



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KPS.430.11.2024

Nr ewid. 121/2024/P/24/034/KPS

Informacja o wynikach kontroli

PROGRAM AKTYWIZACYJNY DLA CUDZOZIEMCÓW „RAZEM MOŻEMY WIĘCEJ”

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza wyników kontroli.....	12
4. Wnioski	20
5. Ważniejsze wyniki kontroli	21
5.1. Przygotowanie i ogłoszenie konkursu „Razem Możemy Więcej”	21
5.2. Realizacja konkursu.....	24
5.2.1. Ocena złożonych w ramach konkursu ofert	24
5.2.2. Zawieranie i realizacja umów o dofinansowanie	29
5.3. Nadzór nad realizowanymi projektami, prawidłowość wydatkowania środków oraz osiągnięte efekty	32
5.4. Prawidłowość wykonania zleconych działań oraz ocena osiągniętych rezultatów i metod ich pomiaru	35
5.4.1. Prawidłowość wykonania zleconych zadań	35
5.4.2. Ocena osiągniętych efektów i metod ich pomiaru	42
5.4.3. Badanie losów uczestników programu oraz monitoring losu uczestników.....	45
5.5. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków przekazanych na podstawie umów	47
5.5.1. Prawidłowość prowadzonej ewidencji księgowej, finansowanie oraz rozliczanie wykonanych zadań kosztów	47
5.5.2. Realizacja obowiązków informacyjnych	49
6. Załączniki	51
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	51
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	56
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	65
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	71
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	72

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Beneficjent	Osoba fizyczna otrzymująca wsparcie ze środków konkursu „Razem Możemy Więcej”. Według zasad konkursu RMW beneficjentami mogą być cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce, wymagający wsparcia w jednym lub więcej obszarów priorytetowych określonych w programie.
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej.
JST	Jednostka samorządu terytorialnego.
Konkurs RMW	Konkurs pn. „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2023” w ramach Resortowego Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2025. Ogłoszony przez Ministra sposób na wybranie ofert i ich Realizatorów.
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej lub Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
MRIPS/MRPIPS/ Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej/ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
Program, Program aktywizacyjny	Resortowy Programu Aktywizacyjny dla Cudzoziemców na lata 2022–2025, opracowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Instrument Ministra właściwego do spraw pracy, w ramach którego mogą być podejmowane zadania mające na celu aktywizację zawodową, integrację i aktywność społeczną cudzoziemców.
Raport	Raport z wykonania zadania. Jego wzór stanowi załącznik do regulaminu konkursu RMW.
Realizator	Podmiot, który wykonuje usługi na rzecz beneficjentów; może to być bezpośrednio zleceniobiorca konkursu RMW, jego podwykonawca lub partner w rozumieniu regulaminu konkursu RMW.
Regulamin konkursu RMW	Regulamin konkursu ofert stanowiący załącznik do ogłoszenia Ministra o naborze w ramach Konkursu RMW.
Rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu

państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. poz. 953, ze zm.).

UE Unia Europejska.

Ustawa o działalności pożytku publicznego Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491).

Ustawa o finansach publicznych lub ufp Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

Ustawa o promocji zatrudnienia Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.).

Ustawa o rachunkowości lub uor Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

Ustawa o NIK Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

Zarządzenie Ministra w sprawie powoływania zespołu ds. oceny ofert Zarządzenie 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” (Dz. Urz. MRiPS poz. 15).

Zleceniobiorca RMW Podmiot, któremu przyznano dotacje w ramach konkursu RMW.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie przygotowano oraz zrealizowano konkursy w ramach Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej”, a także czy oferenci uzyskali zakładane efekty i przestrzegali zasad wykorzystania środków na realizację projektów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy MRiPS prawidłowo i rzetelnie przygotowało i ogłosiło konkurs „Razem Możemy Więcej”?
2. Czy MRiPS prawidłowo i rzetelnie zarządzało konkursem „Razem Możemy Więcej” w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele oraz zapewniło przestrzeganie procedur?
3. Czy Ministerstwo sprawowało prawidłowy nadzór nad projektami oraz zrealizowało cele programu?
4. Czy realizatorzy wykonali dotowane zadania i uzyskali zakładane rezultaty?
5. Czy przestrzegano zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe

Okres objęty kontrolą

Lata 2022–2023¹

Polska jest jednym z krajów, do których po wybuchu wojny w Ukrainie napłynęło najwięcej cudzoziemców spoza UE. Uchodźcy z Ukrainy to niejedyna grupa narodowościowa cudzoziemców przybywających w ostatnich latach do Polski. Ich integracja społeczna i aktywizacja zawodowa jest istotna dla stabilności społeczeństwa i państwa. Sytuacja społeczna i ekonomiczna kraju powoduje, że cudzoziemcy odgrywają coraz ważniejszą rolę w rozwoju Polski. Taki stan rzeczy nie dotyczy wyłącznie naszego kraju. Jest to trend ogólnoeuropejski, obserwowany wśród innych wysoko rozwiniętych państw. Dynamiczna sytuacja migracyjna nakłada się na zmiany wywołane procesami demograficznymi takimi jak np. depopulacja, szybki wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, starzenie się zasobów pracy oraz niska wartość współczynnika urodzeń. Aby korzystać z migracji i minimalizować jej potencjalnie negatywne skutki niezbędna jest właściwa polityka państwa. Do jej realizacji należy zaangażować administrację rządową, samorządy, organizacje społeczne, środowiska lokalne i zakłady pracy². Polityka migracyjna państwa powinna być przemyślana, transparentna oraz w pełni zabezpieczać interesy Polski i jej obywateli. Obecnie na poziomie UE problematyka migracyjna jest jednym z najprężniej rozwijających się obszarów. Temat polityki migracyjnej jest szeroko komentowany przez opinię publiczną. Przyczyną tego jest fakt, iż od założeń polityki migracyjnej wspólnoty, a także poszczególnych krajów zależy bezpieczeństwo obywateli oraz rozwój gospodarczy państw europejskich.

Pomimo, iż implementacja projektów finansowanych ze środków programu krajowego na lata 2014–2020 Funduszu Azylu, Migracji i Integracji pokazała wysoką potrzebę prowadzenia kompleksowych działań integracyjnych dla wciąż rosnącej społeczności cudzoziemców w Polsce, w okresie objętym kontrolą brak było spójnego systemu polityki migracyjnej kraju. Działania integracyjne na rzecz cudzoziemców rozproszone były pomiędzy różne podmioty, zarówno z sektora publicznego, pozarządowego jak i prywatnego. 15 października 2024 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę, która dotyczyła przyjęcia dokumentu "Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030".

Jedną z odpowiedzi państwa na potrzeby w zakresie integracji cudzoziemców na terenie RP był Program aktywizacyjny opracowany i przyjęty przez Ministra. Ogłoszenie Programu nastąpiło dzień po agresji

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

² Źródło: Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”.

Rosji na Ukrainę, tj. 25 lutego 2022 r. Początkowo celem pierwszej edycji programu miała być aktywizacja zawodowa oraz integracja i aktywność społeczna cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce – ze szczególnym uwzględnieniem grupy cudzoziemców, którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu. Program kierowany był m.in. do organizacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, instytucji rynku pracy oraz JST. Jednak po wybuchu wojny w Ukrainie jego beneficjentami byli w większości Ukraińcy, którzy szukali schronienia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej³, choć z działań pomocowych korzystali także cudzoziemcy z innych krajów (np. Białorusini, Afgańczycy, Rosjanie czy obywatele Wietnamu). W latach 2022–2023 zrealizowano jedną edycję konkursu RMW. Początkowo, na realizację projektów w okresie tym przewidziano 40 mln zł. Kwota ta z uwagi na duże zainteresowanie realizatorów i potrzeby beneficjentów została zwiększona do 104 mln zł. Ostatecznie rozdysponowano 101,8 mln zł, a według stanu na sierpień 2024 r. wydatkowano 97,7 mln zł. W konkursie wzięło udział 112 realizatorów, którzy wykonali projekty w dwóch priorytetach.

Celem niniejszej kontroli była ocena realizacji celów Programu oraz sposobu wykonania zadań przez realizatorów konkursu RMW. W przeprowadzenie kontroli w MRPiPS oraz u 20 realizatorów zaangażowane było pięć jednostek organizacyjnych NIK, w tym Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu oraz Wrocławiu.

³ Dalej: RP.

Infografika nr 1

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



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wcześniej NIK nie podejmowała kontroli realizacji konkursu RMW. Weryfikacji poddawano jedynie działania administracji publicznej lub organów państwa dotyczące obsługi cudzoziemców oraz warunków ich zatrudnienia. Dlatego, przygotowując się do opracowania programu kontroli planowej, u dwóch realizatorów⁴ w II połowie 2023 r. przeprowadzono kontrole rozpoznawcze⁵. Umożliwiły one bardziej szczegółowe rozpoznanie problematyki związanej z realizacją konkursu RMW oraz rzetelne opracowanie zakresu działań kontrolnych.

Przyjęto, że wypracowane w wyniku kontroli wnioski i zalecenia zwiększą efektywność wydatkowania środków publicznych w przyszłych edycjach programów adresowanych do cudzoziemców. Ponadto mogą one wskazać priorytety dotyczące potrzeb cudzoziemców legalnie przebywających w kraju.

⁴ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Mińsku Mazowieckim (dalej: PCPR w Mińsku Mazowieckim) oraz Cityschool Sp. z o.o.

⁵ (R/23/003/KPS), pn. Realizacja zadań konkursu „Razem Możemy Więcej”.

2. OCENA OGÓLNA

System organizacji
i finansowania
projektów w ramach
konkursu nie
zapewniał
prawidłowego,
gospodarnego
i efektywnego
wykorzystania
środków

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie oraz realizację przez Ministerstwo konkursu „Razem Możemy Więcej”, mimo iż dostrzega uwarunkowania związane z wcześniejszym niż pierwotnie planowano jego uruchomieniem w odpowiedzi na wybuch wojny w Ukrainie i pozytywnie ocenia szybkość reagowania na masowy napływ uchodźców. Jednak przygotowanie Programu oraz sposób jego realizacji nie zapewniały optymalnego wyboru projektów, w szczególności z powodu braku jednoznacznych i czytelnych kryteriów oceny, niedopracowania trybu wyboru, a także nieprzestrzegania obowiązujących zasad postępowania i kryteriów oceny. System finansowania projektów nie sprzyjał efektywności wykorzystania środków, głównie z powodu możliwości dokonywania istotnych zmian w kosztorysach oraz braku mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty. Nie określono także wskaźników mierzących efekty Programu, co powodowało, że każdy z realizatorów dowolnie określał własne mierniki (niepowtarzalne), które nie agregowały się na poziomie całego programu „Razem Możemy Więcej”. Co za tym idzie nie było możliwe określenie, w jakim stopniu osiągnięto założone cele.

Program nie był powiązany z dokumentami strategicznymi rządu związanymi z realizacją polityki migracyjnej bądź społecznej. W okresie jego realizacji brakowało rządowego dokumentu określającego cele i zasady prowadzenia polityki migracyjnej. Przygotowanie Programu nie było także poprzedzone żadną analizą potrzeb, a jego konsultacje ograniczyły się wyłącznie do uzgodnień z pięcioma komórkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz z zespołem zdrowia i polityki społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Konkurs ofert „Razem Możemy Więcej” został ogłoszony z naruszeniem przepisów ustawy o promocji zatrudnienia ze względu na fakt, że nie zawierał terminów rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz ogłoszenia jego wyników. W przypadku 10 kryteriów oceny merytorycznej, z każdorazowo przypisanymi wagami, nie określono w sposób precyzyjny sposobu przyznawania punktacji w ramach poszczególnych kryteriów.

Przygotowane przez Zespół ds. oceny ofert⁶ oceny sprowadzały się do podania liczby punktów. Nie sporządzano wymaganych uzasadnień, nawet w przypadkach znacznego ograniczania środków przyznanych na realizację projektów wnioskodawców. Zespół nie przestrzegał także przyjętego w zarządzeniu trybu pracy, zgodnie z którym ocena oferty powinna być dokonana na spotkaniach zespołu w drodze głosowania. Tymczasem ocena ofert była przeprowadzana przez członka zespołu lub innego pracownika Ministerstwa przed posiedzeniem zespołu, co w istotny sposób obniżyło transparentność wyboru projektów. Zespół nie przestrzegał także innych zasad postępowania obowiązujących w zakresie oceny ofert. Do dofinansowania wybierano oferty niespełniające wymogów formalnych, lub zgłoszone po terminie. 14 spośród 26 badanych projektów otrzymało dotacje, pomimo niespełniania wszystkich wymagań formalnych. W konsekwencji naruszona została zasada konkurencyjności postępowania i równego traktowania podmiotów uczestniczących w nim. Powyższe błędy w ocenie formalnej złożonych ofert wynikać mogły z wyboru jednostki organizacyjnej Ministerstwa, która nie posiadała wcześniejszych doświadczeń w realizacji tego typu projektów oraz że Zespół do spraw oceny ofert, przed przystąpieniem do oceny projektów nie odbył szkoleń, mimo iż żaden z jego 17 członków, nie dysponował doświadczeniem zawodowym w zakresie oceny ofert.

Podstawę realizacji i finansowania projektów stanowiły umowy z realizatorami. Zarówno treść zawartych umów, jak i regulaminu konkursu „Razem Możemy Więcej”, zapewniały realizatorom znaczącą swobodę w dokonywaniu zmian w kosztorysach, stanowiących załącznik do umów. W treści dziewięciu z 26 badanych umów nie określano również mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty realizacji projektów. Skutkowało to ograniczeniem możliwości sprawowania przez ministra właściwego ds. pracy, bieżącego nadzoru nad wykorzystaniem środków. W sumie Ministerstwo zawarło umowy ze 112 realizatorami na kwotę 102 mln zł, z której wykorzystano 97,7 mln zł⁷.

Ministerstwo nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonanie wiarygodnej oceny osiągnięcia celu głównego Programu, tj. aktywizacji zawodowej oraz integracji i aktywności

⁶ Zespół powoływany w celu oceny złożonych w ramach konkursu RMW ofert. Dalej: także zespół.

⁷ Według stanu na sierpień 2024 r.

społecznej cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, z uwagi na nieokreślenie w nim kierunkowych wskaźników rezultatu. Na podstawie raportów z realizacji projektów 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. W ocenie Najwyższej Izby kontroli, dla pełnej oceny skuteczności stosowania tej formy wsparcia cudzoziemców konieczne jest monitorowanie ich losów po zakończeniu realizacji w poszczególnych projektów. Pozwoliłoby to w sposób rzetelny dokonać oceny trwałości oddziaływania projektów w przyszłych edycjach programu.

Zleceniobiorcy programu Razem Możemy Więcej realizowali projekty na ogół zgodnie ze złożoną ofertą i w większości przypadków uzyskiwali zakładane efekty. W toku kontroli ujawniono jednak nieprawidłowości polegające m.in. na niewłaściwym opisywaniu dowodów księgowych, nieosiągnięciu wskaźników poziomów rezultatów, naruszeniu przepisów rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, czy błędach w naborach uczestników do projektów. W ok. 1/3 projektów stwierdzono, że przyjęte wskaźniki pomiaru osiągniętych rezultatów nie pozwalały ocenić efektów wsparcia.

Nadzór i kontrola prawidłowości wykonywania zadań przez realizatorów, w tym wydatkowania przekazanych środków były niewystarczające. Nie przeprowadzono żadnej kontroli, natomiast w trakcie weryfikacji oraz zatwierdzania 112 raportów końcowych, Ministerstwo tylko w jednym przypadku, w oparciu o postanowienia regulaminu konkursu Razem Możemy Więcej oraz umowy, zwróciło się do realizatora o przekazanie dokumentacji źródłowej w celu zweryfikowania prawidłowości realizacji zadania.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Cel Programu	1. Głównym celem Programu była aktywizacja zawodowa oraz integracja i aktywność społeczna cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce. W ramach celu głównego wyznaczono dwa priorytety: <i>aktywizacja zawodowa</i> oraz <i>integracja i aktywność społeczna</i>. Docelowym rezultatem pierwszego z nich miała być integracja cudzoziemca na rynku pracy, natomiast drugiego integracja cudzoziemca w społeczeństwie. Do priorytetów zostały przyporządkowane zadania, takie jak integracja na rynku pracy poprzez aktywizację zawodową i rozwój przedsiębiorczości cudzoziemców poszukujących pracy, planujących otwarcie działalności lub już pracujących/prowadzących działalność, ale wymagających wsparcia oraz Integracja w społeczeństwie poprzez rozwój indywidualny oraz wzmocnienie aktywności w różnych obszarach życia społecznego cudzoziemców.
Brak powiązań ze strategicznymi dokumentami państwa	2. W okresie realizacji Programu nie funkcjonował spójny system polityki migracyjnej kraju. Program nie był powiązany z innymi dokumentami strategicznymi (polityka migracyjna lub polityka społeczna) przyjętymi przez Radę Ministrów. [str. 22]
Brak uzgodnień i konsultacji	3. Prace nad przygotowaniem konkursu RMW trwały siedem miesięcy, równoległe z pracami nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia, mającą na celu umożliwienie realizacji programów aktywizacyjnych dla cudzoziemców ze środków Funduszu Pracy. Nowe przepisy weszły w życie 13 grudnia 2021 r., a 25 lutego 2022 r. ogłoszono konkurs – dzień po wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Ministerstwo w sposób szybki i elastyczny odpowiedziało na wybuch wojny w Ukrainie, w tym na gwałtowne zmiany związane z napływem uchodźców wojennych. Ogłoszenie konkursu nie było jednak poprzedzone uzgodnieniami z innymi organami administracji rządowej ani konsultacjami społecznymi. Konsultację przeprowadzono jedynie z pięcioma komórkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz z zespołem zdrowia i polityki społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zgłoszone uwagi dotyczyły m.in. wskazania minimalnego zakresu wskaźników mierzących efektywność dla całego programu RMW. [str. 22]
Brak analiz przed ogłoszeniem Programu	4. Ministerstwo nie przeprowadzało analiz oraz nie prowadziło konsultacji społecznych uzasadniających potrzebę ogłoszenia konkursu RMW. Nie zostało także zlecone przeprowadzenie analizy/ekspertyzy/badania/opracowania przez inne resorty/instytucje lub przez zewnętrznych ekspertów w obszarze rozpoznania potrzeb oraz liczby beneficjentów Programu. [str. 22]

**Brak wskaźników
i mierników
pozwalających ocenić
stopień osiągnięcia
założonych celów
i efektów konkursu**

5. W Programie brak było wskaźników i mierników pozwalających ocenić stopień osiągnięcia założonych celów i efektów. Ustanowienie ich umożliwiłoby po zakończeniu realizacji programu RMW ocenę jego efektywności, zgodnie z zasadą wydatkowania środków publicznych oraz wyznaczenia ogólnych wskaźników dla poszczególnych priorytetów programu RMW⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że mierniki stopnia osiągania celów powinny koncentrować się na wszystkich poziomach działań jednostki, które są odpowiedzialne za osiągnięcie zamierzonych celów. Mierniki na wysokich poziomach powinny dotyczyć ogólnych aspektów osiągania założonych celów. Z kolei mierniki na niższych poziomach powinny dotyczyć obszarów działalności taktycznej, operacyjnej (bieżącej)⁹. Brak mierników miał również wpływ na możliwość monitorowania przez Ministerstwo zadań realizowanych w ramach Konkursu RMW. Mierniki są bowiem kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie wykonania przyjętych celów¹⁰. Podkreślenia wymaga, że celem głównym monitorowania jest identyfikacja nieprawidłowości (niezgodności) i uchybień w systemie kontroli zarządczej zanim potencjalne ryzyka się zmaterializują¹¹.

