego mogła więc decydować o tym, czy dana oferta zyskała minimum punktów kwalifikujących do zamieszczenia na liście rekomendowanej do finansowania.

(akta kontroli: tom I, str. 167-168, 176, 257-340; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

⁵⁰ Próbę dobrano w sposób celowy, z uwzględnieniem ofert o najwyższych oraz najniższych kwotach finansowania, a także największej oraz najmniejszej liczbie punktów przyznanych na etapie oceny merytorycznej.

⁵¹ Zgodnie pkt 6 w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW w ramach obu priorytetów minimalna kwota dotacji wynosiła 300,0 tys. zł, a maksymalna kwota dotacji wynosiła 1500,0 tys. zł.

⁵² Oferty konkursowe nr: 70, 79, 179, 182, 219, 261, 272, 273, 401, 430, 456, 523, 569, 757, 791, 795, 798, 842, 854, 859, 862, 864.

⁵³ Oferta konkursowa nr 523.

⁵⁴ Oferta konkursowa nr 791.

⁵⁵ Oferta konkursowa nr 798.

⁵⁶ Pkt 3 w części B karty oceny oferty.

6. Po dokonaniu oceny wszystkich ofert konkursowych sporządzono listę ofert rekomendowanych do realizacji przy uwzględnieniu uzyskania największej liczby punktów. Wskazaną listę wraz z proponowanymi kwotami finansowania zaakceptowała Dyrektor DRP (jako przewodnicząca zespołu), a następnie przekazała do zatwierdzenia ówczesnej Minister⁵⁷, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 zarządzenia w sprawie powołania zespołu. W trakcie kontroli NIK, nie stwierdzono modyfikacji ww. listy rekomendowanej po jej przedłożeniu do zatwierdzenia ówczesnej Minister. Listę podmiotów rekomendowanych do dotowania w ramach konkursu ofert RMW zamieszczono 27 maja 2022 r. w BIP Ministerstwa⁵⁸.

Ministerstwo nie udzieliło dotacji poza konkursem ofert RMW, a także nie wystąpiły przypadki, w których podmioty otrzymały dotacje, pomimo że nie uzyskały kwalifikującego minimum punktów⁵⁹.

(akta kontroli: tom I, str. 89, 92; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 8, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / folder 12, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_1 / folder 3)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Żadna ze złożonych ofert konkursowych nie została oceniona na spotkaniach zespołu w drodze głosowania, zwykłą większością głosów, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

Zgodnie z powyższym przepisem, oceny oferty konkursowej należało dokonać w drodze głosowania, zwykłą większością głosów, gdzie każdy członek zespołu powinien posiadać jeden głos, a w przypadku równej liczby głosów miał decydować głos przewodniczącego albo osoby zastępującej przewodniczącego. W przypadku oceny merytorycznej (z uwzględnieniem oceny kosztorysu) ofert konkursowych, gdzie została przewidziana skala punktowa, należało obliczyć średnią zsumowanych punktów przyznanych przez wszystkich członków zespołu biorących udział w posiedzeniu oraz zaokrąglić ją do liczby całkowitej.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że ocena ofert konkursowych była przeprowadzana przez członka zespołu lub innego pracownika Ministerstwa przed poszczególnymi posiedzeniami zespołu do spraw oceny ofert, a podczas samego posiedzenia omawiano oferty, w przypadku których istniała rozbieżność opinii członków zespołu. W przypadku braku wątpliwości poszczególni członkowie zespołu dokonujący oceny przedstawiali krótkie uzasadnienie dla przeprowadzonej oceny. Na żadnym z 10 spotkań zespołu, nie przeprowadzono głosowania, którego przebieg określono w § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

Dyrektor DRP zeznała, że na jednym z pierwszych posiedzeń zespół kolegiałnie stwierdził, że oferty konkursowe będą omawiane w sposób blokowy (według następującej po sobie numeracji ofert konkursowych). W rezultacie pracownicy oceniający dane oferty konkursowe, dokonywali krótkiego podsumowania oferty wraz z przygotowaną oceną. W przypadku wątpliwości, zespół nawiązywał dyskusję, np. w zakresie przyznanej liczby punktów. W związku z powyższym, w opinii Dyrektora DPR, sposób oceny ofert konkursowych nie odbiegał od

⁵⁷ Lista została przegłosowana 24 maja 2022 r. przez członków zespołu.

⁵⁸ Lista podmiotów rekomendowanych do dofinansowania w ramach Konkursu ofert pod nazwą „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2023” - Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Portal Gov.pl (www.gov.pl). Stosowna informacja została zamieszczona również na stronie internetowej Ministerstwa – 30 maja 2022 r.: Konkurs „Razem Możemy Więcej” rozstrzygnięty! Organizacje pozarządowe i samorządy otrzymają 104 mln zł - Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Portal Gov.pl (www.gov.pl).

⁵⁹ Zgodnie z pkt 2 w rozdziale VI regulaminu RMW – minimalna liczba punktów do zakwalifikowania projektu wynosiła 30.

określonego w zarządzeniu o powołaniu zespołu, ponieważ wszystkie oferty konkursowe omawiano w trakcie posiedzeń zespołu.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Ocena poszczególnych ofert konkursowych była przede wszystkim propozycją członka zespołu bądź innego pracownika Ministerstwa, a na żadnym z przeprowadzonych spotkań zespołu nie odbyły się głosowania. Krótkie podsumowanie oceny dokonanej przez danego członka zespołu bądź też dyskusja prowadzona w przypadku wątpliwości co do oceny, nie odpowiadała sposobowi oceny przewidzianemu w zarządzeniu w sprawie powołania zespołu, wydanym przez ówczesną Minister. Zespół odbył łącznie 10 spotkań, z czego pięć spotkań⁶⁰ dotyczyło oceny ofert konkursowych. W trakcie spotkań zespołu średni czas na omawianie bądź dyskusję na temat wątpliwości co do ew. oceny konkretnej oferty konkursowej wyniósł 23 sekundy (w łącznie 330 minut oceniono 864 oferty konkursowe).

(akta kontroli: tom I, str. 88, 92, 246, 255, 257-340; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 8, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / folder 12, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_1 / folder 2, folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

2. Na etapie oceny merytorycznej poszczególni członkowie zespołu nie sporządzali uzasadnień dla przyznanej punktacji w ramach kolejnych kryteriów, co stanowiło naruszenie pkt 2 w rozdziale VI regulaminu RMW.

Zgodnie z ww. wskazaniem regulaminu RMW, opinia zespołu do oceny ofert miała mieć postać punktacji wraz z uzasadnieniem oraz propozycją kwoty finansowania. Na 26 kart oceny⁶¹ objętych badaniem NIK, tylko w jednej karcie oceny⁶² w przypadku jednego kryterium merytorycznego (w pkt 5 w części B), dotyczącego prawidłowości sporządzenia planu i harmonogramu działań, w tym: spójności, zwłaszcza z kosztorysem i opisem działań, czytelności, za co możliwe było przyznanie od jednego do trzech punktów, wskazano następujące uzasadnienie dla odjęcia jednego punktu: „ograniczona czytelność – w opisie zadania nie wskazano liczby uczestników”.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DRP, oferty konkursowe omawiano podczas spotkań zespołu do oceny ofert oraz pozostałych osób biorących udział w ocenie. Uzasadnienia dla przyznanej punktacji dokonywano w zdecydowanej większości przypadków ustnie, bez głosowania formalnego, o którym mowa w zarządzeniu w sprawie oceny ofert. W ocenie Dyrektor DPR, sporządzanie pisemnych uzasadnień dla prawie 900 ofert znacząco wydłużyłoby czas oceny, co w warunkach wojny w Ukrainie oraz konieczności jak najszybszego udzielenia pomocy uchodźcom, działałoby na niekorzyść społeczeństwa polskiego oraz uchodźców z Ukrainy. Powyższe było podyktowane również poleceniem służbowym ówczesnej Minister dotyczącym konieczności przeprowadzenia szybkiej oceny projektów.