Nie określono także mierników oddziaływania¹², których celem jest pomiar długofalowych konsekwencji realizacji zadania. Tym samym nie było możliwe przeprowadzenie rzetelnej analizy skuteczności i trwałości efektów Konkursu.

Konsekwencją powyższego było to, że podmioty biorące udział w konkursie ofert RMW składały oferty z niespójnymi względem siebie wskaźnikami rezultatu oraz przyjętymi do nich miernikami dla zaproponowanych działań projektowych. [str. 32, 42-45]

**Nieprecyzyjne
kryteria oceny ofert
konkursowych**

6. W regulaminie konkursu RMW określono kryteria oceny ofert. Cztery kryteria oceny formalnej, dotyczące sposobu złożenia oferty i dwa oceny strategicznej, dotyczące narodowości beneficjentów konkursu ofert RMW, nie naruszały zasad uczciwej konkurencji pomiędzy oferentami. Pozostałe 10 kryteriów oceny merytorycznej z każdorazowo przypisanymi wagami, nie określało w sposób precyzyjny sposobu przyznawania punktacji w

⁸ W myśl pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników.

⁹ M. Postuła [w:] K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2012, str. 59.

¹⁰ 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).

¹¹ A. Bela, *Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce*, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej 2011, str. 65.

¹² Vide: T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Plantoff, M. Będzieszak, M. Godek, *Paradygmat budżetowania zadaniowego*, [w:] T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, str. 67–70.

ramach poszczególnych kryteriów. Kryteria te dotyczyły m.in. prawidłowości sporządzenia planu i harmonogramu działań, wzrostu rozpoznawalności wsparcia udzielanego cudzoziemcom w środowisku lokalnym oraz wskazania w ofercie działania adekwatnego do celu Programu oraz celu szczegółowego dla Priorytetu. [str. 22, 23, 25]

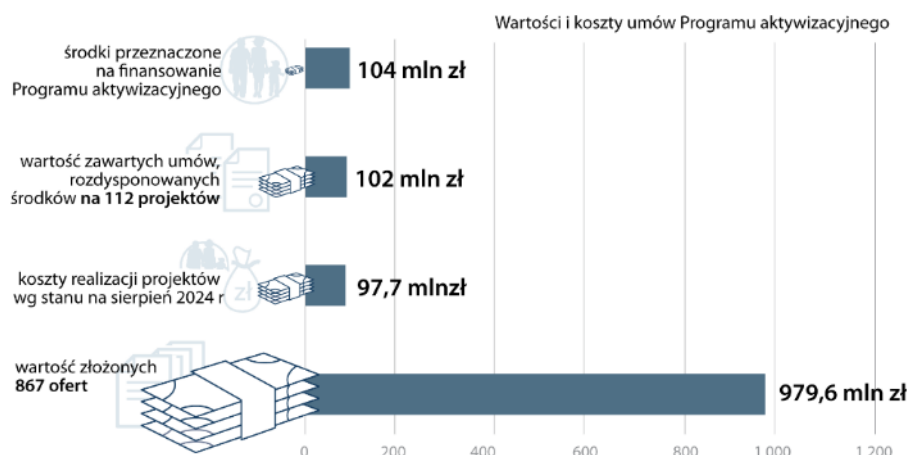
7. Konkurs ofert RMW został ogłoszony z naruszeniem przepisów ustawy o promocji zatrudnienia ze względu na fakt, że nie zawierał terminów rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz ogłoszenia jego wyników, co stanowiło naruszenie art. 62e ust. 1 pkt 6–7 ustawy o promocji zatrudnienia. Ponadto, termin na zwrot niewykorzystanej dotacji ze środków rezerwy Funduszu Pracy określony w regulaminie RMW był niezgodny z terminem określonym w art. 168 ust. 1 ufp. [str. 21]

**Duże
zainteresowanie
Programem**

8. W konkursie ofert RMW do 21 marca 2022 r. złożono 867 ofert na łączną kwotę 979 586,4 tys. zł. Początkowo na realizację projektów Ministerstwo planowało przeznaczyć 40 000,0 tys. zł. W konsekwencji dużego napływu uchodźców po agresji Rosji na Ukrainę zainteresowanie oferentów Programem skokowo wzrosło. Dużą liczbę projektów oceniono pozytywnie i dwukrotnie zwiększono środki rezerwy Funduszu Pracy na realizację konkursu RMW – do 103 000,0 tys. zł, a następnie do 104 000,0 tys. zł. Ministerstwo zawarło umowy ze 112 (12,9% ogółu złożonych ofert) realizatorami w ramach konkursu ofert RMW, w łącznej wysokości 102 022,3 tys. zł. Według stanu na 31 sierpnia 2024 r. wydatkowano 97 746,2 tys. zł.

Infografika nr 2

Dane dotyczące środków przeznaczonych, rozdysponowanych oraz wydatkowanych w ramach konkursu RMW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

[str. 21, 22, 29]

**Brak wsparcia
organizacyjnego
i kadrowego dla jednostki
realizującej Program**

9. Minister wybrał do przygotowania i realizacji Programu jednostkę organizacyjną nie mającą wcześniejszych doświadczeń w realizacji takich projektów i nie udzielił jej wystarczającego wsparcia organizacyjnego, m.in. w postaci szkoleń. Z kolei do oceny ofert Minister powołała zespół ds. oceny ofert, który jednak przed przystąpieniem do oceny nie odbył żadnych szkoleń w tym zakresie, mimo iż żaden z 17 członków zespołu, nie dysponował doświadczeniem zawodowym (zdobytym w Ministerstwie) w pracach polegających na ocenie ofert konkursowych. Do udziału w pracach zespołu, z głosem doradczym zaproszono 38 pracowników Ministerstwa. Podczas prac zespołu nie korzystano z pomocy ekspertów zewnętrznych. [str. 24, 25]

**Nie w pełni
transparentny proces
wyboru podmiotów,
którym przyznano
dotację**

10. Wybór podmiotów, którym przyznano dotacje nie był w pełni transparentny. Z przeprowadzonej oceny merytorycznej zespół nie sporządzał uzasadnień dla przyznanej punktacji, co stanowiło naruszenie pkt 2 w rozdziale VI regulaminu RMW. 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. Ponadto żadna ze złożonych ofert nie została oceniona zgodnie z § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu. Na mocy ww. przepisu ocena oferty powinna być dokonana na spotkaniach zespołu w drodze głosowania, zwykłą większością głosów. Tymczasem ocena ofert była przeprowadzana przez członka zespołu lub innego pracownika Ministerstwa przed poszczególnymi posiedzeniami zespołu. Podczas samego posiedzenia omawiano tylko oferty, co do których istniała rozbieżność opinii członków zespołu. [str. 26]

**Nieprawidłowości
w ocenie formalnej
i merytorycznej
złożonych ofert
i nierówne
traktowanie
oferentów**

11. W ramach konkursu ofert RMW łącznie zostało odrzuconych 769 ofert, w tym 126 z powodu niespełnienia wymagań formalnych (16,4%), 17 z powodu złożenia po terminie (2,2%) oraz 626 z powodu przyznania na etapie oceny merytorycznej poniżej 49 punktów, stanowiących minimum konieczne do finansowania oferty (81,4%). W badanej próbie 26 projektów dotowanych na łączną kwotę 25 037,6 tys. zł stwierdzono, że 14 projektów 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 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, w 22 z 26 ofert objętych kontrolą nie wskazano rekomendowanych zmian w ofercie, pomimo ograniczenia kwoty dotacji. [str. 26–29]

**Zmiany kosztorysów
w ofertach**

12. Postanowienia umów zawieranych przez Ministerstwo z oferentami dopuszczały możliwość dokonywania istotnych zmian w załączanych do umów kosztorysach. 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, bez obowiązku uzyskania zgody Ministerstwa na dokonanie zmiany w kosztorysie. W istotny sposób ograniczało to możliwości sprawowania nadzoru nad realizowanymi projektami, dlatego w toku kontroli takie działanie oceniono jako nierzetelne. [str. 31, 38-39]

**Brak mierników
w zawartych
umowach**

13. W dziewięciu z 26 badanych przypadków, stwierdzono, że umowy zawarte z realizatorami, nie zawierały mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty, co stanowiło naruszenie art. 62f ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Np. w sześciu ofertach 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. Podobne sytuacje stwierdzono podczas kontroli realizatorów zadań. W siedmiu z 20 kontrolowanych projektach niektóre wskaźniki pomiaru osiągniętych rezultatów nie pozwalały ocenić efektów wsparcia beneficjentów. [str. 30, 44, 45]

**Brak nadzoru
oraz kontroli
realizacji konkursu
przez Ministra**

14. Ocena realizacji celu i efektów wykonanych przez realizatorów zadań dokonywana była w oparciu o przedstawione w ofertach założenia i raporty końcowe. Nadzór i kontrola prawidłowości wykonywania zadań przez realizatorów, w tym wydatkowania przekazanych środków były niewystarczające. Nie przeprowadzono żadnej kontroli, natomiast w trakcie weryfikacji oraz zatwierdzania 112 raportów końcowych, Ministerstwo tylko w jednym przypadku, w oparciu o postanowienia regulaminu konkursu RMW oraz § 9 ust. 2 umowy, zwróciło się do realizatora o przekazanie dokumentacji źródłowej w celu zweryfikowania prawidłowości realizacji zadania. Ponadto, Ministerstwo nie zachowało 30-dniowego terminu zatwierdzania rozliczenia dotacji. W terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf zatwierdzono tylko dziewięć ze 112 raportów końcowych. Pozostałe 103 raporty zatwierdzono z przekroczeniem terminu lub do zakończenia kontroli, tj. 27 sierpnia 2024 r., nie zatwierdzono ich wcale. [str. 32-34]

**Kontrole
u realizatorów**

15. Kontrole NIK objęły 20 ze 112 realizatorów (17,9%). Byli oni zobowiązani objąć wsparciem 10 428 cudzoziemców. Ostatecznie liczba ta wyniosła 14 976 (43,6% więcej), pomimo że łączna kwota dofinansowania projektów została zmniejszona o 18 202,8 tys. zł względem kwoty wynikającej ze złożonych ofert. Było to skutkiem określania w umowach jedynie minimalnej liczby uczestników, mimo iż zgodnie z art. 62f ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia należało podać liczbę cudzoziemców objętych programem. W kontroli w dwóch przypadkach stwierdzono także błędy w naborze do projektów. [str. 35-37, 42]

**Kontrola ewidencji
księgowej
u realizatorów**

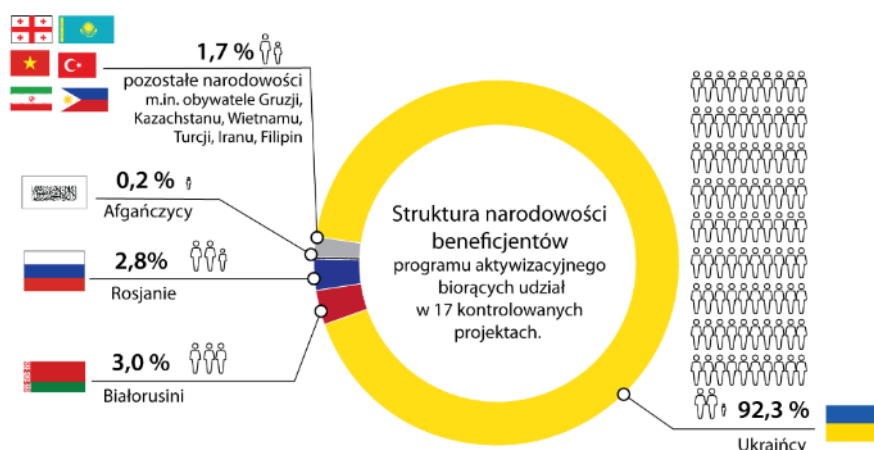
16. Kontrolą u 20 realizatorów objęto 730 dowodów księgowych o łącznej wartości 6 646,9 tys. zł (33,4% wydatków w ramach kontrolowanych projektów). Nieprawidłowości stwierdzono u siedmiu realizatorów. Polegały one m.in. na nie ujęciu na dowodach księgowych potwierdzenia ich kontroli pod względem formalnym i rachunkowym oraz zakwalifikowaniu ich do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, braku daty i podpisu wystawcy dowodu, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 i 5 uor, zatwierdzaniu dowodów księgowych niezgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości oraz niewłaściwym zaksięgowaniu faktur. Czterech realizatorów ponosiło wydatki za pośrednictwem innego rachunku bankowego niż wskazany w umowie dla realizacji zadania. Stwierdzono również, iż sześciu realizatorów naruszyło przepisy rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. [str. 47-49]

**Narodowość
beneficjentów
Programu
aktywizacyjnego**

17. Zgodnie z regulaminem konkursu RMW adresatem Programu byli cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem grupy cudzoziemców, którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu. W wyniku kontroli przeprowadzonych u 17 z 20 realizatorów stwierdzono, że w zdecydowanej większości, tj. 92,3% (10 186 uczestników) beneficjentami projektów byli obywatele Ukrainy. Spośród tej populacji drugą najliczniejszą grupę stanowili Białorusini, tj. 3% (334 osoby). Odsetek Afgańczyków wynosił natomiast 0,2%, tj. 24 osoby. Pozostałe narodowości beneficjentów stanowiły natomiast 1,7% osób. [str. 36]

Infografika nr 3

Struktura narodowości beneficjentów Programu objętych kontrolami NIK



Źródło: opracowanie własne NIK. Na podstawie danych uzyskanych u 17 realizatorów.

Los uczestników projektów

18. W toku kontroli przeprowadzonych u realizatorów badaniu poddano dalsze losy wybranych uczestników Programu w zakresie bezrobocia oraz ich zatrudnienia. Próbką objęto 481 cudzoziemców, tj. 3,2% uczestników kontrolowanych projektów. Według stanu na 1 marca 2022 r., tj. przed ogłoszeniem Programu aktywizacyjnego jako osoby poszukujące pracy lub bezrobotne zarejestrowane były trzy osoby. Natomiast według stanu na 30 kwietnia 2024 r., tj. cztery miesiące po zakończeniu I edycji programu 25 osób.

Według stanu na 1 marca 2022 r. 39 cudzoziemców zgłoszonych było do ubezpieczeń społecznych, a na 30 kwietnia 2024 r. liczba ta wynosiła 205.

Z kolei na podstawie próby 776 uczestników programu (5,2%) ustalono, że 82 beneficjentów wróciło do Ukrainy i do czasu skierowania zapytania do Straży Granicznej nie wróciło na teren RP.

Zdaniem NIK dla pełnej oceny skuteczności realizacji projektów konieczne jest monitorowanie losów beneficjentów po zakończeniu projektów. Pozwoliłoby to w sposób rzetelny dokonać oceny trwałości oddziaływania projektów w przyszłych edycjach programu. W Programie nie nałożono na realizatorów obowiązku monitorowania dalszych losów uczestników projektów. Jedynie czterech z 20 realizatorów w ramach własnych działań monitorowało dalsze losy uczestników projektów. [str. 45-47]

Badania ankietowe

19. U 19 z 20 realizatorów objętych kontrolami NIK, 3427 beneficjentom (22,9% ogółu)¹³ przekazano ankiety dotyczące udziału w Programie. Informacje zwrotne uzyskano od 1523 (44,4%) respondentów. Wszyscy

¹³ W jednym z kontrolowanych projektów niemożliwe było przeprowadzenie badania za pomocą ankiet ponieważ Fundacja Dziewięciu Braci nie dysponowała danymi uczestników.

ankietowani wypowiedzieli się pozytywnie na temat projektów, w których uczestniczyli. [str. 42]

**Brak podsumowania
Programu**

20. Ministerstwo, do zakończenia kontroli NIK, nie dysponowało dokładną liczbą cudzoziemców objętych wsparciem, strukturą narodowości, wieku oraz płci tych osób. Nie była również znana liczba cudzoziemców, którzy zintegrowali się z polskim społeczeństwem oraz zaktywizowali zawodowo. 10 z 20 (50%) realizatorów objętych kontrolą osiągnęło wskaźniki poziomu rezultatu w wymaganym lub wyższym zakresie. W pozostałych przypadkach nie osiągnięcie jednego lub kilku ze wskazanych w ofertach wskaźników spowodowane było m.in. zmniejszoną kwotą dofinansowania, przyjęciem błędnej metodologii obliczania stopnia realizacji wskaźnika lub nie w pełni zrealizowanym projektem.

Pomimo obowiązku wynikającego z pkt 4 rozdziału X programu RMW Ministerstwo nie opublikowało na swojej stronie internetowej oraz w BIP raportów rocznych z realizacji pierwszej edycji programu RMW. Ostatecznie raport podsumowujący I edycję Programu został zamieszczony na stronie Ministerstwa oraz BIP 27 września 2024 r., tj. po zakończeniu kontroli. [str. 34, 44]

4. WNIOSKI

**Do Ministra Rodziny,
Pracy i Polityki
Społecznej**

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę działań i decyzji kształtujących tryb wyboru i finansowania projektów w ramach konkursu, a także podjęcia działań i decyzji zapewniających efektywne wykorzystanie środków. Dotyczy to:

- 1) Przeprowadzania analizy potrzeb oraz strategii rządowych dotyczących polityk publicznych przed realizacją przez Ministerstwo konkursów ogłaszanych na podstawie art. 62d ustawy o promocji zatrudnienia.
- 2) Określenia wskaźników kierunkowych wraz z miernikami oraz wartościami docelowymi w kolejnych konkursach ogłaszanych na podstawie art. 62d ustawy o promocji zatrudnienia.
- 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, w tym przestrzeganie zasad równego traktowania wszystkich uczestników postępowań konkursowych prowadzonych w Ministerstwie.
- 4) Zapewnienie transparentności procesu oceny ofert konkursowych poprzez sporządzanie uzasadnień dla przyznanej punktacji oraz ustanowienie jednoznacznych kryteriów oceny merytorycznej.
- 5) Wzmocnienie nadzoru i kontroli nad procesem oceny formalnej ofert konkursowych, celem wyeliminowania przypadków dotowania projektów niespełniających wymagań formalnych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE I OGŁOSZENIE KONKURSU „RAZEM MOŻEMY WIĘCEJ”

Zasady i sposób przygotowania konkursu RMW

Ministerstwo nie w pełni prawidłowo przygotowało i ogłosiło konkurs RMW. W konkursie RMW nie określono jednoznacznych wskaźników, w tym kierunkowych wskaźników rezultatu, dla projektów dotowanych w ramach przyjętych obszarów priorytetowych. Ponadto konkurs 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. W toku kontroli ustalono, również że regulaminu RMW przygotowano w sposób nierzetelny. Naruszał on przepisy ufp w zakresie terminu zwrotu środków z dotacji niewykorzystanych do końca roku budżetowego.

Departament Rynku Pracy (jako wiodący) oraz Departament Pomocy i Integracji Społecznej (jako wspomagający merytorycznie) w Ministerstwie, odpowiadały za przygotowanie, przeprowadzenie oraz koordynację konkursu ofert RMW, ogłoszonego na podstawie programu RMW¹⁴. Program RMW, w tym ogłoszenia o konkursie ofert RMW oraz regulaminu konkursu ofert konsultowało pięć komórek organizacyjnych Ministerstwa. Opiniowanie dokumentacji dotyczącej Programu przeprowadzono również w ramach spotkania roboczego z zespołem zdrowia i polityki społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

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. Miały one 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.¹⁵. Założenia programu RMW przygotowało łącznie 13 osób¹⁶. Prace nad Programem RMW trwały siedem miesięcy. Wybuch wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. doprowadził do podjęcia przez ówczesną Minister decyzji o natychmiastowym uruchomieniu Programu 25 lutego 2022 r.

¹⁴ Zgodnie z rozdziałem VII programu RMW.

¹⁵ Druk nr 1675 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁶ Tj. ówczesna Minister, ówczesny Zastępca Dyrektora Biura Ministra, ówczesny Sekretarz Stanu, któremu podlegał DRP, ówczesna Dyrektor Generalna, Dyrektor DRP, II Zastępca Dyrektora DRP wyznaczony do pracy nad programem RMW, pracownik DRP, Dyrektor DP, Zastępca Dyrektora DP, trzech pracowników DP, Dyrektor Departamentu Budżetu.

Program przygotowano, a konkurs RMW ogłoszono na podstawie, odpowiednio: art. 62d ust. 1 oraz art. 62d ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia. 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 departamenty Ministerstwa. Ministerstwo nie przeprowadzało analiz uzasadniających ogłoszenie konkursu RMW. 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.

Liczbę pracujących w Polsce cudzoziemców określono na ponad 1000,0 tys. osób. Szacowania dokonano na podstawie opracowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2021 r. dokumentu diagnostycznego pn. Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego. Ponadto zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na terenie kraju zidentyfikowano około 210 organizacji pozarządowych wskazujących pomoc uchodźcom, jako jeden z obszarów ich działalności statutowej.

W pkt 5 ogłoszenia o konkursie ofert RMW, na realizację projektów zaplanowano 40 000,0 tys. zł. 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. zł, a następnie do 104 000,0 tys. zł.

Nieprawidłowości w postanowieniach regulaminu konkursu RMW

W pkt 1–3 w rozdziale VI regulaminu RMW określono kryteria oceny formalnej, merytorycznej oraz strategicznej ofert złożonych w ramach konkursu ofert RMW. Cztery 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.

Przykłady

- Wskazane w Ofercie działania są adekwatne do celu Programu oraz celu szczegółowego dla Priorytetu (0–3 pkt).
- Wskazane w Ofercie działania są prawidłowo dobrane i adekwatne pod kątem zadania lub zadań wybranych przez Oferenta w ramach konkretnego Priorytetu (0–10 pkt).
- Oferent dysponuje odpowiednim potencjałem rzeczowym (w tym lokalowym) do realizacji działań zaplanowanych w projekcie (0–3 pkt).

Do ww. kryteriów oceny merytorycznej nie określono metod przyznawania punktacji.

Ponadto w regulaminie konkursu 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. Było to niezgodne z terminem określonym w art. 168 ust. 1 ufp.

Informację o konkursie RMW wraz z dokumentacją konkursową, opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa 25 lutego 2022 r., natomiast ogłoszenie o konkursie ofert RMW, opublikowano w BIP Ministerstwa – 3 marca 2022 r. Ogłoszenie o konkursie RMW nie zawierało dwóch elementów wymaganych ustawą o promocji zatrudnienia, tj. terminu rozstrzygnięcia konkursu ofert oraz terminu ogłoszenia wyników konkursu ofert¹⁷.

Po terminie składania ofert konkursowych, Ministerstwo dokonało modyfikacji treści ogłoszenia konkursu ofert RMW, a dzień później, zamieściło na swojej stronie internetowej oraz BIP ogłoszenie o zmianie ogłoszenia o konkursie ofert RMW. Zmiany dotyczyły sposobu komunikacji z wybranymi oferentami oraz wydłużenia czasu na dostarczenia niezbędnej dokumentacji do zawarcia umów oraz rozpoczęcia realizacji zadań.

W trakcie realizacji Programu aktywizacyjnego, pracownicy MRPiPS zorganizowali w Warszawie konferencję informacyjno-promocyjną dotyczącą konkursu RMW. Udział w niej wzięło 126 ze 154 zaproszonych osób, wśród których byli realizatorzy i pracownicy Ministerstwa. Podczas konferencji podsumowano m.in. dotychczasowe rezultaty programu RMW, a także przedstawiono wybrane, dotowane przez Ministerstwo projekty.

¹⁷ Obowiązek zamieszczenia tych informacji wynika z art. 62e ust. 1 pkt 6-7 ustawy o promocji zatrudnienia.

5.2. REALIZACJA KONKURSU

Realizacja konkursu ofert RMW nie była prawidłowa. Wyboru ofert konkursowych rekomendowanych do finansowania, dokonano w sposób niezgodny z zarządzeniem w sprawie powołania zespołu. Sama ocena ofert konkursowych nie została przeprowadzona w sposób rzetelny. Stwierdzono przypadki wyboru ofert niespełniających wymagań formalnych. Zarówno treść zawartych umów, jaki i regulaminu RMW, zapewniały realizatorom znaczącą swobodę w dokonywaniu zmian w kosztorysach ofert konkursowych, stanowiących załącznik do umów. Działanie to było nierzetelne i ograniczało możliwości sprawowania, przez ministra bieżącego nadzoru nad dotacjami udzielonymi ze środków rezerwy Funduszu Pracy.

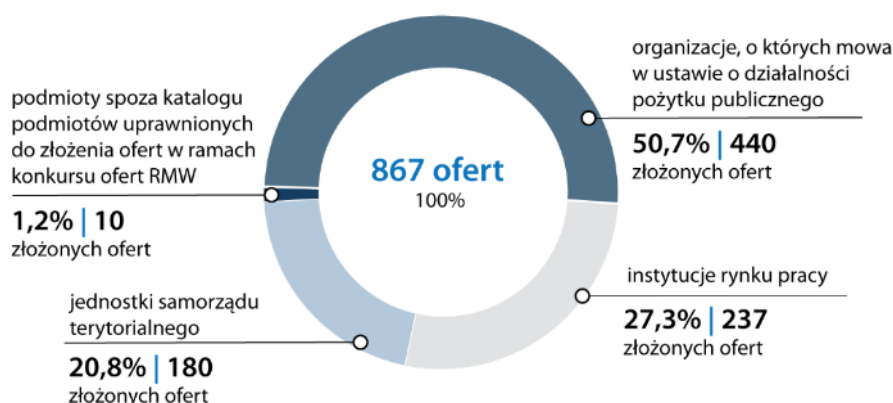
5.2.1. OCENA ZŁOŻONYCH W RAMACH KONKURSU OFERT

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

- organizacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy o działalności pożytku publicznego;
- instytucji rynku pracy, tj. podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o promocji zatrudnienia;
- jednostek samorządu terytorialnego.

Infografika nr 4

Odsetek ofert złożonych przez podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji z konkursu RMW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

Zespół ds. oceny ofert konkursowych

Zespół do oceny ofert¹⁸ został powołany przez ówczesną Minister w drodze zarządzenia w sprawie powołania zespołu, co było zgodne z art. 62e ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia oraz pkt 2 rozdziału VI

¹⁸ Dalej: zespół.

regulaminu RMW. W skład zespołu wchodziło 17 członków – wyłącznie pracowników Ministerstwa. 11 z nich wykonywało obowiązki służbowe w zakresie m.in.: prowadzenia analiz na potrzeby przygotowania projektów/programów/ dokumentów strategicznych w zakresie migracji zarobkowych; przygotowania/ koordynowania/monitorowania programów w obszarze rynku pracy. Podczas rekrutacji do zespołu wymagano od kandydatów m.in. wiedzy z zakresu znajomości ustawy o promocji zatrudnienia czy z zakresu integracji cudzoziemców na poziomie UE lub w obszarze migracji zarobkowych. Żaden z 17 członków zespołu, nie dysponował doświadczeniem zawodowym (zdobytym w Ministerstwie) w pracach polegających na ocenie ofert konkursowych. Do udziału w pracach zespołu, z głosem doradczym, Przewodnicząca zaprosiła¹⁹ 38 pracowników Ministerstwa. Podczas prac zespołu nie korzystano z pomocy ekspertów zewnętrznych. Przed przystąpieniem do oceny ofert Ministerstwo nie przeprowadziło szkolenia z zakresu oceny ofert konkursowych.

Zasady dotyczące unikania konfliktu interesów

W latach objętych kontrolą NIK, w Ministerstwie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące unikania konfliktów interesów²⁰. Członkowie zespołu, jak i inni pracownicy Ministerstwa biorący udział w pracach zespołu z głosem doradczym, złożyli oświadczenia o bezstronności oraz poufności danych²¹ oraz oświadczenia o zapoznaniu się z klauzulą informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych w Ministerstwie²². 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.

Kryteria oceny ofert

W regulaminie RMW określono 10 kryteriów merytorycznych, w ramach których oferenci mogli zdobyć maksymalnie 53 punkty. Po osiągnięciu jednego z dwóch kryteriów strategicznych dotyczących objęcia wsparciem co najmniej 50% uczestników narodowości: ukraińskiej (a) lub afgańskiej (b) realizatorzy mogli otrzymać dodatkowe 10 pkt. Oceny przeprowadzane przez poszczególnych członków zespołu oraz dodatkowych pracowników

¹⁹ Zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

²⁰ 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.

²¹ Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

²² Zgodnie z § 4 ust. 4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

Ministerstwa, dokumentowano z wykorzystaniem karty oceny stanowiącej załącznik nr 3 do zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

W toku kontroli stwierdzono, że przyjęty sposób przeprowadzenia oceny formalnej oraz merytorycznej nie spełniał warunków określonych w § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powoływania zespołu.

Przykład

Zgodnie z § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powoływania zespołu, oceny formalnej i merytorycznej 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. Dokonanie oceny merytorycznej ofert konkursowych, gdzie została przewidziana skala punktowa, wymagało obliczenia średniej zsumowanych punktów przyznanych przez wszystkich członków zespołu biorących udział w posiedzeniu oraz zaokrąglenia jej 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. Podczas posiedzenia omawiano oferty, w których istniała rozbieżność opinii członków zespołu. W przypadku braku wątpliwości poszczególni członkowie zespołu dokonujący oceny przedstawiali krótkie uzasadnienie dla przeprowadzonej oceny.

Oferty odrzucone

Stwierdzono również, że z przeprowadzonej oceny merytorycznej, nie sporządzano uzasadnień dla przyznanej punktacji, co stanowiło naruszenie pkt 2 w rozdziale VI regulaminu RMW.

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.

Badaniem NIK, w zakresie prawidłowości odrzucenia ofert z przyczyn formalnych, objęto dokumentację złożoną przez dziewięć podmiotów na łączną kwotę 8939,3 tys. zł²³. W każdym przypadku oferty konkursowe zostały odrzucone w sposób zgodny z zasadami konkursu ofert RMW z powodu niespełniania wymogów formalnych.

Umowy o dofinansowanie

Ministerstwo zawarło umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków rezerwy Funduszu Pracy na realizację projektu wybranego w konkursie RMW, ogłoszonego w ramach Programu ze 112 (12,9% ogółu złożonych ofert konkursowych) realizatorami projektów, 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.

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 konkursu ofert RMW²⁴). 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 RMW²⁵ 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;
- pięć z 26 ofert konkursowych oceniono pozytywnie pod względem merytorycznym, pomimo wpływu do Ministerstwa po terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW;

²³ Łączna wartość sześciu ofert objętych badaniem, ponieważ kolejne trzy podmioty, nie załączyły oferty konkursowej lub w ofercie konkursowej nie wskazały kwoty.

²⁴ Próbkę 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.

²⁵ Zgodnie z 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.

Przykłady

Instytut Wiedzy o Rodzinie i Społeczeństwie złożył ofertę 21 marca 2022 r. o godzinie 16:28, tj. 28 minut po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie RMW.

Fundacja Potrafisz Polsko złożyła ofertę 21 marca 2022 r. o godzinie 17:00, tj. 60 minut po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie RMW.

Stowarzyszenie „Nadzieja Rodzinie” Andrzej Drapała złożyło ofertę 21 marca 2022 r. o godzinie 17:29, tj. 89 minut po wymaganym terminie.

- 10 z 26 ofert konkursowych oceniono pozytywnie pod względem merytorycznym, pomimo braków formalnych, a w jednym przypadku dotowano koszt niekwalifikowalny;

Przykład

Ministerstwo skierowało do oceny merytorycznej, a następnie dofinansowało 10 ofert konkursowych w łącznej wysokości 8479,7 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych określonych w regulaminie RMW. Stwierdzono, że:

- a) jedna²⁶ z 26 ofert konkursowych została podpisana oraz złożona przez osobę bez stosownego do tego upoważnienia/pełnomocnictwa;
- b) 10²⁷ 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)²⁸;
- c) jedną²⁹ 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 zadania³⁰; nie zawierała całkowitej liczby uczestników

²⁶ Oferta konkursowa nr: 570.

²⁷ Oferty konkursowe nr: 70, 219, 272, 340, 401, 430, 523, 569, 570, 842.

²⁸ 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).

²⁹ Oferta konkursowa nr 570.

³⁰ 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).

projektu, a także informacji dotyczących rezultatów realizacji zadania;

d) w jednym 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 (kwota złożonej oferty w tym zakresie wynosiła 100,0 tys. zł, w wyniku czego poniesiono wydatek 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 kosztami niekwalifikowanymi są nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadania.

- w badanej próbie spraw występowały 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;
- spośród wszystkich projektów, które dotowano, różnica pomiędzy najwyższą oraz najniższą 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.

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 przewodnicząca zespołu, a następnie przekazała ją do zatwierdzenia Minister. Takie działanie było zgodne z § 2 ust. 1 pkt 3 zarządzenia w sprawie powołania zespołu.

5.2.2. ZAWIERANIE I REALIZACJA UMÓW O DOFINANSOWANIE

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 umowy oraz jeden po jej zawarciu, a przed faktycznym rozpoczęciem realizacji projektu. Według stanu na 26 sierpnia 2024 r., Ministerstwo poniosło na realizację Programu koszty w wysokości 97 746,2 tys. zł.

Pracownicy Ministerstwa przeprowadzili 31 spotkań online z oferentami³¹. W ich trakcie poruszano 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.

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.

Badana próba zawartych umów o dofinansowanie

Badaniem w zakresie prawidłowości zawierania i realizacji objęto 26 umów. W wyniku niego stwierdzono, że:

- we wszystkich 26 badanych przypadkach dochowano siedmiodniowego terminu na przekazanie danych do zawarcia umowy oraz woli przyjęcia wyników, a tym samym zobowiązania do realizacji zadania. Było to zgodne z pkt 4 rozdziału VI regulaminu konkursu RMW;
- umowy, zawierano po upływie od 20 dni do 97 dni (średnio 53 dni) – licząc od upływu 7 dni roboczych na przekazanie woli przyjęcia wyników. W ogłoszeniu o konkursie ofert RMW nie wskazano wprost terminu do zawarcia umowy pomiędzy ministrem właściwym ds. pracy a poszczególnymi podmiotami. 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;
- w dziewięciu z 26 badanych przypadków Ministerstwo pozytywnie rozpatrywało oraz finansowało oferty konkursowe, stanowiące załącznik nr 2 do zawieranych umów, które nie zawierały mierników pozwalających ocenić indywidualne efekty, co było niezgodne z art. 62f ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia;

Przykład

W Fundacji Brat Słońce jako nazwę rezultatu wskazano:

Liczbę utworzonych klubów integracyjnych:

Planowany poziom osiągnięcia rezultatu: 3

Ilość warsztatów:

Planowany poziom osiągnięcia rezultatu: 640

Ilość godzin doradztwa psychoterapeutycznego:

Planowany poziom osiągnięcia rezultatu: 360.

³¹ 14 w 2022 r., 13 w 2023 r. oraz cztery w 2024 r.

– postanowienia wszystkich umów zawieranych przez Ministerstwo z oferentami dopuszczały możliwość dokonywania istotnych zmian w załączanych do umów kosztorysach. 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, co nie wymagało zgody Ministerstwa. W istotny sposób ograniczało to możliwości sprawowania nadzoru nad realizowanymi projektami, dlatego w toku kontroli takie działanie oceniono jako nierzetelne.

Przykłady

- zwiększono pozycję kosztorysu I.2.2 (wyposażenie klubu integracyjnego w Krakowie) z 20 tys. zł (20 tys. zł w 2022 r. oraz 0 zł w 2023 r.) na 116,5 tys. zł (79,9 tys. zł w 2022 r. oraz 36,5 tys. zł w 2023 r.) – wzrost o 482,3%, faktycznie wydatkując 79,9 tys. zł w 2022 r. oraz 36,5 tys. zł w 2023 r.;
- zwiększono pozycję kosztorysu I.10.6 (przeglądy filmów polskich i ukraińskich – zakup filmów na DVD oraz opłata licencyjna do ZAiKS) z 2 tys. zł (0,8 tys. zł w 2022 r. oraz 1,2 tys. zł w 2023 r.) na 11,5 tys. zł (5,3 tys. zł w 2022 r. na 6,2 tys. zł) – wzrost o 476,4%, faktycznie wydatkując 5,3 tys. zł w 2022 r. oraz 6,2 tys. zł w 2023 r.;
- zwiększono pozycję kosztorysu I.1.2 (zatrudnienie back-end developera) ze 144 tys. zł (36 tys. zł na 2022 r. oraz 108 tys. zł w 2023 r.) na 254 tys. zł (36 tys. zł w 2022 r. oraz 218 tys. zł w 2023 r.) – o 76,4%, faktycznie wydatkując 36 tys. zł w 2022 r. oraz 218 tys. zł w 2023 r.;
- zwiększono pozycję kosztorysu I.8.7 (zakupy związane z organizacją festynu) z 1 tys. zł (1 tys. zł w 2022 r. oraz 0 zł w 2023 r.) na 10,5 tys. zł (2,5 tys. zł w 2022 r. oraz 8 tys. zł w 2023 r.) – wzrost o 954,8%, faktycznie wydatkując 2,5 tys. zł w 2022 r. oraz 8 tys. zł w 2023 r.

Ewidencja księgowa środków z rezerwy Funduszu Pracy

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

5.3. NADZÓR NAD REALIZOWANYMI PROJEKTAMI, PRAWIDŁOWOŚĆ WYDATKOWANIA ŚRODKÓW ORAZ OSIĄGNIĘTE EFEKTY

Ministerstwo sprawowało nadzór nad realizacją konkursu ofert RMW w ograniczonym zakresie. 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.