Zdaniem NIK, złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Regulamin RMW jednoznacznie wskazywał, że opinia zespołu do oceny ofert miała mieć charakter przyznanej punktacji wraz z uzasadnieniem oraz propozycją kwoty finansowania. Brak pisemnego uzasadnienia dla przyznawanej punktacji na etapie oceny merytorycznej, doprowadził do braku przejrzystości prac zespołu do oceny

⁶⁰ Spotkania zespołu: 13 kwietnia 2022 r. od godz. 13:00 do godz. 14:30 (90 minut) – oceniono 100 ofert konkursowych; 19 kwietnia 2022 r. od godz. 12:00 do godz. 13:00 (60 minut) – oceniono 200 ofert konkursowych; 20 kwietnia 2022 r. od godz. 12:00 do godz. 13:00 (60 minut) – oceniono 200 ofert konkursowych; 21 kwietnia 2022 r. od godz. 12:00 do godz. 13:00 (60 minut) – oceniono 200 ofert konkursowych; 22 kwietnia 2022 r. od godz. 10:00 do godz. 11:00 (60 minut) – oceniono 164 oferty konkursowe.

⁶¹ Do ofert konkursowych nr: 70, 79, 179, 182, 219, 261, 272, 273, 340, 401, 430, 456, 504, 523, 569, 570, 757, 791, 795, 798, 826, 842, 854, 859, 862, 864.

⁶² Oferta konkursowa nr 523.

ofert, a także ograniczenia możliwości weryfikacji powodów, dla których przyznano określoną liczbę punktów. Należy również wskazać, że protokoły ze spotkań zespołu do spraw oceny ofert, przygotowywane po każdym spotkaniu, nie zawierały w ogóle informacji o ustnych uzasadnieniach punktacji przyznanej poszczególnym ofertom konkursowym.

Brak uzasadnień jest szczególnie istotny w związku z faktem, że nie wszystkie kryteria merytoryczne w dokumentacji konkursu ofert RMW oraz programu RMW zostały jednoznacznie opisane w zakresie wymagań, które oferent musiałby spełnić, żeby otrzymać możliwie najwięcej punktów. Zdaniem NIK, sytuacja, w której zespół mógłby odstąpić od sporządzania uzasadnień (o ile nie wymagały tego regulamin RMW), byłaby możliwa w przypadku ustanowienia w dokumentacji konkursu ofert RMW (np. regulamin RMW, program RMW) czy w wydawanych przez ministra właściwego ds. pracy stosownych zarządzeniach, jednoznacznych przesłanek dla każdego z kryteriów do otrzymania przez oferenta konkretnej liczby punktów. Przykładowo: jedno z kryteriów dotyczyło dysponowania przez oferenta odpowiednim potencjałem rzeczowym (w tym lokalowym) do realizacji działań zaplanowanych w projekcie, za co możliwe było przyznanie od zera do trzech punktów. Dla powyższego kryterium nie określono oczekiwanego potencjału lokalowego, np. jaka powinna być powierzchnia lokalu, w co lokal powinien być zaopatrzony, gdzie lokal powinien być usytuowany itp. Ponadto nie określono w jaki sposób kryterium weryfikowano, np. na podstawie dokumentacji stwierdzającej posiadanie wskazanych przez oferenta rzeczy czy wskazanego lokalu bądź oświadczenia oferenta we wskazanym zakresie zawartego w ofercie konkursowej.

(akta kontroli: tom I, str. 88, 92, 130, 158, 248, 255, 257-340; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 8, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / folder 12, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_1 / folder 2, folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

3. Ministerstwo skierowało do oceny merytorycznej, a następnie dofinansowało łącznie 10 z 26 ofert konkursowych w łącznej wysokości 8479,7 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych określonych w regulaminie RMW. Stwierdzono, że:
 - a) jedna⁶³ z 26 ofert konkursowych została podpisana oraz złożona przez osobę bez stosownego do tego upoważnienia/pełnomocnictwa;
 - b) 10⁶⁴ z 26 ofert konkursowych oceniono pozytywnie pod względem formalnym oraz skierowano do oceny merytorycznej, pomimo braku tabeli wypłat i wzoru raportu (załącznik nr 3 do oferty konkursowej)⁶⁵;
 - c) jedną⁶⁶ z 26 ofert konkursowych oceniono pozytywnie pod względem formalnym (pkt 3 w karcie oceny oferty – czy wszystkie części oferty zostały uzupełnione) oraz skierowano ją do oceny merytorycznej, pomimo braku informacji dotyczących rezultatów realizacji zadania⁶⁷; nie zawierała całkowitej liczby uczestników projektu, a także informacji dotyczących rezultatów realizacji zadania.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że:

⁶³ Oferta konkursowa nr: 570.

⁶⁴ Oferty konkursowe nr: 70, 219, 272, 340, 401, 430, 523, 569, 570, 842.

⁶⁵ Zgodnie z pkt 2 w rozdziale IV regulaminu RMW, oferta konkursowa złożona w konkursie RMW miała zawierać, m.in.: kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania z wyraźnym podziałem na poszczególne lata trwania projektu (załącznik nr 3 – tabela wypłat i wzór raportu).

⁶⁶ Oferta konkursowa nr 570.

⁶⁷ Zgodnie z pkt 3 w rozdziale IV regulaminu RMW, oferty konkursowe musiały prezentować zakres działań merytorycznych obejmujących, m.in. określenie osiągnięcia planowanych efektów (rezultatów) oraz wskaźników określonych dla projektu (z uwzględnieniem wskaźników ogólnych określonych dla programu).

- a) dokładnie weryfikowano reprezentację danej jednostki na etapie podpisywania umowy, w tym sprawdzano, m.in. uchwały dostępne w BIP w przypadku jednostek sektora finansów publicznych. Odpowiednie dokumenty stanowiły załączniki do umowy. Na etapie składania ofert konkursowych instytucje rynku pracy/jednostki samorządu terytorialnego, które nie dołączyły do wniosku informacji o reprezentacji były weryfikowane przez informacje zamieszczone w BIP;
- b) oferty konkursowe, które nie zawierały załącznika nr 3, zostały ocenione pozytywnie pod względem formalnym, a następnie skierowano je do oceny merytorycznej, ponieważ zawarte w szablonie tabeli wypłat nazwy działań oraz kosztów w podziale na lata były tożsame z informacjami wskazywanymi w kosztorysach ofert konkursowych. Dodatkowo, nazwa załącznika nr 3, mogła być myląca dla większości oferentów sugerując, że tabela wypłat i wzór raportu stanowi obowiązek sprawozdawczy z realizacji zadania;
- c) podmiot w opisie zakładanych rezultatów realizacji zadania (pkt 5 oferty konkursowej), stwierdził utrudnienia w określeniu wskaźników w wymiarze bardziej szczegółowym, z uwagi na trudną do określenia liczbę uchodźców, którzy będą potrzebowali wsparcia zawodowego, a przede wszystkim zupełnie nowe wyzwanie, polegające na przyjęciu do kraju osób uciekających z Ukrainy na skutek działań zbrojnych. W związku z powyższym zapisem, nie odrzucono wskazanej oferty konkursowej.

Zdaniem NIK, złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ:

- a) jedna oferta konkursowa została złożona przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, w przypadku którego nie została przyjęta uchwała zarządu województwa upoważniająca do złożenia takiej oferty bądź inny równoważny dokument;
- b) DRP (jako wiodący) odpowiadał za przygotowanie, przeprowadzenie oraz koordynację konkursu ofert RMW, tym samym w jego właściwości było stworzenie prawidłowej dokumentacji konkursowej, w tym m.in. utworzenie załącznika nr 3 w taki sposób, aby nie powtarzał danych zawartych w innych dokumentach składanych przez oferenta i aby jego nazwa nie była myląca.
- c) opracowane zasady konkursu RMW powinny obowiązywać wszystkich realizatorów, a DRP był zobowiązany do równego traktowania podmiotów. Jeżeli w dokumentacji regulującej zasady konkursu RMW określono wymóg zawarcia w ofercie konkursowej informacji dotyczących rezultatów realizacji zadania, to powinien być on każdorazowo egzekwowany od każdego podmiotu wnioskującego o środki z rezerwy Funduszu Pracy.

(akta kontroli: tom I, str. 128-129, 154, 257-340, 349; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

4. Decyzją ówczesnej Minister, DRP skierował do oceny merytorycznej pięć⁶⁸ z 26 ofert konkursowych objętych badaniem NIK, a następnie dotował na ich podstawie projekty w łącznej wysokości 5101,0 tys. zł, które wpłynęły po terminie określonym w pkt 8 ogłoszenia o konkursie ofert RMW.

Zgodnie z ogłoszeniem, ofertę wraz z oświadczeniami oraz wszystkimi niezbędnymi załącznikami należało złożyć w terminie do 21 marca 2022 r. do godz. 16:00, za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej⁶⁹.

⁶⁸ Oferty konkursowe nr: 182, 826, 842, 854, 862 (zgodnie z przekazanymi Urzędowymi Poświadczeniami Przedłożenia).

⁶⁹ Dalej: ePUAP.

Dyrektor DRP wskazała, że większość ofert konkursowych została wysłana do Ministerstwa 21 marca 2022 r., tj. ostatniego dnia ich przyjmowania. Przed godziną 16:00 pojawiły się problemy techniczne z wysyłką przez ePUAP, co było zgłaszane przez oferentów do DRP. W związku z licznymi zgłoszeniami oferentów o powyższym fakcie, ówczesna Minister zdecydowała, że oferty konkursowe, które wpłynęły do Ministerstwa 21 marca 2022 r. do końca dnia, ale po godz. 16:00, nie będą odrzucane ze względów formalnych.

W uzupełnieniu Zastępca Dyrektora DRP wskazał, że ówczesna Minister przekazała ustne polecenie, dotyczące przyjęcia do dalszej oceny ofert konkursowych, które wpłynęły 21 marca 2022 r., ponieważ błędy na ePUAP nie leżały po stronie oferentów. W rezultacie, Dyrektor DRP polecił pracownikowi DRP przygotowanie notatki na ten temat, celem zatwierdzenia przez ówczesną Minister, co jednak nie było zadaniem priorytetowym⁷⁰. DRP nie miało wpływu na czas akceptacji notatki przez ówczesną Minister. Ponadto treść regulaminu RMW nie nakładała obowiązku publikacji informacji przez ministra właściwego ds. pracy o sposobie postępowania z ofertami w ramach konkursu RMW, które wpłynęły do Ministerstwa 21 marca 2022 r. po godz. 16:00, a ostateczna decyzja ówczesnej Minister nie miała żadnego wpływu na potencjalnych oferentów, ponieważ oferty konkursowe, które wpłynęły 22 marca 2022 r. nie były kierowane do oceny.

Zdaniem NIK, złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Ministerstwo powinno podjąć wszelkie działania, mające na celu dotarcie z informacją o wydłużeniu przyjmowania ofert konkursowych, do wszystkich potencjalnych oferentów. Zgodnie z art. 62e ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia – termin składania ofert, jako obligatoryjny element ogłoszenia o konkursie ofert, podlega publikacji w BIP ministra właściwego ds. pracy (art. 62d ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia). Podjęcie przez ówczesną Minister ustnej decyzji we wskazanym zakresie, nie wywołało skutków prawnych. Wytworzenie dokumentacji poświadczającej decyzję ówczesnej Minister o wydłużeniu terminu do składania ofert konkursowych po 45 dniach od zakończenia konkursu ofert RMW, a na 21 dni przed ogłoszeniem w BIP Ministerstwa, listy podmiotów rekomendowanych do finansowania, działało na szkodę potencjalnych oferentów zainteresowanych udziałem w konkursie ofert RMW, którzy respektowali wyznaczony termin, a przy tym nie mieli możliwości zapoznania się z faktem jego przedłużenia. O ile NIK nie poddaje w wątpliwość problemów technicznych z 21 marca 2022 r., które wystąpiły przy wysyłce ofert konkursowych przez ePUAP, to wskazuje na fakt, że żadna informacja o takowych problemach nie została zamieszczona na stronie internetowej czy BIP Ministerstwa. Tym samym wszystkie oferty konkursowe, które wpłynęły do Ministerstwa 21 marca 2022 r. po godzinie 16:00 należało odrzucić z przyczyn formalnych.

(akta kontroli: tom I, str. 21, 35-36, 127, 186-187, 257-340; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_10_zalaczniki / foldery 3-3c, folder KPS.403.1.4.2024_16_zalaczniki / folder 2, folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

5. W jednym⁷¹ z 26 badanych projektów Ministerstwo uznało za koszt kwalifikowany pozycję kosztorysu nr I.5.2 dotyczącą ustanowienia puli nagród rzeczowych niebędących środkami trwałymi dla wolontariuszy projektu (całkowity koszt w wysokości 100,0 tys. zł, zrealizowany w wysokości 40,6 tys. zł – zgodnie ze złożonym raportem końcowym), co stanowiło naruszenie pkt 5 lit. n w rozdziale III regulaminu RMW, zgodnie z którym nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadania są kosztami niekwalifikowanymi.

⁷⁰ Notatka Dyrektora DRP z 6 maja 2022 r., podpisana przez ówczesną Minister 8 maja 2022 r.

⁷¹ Oferta konkursowa nr 795.

Zaplanowane w projekcie nagrody miały być przeznaczone dla wolontariuszy, którzy za pomocą zaprojektowanej oraz uruchomionej w ramach zadania aplikacji mobilnej, mieli pomagać poprzez udzielanie odpowiedzi na zadawane przez cudzoziemców pytania.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej były kosztem niekwalifikowalnym, w przypadku osób zajmujących się realizacją zadania rozumianych jako realizatorzy, którzy podpisali umowę z Ministerstwem. Nagrody w powyższym projekcie dotyczyły wolontariuszy, a nie realizatorów.

Zdaniem NIK, złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przywołany pkt 5 lit. n w rozdziale III regulaminu RMW w sposób jednoznaczny określał, że koszty m.in. nagród dla osób zajmujących się realizacją zadania są kosztem niekwalifikowalnym. Nie wskazano wprost na realizatorów, którzy podpisali z Ministerstwem umowę. NIK podkreśla, że wolontariusze poprzez udzielanie odpowiedzi na zadane przez cudzoziemców pytania w sposób bezpośredni zajmowali się realizacją zadania, ponieważ tylko dzięki świadczonej przez nich pomocy możliwe było osiągnięcie zakładanego wskaźnika określonego w zawartej z realizatorem umowie. Co więcej, Ministerstwo nie dokonało weryfikacji danych osobowych wolontariuszy, aby wykluczyć ich ew. powiązanie z dotowanym podmiotem.

(akta kontroli: tom I, str. 32, 129, 188, 315-317; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

2.2. Zawieranie i realizacja umów oraz postępowanie z uwolnionymi środkami

Opis stanu faktycznego

1. DRP przeprowadził 31 spotkań online z oferentami (14 w 2022 r.⁷², 13 w 2023 r.⁷³ oraz cztery w 2024 r.⁷⁴). W trakcie ww. spotkań trwających każdorazowo ok. dwóch godz., pracownicy DRP poruszali kwestie dotyczące m.in.: dostosowania kosztorysu oferty konkursowej do zarekomendowanej kwoty dotacji, procesu zawierania umów, wizyt monitorujących, wypełniania raportów częściowych oraz raportów końcowych, czy bieżących dyskusji związanych z pojawiającymi się wątpliwościami realizatorów w trakcie trwania projektów.

Na opublikowanej liście rankingowej znajdowało się 115 projektów na łączną rekomendowaną kwotę finansowania w wysokości 103 999,4 tys. zł. Trzech oferentów odstąpiło od realizacji projektów – dwóch przed zawarciem umowy⁷⁵ oraz jeden po jej zawarciu a przed faktycznym rozpoczęciem realizacji projektu⁷⁶. Według stanu na 26 sierpnia 2024 r., Ministerstwo poniosło na realizację programu RMW koszty w wysokości 97 746,2 tys. zł⁷⁷.

W okresie objętym kontrolą NIK, nie wystąpiły przypadki uwolnienia środków z rezerwy Funduszu Pracy związane z rezygnacją z realizacji projektu lub części dotacji przez podmioty, które dotacje otrzymały.