Brak rozeznania potrzeb beneficjentów

Zarówno program RMW, jaki i regulamin RMW nie określały liczby potencjalnych beneficjentów, a także ich rozeznaczonych potrzeb w zakresie przedstawionych przez Ministerstwo obszarach priorytetowych. Nieokreślenie przez Ministerstwo kierunkowych wskaźników rezultatu dla zadań realizowanych w ramach Programu, uniemożliwiało ocenę stopnia realizacji założonego celu głównego.

Ministerstwo, do zakończenia kontroli NIK, nie dysponowało dokładną liczbą cudzoziemców objętych wsparciem w ramach Programu aktywizacyjnego, a także strukturą narodowości, wieku oraz płci tych osób. Nie była również znana liczba cudzoziemców, którzy zintegrowali się z polskim społeczeństwem oraz zaktywizowali się zawodowo. MRPiPS dysponowało natomiast danymi szacunkowymi zgromadzonymi w oparciu o ankietę przeprowadzoną w lutym 2024 r., zgodnie z którymi przez pełen okres trwania Programu, działaniami pomocowymi objętych zostało min. 43,0 tys. cudzoziemców³². Zgodnie z szacunkiem DRP mogło to być nawet więcej niż 51,0 tys. cudzoziemców. Ostatecznie raport podsumowujący I edycję Programu został zamieszczony na stronie Ministerstwa oraz BIP w dniu 27 września 2024 r., tj. po zakończeniu kontroli. Oszacowano w nim, że przez pełen okres trwania I edycji Programu działaniami pomocowymi objętych zostało ponad 73 tys. cudzoziemców, co wynika z zaakceptowanych raportów końcowych oferentów.

Sprawozdawczość wewnętrzna MRPiPS

Przy wykorzystaniu formularza elektronicznego, komórki organizacyjne Ministerstwa przekazywały comiesięczne postępy z realizacji Programu (wg stanu na koniec danego miesiąca). Obowiązek sprawozdawczy wprowadzono w ramach kontroli zarządczej z najważniejszych działań departamentów Ministerstwa. We wszystkich objętych badaniem

³² Ponad 88% realizatorów wykazało w ankiecie objęcie działaniami pomocowymi większej liczby cudzoziemców, niż zobowiązano w umowie. Na ankietę odpowiedziało 77 ze 112 podmiotów (70%).

19 formularzach (od października 2022 r. do kwietnia 2024 r.), wystąpiły liczne braki formalne, a także braki w aktualizacjach kolejnych etapów konkursu ofert RMW.

Przykład

W przygotowanych formularzach wyszczególniono dziewięć etapów realizacji Programu, 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 dokumentach nie uzupełniano bądź nie aktualizowano, m.in. planowanej daty rozpoczęcia realizacji oraz daty wykonania danego etapu Programu; 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 z danym etapem programu RMW.

Weryfikacja raportów końcowych realizatorów

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. Na żądanie Ministra, realizator miał obowiązek przedłożyć w formie papierowej ww. dokumenty. Ministerstwo, w trakcie weryfikacji oraz zatwierdzania 112 raportów końcowych, tylko w jednym przypadku w oparciu o postanowienia regulaminu konkursu RMW oraz § 9 ust. 2 umowy³³ zwróciło się do realizatora, celem przekazania dokumentacji źródłowej weryfikującej faktyczną realizację zadania. W oparciu o dokonaną na tej podstawie analizę wezwano go do zwrotu części dotacji w związku z nieosiągnięciem wartości wskaźnika wskazanego w umowie, a następnie 13 sierpnia 2024 r. wydano decyzję administracyjną nakazującą zwrot środków w wysokości 828,4 tys. zł wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych.

Badana próba raportów częściowych i końcowych

Podczas kontroli badaniem objęto 26 raportów. Stwierdzono, że wszystkie z nich realizatorzy złożyli na właściwym formularzu (załącznik nr 3 do regulaminu RMW) we właściwej formie (ePUAP) oraz we właściwym terminie (§ 10 ust. 1 umowy oraz część B regulaminu RMW). Kontrola

³³ 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.

próby analizowanych raportów wykazała nieprawidłowość polegającą na przyjęciu oraz zatwierdzeniu raportu końcowego dotyczącego projektu realizowanego przez Opolską Wojewódzką Komendę Ochotniczych Hufców Pracy, w ramach którego objęto wsparciem obywateli Ukrainy niebędących w wieku powyżej 15 lat oraz poniżej 25 lat. Osoby te nie spełniały 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 państwa³⁴. Zgodnie z nim Ochotnicze Hufce Pracy 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 Ukrainy³⁵, którzy ukończyli 15 lat i nie ukończyli 25 lat³⁶.

Przekroczenie terminu zatwierdzania raportów końcowych

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. Stanowiło to 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.

Pracownicy Ministerstwa w latach 2022–2023 przeprowadzili, na podstawie § 8 ust. 7 pkt 2 umów o dofinansowanie, łącznie 30 wizyt monitorujących w miejscu realizacji projektu. W ich wyniku stwierdzano, że każdorazowo przebieg projektu był zgodny z harmonogramem i planem, stanowiącym załączniki do umowy.

Ministerstwo nie opublikowało na swojej stronie internetowej oraz w BIP raportów rocznych z realizacji pierwszej edycji programu RMW. Stanowiło to naruszenie pkt 4 w rozdziale X programu RMW, zgodnie z którym na stronie internetowej MRiPS oraz w BIP corocznie ukazywać się będą Raporty roczne z realizacji edycji Programu w danym roku oraz Raport podsumowujący cały Program po jego zakończeniu.

W trakcie jak i po zakończeniu programu nie przeprowadzano audytu realizacji konkursu RMW, a także jego ewaluacji.

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy.

³⁵ Art. 22 ust. 1 określa wymogi, które muszą zostać spełnione, by obywatel Ukrainy był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ W przywołanym brzmieniu przepis obowiązywał do 30 czerwca 2024 r.

5.4. PRAWIDŁOWOŚĆ WYKONANIA ZLECONYCH DZIAŁAŃ ORAZ OCENA OSIĄGNIĘTYCH REZULTATÓW I METOD ICH POMIARU

Realizatorzy wykonali zlecone im zadania. W większości przypadków uzyskali zakładane rezultaty.

5.4.1. PRAWIDŁOWOŚĆ WYKONANIA ZLECONYCH ZADAŃ

**Zakres kontroli
przeprowadzonych u
realizatorów**

Kontrolą NIK u zleceniobiorców RMW objęto 20 projektów, realizowanych zarówno przez JST (czterech realizatorów³⁷), organizacje pozarządowe (15 realizatorów³⁸) oraz Krajową Izbę Gospodarczą. Kontrolowane projekty różniły się swoją złożonością i czasem trwania. Łączna wartość złożonych przez kontrolowane jednostki ofert wynosiła 38 679 tys. zł. Z uwagi na fakt, że MRiPS każdorazowo obniżało wartość przyznanego dofinansowania, łączna wartość zawartych umów wynosiła 20 676,2 tys. zł, z czego wydatkowano 19 876,1 tys. zł (18 155,7 tys. zł stanowiły koszty merytoryczne, a 1 720,4 tys. zł administracyjne).

Na skutek zmniejszenia finansowania realizatorzy modyfikowali planowane efekty rezultatu, m.in. poprzez obniżenie liczby cudzoziemców, których planowano objąć wsparciem. Ostatecznie w 17 z 20 przypadków wsparciem objęto więcej cudzoziemców niż planowano w zawartych umowach. Łącznie ich liczba była wyższa od deklarowanej w umowach o 5548 cudzoziemców. Szerzej sytuację tą opisano w pkt 5.4.3. *ocena osiągniętych efektów i metod ich pomiaru.*

Regulamin konkursu RMW przewidywał możliwość złożenia oferty na dwa priorytety, tj. aktywizacja zawodowa (priorytet I) oraz integracja i aktywność społeczna (priorytet II). Spośród 20 realizatorów objętych niniejszą kontrolą NIK, siedem ofert o łącznej wartości zawartych umów 7 369,9 tys. zł zostało złożonych na priorytet I, sześć ofert o łącznej wartości umów 5 074 tys. zł na priorytet II. Pozostałe siedem projektów o łącznej kwocie dofinansowania 8 232,3 tys. zł swoim zakresem obejmowało wsparcie w ramach obu priorytetów.

W regulaminie konkursu RMW³⁹ jako kryteria strategiczne określono planowane objęcie wsparciem cudzoziemców, będących obywatelami

³⁷ Urząd miasta stołecznego Warszawy, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kępnie, Powiatowy Urząd Pracy w Ostrzeszowie oraz Urząd Miejski w Miliczu.

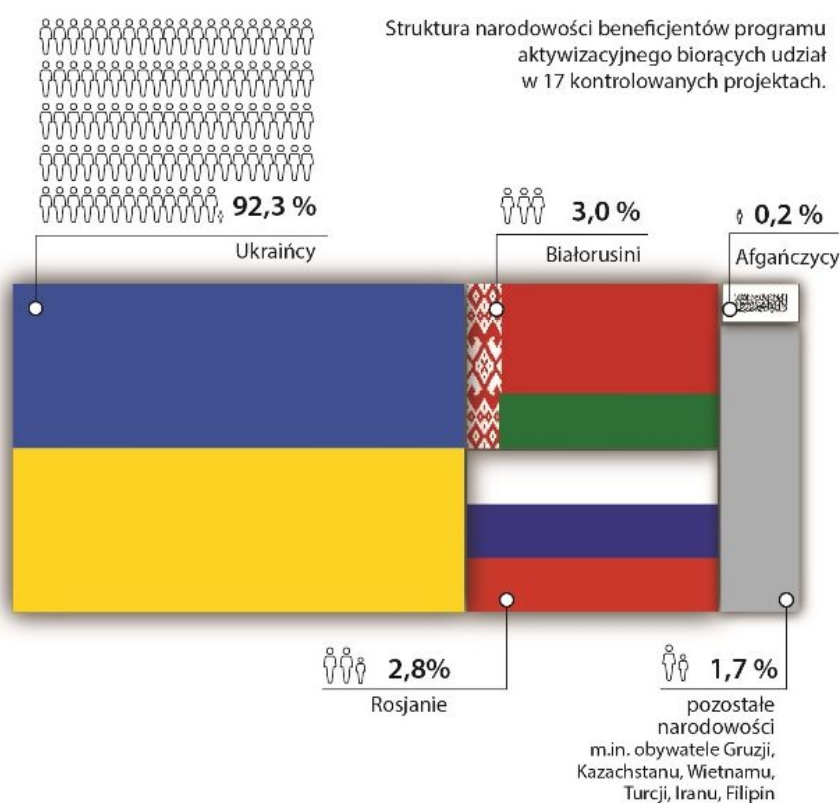
³⁸ Caritas Diecezji Radomskiej i Świdnickiej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja MultiOcalenie, Krajowa Izba Gospodarcza, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Stowarzyszenie Vox Humana, Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta koło Gdańskie, Agencja Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A., Fundacja Brat Słońce, Fundacja Nauka Biznes, Fundacja Rozwoju Regionalnego Viribus Unitis, Fundacja Dziewięciu Braci, Fundacja Pomocy Wzajemnej "BARKA", Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kępnie, Powiatowy Urząd Pracy w Ostrzeszowie, Caritas Diecezji Świdnickiej, Fundacja Ukraina.

³⁹ Rozdział VI ust. 3 regulaminu konkursu RMW.

Afganistanu oraz obywateli Ukrainy, którzy znaleźli się w Polsce w związku z prowadzonymi działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy i znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. Adresatem Programu byli cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem grupy cudzoziemców, którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu. W wyniku kontroli przeprowadzonych u 17 realizatorów⁴⁰ stwierdzono, że w zdecydowanej większości, tj. 92,3% (10186 uczestników) beneficjentami byli obywatele Ukrainy. Spośród tej populacji drugą najliczniejszą grupę stanowili Białorusini, tj. 3% (334 osoby). W kontrolowanych projektach wzięło udział także 306 Rosjan, tj. 2,8% beneficjentów. Odsetek Afgańczyków wynosił natomiast 0,2%, tj. 24 osoby. Pozostałe narodowości beneficjentów stanowiły natomiast 1,7% osób.

Infografika nr 5

Struktura narodowości beneficjentów Programu objętych niektórymi kontrolami NIK



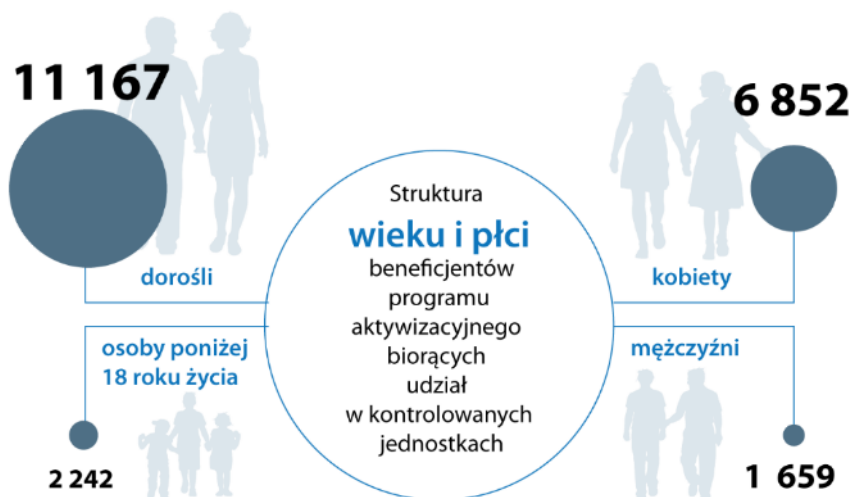
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli przeprowadzonych u realizatorów projektów.

⁴⁰ U trzech realizatorów niemożliwe było rzetelne ustalenie narodowości beneficjentów m.in. z uwagi na niewprowadzenie narzędzia informatycznego pozwalającego na walidację zapisu numeru PESEL w formularzu rejestracyjnym. Tym samym możliwe było wpisanie w polu PESEL mniejszej liczby znaków niż 11 czy innych znaków niż cyfry. Wprowadzone dane zawierały liczne błędy.

W związku z wybuchem wojny w Ukrainie schronienia w Polsce szukały głównie kobiety i dzieci. Podczas inwazji Rosji na Ukrainie mężczyźni nie mogli swobodnie opuszczać Ukrainy. Zleceniobiorcy RMW nie mieli obowiązku pozyskiwać danych dotyczących wieku i płci beneficjentów biorących udział w projektach. W trakcie kontroli u 17 z 20 realizatorów pozyskano dane dotyczące struktury wieku uczestników Programu, a w 13 z 20 jednostkach informacje dotyczące ich płci.

Infografika nr 6

Struktura wieku i płci beneficjentów Programu objętych niektórymi kontrolami NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli przeprowadzonych u realizatorów projektów.

Każdy z kontrolowanych realizatorów posiadał doświadczenie w udzielaniu pomocy osobom potrzebującym, jednakże nie we wszystkich przypadkach działania na rzecz integracji cudzoziemców były działalnościami statutowymi zleceniobiorców RMW.

Diagnoza potrzeb przyszłych uczestników projektów

Na ogół przed złożeniem oferty Realizatorzy dokonywali diagnozy potrzeb przyszłych uczestników projektu. Zazwyczaj źródłem pozyskiwania danych w tym zakresie były ich własne, wcześniejsze doświadczenia z realizowanych projektów. W toku kontroli stwierdzono także przypadki, gdzie potrzeby przyszłych beneficjentów projektu rozpoznawano za pomocą ankiet rozesłanych do parafii w jednej z diecezji. Ponadto przed złożeniem oferty jednostka współpracowała również z powiatowymi jednostkami samorządowymi, a rozpoznane potrzeby dotyczyły m.in. zapewnienia mieszkania, pomocy rzeczowej, wsparcia emocjonalnego i w komunikowaniu się. Z uwagi na fakt, że regulamin konkursu RMW nie wymagał dokonywania diagnozy potrzeb oraz szacowania ilości przyszłych beneficjentów, podejmowane czynności szacowania w tym zakresie na ogół nie miały sformalizowanego charakteru.

Poza dwoma przypadkami objęte kontrolą oferty spełniały wymogi formalne uczestnictwa w Programie aktywizacyjnym, tj. m.in. zostały złożone w wymaganym terminie i zawierały wszystkie elementy przewidziane w regulaminie konkursu RMW. Podczas kontroli przeprowadzonej w Urzędzie m. st. Warszawy oraz Fundacji Brat Słońce stwierdzono, że złożone oferty nie spełniały wymogów formalnych uczestnictwa w konkursie RMW. W pierwszym przypadku oferta została złożona 16 minut po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie RMW oraz nie posiadała wymaganej regulaminem konkursu RMW kontrasygnaty Skarbnika. Z kolei w drugim przypadku oferta nie zawierała informacji o planowanej liczbie uczestników projektu oraz dwóch wymaganych załączników, tj.: tabeli wypłat oraz aktualnego odpisu z odpowiedniego rejestru.

Zmiany w kosztorysach ofert

Każdy z objętych kontrolą zleceniobiorców RMW dokonywał zmian kosztorysów projektów. Ich częstotliwość wynosiła od jednej do siedmiu zmian. Dokonane korekty polegały głównie na przesunięciach między pozycjami kosztów. Każdorazowo o dokonywanych zmianach realizatorzy informowali MRiPS. Było to zgodne z zasadami określonymi w części A rozdział VIII ust. 2 i 3 regulaminu konkursu RMW.

Przykłady

W trakcie realizacji projektu **Fundacja Rozwoju Oprócz Granic** trzykrotnie występowała do Ministerstwa o dokonanie zmian w 11 pozycjach kosztorysu⁴¹. Proponowane zmiany nie wpływały na całkowitą wartość finansowania. Nie wymagały zawarcia aneksów, zostały dokonane w sposób wynikający z regulaminu konkursu RMW. Uzasadnieniem dokonanych zmian były oszczędności⁴² spowodowane, m.in. obniżeniem kosztów zatrudnienia pracowników projektu w związku z trzymiesięcznym opóźnieniem w rozpoczęciu jego realizacji oraz obniżeniem kosztów zatrudnienia koordynatora projektu. Zaoszczędzone środki przeznaczono na m.in. na zakup dodatkowych bonów edukacyjnych i zwiększenie wynagrodzenia opiekuna dla dzieci.

⁴¹ W 2022 r. w siedmiu pozycjach, a w 2023 r. w czterech pozycjach.

⁴² W 2022 r. wygenerowano 56,9 tys. zł oszczędności w siedmiu pozycjach kosztorysu. Obniżono koszty administracyjne w Poddziałaniu 2.1 Koordynator projektu z 19,2 tys. zł do 9,6 tys. zł; w Poddziałaniu 2.2 Obsługa księgowa projektu z 7,7 tys. zł do 3,8 tys. zł; obniżono koszty merytoryczne: w Poddziałaniu 1.5.1 Specjalista ds. obsługi beneficjentów z 26,4 tys. zł do 13,2 tys. zł; w Poddziałaniu 1.5.2 Specjalista ds. komunikacji z 16,8 tys. zł do 8,4 tys. zł; w Poddziałaniu 1.2.2 Opiekun dla dzieci z 21,6 tys. zł do 10,8 tys. zł; w Poddziałaniu 1.2.1 Animator dla dzieci z 21,6 tys. zł do 10,8 tys. zł; w Poddziałaniu 1.1.4 Płyn dezynfekujący i maseczki z 6 tys. zł do 3 tys. zł.