(akta kontroli: tom I, str. 184; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / folder 14, folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_1 / folder 3, KPS.403.1.4.2024_15_zalaczniki)

⁷² Tj.: 30 maja 2022 r., 3, 7, 13, 23 i 30 czerwca 2022 r., 19 lipca 2022 r., 3 i 19 sierpnia 2022 r., 6 i 27 września 2022 r., 13 października 2022 r., 8 listopada 2022 r., 6 grudnia 2022 r.

⁷³ Tj.: 3 i 13 stycznia 2023 r., 7 lutego 2023 r., 7 marca 2023 r., 4 kwietnia 2023 r., 10 maja 2023 r., 13 czerwca 2023 r., 4 lipca 2023 r., 1 sierpnia 2023 r., 5 września 2023 r., 3 października 2023 r., 7 listopada 2023 r., 5 grudnia 2023 r.

⁷⁴ Tj.: 9 stycznia 2024 r., 6 lutego 2024 r., 5 marca 2024 r. 9 kwietnia 2024 r.

⁷⁵ Jako powód wskazano, odpowiednio: pozyskanie środków na rzecz wsparcia uchodźców z Ukrainy z innych źródeł; odpływ z terenu powiatu uchodźców, którzy przybyli bezpośrednio po wybuchu wojny w Ukrainie.

⁷⁶ Jako powód wskazano – odpływ obywateli Ukrainy z terenu, na którym działania miały być realizowane.

⁷⁷ Dane według ewidencji księgowej ujętej na koncie 922.

2. Zgodnie z pkt 4 w rozdziale VI regulaminu RMW, w celu otrzymania środków z rezerwy Funduszu Pracy oferenci, których oferty konkursowe zostały umieszczone na liście ofert zakwalifikowanych do otrzymania dotacji, byli zobowiązani do dostarczenia w terminie 7 dni roboczych od dnia ogłoszenia wyników konkursu ofert RMW danych do zawarcia umowy oraz woli przyjęcia wyników, a tym samym zobowiązania do realizacji zadania. We wszystkich 26 badanych przypadkach powyższy termin został przez oferentów dotrzymany.

(akta kontroli: tom I, str. 39, 357; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

Umowy, dla ofert konkursowych objętych badaniem NIK, zawierano po upływie od 20 dni do 97 dni (średnio 53 dni) – licząc od upływu 7 dni roboczych na przekazanie woli przyjęcia wyników, a tym samym zobowiązania do realizacji zadania przez poszczególne podmioty (8 czerwca 2022 r.). NIK podkreśla, że w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW nie wskazano wprost terminu do zawarcia umowy pomiędzy ministrem właściwym ds. pracy a poszczególnymi podmiotami, jednak proces zawierania umów (w skrajnych przypadkach wynoszący trzy miesiące) mógł mieć wpływ na zmniejszenie efektywności realizowanych zadań, a w rezultacie prowadzić do objęcia wsparciem mniejszej liczby beneficjentów.

(akta kontroli: tom I, str. 39, 184-186, 347, 357; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

Na podstawie badanej przez NIK próby 26 dotowanych projektów stwierdzono, że Ministerstwo pozytywnie rozpatrzyło oraz finansowało oferty konkursowe⁷⁸, które nie zawierały mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty, co było niezgodne z art. 62f ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

Ponadto badana przez NIK próba 26 dotowanych projektów wykazała, że Ministerstwo wymagało od realizatorów wystąpienia do ministra właściwego ds. pracy o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w kosztorysie jedynie w przypadkach dodania nowej pozycji w kosztorysie lub całkowitej rezygnacji z wcześniej zaplanowanej pozycji. W innych przypadkach realizatorzy mieli jedynie poinformować Ministerstwo o dokonanych zmianach. W konsekwencji, po otrzymaniu dotacji, realizatorzy mogli w istotny sposób zmniejszać lub zwiększać poszczególne pozycje kosztorysu oferty konkursowej, na co Ministerstwo nie musiało wyrażać zgody. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 43; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

3. Na podstawie badania NIK stwierdzono, że wszystkie 26 raportów częściowych oraz 26 raportów końcowych, realizatorzy złożyli na właściwych formularzach (załącznik nr 3 do regulaminu RMW) we właściwej formie (ePUAP) oraz we właściwym terminie (§ 10 ust. 1 umowy oraz część B regulaminu RMW).

Ministerstwo zatwierdziło dziewięć ze 112 raportów końcowych (8,0%), złożonych zgodnie z § 10 ust. 2 umowy, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Pozostałe 103 raporty końcowe (92,0%) zatwierdzono z przekroczeniem terminu lub do zakończenia kontroli NIK, tj. 27 sierpnia 2024 r., nie zatwierdzono ich wcale. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 43, 46-47, 56-58, 347; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 9, folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

4. Ewidencję księgową środków z rezerwy Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie projektów realizowanych w ramach konkursu RMW, prowadzono

⁷⁸ Oferta konkursowa stanowiła załącznik nr 2 do umowy.

w księgach rachunkowych Ministerstwa na kontach księgowych: 853 – „Fundusze celowe”, 922 – „Rozliczenia dysponenta państwowych funduszy celowych z tytułu realizacji umów”, a środki zwracane przez realizatorów ww. projektów, księgowano na koncie 136 – „Rachunek państwowych funduszy celowych” w korespondencji z kontem 853.

Jeden⁷⁹ z 26 podmiotów, objętych badaniem NIK, zwrócił niepełną kwotę niewydatkowanej I transzy dotacji (za 2022 r.)⁸⁰. Ministerstwo, w wyniku kontroli NIK, wyegzekwowało od realizatora zwrot w wysokości 49,91 zł wraz z należnymi odsetkami, tj. 16 lipca 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str.155, 231; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / foldery 2-3, folder KPS.403.1.4.2024_12_zalaczniki / folder 15, folder KPS.403.1.4.2024_21_zalaczniki)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 9 z 26 badanych przypadków⁸¹, umowy zawarte z realizatorami (w tym oferty konkursowe stanowiące załącznik nr 2 do tych umów), nie zawierały względem co najmniej jednego z działań przewidzianych do realizacji w projektach, mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty. Powyższe stanowiło naruszenie art. 62f ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

Dyrektor DPR wyjaśniła, że w umowach (§ 2 ust. 7) zawartych z realizatorami, jako wskaźnik rezultatu określono liczbę cudzoziemców, którą zobowiązano się objąć wsparciem. W związku z tym, że działania realizowane w poszczególnych projektach były bardzo różne, wskaźnik ten został uznany przez Ministerstwo za najbardziej uniwersalny.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że zgodnie z art. 62f ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia, umowa na realizację programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców powinna zawierać enumeratywnie określone elementy, w tym m.in. przewidywane efekty, z podaniem mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty. Zdaniem NIK podkreślenia wymaga również fakt, że Ministerstwo udzieliło dotacji podmiotom, które nie uwzględniły powyższego elementu już na etapie złożonych ofert konkursowych, tj.:

- w sześciu⁸² założono organizację kursu języka polskiego, dla którego jako jedyne sposoby monitorowania rezultatów/źródło informacji o osiągnięciu wskaźnika, określono listy osób zapisanych na kurs oraz listy obecności na kursie;
- w jednej⁸³ założono utworzenie klubów integracyjnych, które miały przyczynić się do integracji cudzoziemców z Ukrainy ze społeczeństwem polskim, a rezultaty monitorowano jedynie za pomocą dokumentacji zdjęciowej, list obecności oraz list osób objętych wsparciem;
- w jednej⁸⁴ założono m.in. podnoszenie kwalifikacji doradczych pracowników oddelegowanych do realizacji zadania oraz budowanie sieci wsparcia dla uchodźców z Ukrainy, jednakże dla tych działań nie określono żadnych

⁷⁹ Oferta konkursowa nr 791.

⁸⁰ Na podstawie nr DRP-X/154/DM/2022 z 13 września 2022 r. podmiot otrzymał 20 września 2022 r. I transzę dotacji w wysokości 489 700,00 zł. Zgodnie ze złożonym przez ww. podmiot raportem częściowym z 27 stycznia 2023 r. wydatkował w 2022 r. kwotę w wysokości 220 720,74 zł, a 30 -31 stycznia 2023 r., zwrócił, odpowiednio: 168 929,35 zł oraz 100 000,00 zł.

⁸¹ Oferty konkursowe nr: 179, 219, 272, 401, 523, 570, 791, 798, 826.

⁸² Oferty konkursowe nr: 179, 272, 401, 523, 791, 798.

⁸³ Oferta konkursowa nr 219.

⁸⁴ Oferta konkursowa nr 570.

sposobów monitorowania rezultatów/źródeł informacji o osiągnięciu wskaźnika;

- w jednej⁸⁵ założono m.in. organizację warsztatów z zakresu opieki nad dziećmi, opieki nad osobami niesamodzielnymi, warsztatów dotyczących umiejętności handlowo-administracyjnych, a jako sposób monitorowania rezultatów określono tylko deklaracje uczestnictwa w projekcie.

W opinii NIK, powyższe wskaźniki nie pozwalały na jakościową ocenę złożonych ofert, a w konsekwencji również efektów zrealizowanych projektów.

(akta kontroli: tom I, str. 149; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

2. Postanowienia umów zawieranych przez Ministerstwo z oferentami dopuszczały możliwość dokonywania istotnych zmian w załączanych do umów kosztorysach, co w istotny sposób ograniczało możliwości sprawowania nadzoru nad realizowanymi projektami. Było to działanie nierzetelne.

Zgodnie z pkt 2 w rozdziale VIII regulaminu RMW – realizator powinien dokonywać wydatków zgodnie z umową i kosztorysem stanowiącym załącznik do umowy. Jednocześnie dopuszczono przesunięcia zaplanowanych środków pomiędzy pozycjami w kategorii kosztów merytorycznych bez zwiększania sumy finansowania. Wykluczono jedynie możliwość dokonywania zmian polegających na przenoszeniu części środków z kosztów merytorycznych do kosztów administracyjnych. Tym samym w toku realizacji zadania dopuszczono wprowadzanie zmian w kosztorysie opisanych powyżej bez wyrażenia zgody przez ministra właściwego ds. pracy, z zastrzeżeniem, że łączne koszty finansowania określone w kosztorysie nie zwiększą się, a podmiot poinformuje Ministerstwo o takim zdarzeniu.

W konsekwencji, m.in.:

- zwiększono pozycję kosztorysu I.2.2 (wyposażenie klubu integracyjnego w Krakowie) z 20 000,00 zł (20 000,00 zł w 2022 r. oraz 0,00 zł w 2023 r.) na 116 451,10 zł (79 946,14 zł w 2022 r. oraz 36 504,96 zł w 2023 r.) – wzrost o 482,3%, faktycznie wydatkując 79 946,14 zł w 2022 r. oraz 36 504,96 zł w 2023 r.⁸⁶;
- zwiększono pozycję kosztorysu I.10.6 (przeglądy filmów polskich i ukraińskich – zakup filmów na DVD oraz opłata licencyjna do ZAiKS) z 2000,00 zł (800,00 zł w 2022 r. oraz 1200,00 zł w 2023 r.) na 11 528,00 zł (5328,00 zł w 2022 r. na 6200,00 zł) – wzrost o 476,4%, faktycznie wydatkując 5328,00 zł w 2022 r. oraz 6200,00 zł w 2023 r.⁸⁷;
- zwiększono pozycję kosztorysu I.1.2 (zatrudnienie back-end developera) ze 144 000,00 zł (36 000,00 zł na 2022 r. oraz 108 000,00 zł w 2023 r.) na 254 000,00 zł (36 000,00 zł w 2022 r. oraz 218 000,00 zł w 2023 r.) – o 76,4%, faktycznie wydatkując 36 000,00 zł w 2022 r. oraz 218 000,00 zł w 2023 r.⁸⁸;
- zwiększono pozycję kosztorysu I.8.7 (zakupy związane z organizacją festynu) z 1000,00 zł (1000,00 zł w 2022 r. oraz 0,00 zł w 2023 r.) na 10548,0 zł (2548,00 zł w 2022 r. oraz 8000,00 zł w 2023 r.) – wzrost o 954,8%, faktycznie wydatkując 2547,05 zł w 2022 r. oraz 7999,91 zł w 2023 r.⁸⁹.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że w trakcie comiesięcznych spotkań online z oferentami kierownictwo DRP zwracało uwagę, aby przy dostosowaniu kosztorysów do rekomendowanej kwoty dofinansowania zachować kierunek oraz charakter działań

⁸⁵ Oferta konkursowa nr 826.

⁸⁶ Oferta konkursowa nr 219.

⁸⁷ Oferta konkursowa nr 523.

⁸⁸ Oferta konkursowa nr 795.

⁸⁹ Oferta konkursowa nr 826.

pomocowych opisanych w ofercie konkursowej. W trakcie realizacji zadania dopuszczano wprowadzanie zmian w kosztorysie poprzez przesunięcia zaplanowanych środków pomiędzy pozycjami bez zwiększania sumy finansowania wymagając jedynie zgłoszenia zmiany do MRPiPS przez ePUAP. Jeżeli zgłoszona zmiana była niezgodna z regulaminem RMW lub wymagała aneksu do umowy, to opiekun projektu, co do zasady, kontaktował się w tej sprawie z oferentami.

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że przyjęty sposób postępowania w zakresie dużej swobody dokonywania zmian w kosztorysie, a tym samym w wydatkowaniu środków, znacząco ograniczył możliwość sprawowania bieżącego nadzoru Ministerstwa nad realizowanymi projektami. Ponadto w pkt 2 w rozdziale VIII regulaminu RMW jednoznacznie dopuszczono wprowadzanie zmian w kosztorysie bez konieczności powiadamiania Ministra z zastrzeżeniem, że łączne koszty finansowania określone w kosztorysie nie zwiększą się. Realizatorzy zgłaszali Ministerstwu dokonywane zmiany, jednakże w praktyce zdarzały się przypadki przekazywania stosownej informacji do MRPiPS już po fakcie, gdy wydatki w zmienionej wysokości zostały poniesione.

(akta kontroli: tom I, str. 43, 176; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

3. Ministerstwo zatwierdziło 103 raporty końcowe (92,0%), złożone na podstawie § 10 ust. 2 umowy, z przekroczeniem terminu lub nie zatwierdzono ich wcale (do zakończenia kontroli NIK), co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2 ufp, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że:

- 99 ze 112 raportów końcowych (88,4%), nie zatwierdzono w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp, przy przekroczeniu terminu wynoszącym od 3 dni⁹⁰ do 305 dni⁹¹ – średnio termin określony w przywołanym przepisie został przekroczony o 92 dni;
- cztery ze 112 raportów końcowych (3,6%), nie zostały zatwierdzone w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp, przekroczenie terminu wg. stanu na ostatni dzień kontroli NIK wynosiło od 180 dni⁹² do 181 dni⁹³.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że w ciągu 30 dni od spełnienia obowiązku sprawozdawczego przez realizatorów, rozliczono tylko dziewięć raportów końcowych, ponieważ pozostałe zawierały liczne błędy, zarówno w części merytorycznej, jak i finansowej. Ponadto wskazała, że w części B regulaminu RMW, przewidziano możliwość uzupełnienia danych zawartych w raporcie końcowym złożonym do Ministerstwa, po otrzymaniu polecenia do jego uzupełnienia we wskazany sposób. Wyznaczeni opiekunowie projektów wzywali realizatorów do licznych korekt raportów końcowych telefonicznie lub e-mailowo. Dyrektor wielokrotnie podkreślała, że DRP nie otrzymało dodatkowych pracowników ani etatów do obsługi programu RMW. DRP odpowiadał za realizację rozwiązań w obszarze rynku pracy, promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej, migracji zarobkowych i rozwoju instytucji rynku pracy oraz inicjowania i wspierania działalności publicznych służb zatrudnienia. Obok zadań legislacyjnych jest też instytucją II instancji w przypadku prowadzenia postępowań w zakresie dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Obsługa dodatkowo 112

⁹⁰ Oferta konkursowa nr 209.

⁹¹ Oferta konkursowa nr 791.

⁹² Oferty konkursowe nr: 182, 757, 795.