W trakcie realizacji umowy **Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych** dokonała czterech zmian kosztorysu informując o tym każdorazowo MRiPS. Zmiany dotyczyły przesunięć wydatków pomiędzy pozycjami kosztorysu w części kosztów merytorycznych i administracyjnych. Przesunięcia zostały właściwie uzasadnione i nie zwiększyły kwoty dofinansowania projektu. Zachowane zostały także proporcje między kosztami merytorycznymi i administracyjnymi. Przyjęty tryb zmian kosztorysu umowy był zgodny z ust. 2 rozdziału VIII części A regulaminu konkursu RMW.

Zasady naboru uczestników projektów

Regulamin konkursu RMW i postanowienia zawartych umów o dofinansowanie nie narzucały sposobu naboru beneficjentów do projektów. Wykonując dotowane projekty realizatorzy określali własne zasady naboru uczestników projektów. W zdecydowanej większości przypadków cudzoziemcy zobowiązani byli wypełnić jedynie formularz rekrutacyjny oraz wykazać spełnienie wymogu w zakresie legalności pobytu na terenie RP. Jednakże w toku kontroli w dwóch przypadkach z uwagi na duże zainteresowanie beneficjentów sposób naboru uczestników miał bardziej sformalizowany charakter.

Przykład

W Fundacji Pomocy Wzajemnej Barka rekrutacja uczestników do projektu odbywała się według przyjętych zasad i kryteriów w opracowanym przez Fundację regulaminie rekrutacji i załączonym do niego formularzu rekrutacyjnym. W § 3 regulaminu postanowiono, że projekt przeznaczony jest dla cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, wymagających wsparcia w jednym lub więcej obszarach priorytetowych tj. „Aktywizacja zawodowa” lub drugiego „Integracja i aktywność społeczna”. Grupą docelową byli w szczególności cudzoziemcy, którzy znaleźli się w Polsce w związku z prowadzonymi działaniami wojennymi na terytorium kraju ich pochodzenia i znajdowali się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. W § 4 regulaminu rekrutacji opracowano następujące kryteria pierwszeństwa i przypisaną do nich wartość punktów:

- próg dochodowy na członka gospodarstwa domowego maksymalnie 3 010,00 zł brutto, czyli 2 363,56 zł netto, 10 pkt;
- osoba ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, z niepełnosprawnością sprzężoną, z zaburzeniami psychicznymi, w tym osoba z niepełnosprawnością intelektualną i całościowymi zaburzeniami rozwojowymi, 10 pkt.;

- rodzic/opiekun prawny z niepełnoletnimi dziećmi, jedno dziecko – sześć pkt., dwoje albo troje dzieci – osiem pkt., czworo i więcej dzieci – 10 pkt.;
- osoba z niskim wykształceniem (maksymalnie ponadgimnazjalne) – pięć pkt.;
- osoba bez doświadczenia zawodowego – pięć pkt.

Kwalifikowanie osób miało się odbywać po złożeniu przez osobę zainteresowaną wsparciem kompletu dokumentów. Na podstawie uzyskanej punktacji stworzono listę rankingową.

Na próbie 991 osób biorących udział w 17 projektach przeprowadzono badanie prawidłowości ich naboru⁴³. Pomimo, że regulamin konkursu RMW przewidywał, iż wsparciem mogą być objęci wyłącznie cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce, podczas kontroli u jednego z 20 realizatorów stwierdzono przypadki uczestnictwa obywateli Polski w projektach.

Przykład

W Fundacji Ukraina badając prawidłowość naboru do projektu na podstawie bazy danych, obejmującej wszystkich 2 534 uczestników projektu stwierdzono, że dwie osoby z polskim obywatelstwem nie kwalifikowały się do udziału w projekcie ze względu na niespełnienie założeń programowych. Grupą docelową programu mieli być cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce. Udzielone wsparcie dwóm osobom niebędącym cudzoziemcami w formie uczestnictwa w szkoleniu oraz udzielenia porady prawnej nie należało do zleconych na podstawie oferty i zawartej umowy zadań. Na wsparcie ww. beneficjentów posiadających obywatelstwo polskie wydatkowano 1 tys. zł. Ponadto badanie próby dokumentacji 25 cudzoziemców wykazało, że w jednym przypadku pozytywnie rozpatrzono wniosek osoby, która nie знаła języka polskiego w stopniu umożliwiającym zrozumienie i ukończenie szkolenia, pomimo, że był to jeden z warunków naboru do projektu określony w regulaminie. Natomiast w trzech przypadkach wnioski o przyznanie voucherów zostały także pozytywnie rozpoznane, pomimo że złożono je po terminach określonych przez Fundację w regulaminach.

Ponadto w jednym przypadku w kontroli przeprowadzonej w Fundacji Nauka Biznes w naborze do projektu mogli wziąć udział wyłącznie

⁴³ W trzech projektach przeprowadzenie prawidłowości naboru do nich nie było możliwe m.in. ze względu na powszechny charakter aplikacji nie przeprowadzano rekrutacji uczestników.

obywatele Ukrainy, pomimo, że zgodnie ze złożoną ofertą stanowiącą załącznik do zawartej umowy grupą docelową projektu mieli być wszyscy cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce.

Personel realizujący zadania projektowe

Regulamin konkursu RMW nie przewidywał żadnych wymogów dotyczących kwalifikacji osób realizujących działania projektowe. Personel zaangażowany w realizację projektów na ogół posiadał odpowiednie kwalifikacje predestynujące go do wykonywania działań projektowych. Wśród osób udzielających wsparcia beneficjentom Programu były osoby pełniące m.in. funkcje tłumacza, psychologa, prawnika lub asystenta integracyjnego. Posiadały one umożliwiające wykonywanie tych funkcji doświadczenie i wykształcenie. W trakcie kontroli odnotowano także przypadki zatrudniania obywateli Ukrainy, którzy udzielali pomocy swoim rodakom. Były to osoby biegle posługujące się językiem polskim i zamieszkujące RP w okresie poprzedzającym wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie⁴⁴. Zleceniobiorcy RMW do realizacji działań administracyjnych często zatrudniali personel z własnych zasobów kadrowych. W nieco mniejszym zakresie zatrudniali także osoby fizyczne lub prowadzące działalność gospodarczą spoza swojej instytucji. Dotyczyło to np. obsługi księgowej, w tym ewidencji księgowej realizacji wydatków⁴⁵. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków zlecenia usług podmiotom zewnętrznym za stawki wyższe niż rynkowe. Część udzielanych zleceń zostawała poprzedzona przeprowadzeniem postępowań przetargowych w trybach konkurencyjnych wynikających z ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶ lub wewnętrznych regulacji obowiązujących w kontrolowanych jednostkach.

Przykład

W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Kępnie zadania zostały wyłonione w wyniku rozeznania rynkowego, o którym mowa w Regulaminie udzielania przez jednostki organizacyjne powiatu kępińskiego zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 130 tys. zł netto. Wynagrodzenie za godzinę pracy specjalistów ustalano w umowie i wynosiło ono od 80 zł/h (psycholog) do 100 zł/h (prawnik), a wynagrodzenie asystentów integracyjnych od 45 zł do 49,99 zł/h świadczonej usługi. Podmioty

⁴⁴ Dla przykładu na stanowisku asystenta integracyjnego w Urzędzie Miasta w Miliczu wybrano i zatrudniono osobę narodowości ukraińskiej, mieszkającą w Polsce od kilkunastu lat.

⁴⁵ Takie praktyki stwierdzono m.in. w Stowarzyszeniu Vox Humana oraz Fundacji Nauki Biznes.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1320.

zewewnętrzne realizujące usługę psychologa i prawnika wyłoniono również w wyniku zapytania ofertowego i rozeznania cenowego.

**Skargi
na kontrolowane
projekty**

Na jeden z projektów⁴⁷ objętych kontrolą, beneficjent na specjalnie założony adres e-mailowy złożył skargę. Uczestniczka kosmetycznego kursu zawodowego zgłosiła uwagę do jego jakości, ponieważ w jego trakcie poparzyła się woskiem. Skargę uznano za niezasadną. Prowadząca kurs wyjaśniła, że uczestniczka sama wykonywała sobie zabieg i wykonała go w nieprawidłowy sposób. W pozostałym zakresie zarówno w trakcie jak i po realizacji projektów nie złożono żadnych skarg.

Badania ankietowe

3427 beneficjentom (22,9% wszystkich uczestników projektów objętych kontrolą) uczestniczącym w 19 z 20 kontrolowanych projektów⁴⁸ przekazano ankiety zadowolenia dotyczące udziału w programie. Dziewięć kontrolowanych jednostek przeprowadziło badania samodzielnie przed zakończeniem projektów. W pozostałych 10 jednostkach ankiety kolportowano w trakcie kontroli NIK za pośrednictwem kierowników kontrolowanych jednostek. Informacje zwrotne uzyskano od 1523 (44,4%) respondentów. Wszyscy ankietowani wypowiedzieli się pozytywnie na temat realizowanych projektów. Wskazali m.in., że dzięki uczestnictwu w projekcie rozwinęli lub raczej rozwinęli swoje umiejętności i kwalifikacje zawodowe, ich oczekiwania co do udziału w projekcie zostały spełnione, pogłębili i usystematyzowali wiedzę o polskim systemie prawnym oraz pomoc psychologiczna udzielana w ramach projektu pomogła im w radzeniu sobie ze stresem.

5.4.2. OCENA OSIĄGNIĘTYCH EFEKTÓW I METOD ICH POMIARU

Realizatorzy wykonywali projekty na ogół zgodnie ze złożoną ofertą, na które otrzymali dotacje z konkursu RMW. Najczęściej uzyskiwali zakładane w ofercie wskaźniki poziomu rezultatu.

**Realizacja wskaźnika
z postanowień
umowy**

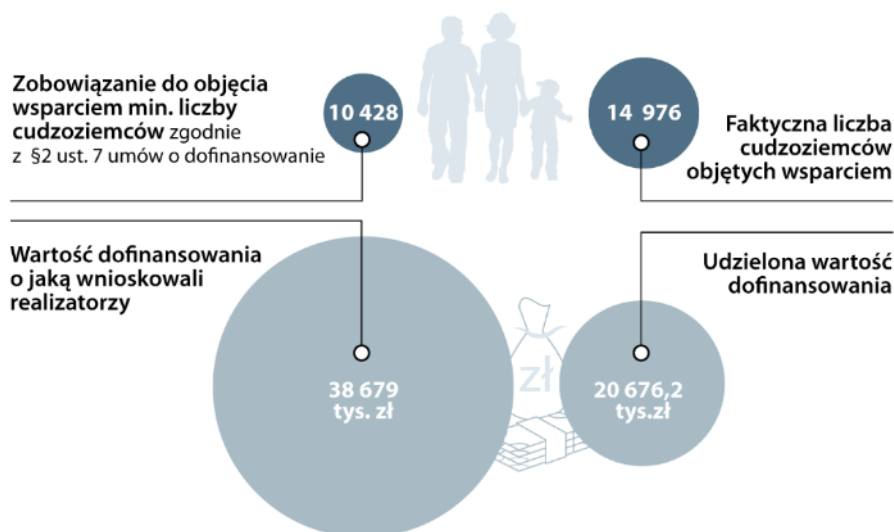
W § 2 ust. 7 umów o dofinansowanie określano minimalną liczbę cudzoziemców jaką realizator zobowiązany był objąć działaniami projektowymi. W 20 zbadanych w kontroli umowach realizatorzy zobowiązani byli objąć wsparciem cudzoziemców w łącznej ilości 10428. Ostatecznie liczba ta wyniosła 14 976 beneficjentów (wzrost o 43,6%). Na uwagę zasługuje fakt, że wartość ta była wyższa, pomimo że łączna kwota dofinansowania projektów została zmniejszona o 18 202,8 tys. zł względem kwoty, o którą realizatorzy wnioskowali w złożonych ofertach.

⁴⁷ Projekt realizowany był przez Fundację Pomocy Wzajemnej Barka.

⁴⁸ W jednym z kontrolowanych projektów niemożliwe było przeprowadzenie badania za pomocą ankiet ponieważ Fundacja Dziewięciu Braci nie dysponowała danymi uczestników.

Infografika nr 7

Zobowiązania z umów do objęcia łącznej liczby beneficjentów wraz z łączną ilością cudzoziemców którym udzielono wsparcia oraz łączna wartość ofert i wartość udzielonych dotacji.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli przeprowadzonych u realizatorów projektów.

W trzech z 20 objętych kontrolą projektach stwierdzono, że zleceniobiorcy RMW nie wywiązali się z realizacji wskaźnika określonego w ww. postanowieniu umowy.

Przykłady

W Fundacji Dziewięciu Braci przed kontrolą NIK, MRPiPS podjęło decyzję o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu części środków przekazanych na realizację projektu w kwocie 828,4 tys. zł, co stanowiło 64% przekazanej dotacji. Spowodowane to było faktem objęcia zadaniem mniejszej liczby uczestników niż określono w umowie o dofinansowanie. Ministerstwo uznało, że Fundacja Dziewięciu Braci wykorzystała środki niezgodnie z przeznaczeniem.

W Urzędzie Miejskim w Miliczu w wyniku kontroli stwierdzono, że w ramach realizowanego projektu objęto wsparciem 149 osób, pomimo że w umowie Urząd zobowiązał się objąć zadaniem liczbę cudzoziemców nie mniejszą niż 300. Na tej podstawie w oparciu o postanowienia regulaminu konkursu RMW (część VIII Realizacja projektu pkt 3 Zasady zmiany treści umowy) sformułowano nieprawidłowość stanowiącą o niedopełnieniu obowiązku zawarcia aneksu do umowy. W toku kontroli ustalono, że przyczyną jego niezawarcia w zakresie zmniejszającego minimalnej liczby osób objętych zadaniem był fakt, uzyskania „milczącej zgody” podczas

spotkania roboczego w formule on-line z przedstawicielami Ministerstwa.

**Wskaźniki poziomu
rezultatu określone
w ofertach**

Złożone przez realizatorów oferty stanowiły załączniki do zawartych z nimi umów o dofinansowanie projektów. We wszystkich z nich w pkt 6 pt. *Dodatkowe informacje dotyczące rezultatów realizacji zadania* w tabeli oferty wskazywali nazwę rezultatu, planowany poziom osiągnięcia rezultatów (wartość docelowa) oraz sposób monitorowania rezultatów/źródło informacji o osiągnięciu wskaźnika.

Podczas kontroli w siedmiu z 20 projektach (35%) stwierdzono, że przyjęte i zaakceptowane przez MRiPS wskaźniki pomiaru osiągniętych rezultatów nie pozwalały miarodajnie ocenić efektów wsparcia beneficjentów tylko wykonanie zakresu zadania. Mierniki związane były przede wszystkim z ilościowym wykonaniem założonych efektów projektu. Nie dotyczyły one bezpośrednio stopnia realizacji celu projektu w zakresie integracji uchodźców ze społeczeństwem lub zatrudnieniem na polskim rynku pracy.

Nie wszyscy zleceńbiornicy RMW osiągnęli zadeklarowane w ofertach wskaźniki poziomu rezultatu. 10 z 20 (50%) realizatorów osiągnęło je w wymaganym lub wyższym zakresie. W pozostałych przypadkach nie osiągnięcie jednego lub kilku ze wskazanych w ofertach wskaźników spowodowane było m.in. zmniejszoną kwotą dofinansowania oferty, przyjęciem błędnej metodologii obliczania stopnia realizacji wskaźnika lub nie w pełni zrealizowanym projektem.

Przykład

W Fundacji Dziewięciu Braci stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu wykazano poziom realizacji dwóch wskaźników, dotyczących liczby uchodźców, którym udzielono pomocy w codziennych sprawach oraz liczby pobrań aplikacji mobilnej na dzień składania sprawozdania, tj. 30 stycznia 2024 r., tymczasem w § 2 ust. 1 umowy termin realizacji zadania ustalono na 31 grudnia 2023 r. Nie pozwalało to określić w sposób pewny wartości wskaźników osiągniętych na koniec 2023 r. oraz faktu zrealizowania wymaganej liczby pobrań aplikacji mobilnej najpóźniej w tej dacie.

W Stowarzyszeniu Wspólnota Polska w złożonym raporcie z realizacji projektu wskazano (w wyliczeniu zestawiono: założenia z oferty, dane zawarte w raporcie końcowym z wykonania zadania):

- liczba osób, które skorzystały z kursów zawodowych – założono 420, osiągnięto 207. Zgodnie z raportem częściowym za rok 2022 z kursów zawodowych skorzystało 49 osób;

- liczba godzin doradztwa zawodowego – założono 350 godzin (w zaktualizowanym harmonogramie wskaźnik ten wyniósł 300), osiągnięto 263. Zgodnie z raportem częściowym za rok 2022 z doradztwa zawodowego skorzystało 101 osób.

W związku z brakiem realizacji ww. wskaźników, niewykorzystane środki na ten cel realizator zwrócił na konto MRiPS. Niezrealizowanie wskaźników poziomu rezultatu z oferty spowodowane było podpisaniem umowy o dofinansowanie z opóźnieniem, czego konsekwencją było także późniejsze niż planowane przekazanie środków.

5.4.3. BADANIE LOSÓW UCZESTNIKÓW PROGRAMU ORAZ MONITORING LOSU UCZESTNIKÓW

Badając los uczestników Programu w odniesieniu do kwestii przebywania beneficjentów projektów na terenie RP, bezrobociu, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, w trakcie kontroli u realizatorów skierowano zapytania w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do następujących instytucji:

- Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej –
w przedmiocie udzielenia informacji o przekroczeniu granicy polsko-ukraińskiej przez wybranych beneficjentów;
- Miejskowych Powiatowych Urzędów Pracy – w przedmiocie zaewidencjonowania wybranych cudzoziemców jako bezrobotnych lub poszukujących pracy;
- Centrali lub lokalnych Oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na temat informacji o zatrudnieniu wybranych cudzoziemców;
- Miejskowych Ośrodków Pomocy Społecznej – w zakresie korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez wybranych beneficjentów Programu.

Badanie dotyczące przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przeprowadzono na próbie losowo wybranych co najmniej 20% obywateli Ukrainy biorących udział w projektach⁴⁹. W pozostałym zakresie, tj. przebywania na bezrobociu, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej za pośrednictwem pomocnika kontrolera (losowanie proste) dokonano losowania próby minimum 10% wybranych

⁴⁹ W przypadku gdy, 20% uczestników przekraczało 50 osób badanie ograniczono do 50 osób.

losowo osób, uczestniczących w projektach⁵⁰. U jednego z realizatorów⁵¹ skierowanie pism w ww. zakresie nie było możliwe do wykonania ponieważ nie dysponował wymaganymi danymi uczestników projektu.