⁹³ Oferta konkursowa nr 804.

projektów w ramach programu RMW, poza głównymi zadaniami realizowanymi na stanowisku pracy, wymagała zaangażowania w wieloetapową obsługę nawet 11 projektów przypadających na opiekuna. Proces akceptacji raportów końcowych był zadaniem czasochłonnym, a konieczność często kilkukrotnych korekt, doprowadził do znacznego wydłużenia się procesu zatwierdzania raportów końcowych.

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień, NIK podkreśla, że termin zatwierdzenia rozliczenia dotacji został jednoznacznie wyznaczony w art. 152 ust. 2 ufp, a zadaniem organu jest każdorazowe dochowanie tego terminu. Należy również wskazać, że zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁴ m.in. należy zadbać, aby osoby zarządzające oraz pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania (rozdział II, część A, ust. 2), a także dostosować strukturę organizacyjną jednostki do aktualnych celów i zadań (rozdział II, część A, ust. 3). Zdaniem NIK, ówczesne kierownictwo Ministerstwa nie zapewniło adekwatnych do skali programu RMW struktur organizacyjnych DRP oraz ich obsady kadrowej. Nie podjęto wystarczających, w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, działań mających na celu wzmocnienie kadrowe DRP. Działania takie nie zostały podjęte pomimo rozszerzenia obszaru aktywności DRP o nowe zadanie. Brak adekwatnych (pod względem liczby osób oraz ich kwalifikacji) zasobów DRP, bezpośrednio wpłynął na powstanie niniejszej nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I, str. 43, 46-47, 56-58, 170-175, 226-227, 347; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_13_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / foldery 2, 8-9, KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 8, folder Próba ofert konkursowych objętych badaniem NIK)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zarządzanie przez Ministerstwo konkursem ofert RMW. Wyboru ofert konkursowych rekomendowanych do finansowania, dokonano w sposób niezgodny z zarządzeniem w sprawie powołania zespołu, a dla punktacji przyznawanej przez członków zespołu w ramach 10 kryteriów merytorycznych, określonych w regulaminie RMW, nie sporządzono uzasadnień w kartach ocen. Powyższe w istotny sposób obniżyło transparentność procesu wylaniania dotowanych projektów. Jednocześnie sama ocena nie została przeprowadzona w sposób rzetelny, w wyniku czego 10 spośród 26 badanych projektów (38,5%) otrzymało dotacje, pomimo niespełniania wymagań formalnych. Dodatkowo pięć umów zawarto z podmiotami, które złożyły ofertę konkursową po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW. Zarówno treść zawartych umów, jaki i regulaminu RMW, zapewniały realizatorom znaczącą swobodę w dokonywaniu zmian w kosztorysach ofert konkursowych, stanowiących załącznik do umów. W konsekwencji skutkowało to ograniczeniem możliwości sprawowania, przez ministra właściwego ds. pracy, bieżącego nadzoru nad dotacjami udzielonymi ze środków rezerwy Funduszu Pracy. Przewlekły proces rozliczania udzielonych dotacji naruszył obowiązujący 30-dniowy termin, określony w art. 152 ust. 2 ufp, względem 103 (92,0%) dotowanych w ramach konkursu ofert RMW projektów.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizowanymi projektami, prawidłowość wydatkowanych środków oraz osiągnięte efekty

Opis stanu faktycznego

1. W programie RMW ustalono dwa obszary priorytetowe. Docelowym rezultatem pierwszego priorytetu była integracja na rynku pracy, poprzez aktywizację zawodową oraz dopasowanie kwalifikacji oraz oczekiwań cudzoziemców do istniejących ofert

⁹⁴ Dz. U. MF Nr 15, poz. 84, dalej: komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej.

pracy. Natomiast w drugim prioryecie, zakładanym rezultatem była integracja cudzoziemców w społeczeństwie poprzez zorientowanie w systemie instytucjonalno-prawnym państwa i otaczającej rzeczywistości społeczno-kulturowej. Zarówno program RMW, jaki i regulamin RMW nie określały liczby potencjalnych beneficjentów, a także ich rozeznaczonych potrzeb w zakresie określonych przez Ministerstwo obu obszarów priorytetowych. Natomiast nieokreślenie przez Ministerstwo kierunkowych wskaźników rezultatu dla zadań realizowanych w ramach programu RMW, uniemożliwia ocenę stopnia realizacji założonego celu głównego. Ministerstwo, do zakończenia kontroli NIK, nie dysponowało dokładną liczbą cudzoziemców objętych wsparciem w ramach programu RMW, strukturą narodowości, wieku oraz płci tych osób. Nie jest również znana liczba cudzoziemców, którzy zintegrowali się w polskim społeczeństwie oraz zaktywizowali się zawodowo. Ministerstwo dysponowało natomiast danymi szacunkowymi zgromadzonymi w oparciu o ankietę przeprowadzoną w lutym 2024 r., zgodnie z którymi przez pełen okres trwania programu RMW, działaniami pomocowymi objętych zostało min. 43,0 tys. cudzoziemców⁹⁵. Zgodnie z szacunkiem DRP może to być więcej niż 51,0 tys. cudzoziemców.

Dyrektor DRP oraz Zastępca Dyrektora DRP wyjaśnił, że umowa nie zobowiązywała realizatorów do wskazania narodowości, wieku oraz płci cudzoziemców, którym udzielono wsparcia w ramach poszczególnych projektów.

Zdaniem NIK, oparcie szacunku, dotyczącego cudzoziemców objętych wsparciem w ramach programu RMW wyłącznie na podstawie ankiety, w której wzięło udział 70,0% podmiotów, nie przedstawia realnego zasięgu wsparcia. Konsekwencją takiego działania jest brak wiedzy na temat rzeczywistej liczby cudzoziemców, którzy skorzystali ze wsparcia w ramach projektów dotowanych w konkursie ofert RMW oraz zaktywizowali się zawodowo i zintegrowali społecznie.

(akta kontroli: tom I, str. 221, 354; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / folder 17, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 6)

2. DRP (od końca 2022 r.) przekazywał do DAE, przy wykorzystaniu formularza elektronicznego, comiesięczne postępy z realizacji programu RMW (wg stanu na koniec danego miesiąca). Wskazany obowiązek sprawozdawczy wprowadzono w ramach kontroli zarządczej z najważniejszych działań departamentów Ministerstwa. We wszystkich 19 formularzach (od października 2022 r. do kwietnia 2024 r.), objętych badaniem NIK, wystąpiły liczne braki formalne, a także braki w aktualizacjach kolejnych etapów konkursu ofert RMW, zgodnie ze stanem faktycznym. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 96, 103, 354; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_2_zalaczniki / folder 6)

3. Ówczesna Minister nie sprawowała kontroli prawidłowości wykonywania zadań przez realizatorów programu RMW, w tym wydatkowania przekazanych środków z rezerwy Funduszu Pracy.

Zgodnie z pkt 1 w części B regulaminu RMW – do raportu końcowego realizatorzy nie załączali dokumentów księgowych bądź innych dokumentów oraz materiałów mogących dokumentować działania faktyczne podjęte przy realizacji zadania. Jednakże na żądanie Ministra, realizator miał obowiązek przedłożyć w formie papierowej ww. dokumenty (lit. e). Ministerstwo, w trakcie weryfikacji oraz zatwierdzania 112 raportów końcowych złożonych na podstawie zawartych umów w ramach konkursu RMW, tylko w przypadku jednego podmiotu⁹⁶ zwróciło się do realizatora, na podstawie powyższego wskazania w regulaminie oraz § 9 ust. 2

⁹⁵ Ponad 88% realizatorów wykazało w ankiecie objęcie działaniami pomocowymi większej liczby cudzoziemców, niż zobowiązano w umowie. Na ankietę odpowiedziało 77 ze 112 podmiotów (70%).

⁹⁶ Oferta konkursowa nr 795.

umowy⁹⁷, celem przekazania dokumentacji źródłowej weryfikującej faktyczną realizację zadania. Weryfikacja dokumentacji zakończyła się najpierw wezwaniem do zwrotu części dotacji w związku z nieosiągnięciem przez realizatora wartości wskaźnika wskazanego w umowie, a następnie wydaniem 13 sierpnia 2024 r. decyzji administracyjnej nakazującej zwrot środków w wysokości 828,4 tys. zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych.

W toku kontroli NIK, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu oraz zatwierdzeniu raportu końcowego dotyczącego projektu realizowanego przez Opolską Wojewódzką Komendę Ochotniczych Hufców Pracy⁹⁸, w ramach którego objęto wsparciem obywateli Ukrainy niebędących w wieku powyżej 15 lat oraz poniżej 25 lat. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 128, 175-177, 187-189, 195, 226; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_11_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_16_zalaczniki / foldery 4, 5a, 5d, folder KPS.403.1.4.2024_18_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 7)

4. W latach 2022-2023, pracownicy DRP przeprowadzili, na podstawie § 8 ust. 7 pkt 2 zawartych umów, łącznie 30 wizyt monitorujących w miejscu realizacji projektu, w tym 21 w 2022 r. oraz 9 w 2023 r. W przypadku każdej z 30 wizyt monitorujących stwierdzano, że przebieg projektu był zgodny z harmonogramem i planem, stanowiącym załączniki do umowy.

(tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_3_zalaczniki_2 / folder 15)

5. Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia nr 39 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli wykorzystania i rozliczania dotacji celowych⁹⁹, w przypadku zatwierdzenia sprawozdania komórka merytoryczna przekazuje komórce właściwej do spraw finansowych informację o zatwierdzeniu sprawozdania, w terminie do pięciu dni od jego zatwierdzenia, sporządzoną według wzoru określonego w załączniku do tego zarządzenia. Z kolei w § 4 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, że informację o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania dotacji udzielonej w danym roku budżetowym składa się w komórce właściwej do spraw finansowych, w nieprzekraczalnym terminie do 15 marca roku następnego, celem jej ujęcia w księgach rachunkowych poprzedniego okresu sprawozdawczego. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że DRP nie przekazywał do DB informacji o zatwierdzeniu poszczególnych raportów z realizacji projektów w ramach konkursu ofert RMW w terminach określonych w zarządzeniu w sprawie nadzoru. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 201-204, 206-216; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 11, folder KPS.403.1.4.2024_21_zalaczniki)

6. Ministerstwo nie opublikowało na swojej stronie internetowej oraz w BIP raportów rocznych z realizacji pierwszej edycji programu RMW. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 16)

W trakcie realizacji programu RMW, jako działanie informacyjno-promocyjne, DRP zorganizował 10 maja 2023 r. w Warszawie, konferencję z udziałem 126 ze 154 zaproszonych osób, w tym pracowników Ministerstwa oraz realizatorów projektów w ramach konkursu ofert RMW¹⁰⁰. Podczas konferencji m.in. podsumowano

⁹⁷ W ramach kontroli, o której mowa w ust. 1, osoby upoważnione przez Ministra mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania oraz żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących wykonania zadania. Realizator na żądanie kontrolującego zobowiązuje się dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego.

⁹⁸ Oferta konkursowa nr 798.

⁹⁹ Dz. Urz. MRIPS poz. 42, ze zm., dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru.

¹⁰⁰ Notatka Dyrektora DRP do ówczesnej Minister z 2 marca 2023 r., znak: DRP-X.074.1.1.2023.MK.

dotychczasowe rezultaty programu RMW, a także przedstawiono wybrane dotowane przez Ministerstwo projekty. Koszt organizacji konferencji wyniósł 128,1 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 89, 341-342; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_zalaczniki / folder 7)

7. W Ministerstwie nie przeprowadzano audytu realizacji konkursu RMW, a także jego ewaluacji.

(akta kontroli: tom I, str. 89)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na 19 comiesięcznych formularzy za okresy od października 2022 r. do kwietnia 2024 r. przekazanych przez DRP do DAE, wszystkie zawierały liczne braki formalne oraz nieaktualne dane dotyczące stanu realizacji kolejnych etapów konkursu ofert RMW, co było działaniem nierzetelnym.

W przygotowanych przez DRP formularzach wyszczególniono dziewięć etapów realizacji programu RMW, tj.: przygotowanie dokumentacji konkursowej; uzgodnienia dokumentacji konkursowej; ogłoszenie konkursu; rozstrzygnięcie konkursu i ogłoszenie wyników; zawieranie umów; realizacja zadań konkursowych; rozliczenie konkursu; przygotowanie i publikacja sprawozdań z realizacji konkursu. W przekazywanych do DAE dokumentach nie uzupełniano bądź nie aktualizowano, m.in.: planowanej daty rozpoczęcia realizacji oraz daty wykonania danego etapu programu RMW; planowanej daty zakończenia realizacji wraz z datą wykonania danego etapu programu RMW; opisu zadań planowanych do realizacji w ramach danego etapu programu RMW czy kluczowych ryzyk związanych danym etapem programu RMW.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że formularze były systematycznie aktualizowane w części dotyczącej dodatkowych informacji o realizowanym programie RMW w terminie wyznaczonym przez DAE – do 15 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni¹⁰¹. Wskazała również, że na żadnym z etapów realizacji konkursu RMW nie zidentyfikowano kluczowego ryzyka, które uniemożliwiłoby ukończenie poszczególnych etapów.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Zgodnie ze skróconą instrukcją uzupełniania formularza przygotowaną przez DAE należało wypełniać oraz aktualizować wszystkie wyznaczone do tego wiersze, a nie ograniczać się do części dotyczącej dodatkowych informacji. Należy również wskazać, że na żadnym z etapów realizacji konkursu RMW nie zidentyfikowano żadnego kluczowego ryzyka, co stoi w sprzeczności ze stwierdzonymi w toku kontroli NIK nieprawidłowościami, w szczególności z nieprawidłowością, dotyczącą naruszenia terminu rozliczenia przyznanych dotacji, określonego w art. 152 ust. 2 ufp – względem 103 raportów końcowych (92,0%).

(akta kontroli: tom I, str. 96, 103, 110-111, 354; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_2_zalaczniki / folder 6, folder KPS.403.1.4.2024_4_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_6_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_7_zalaczniki)

2. Ministerstwo zatwierdziło raport końcowy, a na jego podstawie rozliczyło dotację udzieloną Opolskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy¹⁰², pomimo tego, że w ramach dotowanego projektu na 110 osób, którym udzielono wsparcia, 100 nie spełniało ustawowego kryterium wieku określonego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁰³.

¹⁰¹ Pismo DAE z 9 listopada 2022 r., znak: DAE-II.034.3.2022.PK.

¹⁰² Dalej: wojewódzka komenda OHP.

¹⁰³ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy.

W nawiązaniu do powyższego, Ochotnicze Hufce Pracy¹⁰⁴ mogą realizować zadania, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia, na rzecz obywateli Ukrainy, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy¹⁰⁵, którzy ukończyli 15 lat i nie ukończyli 25 lat¹⁰⁶.

W przypadku wojewódzkiej komendy OHP, Ministerstwo nie dysponowało żadnymi danymi dotyczącymi wieku beneficjentów objętych wsparciem w ramach dotowanego projektu. Informacje w tym zakresie nie zostały zawarte ani w umowie stanowiącej załącznik do zawartej umowy, jak i w złożonym do MRPiPS raporcie końcowym. Pomimo tego, Ministerstwo nie wystąpiło do ww. realizatora o przekazanie dodatkowych dokumentów przed zatwierdzeniem raportu końcowego, zgodnie z którym wsparciem objęto łącznie 104 osoby.

W toku kontroli NIK ustalono, że na 110 osób znajdujących się na liście beneficjentów projektu realizowanego przez ww. realizatora, tylko 10 osób w okresie realizacji projektu (od 11 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.) miało nie mniej niż 15 lat i nie więcej niż 25 lat – dwie osoby urodziły się w 2022 r., a pozostałych 98 osób było powyżej 25 roku życia.