Badanie niepodjęcia pracy przez cudzoziemców, ich zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przeprowadzono na próbie 481 cudzoziemców, tj. 3,2% uczestników kontrolowanych projektów. Z informacji otrzymanych od miejscowych względem jednostek kontrolowanych Powiatowych Urzędów Pracy ustalono, że według stanu na 1 marca 2022 r., tj. przed ogłoszeniem Programu aktywizacyjnego zarejestrowano jako osoby poszukujące pracy lub bezrobotne trzy osoby. Natomiast według stanu na 30 kwietnia 2024 r., tj. cztery miesiące po zakończeniu I edycji programu 25 osób. Z kolei na podstawie danych przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stwierdzono, że według stanu na 1 marca 2022 r. 39 osób zgłoszonych było do ubezpieczeń społecznych, a na 30 kwietnia 2024 r. ilość zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych cudzoziemców wynosiła 205⁵² osób. W przypadku korzystania z pomocy uzyskiwanej z Ośrodków Pomocy Społecznej niektórzy beneficjenci Programu aktywizacyjnego w okresie między 1 marca 2022 r., a 30 kwietnia 2024 r. pobierali świadczenia społeczne w postaci m.in. jednorazowego świadczenia 300 zł, obiadów w szkole lub zasiłków celowych na żywność lub zasiłku rodzinnego.

Z informacji otrzymanych od jednostek organizacyjnych Straży Granicznej stwierdzono, że spośród próby 776 uczestników programu, tj. 5,2% uczestników 19 kontrolowanych projektów, 82 beneficjentów⁵³, tj. 10,6% spośród badanej próby wróciło do Ukrainy i do czasu skierowania zapytania do Straży Granicznej nie wróciło na teren RP. W trakcie kontroli niemożliwe było ustalenie rzetelnych danych w zakresie wyjazdów obywateli Ukrainy do państwa ze strefy Schengen. Informacje te odnotowywane są wyłącznie w sytuacji, gdy obywatel Ukrainy wyjedzie do państwa ze strefy Schengen na okres powodujący utratę legalności pobytu i zawiadomi o tym organ gminy. Wówczas informacja o tym fakcie zostanie zawarta w rejestrze Straży Granicznej. W przeciwnym wypadku dane te nie znajdują się w rejestrze Straży Granicznej.

⁵⁰ W przypadku gdy, 10% uczestników przekraczało 25 osób badanie ograniczono do 25 osób.

⁵¹ Dotyczyło to Fundacji Dziewięciu Braci. Realizowany projekt dotyczący budowy aplikacji mobilnej nie zakładał gromadzenia danych beneficjentów.

⁵² Zgłoszone do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego z tytułu umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług (kod 0411), umowy o pracę (kod 0110 – pracownik podlegający ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu), jako osoby bezrobotne niepobierające zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium (kod 0911) z różnych tytułów zatrudnienia/ubezpieczenia (kod 0110, 0411, 0911, 0920, 1422, 2500).

⁵³ Osoby te wróciły do Ukrainy w trakcie realizacji projektów i/lub po ich zakończeniu.

Realizatorzy nie byli zobowiązani do śledzenia dalszych losów uczestników projektów. Spośród kontrolowanych jednostek tylko czterech z nich monitorowało dalsze losy uczestników projektów.

5.5. PRZESTRZEGANIE ZASAD WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW PRZEKAZANYCH NA PODSTAWIE UMÓW

Realizatorzy na ogół przestrzegali zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań.

5.5.1. PRAWIDŁOWOŚĆ PROWADZONEJ EWIDENCJI KSIĘGOWEJ, FINANSOWANIE ORAZ ROZLICZANIE WYKONANYCH ZADAŃ KOSZTÓW

Program aktywizacyjny zobowiązywał realizatorów do posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków z Programu oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków i dokonywanych z tych środków wydatków⁵⁴. Ponadto zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie (§ 3 ust. 5), realizatorzy zobowiązani byli do ponoszenia wydatków związanych z realizacją projektu za pośrednictwem rachunku wskazanego w umowie. Zmiana rachunku bankowego zgodnie z regulaminem konkursu RMW wymagała pisemnego zgłoszenia Ministrowi⁵⁵. Realizatorzy na ogół ponosili koszty za pomocą wyodrębnionych rachunków bankowych, zawartych w umowach. Kontrola wykazała jednak kilka odstępstw od tej reguły. W czterech przypadkach z 20 kontrolowanych jednostek wydatki ponoszono za pośrednictwem innego rachunku bankowego niż ten wskazany w umowie⁵⁶.

Przykłady

W Urzędzie m. st. Warszawy ponoszono wydatki związane z realizacją projektu za pośrednictwem innych rachunków niż wskazany w umowie. Stanowiło to naruszenie postanowienia § 3 ust. 5 umowy oraz ust. 3 lit. a tiret trzeciego rozdziału VIII części A regulaminu konkursu RMW.

W Fundacji Ukraina dwie spośród 30 płatności dotyczących zbadanych dowodów księgowych nie zostały dokonane za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego do czego zobowiązywał § 3 pkt 5 umowy.

⁵⁴ Rozdział VIII ust. 11 programu.

⁵⁵ Część A Rozdział VIII ust. 3 lit. a tiret trzeciego Regulaminu konkursu RMW.

⁵⁶ Nieprawidłowość taką stwierdzono także podczas kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w PCPR w Mińsku Mazowieckim.

Podczas kontroli u 20 zleceńbiorców RMW dokonano weryfikacji 730 dowodów księgowych o łącznej kwocie 6 646,9 tys. zł, co stanowiło 33,4% wydatków poniesionych w ramach kontrolowanych projektów. Doboru dowodów księgowych dokonano sposobem celowym, tj. badaniu w każdej kontrolowanej jednostce poddano minimum 30 dowodów księgowych, z czego co najmniej 10 dowodów dotyczyło wydatków poniesionych na najwyższe kwoty w ramach realizowanego projektu, co najmniej po pięć dotyczyło usług realizowanych na podstawie umów z osobami fizycznymi i kosztów poniesionych bezpośrednio przed upływem terminu ich kwalifikowalności. W pozostałym zakresie kierowano się doбором losowym lub rozszerzano próbę w oparciu o kryteria doboru celowego. Realizatorzy na ogół prawidłowo ponosili wydatki, tj. wysokość kosztów z dokumentów księgowych oraz rachunku bankowego była zgodna z wartościami określonymi w raportach z realizacji projektu, koszty wynikające z realizacji projektu zostały poniesione w wysokości, terminie i sposobie określonym w dowodach księgowych i umowach zleceńbiu oraz wysokość poniesionych wydatków nie przekraczała kwot przeznaczonych na realizację zadania. Kontrola w powyższym zakresie wykazała także nieprawidłowości u siedmiu z 20 kontrolowanych realizatorów. Polegały one m.in. na nie ujęciu na dowodach księgowych potwierdzenia ich kontroli pod względem formalnym i rachunkowym oraz zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, niezawarcia daty i podpisu wystawcy dowodu, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 i 5 uor, zatwierdzaniu dowodów księgowych niezgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości oraz niewłaściwym zaksięgowaniu faktur.

Żaden z kontrolowanych zleceńbiorców RMW nie pobierał opłat od uczestników programu. Zadania były finansowane ze środków wykazanych w umowie i w przewidzianej w niej wysokości, tj. ze środków rezerwy Funduszu Pracy.

Regulamin RMW nie zakazywał realizowania płatności gotówkowych. W trakcie kontroli stwierdzono, że trzech realizatorów⁵⁷ dokonywało niektórych płatności gotówkowych w łącznej wysokości 32,1 tys. zł.

Zleceńbiorczy RMW dokonali zwrotu niewykorzystanych części dotacji wraz z odsetkami bankowymi w łącznej kwocie 748,4 tys. zł (minimalny zwrot wynosił 7 zł, a maksymalny 283,1 tys. zł⁵⁸). Poza jednym

⁵⁷ Urząd m. st. Warszawy, Caritas Diecezji Radomskiej oraz Fundacja Rozwoju Regionalnego Viribus Unitis.

⁵⁸ Najwyższego zwrotu niewykorzystanych środków i odsetek bankowych dokonało Stowarzyszenie Wspólnota Polska.

przypadkiem⁵⁹ zwrotów ww. środków dokonano w terminach wynikających z umów o dofinansowanie.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków odzyskiwania podatku VAT. Koszty wskazane w ofertach były kosztami brutto, a co za tym idzie VAT był kosztem kwalifikowalnym.

5.5.2. REALIZACJA OBOWIĄZKÓW INFORMACYJNYCH

Każdy spośród 20 realizatorów objęty niniejszą kontrolą prowadził działania informacyjno-promocyjne dotyczące realizowanych przez siebie projektów. Podjęcie takich działań było wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, postanowieniami umów o dofinansowanie oraz regulaminem konkursu RMW⁶⁰.

Łączny koszt wydatków poniesionych na te działania przez jednostki objęte kontrolą wynosił 223,7 tys. zł, tj. średnio 11,2 tys. zł na jednostkę (minimalny wynosił 0 zł, a maksymalny 70 tys. zł⁶¹). Głównie koszty ponoszone na działania informacyjne dotyczyły zakupu i kolportażu ulotek informacyjnych dotyczących realizowanego projektu, zlecenia druku plakatów oraz zamieszczania informacji w lokalnej prasie czy promocji projektu w lokalnym radiu. Ponadto zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych realizatorzy zamieszczali na swoich stronach internetowych informacje m.in. o zasadach rekrutacji, założeniach projektów oraz o wysokości pozyskanych środków na realizację projektów.

Przypadki naruszeń Rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych

Kontrole przeprowadzone u realizatorów Programu aktywizacyjnego w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych u sześciu realizatorów wykazały naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. Polegały one m.in. na tym, że informacje dotyczące dotowanego projektu zawarte na stronie internetowej nie posiadały wszystkich wymaganych rozporządzeniem w sprawie działań informacyjnych elementów.

⁵⁹ Stowarzyszenie Vox Humana zwróciło niewykorzystaną część środków, odsetek bankowych oraz odsetek za zwłokę w kwocie 0,2 tys. zł 100 dni po terminie wynikającym z umowy.

⁶⁰ Obowiązek ten wynikał z Rozdziału VIII ust. 4 regulaminu konkursu RMW. Konieczność działań informacyjnych zawarto w § 8 umów o dofinansowanie.

⁶¹ Największy wydatek na działania promocyjne poniesiono w Fundacji Nauka Biznes.

Przykłady

W Krajowej Izbie Gospodarczej informacja o projekcie zamieszczona na profilu Facebook nie zawierała wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania. Przepis § 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych stanowi, że informacja na stronie internetowej oraz na profilach w internetowych serwisach społecznościowych zawiera wartość finansowania lub dofinansowania i całkowitą wartość zadania.

W Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych informacje o projekcie zamieszczone na stronie internetowej oraz na profilu serwisu społecznościowego nie zawierały barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy prawidłowo i rzetelnie przygotowano oraz zrealizowano konkursy w ramach Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej”, a także czy oferenci uzyskali zakładane efekty i przestrzegali zasad wykorzystania środków na realizację projektów?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy MRiPS prawidłowo i rzetelnie przygotowało i ogłosiło konkurs „Razem Możemy Więcej”? 2. Czy MRiPS prawidłowo i rzetelnie zarządzało konkursem „Razem Możemy Więcej” w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele oraz zapewniło przestrzeganie procedur? 3. Czy Ministerstwo sprawowało prawidłowy nadzór nad projektami oraz zrealizowało cele programu? 4. Czy realizatorzy wykonali dotowane zadania i uzyskali zakładane rezultaty? 5. Czy przestrzegano zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań?
Zakres podmiotowy	Ogółem skontrolowano 21 jednostek, w tym MRPiPS oraz 20 realizatorów Programu aktywizacyjnego.
Kryteria kontroli	– MRPiPS – legalność, gospodarność, celowość i rzetelność – art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. – JST, tj. Urząd miasta stołecznego Warszawy, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kępnie, Powiatowy Urząd Pracy w Ostrzeszowie oraz Urząd Miejski w Miliczu – legalność, gospodarność i rzetelność – art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. – Realizatorzy, tj. Caritas Diecezji Radomskiej i Świdnickiej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja MultiOcalenie, Krajowa Izba Gospodarcza, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Stowarzyszenie Vox Humana, Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta koło Gdańskie, Agencja Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A., Fundacja Brat Słońce, Fundacja Nauka Biznes, Fundacja Rozwoju Regionalnego Viribus Unitis, Fundacja Dziewięciu Braci, Fundacja Pomocy Wzajemnej "BARKA", Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kępnie, Powiatowy Urząd Pracy w Ostrzeszowie, Caritas Diecezji Świdnickiej, Fundacja Ukraina – legalność i gospodarność – art. 2 ust. 3 ustawy o NIK.

Okres objęty kontrolą Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Lata 2022–2023 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. W ramach postępowań kontrolnych prowadzonych w MRPiPS oraz u realizatorów, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgano informacji w jednostkach niekontrolowanych: – w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – na temat zrealizowanych w latach 2021–2023 zadań polegających na wsparciu cudzoziemców przebywających na terenie RP; – w Zarządzie do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej – w przedmiocie udzielenia informacji o przekroczeniu granicy polsko-ukraińskiej przez wybranych beneficjentów; – w Powiatowych Urzędach Pracy – w przedmiocie zaewidencjonowania wybranych cudzoziemców jako bezrobotnych lub poszukujących pracy; – w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na temat informacji o zatrudnieniu wybranych cudzoziemców; – w Ośrodkach Pomocy Społecznej – w zakresie korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez wybranych beneficjentów programu; – Wojewódzkiej Opolskiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy w przedmiocie przekazania listy beneficjentów biorących udział w realizowanym przez ten podmiot projekcie.
Wnioski pokontrolne	W toku kontroli sformułowano 27 wniosków pokontrolnych m.in. w przedmiocie określenia wskaźników kierunkowych wraz z miernikami oraz wartościami docelowymi w kolejnych konkursach ogłaszanych na podstawie art. 62d ustawy o promocji zatrudnienia (MRiPS), podjęcia działań w zakresie sprostowania raportów końcowych przez realizatorów, dokonania zmian w obowiązujących u realizatorów politykach rachunkowości, a także realizacji obowiązków informacyjnych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie działań informacyjnych.
Pozostałe informacje	Kontrola o nr P/24/034 została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Termin realizacji kontroli — kontrola rozpoczęła się 29 kwietnia 2024 r., a zakończyła się 23 września 2024 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego). Do czterech wystąpień pokontrolnych skierowanych do MRPiPS, Fundacji Rozwoju Oprócz Granic (FROG), Fundacji Brat Słońce oraz Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta koło Gdańskie (TBPA) złożonych zostało 19 zastrzeżeń. Dotyczyły one m.in. zastrzeżeń do opisu nieprawidłowości polegającej na zatwierdzeniu łącznie 103 raportów końcowych z przekroczeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp lub niezatwierdzeniu ich w powyższym terminie do zakończenia kontroli NIK (MRPiPS), rozbieżności w interpretacji zapisów działalności statutowej (TBPA), osiągnięcia wskaźników poziomu rezultatu (FROG) oraz rozliczenia

ze środków Programu, niezgodnie z postanowieniami umowy zawartej z MRiPS, środków przeznaczonych na sfinansowanie usług zrealizowanych przed datą zawarcia tej umowy (Fundacja Brat Słońce). Decyzją Kolegium NIK zastrzeżenia złożone przez Ministra zostały uwzględnione (w przypadku jednego zastrzeżenia) częściowo uwzględnione (w przypadku jednego zastrzeżenia) oraz oddalone w pozostałym zakresie. Z kolei uchwałami Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK w FROG zastrzeżenia zostały częściowo uwzględnione (w sześciu zastrzeżeniach), w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono. Natomiast w Fundacji Brat Słońce zastrzeżenia w całości oddalone, a w TBPA w całości uwzględniono.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości o skutkach finansowych 298,7 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ul. Nowogrodzka 1/3/5 00-513 Warszawa	Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
2.		Caritas Diecezji Radomskiej, ul. Kościelna 5, 26-604 Radom	ks. Damian Drabikowski
3.		Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych ul. Nowy Świat 49/lok. 201-206, 00-042 Warszawa	Julia Koczanowicz-Chondzyńska
4.		Fundacja MultiOcalenie, ul. Kasprowicza 70/1, 01-949 Warszawa	Dorota Parzymies
5.		Fundacja Rozwoju "Oprócz Granic", ul. Mazowiecka 12/24, 00-048 Warszawa	Ksenia Naranovich
6.		Krajowa Izba Gospodarcza, ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa	Marek Kłoczko

7.		Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa	Rafał Trzaskowski
8.		Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, ul. Krakowskie Przedmieście 64, 00-322 Warszawa	Dariusz Bonisławski
9.		Stowarzyszenie Vox Humana, ul. Puławska 24b/16, 02-512 Warszawa	Agata Marek
10.	Delegatura NIK w Gdańsku	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta koło Gdańskie, ul. Przeglasińska 135, 80-690 Gdańsk	Wojciech Bystry
11.	Delegatura NIK w Krakowie	Agencja Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A., ul. Grunwaldzka 5, 32-500 Chrzanów	Anna Włoszek
12.		Fundacja Brat Słońce, ul. Żółkiewskiego 14, 31-539 Kraków	o. Arkadiusz Bąk
13.		Fundacja Nauka Biznes, Dolnych Młynów 3/1, 31-124 Kraków	Piotr Szefer
14.		Fundacja Rozwoju Regionalnego Viribus Unitis, ul. Myśliwska 4c/8, 33-300 Nowy Sącz	Jadwiga Brożek
15.	Delegatura NIK w Poznaniu	Fundacja Dziewięciu Braci, ul. Babina 1a, 62-800 Kalisz	Michał Szkudlarek
16.		Fundacja Pomocy Wzajemnej "BARKA", ul. Św. Wincentego 6/9, 61-003 Poznań	Barbara Sadowska
17.		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kępnie, ul. Henryka Sienkiewicza 26, 63-600 Kępno	Zuzanna Puchalska
18.		Powiatowy Urząd Pracy w Ostrzeszowie, ul. Przemysłowa 7, 63-500 Ostrzeszów	Ewa Rycerska

19.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Caritas Diecezji Świdnickiej, Westerplatte 4-6, 58-100 Świdnica	ks. dr Radosław Kisiel
20.		Fundacja Ukraina, ul. Ruska 46A/201, 50-079 Wrocław	Artem Zozulia
21.		Urząd Miejski w Miliczu, ul. Trzebnicka 2, 56-300 Milicz	Wojciech Piskozub

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{+/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Negatywna	W odpowiedzi na rozpoczęcie działań wojennych niezwłocznie ogłoszono konkurs RMW, zarządzano konkursem w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, wdrożono wewnętrzne procedury mające na celu realizację programu.	1. Zamieszczone 3 marca 2022 r. w BIP Ministerstwa ogłoszenie o konkursie ofert RMW, nie zawierało dwóch obligatoryjnych elementów, co stanowiło naruszenie art. 62e ust. 1 pkt 6-7 ustawy o promocji zatrudnienia. 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, co stanowiło naruszenie art. 168 ust. 1 ufp. 3. W programie RMW nie określono jednoznacznych wskaźników, w tym kierunkowych wskaźników rezultatu. 4. Wszystkie złożone oferty konkursowe nie zostały ocenione na spotkaniach zespołu w drodze głosowania, zwykłą większością głosów, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 zarządzenia w sprawie powołania zespołu. 5. 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. 6. Ministerstwo skierowało do oceny merytorycznej, a następnie dofinansowało łącznie 10 ofert konkursowych w łącznej wysokości 8479,7 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych określonych w regulaminie RMW. 7. Skierowano do oceny merytorycznej pięć z 26 ofert konkursowych objętych badaniem NIK, a następnie dotowano na ich podstawie projekty w łącznej wysokości 5101,0 tys. zł, pomimo, że oferty wpłynęły po terminie określonym w pkt 8 ogłoszenia o konkursie ofert RMW. 8. W jednym z 26 badanych projektów Ministerstwo uznało za koszt kwalifikowany pozycję kosztorysu dotyczącą ustanowienia puli nagród rzeczowych niebędących środkami trwałymi dla wolontariuszy projektu, co stanowiło naruszenie pkt 5 lit. n w rozdziale III regulaminu RMW.