Dyrektor DRP w wyjaśnieniach przywołała przepisy prawa obowiązujące Ochotnicze Hufce Pracy. Jednocześnie wskazała na obowiązki sprawozdawcze tych jednostek oraz poinformowała, że w planie działalności Ministra Rodziny i Polityki Społecznej na rok 2024 został uwzględniony miernik OHP pn. Liczba osób w wieku 15-25 lat objętych formami wsparcia w ramach rozwoju zawodowego oferowanymi przez OHP (w tys.), który określa grupę docelową OHP. W związku z powyższym Ministerstwo nie dokonało weryfikacji grupy docelowej projektu dotowanego w ramach konkursu ofert RMW, ponieważ ww. realizator działał na podstawie oraz w granicach prawa i nie mógł realizować projektów dla innej grupy osób, niż wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

NIK podkreśla, że Ministerstwo zapewniło sobie w § 9 ust. 2 zawieranych umów, prawo do żądania od realizatorów dostarczenia lub udostępnienia dokumentów oraz innych nośników informacji. Pomimo tego na etapie zatwierdzania rozliczenia dotacji udzielonej ww. realizatorowi, nie skorzystano z tej możliwości, a rozliczenie dotacji w wysokości 737,8 tys. zł, zatwierdzono jedynie na podstawie treści zawartych w przedłożonym raporcie końcowym. NIK zwraca uwagę na fakt, że niezależnie od obowiązujących przepisów prawa, wojewódzka komenda OHP w ramach konkursu ofert RMW, objęła wsparciem 100 cudzoziemców ze 110 cudzoziemców starszych od progu wieku, określonego w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

(akta kontroli: tom I, str. 128, 147-148, 175-177, 187-189, 195, 226, 358-360; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_11_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_18_zalaczniki, folder KPS.403.1.4.2024_20_zalaczniki / folder 7)

3. DRP nie przekazywało do DB informacji o zatwierdzeniu poszczególnych raportów końcowych w ramach konkursu ofert RMW w terminie pięciu dni od ich zatwierdzenia, a w sześciu przypadkach nie przekazało informacji o zatwierdzeniu sprawozdania w terminie do 15 marca roku następnego, co stanowiło naruszenie odpowiednio § 4 ust. 1 i ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru.

DRP przekazał do DB dwukrotnie zbiorcze zestawienia o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania środków Funduszu Pracy:

- 14 marca 2024 r. w zakresie 23 projektów, w przypadku których pierwsze dwa sprawozdania zostały zatwierdzone 9 marca 2023 r., co pozwalało na ich ujęcie

¹⁰⁴ Dalej: OHP.

¹⁰⁵ Art. 22 ust. 1 określa wymogi, które muszą zostać spełnione, by obywatel Ukrainy był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰⁶ W przywołanym brzmieniu przepis obowiązywał do 30 czerwca 2024 r.

w księgach rachunkowych 2022 r. w przypadku wywiązania się z obowiązku przekazania stosownej informacji do DB do 15 marca 2023 r., zgodnie z § 4 ust. 2 przywołanego zarządzenia;

- 23 sierpnia 2024 r. w zakresie 85 projektów, w przypadku których pierwsze cztery sprawozdania zostały zatwierdzone 20 lutego 2024 r., 28 lutego 2024 r., 14 marca 2024 r. oraz 15 marca 2024 r., tj. w terminach pozwalających na ich ujęcie w księgach rachunkowych 2023 r. w przypadku wywiązania się z obowiązku przekazania stosownej informacji do DB do 15 marca 2024 r.

W zbiorczej informacji z 14 marca 2024 r., we wszystkich 23 przypadkach DRP przekroczył termin przekazania informacji do DB określony w § 4 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, przy przekroczeniu terminu wynoszącym od pięciu do 372 dni.

W zbiorczej informacji z 23 sierpnia 2024 r., informacja o zatwierdzeniu dwóch rozliczeń projektów została przekazana w terminie określonym w § 4 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru, a dla pozostałych 83 rozliczeń przekroczenie terminu wynosiło od pięciu do 184 dni.

Zastępca Dyrektora DRP wyjaśnił, że kierownictwo DRP dopiero w trakcie kontroli NIK powzięło wiedzę na temat nieprzekazywania do DB informacji o zatwierdzaniu poszczególnych sprawozdań. Jednocześnie wskazał, że pracownicy DRP w bieżącym kontakcie udzielali DB wszystkich niezbędnych informacji. Ponadto DB nie zgłaszał problemów w zakresie terminowości przekazywania informacji, o których mowa w § 4 zarządzenia w sprawie nadzoru.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Zarządzenie w sprawie nadzoru jako akt prawa wewnętrznego (wydane przez kierownika jednostki), zobowiązuje do jego stosowania wszystkie komórki merytoryczne Ministerstwa. Tym samym kierownictwo DRP było zobowiązane do dysponowania wiedzą o obowiązkach wynikających z ww. zarządzenia.

(akta kontroli: tom I, str. 201-204, 206-216, 222; tom II, str. 288 – płyta DVD: folder KPS.403.1.4.2024_1_załączniki / folder 11, folder KPS.403.1.4.2024_21_załączniki)

4. Ministerstwo nie opublikowało na swojej stronie internetowej oraz w BIP dwóch raportów rocznych z realizacji pierwszej edycji programu RMW – za 2022 r. oraz 2023 r., co stanowiło naruszenie pkt 4 w rozdziale X programu RMW.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że w związku z niewystarczającą kadrą pracowników, priorytetowo realizowano zadania związane z bieżącą obsługą projektów, a zadania sprawozdawcze wykonywano w dalszej kolejności. Raport roczny z realizacji programu RMW za 2022 r. został przygotowany w stosownym czasie, natomiast przez przeoczenie pracownika DRP nie został opublikowany na stronie internetowej oraz w BIP Ministerstwa. Wskazany raport został opublikowany na stronie internetowej oraz w BIP Ministerstwa w trakcie kontroli NIK (10 lipca 2024 r.)¹⁰⁷. Natomiast raport roczny z realizacji programu RMW za 2023 r., do zakończenia kontroli NIK, nie został przygotowany, z uwagi na niezatwierdzenie wszystkich raportów końcowych.

(akta kontroli: tom I, str. 16, 156, 354)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo sprawowało nadzór nad realizacją konkursu ofert RMW w ograniczonym zakresie, tj. poprzez comiesięczne spotkania online z realizatorami oraz przeprowadzone wizyty monitorujące 30 spośród 112 dotowanych podmiotów. Ówczesna Minister nie przeprowadziła żadnej kontroli w dotowanych podmiotach w czasie realizacji przez nie projektów lub po ich zakończeniu (do zakończenia kontroli NIK). Umożliwienie realizatorom projektów samodzielnego określenia

¹⁰⁷ <https://www.gov.pl/web/rodzina/wiadomosci-praca>.

wskaźników rezultatu oraz mierników ich realizacji, w ograniczonym stopniu odnosiły się do celu głównego programu RMW, tj. aktywizacji zawodowej oraz integracji i aktywności społecznej cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce. Jednocześnie sposób rozliczenia udzielonych dotacji, uniemożliwiał dokonanie przez ministra właściwego ds. pracy, jednoznacznej oceny skuteczności zrealizowanych zadań w odniesieniu do przyjętego celu głównego oraz obszarów priorytetowych programu RMW. Ministerstwo dysponowało wyłącznie danymi zawartymi przez realizatorów w raportach końcowych, dotyczącymi przede wszystkim liczby cudzoziemców, którzy zostali objęci wsparciem w ramach poszczególnych 112 dotowanych projektów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonanie audytu wraz z ewaluacją osiągniętych rezultatów Resortowego Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022-2025, przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do jego kolejnej edycji.
2. Określenie wskaźników kierunkowych wraz z miernikami oraz wartościami docelowymi w Resortowym Programie Aktywizacyjnym dla Cudzoziemców na lata 2022-2025.
3. Przeprowadzanie oceny ofert konkursowych w ramach kolejnych konkursów ofert ogłaszanych na podstawie art. 62d ustawy o promocji zatrudnienia, adekwatnie do aktualnie przyjętego sposobu oceny ofert konkursowych.
4. Zapewnienie transparentności procesu oceny ofert konkursowych poprzez sporządzanie uzasadnień dla przyznanej punktacji oraz ustanowienie jednoznacznych kryteriów oceny merytorycznej.
5. Wzmocnienie nadzoru nad procesem oceny formalnej ofert konkursowych, celem wyeliminowania przypadków dotowania projektów niespełniających wymagań formalnych.
6. Ponowne rozliczenie dotacji udzielonej Opolskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy, z uwzględnieniem wieku poszczególnych beneficjentów objętych wsparciem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 20 września 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/

.....
podpis