				9. W 9 z 26 badanych przypadków umowy zawarte z realizatorami 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. 10. 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. 11. 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. 12. Na 19 comiesięcznych formularzach za okresy od października 2022 r. do kwietnia 2024 r. stwierdzono liczne braki formalne oraz nieaktualne dane dotyczące stanu realizacji kolejnych etapów konkursu ofert RMW, co było działaniem nierzetelnym. 13. Ministerstwo zatwierdziło raport końcowy, a na jego podstawie rozliczyło dotację udzieloną Opolskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy, 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 o pomocy państwa obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym. 14. Komórki organizacyjne MRiPS nie przekazywały między sobą informacji o zatwierdzeniu poszczególnych raportów końcowych w ramach konkursu ofert RMW w terminie pięciu dni od ich zatwierdzenia, a w sześciu przypadkach nie przekazano 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. 15. 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
--	--	--	--	--

2.	Agencja Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A.	Pozytywna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Na żadnym z 30 objętych badaniem dowodów księgowych nie ujęto potwierdzenia ich kontroli pod względem formalnym i rachunkowym oraz zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor; 7 z 30 dowodów księgowych nie zawierało daty i podpisu wystawcy dowodu, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 i 5 uor.
3.	Caritas Diecezji Radomskiej	Ocena w formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. W ofercie nie opisano kwalifikacji kadry specjalistów. Stanowiło to naruszenie ust. 3 lit. f rozdziału IV regulaminu konkursu RMW. 2. Wszystkie umowy podpisane z 23 osobami, nie zawierały wymaganych podpisów. Było to niezgodne z wewnętrzną instrukcją obowiązującą w jednostce. 3. Badanie 74 dowodów księgowych oraz związanej z nimi dokumentacji merytorycznej wykazało, że: 10 dokumentów księgowych zostało podpisanych przez osoby nieuprawnione do dokonywania kontroli merytorycznej. Zatwierdzenie 30 dowodów księgowych odbyło się niezgodnie z Polityką rachunkowości. W 19 dowodach księgowych, podpis na dowód dokonania kontroli formalno-rachunkowej i potwierdzający akceptację dokumentu złożyła ta sama osoba. W opisie 18 dokumentów, nie zamieszczono informacji o sposobie ujęcia dowodu w księgach rachunkowych. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 uor Na listach płac dokonano skreślenia kwoty wydatków kwalifikowalnych, wpisano nową kwotę i złożono podpis, jednak nie wpisano daty dokonania poprawki. Było to niezgodne z art. 22 ust. 3 uor 4. Wydatki na wynagrodzenie za jeden miesiąc zostały poniesione z konta podstawowego. Działanie było niezgodne z § 3 ust. 5 umowy. 5. W ramach transportu, dokonywano zakupu paliwa do prywatnego pojazdu koordynatora.
4.	Caritas Diecezji Świdnickiej	Pozytywna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano	Nie stwierdzono nieprawidłowości

			zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	
5.	Fundacja Brat Słońce	Ocena w formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, na ogół przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Oferta nie zawierała informacji o planowanej liczbie uczestników projektu oraz dwóch wymaganych załączników, tj.: tabeli wypłat oraz aktualnego odpisu z odpowiedniego rejestru. 2. Ze środków Programu przekazanych w 2022 r. rozliczono w łącznej wysokości 19,1 tys. zł koszty przedsięwzięć (usług), zrealizowanych przed datą zawarcia z MRIPS umowy realizacji projektu.
6.	Fundacja Dziewięciu Braci	Ocena w formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, na ogół przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	W sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu wykazano poziom realizacji dwóch wskaźników na dzień złożenia sprawozdania, a nie zakończenia projektu.
7.	Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych	Ocena w formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. W Polityce rachunkowości FISE nie wskazano wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Stanowiło to naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości; 2. Na czterech objętych kontrolą dowodach księgowych brak było podpisu na pieczęci opisującej sfinansowanie ze środków rezerwy Funduszu Pracy w ramach Programu aktywizacyjnego. 3. Informacje o Projekcie zamieszczone na stronie internetowej oraz profilu serwisu społecznościowego Fundacji nie zawierały barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych
8.	Fundacja MultiOcalenie	Pozytywna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano	Nie stwierdzono nieprawidłowości

			zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	
9.	Fundacja Nauka Biznes	Pozytywna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Ograniczono dostęp do udziału w projekcie cudzoziemcom, którzy nie byli obywatelami Ukrainy, pomimo, że grupą docelową projektu mieli być wszyscy cudzoziemcy legalnie przebywający w Polsce. 2. Na profilu Fundacji prowadzonym na jednym z portali społecznościowych nie umieszczono informacji o projekcie zawierającej elementy wymagane §7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych
10.	Fundacja Pomocy Wzajemnej "BARKA"	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Niezgodnie z ofertą stanowiącą załącznik do umowy trzem uczestnikom projektu sfinansowano więcej niż jeden kurs zawodowy.
11.	Fundacja Rozwoju "Oprócz Granic"	Ocena negatywna	Wykonano dotowany projekt, na ogół przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Nie osiągnięto przyjętego w ofercie stanowiącej integralną część umowy rezultatu. 2. W raporcie końcowym podano niezgodną ze stanem faktycznym informację w zakresie wykonania działania I. 3. Niegospodarnie wydatkowano kwotę 224,8 tys. zł na zakup 281 bonów edukacyjnych (voucherów), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp. 4. Nie dokumentowano sposobu realizacji działania II, pomimo, że zgodnie z umową Fundacja była do tego zobowiązana. 5. Nie zawarto z beneficjentami umów, ani na realizację nieodpłatnych usług w ramach projektu, ani na udział w kursach językowych, pomimo takiego wymogu określonego w pkt 6 oferty. 6. Nie sporządzono raportu będącego publikacją doświadczeń beneficjentek w szukaniu swego miejsca na polskim rynku pracy, który zgodnie z ofertą miał stanowić rezultat działania VI. 7. Nie określono w polityce rachunkowości wersji oprogramowania wspomagającego prowadzenie

				ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor. 8. W umieszczonej na stronie internetowej informacji o projekcie, nie zawarto niektórych elementów jakie powinna zawierać informacja, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych.
12.	Fundacja Rozwoju Regionalnego Viribus Unitis	Pozytywna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie stwierdzono nieprawidłowości
13.	Fundacja Ukraina	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, na ogół przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Dwie osoby z polskim obywatelstwem nie kwalifikowały się do udziału w projekcie ze względu na niespełnienie założeń programowych. 2. Osiem spośród 270 otrzymanych przez uczestników projektu skills voucherów nie zostało wykorzystanych. 3. Przeprowadzona na próbie 25 przyznanych skills voucherów weryfikacja przestrzegania zasad naboru do projektu wykazała ich naruszenie w czterech przypadkach. 4. Dwie spośród 30 płatności dotyczących zbadanych dowodów księgowych nie zostały dokonane za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego.
14.	Krajowa Izba Gospodarcza	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Niewłaściwe zaksięgowanie dwóch faktur; 2. Informacja o projekcie zamieszczona na profilu Facebook nie zawierała wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania.
15.	Powiatowe Centrum Pomocy	Ocena w formie opisowej	Wykonano dotowany projekt,	Nie stwierdzono nieprawidłowości

	Rodzinie w Kępnie		uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	
16.	Powiatowy Urząd Pracy w Ostrzeszowie	Pozytywna	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	Nie stwierdzono nieprawidłowości
17.	Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, na ogół przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Dla 20% uczestników projektu nie zrealizowano działania dotyczącego przeprowadzenia kursów opiekuna medycznego i opiekuna osoby starszej/dysfunkcyjnej w ramach zaktualizowanego harmonogramu. 2. W ramach kosztów administracyjnych poniesiono niekwalifikowalne wydatki na ochronę budynku w wysokości 3,0 tys. zł. 3. Za umowę zlecenia z koordynatorem projektu na kwotę 8,4 tys. zł na okres od 20 października 2022 r. do 30 lipca 2023 r. wystawiono trzy rachunki, tj.: za okres od 20 października 2022 r. do 29 grudnia 2022 r. na kwotę 8,4 tys. zł; od stycznia do kwietnia 2023 r. na kwotę 14,5 tys. zł oraz od 1 maja do 30 lipca 2023 r. na kwotę 7,3 tys. zł. Kwota 21,8 tys. zł została wypłacona ponad wartość określoną w postanowieniach umowy zlecenia. 4. Z wyodrębnionego w umowie rachunku bankowego wydatkowało środki w kwocie 10,1 tys. zł (1,3% wydatków ogółem) na dwa działania niezwiązane z realizowanym projektem. Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 4 umowy. 5. W polityce rachunkowości nie zamieszczono informacji dotyczącej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu

				komputera. Stanowiło to naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor. 6. Dwa dowody księgowe na kwotę 21,8 tys. zł zostały nieprawidłowo zweryfikowane pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 oraz art. 22 ust. 1 uor. 7. Informacja o projekcie zamieszczona na profilu Facebook oraz stronie internetowej PAI nie zawierała informacji o wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych.
18.	Stowarzyszenie Vox Humana	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. 12 umów zleceń, pomiędzy Prezes Stowarzyszenia a Wiceprezes Stowarzyszenia zawarto z naruszeniem art. 11 ust. 4 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach; 2. Żaden z objętych badaniem 30 dowodów księgowych nie zawierał wymaganych art. 21 ust. 1 pkt. 6 uor elementów. 3. Obowiązująca w Stowarzyszeniu polityka rachunkowości. nie zawierała niektórych elementów określonych w art. 10 uor; 4. Niewykorzystaną część środków, odsetek bankowych oraz odsetek za zwłokę w kwocie 0,2 tys. zł zwróciło 100 dni po terminie wynikającym z umowy
19.	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta koło Gdańskie	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, na ogół przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Ponoszono wydatki związane z realizacją Projektu za pośrednictwem innych rachunków bankowych niż wskazany w Umowie. 2. Z 27 dniowym opóźnieniem zamieszczono na swojej stronie internetowej informację spełniającą wymogi, o których mowa w § 7 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. 3. Nie zamieszczono na profilach w internetowych serwisach społecznościowych informacji spełniającej wymogi, o których mowa w § 7 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. 4. Informacja o dofinansowaniu zadania, o której mowa w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych została zamieszczona na stronie głównej w zakładce „Aktualności” co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia.
20.	Urząd Miejski w Miliczu	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, na ogół przestrzegano	1. Nie zgłoszono zmiany § 2 pkt 7 Umowy, do której na podstawie Regulaminu Konkursu RMW wymagane było zawarcie aneksu do Umowy.

			zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	2. W raporcie końcowym z wykonania zadania wskazano nieprawidłową liczbę dorosłych, którzy poznali podstawy języka polskiego i poprawili swoją sytuację życiową. 3. Badanie próby dokumentów księgowych wykazało, że 24 dowody dokumentujące wydatki (80% próby) w wysokości ogółem 83,9 tys. zł, zostały opisane niezgodnie z przyjętą w Urzędzie polityką rachunkowości.
21.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	W formie opisowej	Wykonano dotowany projekt, uzyskano zakładane efekty, przestrzegano zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleconych	1. Oferta została złożona po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie RMW oraz nie posiadała kontrasygnaty Skarbnika. 2. Ponocono wydatki związane z realizacją projektu za pośrednictwem innych rachunków niż wskazane w umowie.

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Analiza stanu prawnego	Zgodnie z art. 62d ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia minister właściwy do spraw pracy może opracować resortowy program aktywizacyjny dla cudzoziemców.
Podmioty uprawnione do ubiegania się o dofinansowanie	O przyznanie środków rezerwy Funduszu Pracy dla projektów w ramach konkursu RMW mogły ubiegać się podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy o działalności pożytku publicznego lub instytucje rynku pracy, czyli podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o promocji zatrudnienia i jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowy katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dofinansowania określono w art. 62d ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, zgodnie z którym w ramach tego rodzaju programów konkurs ofert jest kierowany do: 1. Organizacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Według art. 3 ust. 2 ww. ustawy organizacjami pozarządowymi są m.in. niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ufp lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Definicję działalności pożytku publicznego określa art. 3 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, zgodnie z którym działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Pojęcie działalności społecznie użytecznej wypracowano w doktrynie i orzecznictwie⁶² dotyczącym art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁶³. W oparciu o przyjęte wykładnie działalność tych podmiotów powinna być przydatna z punktu widzenia interesu ogólniejszego niż partykularny interes założycieli danej organizacji lub członków jej organów, a także członków organizacji o charakterze korporacyjnym. Stanowisko to potwierdza też art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, określający zasady uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego. Niezbędnym tego warunkiem jest m.in. prowadzenie

⁶² M. Dumkiewicz [w:] Ustawa o fundacjach. Komentarz, red. A. Kidyba, Warszawa 2023, art. 1. <http://lexn.nik.gov.pl>.

⁶³ Dz. U. z 2023 r. poz. 166.

działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;

2. Instytucji rynku pracy, tj. podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o promocji zatrudnienia. Są to:
 - publiczne służby zatrudnienia. Według art. 6 ust. 2 ww. ustawy, publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą o promocji zatrudnienia. Ustawa ta w rozdziale 4, określa zadania i zasady działania publicznych służb zatrudnienia;
 - Ochotnicze Hufce Pracy, będące państwowymi jednostkami wyspecjalizowanymi w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia. Stanowi tak art. 6 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia. W rozdziale 5 ww. ustawy uregulowano zasady funkcjonowania Ochotniczych Hufców Pracy;
 - agencje zatrudnienia. Według art. 6 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia to podmioty wpisane do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia, świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego lub pracy tymczasowej. Zgodnie z art. 18 i 18d ust. 1 ww. ustawy, jest to regulowana działalność gospodarcza wymagająca wpisu do rejestru, który prowadzi marszałek województwa właściwy dla siedziby podmiotu ubiegającego się o ten wpis. W rozdziale 6 ustawy o promocji zatrudnienia określono zakres i reguły świadczenia usług przez agencje zatrudnienia oraz zasady ich rejestracji;
 - instytucje szkoleniowe. Według art. 6 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, to publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy instytucja szkoleniowa oferująca szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy może uzyskać zlecenie finansowane ze środków publicznych na prowadzenie tych szkoleń po wpisie do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej. Zasady prowadzenia rejestru instytucji szkoleniowych reguluje ww. art. 20 oraz rozporządzenie

Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 października 2004 r.
w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych⁶⁴.

3. Jednostek samorządu terytorialnego. Według regulaminu konkursu RMW, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego na ofercie, umowie i wszystkich wymaganych oświadczeniach powinna być kontrasygnata Skarbnika.

Według art. 62g ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, do środków z Funduszu Pracy przekazanych na realizację Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców stosuje się odpowiednio przepisy art. 57, art. 168 i art. 169 ustawy o finansach publicznych. Przekazywane środki mają charakter dotacji i podlegają rygorom wynikającym z ww. przepisów ufp. Dodatkowo, według art. 62g ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, środki Funduszu Pracy przyznane na realizację Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców: wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, niewykorzystane, pobrane nienależnie, pobrane w nadmiernej wysokości – podlegają zwrotowi na rachunek dysponenta Funduszu Pracy.

**Charakter środków
przeznaczonych
na finansowanie
Programu
aktywizacyjnego**

Zgodnie z dyspozycją art. 62d ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia realizator zadania wybierany jest w konkursie ofert, zaś zakwalifikowaną ofertę realizuje się zgodnie z umową, o której mowa w art. 62f ww. ustawy. Szczegółowe zasady przeprowadzania konkursu zostały określone w załączniku do ogłoszenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o naborze w konkursie ofert w ramach programu aktywizacyjnego⁶⁵. W rozdziale X pkt 3 programu przyjęto, że realizatorzy, którym zostaną przyznane środki z Funduszu Pracy, są zobowiązani do przedłożenia raportów (częściowego i końcowego) z wykonania projektu, składających się na część finansową i merytoryczną.

Rozdział 12b ustawy o promocji zatrudnienia, pt. Program aktywizacyjny dla cudzoziemców określa m.in. zasady opracowania, działań podejmowanych w ramach programu oraz tryb powierzania realizacji zadań w zakresie programu. Zgodnie z art. 62d ust. 7 ww. ustawy do wyboru realizatorów zadań nie stosuje się przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych, o których mowa w dziale II w rozdziale 2 ustawy o działalności pożytku publicznego. Tryb zlecania i realizacji zadań zostały uregulowane w art. 62d-62f ustawy o promocji zatrudnienia. Przepisy te m.in. nie wymagają wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy zlecenia zadania, tak jak to przewiduje art. 16 ust. 5

⁶⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 781.

⁶⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-konkursu-razem-mozemy-wiecej--pierwsza-edycja-programu-aktywizacyjnego-dla-cudzoziemcow-na-lata-20222024>

ustawy o działalności pożytku publicznego. Niemniej zasadę tę wprowadzono w zapisach umów z realizatorami RMW.

W art. 62e ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia ustawodawca w formie katalogu zamkniętego zawarł elementy stanowiące treść ogłoszenia o konkursie. Z kolei w ust. 2 tego przepisu również w formie katalogu zamkniętego określono elementy jakie musi zawierać oferta. W art. 62e ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia prawodawca określił wykaz obowiązkowych załączników do oferty, które należy złożyć wraz z ofertą, tj. aktualny odpis z odpowiedniego rejestru lub inne dokumenty informujące o statusie prawnym podmiotu składającego ofertę i umocowaniu osób go reprezentujących, oświadczenie potwierdzające, że w stosunku do podmiotu składającego ofertę nie stwierdzono niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków publicznych oraz oświadczenie osoby uprawnionej do reprezentowania podmiotu składającego ofertę o niekaralności zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi oraz niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Regulamin konkursu RMW w rozdziale VI ust. 2 nakazuje powołanie przez Ministra zespołu do oceny ofert w składzie co najmniej trzech osób oraz wyznaczenie przewodniczącego zespołu.

Do członków zespołu do oceny ofert biorących udział w przeprowadzaniu Konkursu ofert oraz dokonywaniu wyboru najkorzystniejszych ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁶, dotyczące wyłączenia pracownika. Opinia zespołu do oceny ofert ma postać punktacji wraz z uzasadnieniem oraz propozycją kwoty finansowania. Na podstawie opinii zespołu do oceny ofert Minister zatwierdza listę projektów rekomendowanych do dofinansowania wraz z proponowaną kwotą. Oferta niezgodna z celem głównym i celami szczegółowymi programu nie podlega dalszej ocenie merytorycznej. Ww. zapisy regulaminu zostały implementowane z art. 62e ust. 5 i 6 ustawy o promocji zatrudnienia.

Na mocy art. 62f ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia realizacja Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców odbywa się na podstawie umowy. W kolejnym ust. tego przepisu zawarto szczegółowy katalog elementów jakie powinna zawierać umowa.

Zgodnie z art. 62g ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia do środków z Funduszu Pracy przekazanych na realizację Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców stosuje się odpowiednio przepisy art. 57, art. 168 i art. 169 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że na wniosek dłużnika:

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

należności mogą być umarzane w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym oraz należności mogą być umarzane w części, terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika (art. 57 ufp). Ponadto w art. 168 ufp określono zasady zwrotu przyznanych dotacji natomiast w art. 169 tej ustawy inne zasady normujące zasady postępowania z otrzymanymi dotacjami.

Środki Funduszu Pracy przyznane na realizację Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, niewykorzystane, pobrane nienależnie lub pobrane w nadmiernej wysokości – podlegają zwrotowi na rachunek dysponenta Funduszu Pracy wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (art. 62g ust. 2 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia).

W regulaminie konkursu RMW ustanowiono kryteria strategiczne. Są one określone w związku z koniecznością zapewnienia celów Programu oraz realizacji bieżących polityk publicznych. Kryteria strategiczne stosuje się do priorytetów I–II. Zgodnie z treścią regulaminu konkursu RMW spełnianie kryteriów strategicznych oznacza przyznanie spełniających je Ofertom premii punktowej (w wysokości 5 punktów). Spełnienie kryteriów strategicznych nie jest obowiązkowe do zakwalifikowania projektu do przyznania środków z rezerwy Funduszu Pracy. Jako kryteria strategiczne określono objęcie wsparciem cudzoziemców, będących obywatelami Afganistanu (z ochroną międzynarodową), którzy zostali ewakuowani do Polski w ramach rządowego wsparcia sojuszników z Afganistanu – min 50% osób oraz objęcie wsparciem cudzoziemców, będących obywatelami Ukrainy, którzy znaleźli się w Polsce w związku z prowadzonymi działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy i znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej – min. 50% osób. Waga obu kryteriów wynosiła 5 pkt, a jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za ich weryfikację były Departament Rynku Pracy (DRP) i Departament Pomocy i Integracji Społecznej (DPS) w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej (MRIPS).

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Brak wypracowanej strategii polityki migracyjnej kraju był przyczyną nieskoordynowanych działań państwa w zakresie problemu migracji. Przyjęcie przez Polskę odpowiedniej strategii dotyczącej polityki ds. cudzoziemców jest niezbędne, z uwagi na trwająca od sierpnia 2021 r. sytuację na granicy polsko-białoruskiej oraz wybuch w lutym 2022 r. pełnoskalowej wojny w Ukrainie. Wzmocnienie znaczenia bezpieczeństwa państwa, kosztem działań humanitarnych dotyczących osób próbujących przekroczyć granicę stało się aktualnie priorytetem rządzących w Polsce. Tymczasem masowy napływ uchodźców wojennych może być szansą na

rozwiązanie problemów związanych z depopulacją, szybkim wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym, starzeniem się zasobów pracy oraz niską wartością współczynnika urodzeń. Remedium na kryzys migracyjny powinna być przemyślana strategia państwa uwzględniająca pomoc sektora publicznego, pozarządowego jak i prywatnego. Dotychczas podejmowane przez Polskę doraźne działania nie posiadają spójnych celów. Przykładem jest choćby objęty niniejszą kontrolą Program aktywizacyjny.

W regulaminie konkursu RMW wskazano, że głównym celem bieżącej edycji Programu jest aktywizacja zawodowa oraz integracja i aktywność społeczna cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce. Realizacja Programu aktywizacyjnego w pewnym zakresie była zbieżna z interesami polskiej gospodarki i problemami demograficznymi kraju. Jego przemyślana formuła pozytywnie oddziaływałaby na polski rynek pracy, czego skutkiem mógł być rozwój gospodarczy kraju oraz uzupełnienie brakujących wakatów na rodzimym rynku pracy. Ponadto za pośrednictwem działań ukierunkowanych na integrację społeczną cudzoziemców możliwa byłaby ich asymilacja z obywatelami RP. Opracowanie Programu aktywizacyjnego, w ramach którego w wyniku I edycji dofinansowano projekty o łącznej wartości przekraczającej 100 milionów złotych wymagało przeprowadzenia analiz na wielu płaszczyznach, a także wnikliwego rozpoznania celów RP oraz potrzeb cudzoziemców. Tymczasem objęty kontrolą program ogłoszono dzień po wybuchu wojny w Ukrainie, a wybór dotowanych projektów dokonywany był pod presją czasu. Już wstępna analiza regulaminu RMW oraz Programu aktywizacyjnego wykazała, że organizator nie przyjął żadnych wskaźników i mierników pozwalających ocenić efekty oraz cele dotowanych zadań. Co za tym idzie to realizatorzy sami narzucali sobie poziom wskaźników rezultatu, który miał zostać zrealizowany w wyniku wykonanych przez nich projektów.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166).
8. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. poz. 953, ze zm.).
12. Zarządzenie nr 39 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu nadzoru i kontroli wykorzystania i rozliczania dotacji celowych (Dz. Urz. MRiPS poz. 42, ze zm.).
13. Zarządzenie 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” (Dz. Urz. MRiPS poz. 15).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

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



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Warszawa, /elektron. znacznik czasu/
BKA-II.081.18.22.2024

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli NIK P/24/034 pn.
Program aktywizacyjny dla cudzoziemców „Razem możemy więcej”, przekazanej
przy piśmie NIK z dnia 22 kwietnia 2025 r., znak: KPS.430.11.2024.

Przedstawiona ocena ogólna nie uwzględnia pełnego obrazu sytuacji, w jakiej konkurs był ogłaszany i realizowany. W zdecydowanej większości pomija również mocne strony Programu, który wyróżniał się m.in. partnerskim podejściem do realizatorów, indywidualnym wsparciem na każdym etapie realizacji projektu i dostosowaniem do lokalnych potrzeb. Ponadto, nie uwzględnia lub uwzględnia jedynie marginalnie, bez wpływu na ogólną ocenę, pozytywnych opinii wyrażonych przez organizacje wspierające cudzoziemców oraz samych wykonawców projektów. Program, którego celem było wsparcie integracji zawodowej i społecznej migrantów w Polsce, musiał jednocześnie uwzględniać sytuację związaną z napływem uchodźców z Ukrainy, której liczba w momencie ogłaszania konkursu była trudna do oszacowania. Z tego względu konkurs dopuszczał bardzo szeroką gamę działań wspierających migrantów. Tak szeroka gama działań była konieczna, by móc dostosować wsparcie do lokalnej sytuacji i umożliwić elastyczną reakcję na szybko zmieniające się warunki. Wspólnym miernikiem dla Programu była liczba osób objętych wsparciem. Brak określenia szczegółowych mierników na poziomie Programu wynikał natomiast z bardzo szerokiego katalogu form wsparcia, które mogły być udzielane przez wykonawców – od szkoleń, kursów, przez wydarzenia integracyjne, doradztwo, pośrednictwo, wsparcie psychologiczne i prawne.

Dodatkowo, bardzo zróżnicowana była również sytuacja osób, którym udzielane było wsparcie, gdyż były to zarówno osoby dorosłe i dzieci, osoby mające już pracę i dopiero jej poszukujące. Z tego względu na poziomie całego konkursu musiał być przyjęty bardzo ogólny wskaźnik. Jest to też zgodne z trendami jakie kształtują się w Unii Europejskiej przy tworzeniu podobnych programów finansowanych ze szczebla centralnego. Odchodzi się od szczegółowego określania zakresu działań, które mają być podejmowane na szczeblu lokalnych, często w miejscach o skrajnie różnych charakterystykach społeczno-gospodarczych, na rzecz pozostawiania większej elastyczności u realizatorów danego programu centralnego. Tak też było w przypadku Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej”. To oferenci w swoich ofertach wskazywali, często bardzo szczegółowe i ambitne wskaźniki do osiągnięcia, co było brane pod uwagę przy ocenie merytorycznej ofert.

O tym, że Program okazał się skuteczny i efektywny świadczą zresztą badania przeprowadzone przez NIK na próbie 481 cudzoziemców – liczba osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych wzrosła z 39 do 205 osób pomiędzy 1 marca 2022 r. a 30 kwietnia 2024 r. Należy zakładać, że w zdecydowanej większości powodem objęcia ubezpieczeniem było podjęcie pracy, przy czym trzeba też założyć, że część cudzoziemców mogła opuścić Polskę w tym okresie lub uczyła się.

Informacja o wynikach kontroli zawiera częściowe i niekompletne informacje, które mogą być mylące, szczególnie w odniesieniu do braku terminów rozstrzygnięcia i ogłoszenia konkursu, z uwagi na pominięcie istotnego kontekstu wyjaśniającego tę sytuację. W ogłoszeniu o naborze w ramach konkursu ofert „Razem Możemy Więcej – Pierwsza Edycja Programu Aktywizacyjnego dla Cudzoziemców na lata 2022–2023” nie określono terminu rozstrzygnięcia konkursu ani terminu ogłoszenia wyników m.in. w związku z trudną do oszacowania skalą zainteresowania konkursem, mającą wpływ na czas oceny. W warunkach, w jakich przeprowadzano konkurs, konieczne było zachowanie właściwego poziomu elastyczności. Dlatego też termin rozstrzygnięcia konkursu oraz ogłoszenia jego wyników został uzależniony od decyzji ówczesnej Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

Analogicznie, należy zauważyć, że Informacja odnosząc się do kwestii przyznania pozytywnej oceny 5 ofertom konkursowym, pomimo ich wpływu po terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie ofert RMW, pomija zasadniczy dla uzasadnienia tej sytuacji kontekst. Przeważająca większość ofert została wysłana do Ministerstwa w ostatnim dniu, czyli 21 marca 2022 r. Przed godziną 16:00 pojawiły się problemy techniczne z wysyłką na elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP), co było sygnalizowane przez oferentów. W związku ze zgłoszeniami oferentów o występujących błędach i problemach technicznych w trakcie korzystania z platformy ePUAP, skutkującymi problemami ze złożeniem oferty do godz. 16:00, ówczesna Minister Rodziny i Polityki Społecznej zdecydowała, że wszystkie oferty, które wpłynęły do Ministerstwa w dniu 21 marca 2022 r., ale po godz. 16:00, nie będą odrzucane ze względów formalnych. Należy podkreślić, że uznanie tych ofert za niezłożone w terminie z powodu problemów technicznych, które nie były wynikiem winy oferentów, mogłoby zostać uznane za nadużycie i stałoby w sprzeczności z zasadami uczciwości oraz przejrzystości procesu konkursowego.

Ministerstwo nie zgadza się z opinią, jakoby nadzór i kontrola prawidłowości realizacji zadań przez wykonawców były niewystarczające. Pracownicy Ministerstwa regularnie, co najmniej raz w miesiącu, organizowali spotkania online z realizatorami projektów, podczas których omawiano bieżące kwestie związane z realizacją zadań. Spotkania te stanowiły platformę do wyjaśniania wszelkich wątpliwości ze strony realizatorów, co pozwalało na bieżąco monitorować postęp projektów. Dzięki takim spotkaniom, Ministerstwo mogło na bieżąco reagować na ewentualne trudności i zapewnić odpowiednie wsparcie dla realizatorów, co przyczyniało się do efektywnej realizacji projektów. Ponadto, w trakcie realizacji Programu, pracownicy Ministerstwa przeprowadzili łącznie 30 wizyt monitorujących, które miały na celu szczegółową ocenę postępu i jakości wykonywanych działań. Po każdej z wizyt sporządzane były karty podsumowujące, zawierające informacje na temat przebiegu wizyty, zaobserwowanych problemów oraz rekomendacji dotyczących dalszych działań. Zarówno spotkania on-line jak i wizyty monitorujące w znaczącym stopniu przyczyniły się do zmniejszenia ryzyka nieprawidłowości w związku z realizacją, na co zresztą wskazują pozytywne oceny wyników kontroli NIK przeprowadzonych u wykonawców. To zapobieganie nadużyciom, a nie

ściganie dopiero po ich wystąpieniu, powinno być priorytetem przy organizacji tego typu programów.

Informacja o wynikach kontroli NIK zawiera także negatywną ocenę zmniejszenia przyznanych środków w zdecydowanej większości projektów. Nie podkreśla się jednak, że działo się to w dialogu z wykonawcami, których wycofało się jedynie trzech jako powód podając wyjazd uchodźców z terenów, na których miały być prowadzone działania aktywizacyjne. Wykonawcy w zdecydowanej większości nie zmniejszyli liczby cudzoziemców objętych wsparciem ani skali działań, a ostateczna liczba cudzoziemców była wręcz o ponad 70 % wyższa niż zapisano w umowach z wykonawcami.

Ponadto podkreślenia wymaga, że dopuszczenie swobody w dokonywaniu zmian w kosztorysach nie ograniczało możliwości sprawowania przez Ministra bieżącego nadzoru nad dotacjami udzielonymi ze środków rezerwy Funduszu Pracy. Zmiany w kosztorysach były starannie dokumentowane i poddawane weryfikacji, co zapewniało pełną transparentność procesu oraz umożliwiało skuteczną kontrolę nad alokacją środków. Jeżeli zgłoszona zmiana była niezgodna z Regulaminem lub wymagała aneksu do umowy, pracownik Ministerstwa co do zasady kontaktował się realizatorem z wyjaśnieniami. Taki system pozwalał na elastyczne dopasowanie budżetów do aktualnych potrzeb, co w efekcie zwiększało efektywność wykorzystania środków.

Jednocześnie odnosząc się do poszczególnych wniosków sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli Programu RMW, przedstawiam następujące stanowisko.

W zakresie **pierwszego wniosku** sformułowanego w Informacji resort pracy przeanalizuje możliwość przeprowadzenia rozpoznania potrzeb i przeglądu strategii rządowych dotyczących polityk publicznych na etapie prac nad ogłoszeniem kolejnego resortowego programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców.

Odnosząc się do **drugiego wniosku**, MRPiPS w przypadku podjęcia decyzji o ogłoszeniu kolejnego programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców, określi wskaźniki kierunkowe wraz z miernikami oraz wartościami docelowymi,

uwzględniając jednak potrzebę elastyczności realizacji działań na szczeblu lokalnym.

W odniesieniu do **wniosku trzeciego i czwartego**, MRPiPS będzie przeprowadzać proces oceny ofert w ramach kolejnych konkursów ogłaszanych na podstawie art. 62d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z aktualnie obowiązującym sposobem oceny ofert konkursowych. Proces ten będzie prowadzony z zachowaniem zasad równego traktowania wszystkich uczestników postępowania, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej transparentności. Przejrzystość oceny zostanie zagwarantowana poprzez sporządzanie uzasadnień dla przyznanej punktacji oraz ustanowienie jednoznacznych kryteriów oceny merytorycznej.

W ramach realizacji **piątego wniosku**, przy przeprowadzeniu kolejnych konkursów wzmocniony zostanie nadzór nad procesem oceny formalnej ofert konkursowych, celem wyeliminowania przypadków dotowania projektów niespełniających wymagań formalnych. W resorcie pracy został powołany roboczy zespół ds. przygotowania polityki zarządzania dotacjami. Zespół ma na celu opracowanie regulacji prowadzących do ujednolicenia i podniesienia jakości i efektywności procesu przekazywania środków finansowych przez MRPiPS.

Przekazując powyższe informacje, zapewniam, że wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli posłużą do minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w realizacji programów oraz podejmowania dalszych działań mających na celu usprawnienie całego procesu – począwszy od etapu opracowania, przez ogłoszenie, aż po wdrożenie i ewaluację.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPS.430.11.2024

Warszawa, 2025-05-13

OPINIA

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawionego
w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹**

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje informację o podjęciu przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej szeregu działań zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w informacji o wynikach kontroli. Jednocześnie zwraca uwagę, że uwagi i oceny zawarte w „*Informacji o wynikach kontroli pt. Program aktywizacyjny dla cudzoziemców Razem Możemy Więcej*”, a także sformułowane na ich podstawie wnioski oparte zostały na wyczerpująco przeprowadzonych badaniach kontrolnych, popartych rzetelnie zgromadzonymi dowodami.

Zawarte w stanowisku Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnienia nie podważają ustaleń kontroli i nie negują licznie stwierdzonych nieprawidłowości wynikających z nierzetelnych lub naruszających przepisy powszechnie obowiązującego prawa działań Ministerstwa i realizatorów, w tym tych o wymiarze finansowym. W treści informacji zaakcentowano podjęcie przez ówczesną Minister decyzji o szybkim ogłoszeniu konkursu ofert w odpowiedzi na sytuację wywołaną wybuchem wojny w Ukrainie. Negatywnie oceniono natomiast fakt, że program Razem Możemy Więcej nie zawierał żadnych postanowień dotyczących trybu formułowania ocen realizowanych bądź zrealizowanych działań przez realizatorów projektów. Przyjęte wskaźniki poziomu rezultatu, w części realizowanych projektów, nie pozwalały miarodajnie ocenić efektów wsparcia beneficjentów. Potwierdzały one wyłącznie wykonanie zakresu zadania. Mierniki związane były przede wszystkim z ilościowym wykonaniem założonych efektów projektu. Nie dotyczyły one bezpośrednio stopnia realizacji celu projektu w zakresie integracji uchodźców ze społeczeństwem lub zatrudnieniem na polskim rynku pracy. Mając na uwadze powyższe NIK nie podziela argumentacji Pani Minister, że zaproponowane przez oferentów wskaźniki były często bardzo szczegółowe i ambitne do osiągnięcia.

Odnosząc się do braku terminów rozstrzygnięcia i ogłoszenia konkursu, NIK zwraca uwagę na fakt, że nieprawidłowość ta została sformułowana w oparciu o kryterium legalności, tj. stwierdzone braki w ogłoszeniu o konkursie naruszały przepisy określone w art. 62e ust. 1 pkt 6-7 ustawy z dnia 20

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy². Zaistniały kontekst sytuacyjny nie może być usprawiedliwieniem do niestosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

NIK wyraża nadzieję, że wskazane w stanowisku Pani Minister działania mające na celu realizację wniosków pokontrolnych posłużą do minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w realizacji programów oraz podejmowania dalszych działań mających na celu usprawnienie całego procesu – począwszy od etapu opracowania, przez ogłoszenie, aż po wdrożenie i ewaluację.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

² Dz. U. z 2025 r. poz. 214 ze zm.