



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.04.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	1. Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/31/2017 z dnia 23.05.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Siedlcach, zwane dalej: „CEiPM” lub „Centrum”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Ślubowska, od 1 marca 2016 r. dyrektor CEiPM. W okresie od 1 października 2013 r. do 29 lutego 2016 r. obowiązki dyrektora sprawowała Małgorzata Stefańska. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W badanym okresie 2014-2016, Centrum, zgodnie z zatwierdzonym rocznym planem, świadczyło usługi w zakresie przekazywania informacji indywidualnych i grupowych dotyczących poradnictwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy dla młodzieży i osób jej poszukujących. Działania Centrum¹ koncentrowały się między innymi na przygotowaniu młodzieży do aktywnego poszukiwania zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, płynnego przejścia z etapu kształcenia do podjęcia zatrudnienia, a pracodawcom w znalezieniu odpowiednich pracowników. Porad udzielano zarówno w formie stacjonarnej, jak i mobilnej.

Wsparcie jednostek opiekuńczo-wychowawczych było jednak niewystarczające. Na niskim poziomie pozostawał wskaźnik procentowy udzielonych informacji i porad zawodowych uczestnikom OHP, mimo iż to oni w największym stopniu wymagają szczególnego wsparcia. Centrum nie prowadziło także badań i nie diagnozowało lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy, a także nie opracowywało okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia. Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy² oraz zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentu „Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania”³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Dz.U. Nr 155, poz. 920.

³ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów: „Biuro Wojewódzkiej Komendy OHP - standardy funkcjonowania”, „Hufiec Pracy - standardy funkcjonowania”, „Środowiskowy Hufiec Pracy - standardy funkcjonowania”, „Ośrodek Szkolenia i Wychowania - standardy funkcjonowania”, „Centrum Kształcenia i Wychowania - standardy funkcjonowania”.

NIK zwraca jednak uwagę, że obecny system refinansowania kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie stwarzał w praktyce warunków dla dostatecznego zainteresowania Centrum efektywnością wykorzystania środków finansowych wydatkowanych na ten cel, a także do ewentualnego egzekwowania od pracodawców wywiązywania się ze składanych deklaracji/zobowiązania dalszego zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego. Generalnie pozytywne oceny wniosków, jakkolwiek nie biorące pod uwagę braku informacji dotyczących przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji/zobowiązań, nie znajdowały na ogół potwierdzenia w praktyce. Tylko w nielicznych przypadkach pracodawcy zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, co może wskazywać, że dla większości z nich, złożenie ofert pracy wiązało się z pozyskaniem subsydiowanych pracowników. Stosunkowo liczne były również przypadki przerywania nauki zawodu przez młodocianych pracowników, czy też kilkukrotne zmiany pracodawców w trakcie jej trwania. Centrum nie analizowało przyczyn, tak aby w przyszłości negatywnie zaopiniować wnioski tych pracodawców, którzy nie roją nadziei wywiązywanie się ze zobowiązań umownych.

Ponadto w procesie rekrutacji młodzieży tylko w jednym przypadku brał udział doradca zawodowy z Centrum, mimo takich zaleceń wydawanych przez Komendanta Głównego w wytycznych do organizacji i nadzoru procesu edukacji w OHP. Także pomoc w zakresie pomocy absolwentom OHP w uzyskaniu zatrudnienia była niewystarczająca i nie przynosiła wymiernych rezultatów. Żaden z uczestników hufców pracy nie podjął zatrudnienia w wyniku pośrednictwa Młodzieżowego Biura Pracy w Siedlcach. Świadczyć to może o niewystarczającej współpracy Centrum z jednostkami opiekuńczo-wychowawczymi.

W trakcie kontroli zwrócono także uwagę na niską skuteczność zatrudnienia uczestników zrealizowanych w ramach Programu „Gwarancja dla Młodzieży” dwóch projektów unijnych: w 2014 r. „Równi na rynku pracy” – 13,6 %, w 2016 r. „Obudź swój potencjał - EFS”, wg stanu na 30 czerwca 2017 r. - 15 %.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie oferty Ochotniczych Hufców Pracy do oczekiwań rynku pracy

Opis stanu
faktycznego

Działalność CEiPM w Siedlcach dotyczyła realizacji zadań w zakresie podejmowania i wspierania inicjatyw służących przeciwdziałaniu bezrobociu oraz zapobieganiu wykluczeniu społecznemu, w szczególności poprzez prowadzenie dla młodzieży usług odnośnie poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy i informacji zawodowej. Zakres działalności Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Siedlcach, jako jednostki organizacyjnej w strukturze OHP określał Regulamin Organizacyjny, wprowadzony zarządzeniem Komendanta Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP⁴. W regulaminie organizacyjnym określono wszystkie zadania dla Centrum przewidziane w § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy, między innymi merytorycznego wsparcia jednostek OHP zlokalizowanych na terenie swojego działania, w zakresie organizowania przez te jednostki kształcenia i zatrudnienia uczestników OHP.

W zakresie rynku pracy (obejmująca swoim zasięgiem powiaty: siedlecki, miński, garwoliński, węgrowski, sokołowski i łosicki) działania Centrum dotyczyły głównie

⁴ Zarządzenie Nr 6 Komendanta MWK OHP z dnia 10 lipca 2014 r., wcześniej Nr 10 z dnia 2 września 2013 r.

pomocy bezrobotnej młodzieży i innym poszukującym pracy w uzyskaniu zatrudnienia, a pracodawcom w znalezieniu pracowników, przyjmowania oraz weryfikacji formalno-merytorycznej wniosków o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników.

Ponadto, w CEiPM obowiązywały wprowadzone przez Komendanta Głównego OHP zarządzenia w sprawie: zasad realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników⁵ oraz „CEiPM – standardy funkcjonowania”⁶.

(akta kontroli str. 6-183)

Zadania CEiPM realizowane były poprzez działające w jego strukturze Młodzieżowe Biuro Pracy (MBP), Mobilne Centrum Informacji Zawodowej (MCIZ) oraz Punkt Pośrednictwa Pracy (PPP) w Węgrowie obsługiwany przez jednego pośrednika pracy. Działający samodzielnie w strukturze OHP Klub Pracy, od połowy 2014 r. został włączony do działań MCIZ. Zatrudnienie w Centrum unormowane było na podstawie struktury organizacyjnej oraz przyznanym planem 8 etatów i było adekwatne do realizowanych zadań. Wnioski Dyrektora Centrum o zatrudnienie na wolne stanowiska pracy specjalisty ds. programów oraz rozwoju zawodowego, pośrednika pracy, doradcy zawodowego w okresie 2014-2016 były przez Komendanta Wojewódzkiego OHP rozpatrzone pozytywnie.

Zgodnie z planem działalności Mobilnego Centrum Informacji Zawodowej (druk C) oraz roczną sprawozdawczością (druki 04, 04a, 04b), Centrum w badanym okresie 2014-2016 świadczyło usługi w zakresie poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej. Poradnictwo zawodowe dla młodzieży oraz uczestników OHP, prowadzone było w formie indywidualnej lub grupowej poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej. Działania te realizowane były przez lidera i doradców zawodowych wg standardów usług, określonych dla każdej z tych form poradnictwa przez Komendanta Głównego OHP. Miały one na celu m.in. przygotowanie młodzieży do aktywnego poszukiwania zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, płynnego przejścia z etapu kształcenia do podjęcia zatrudnienia, sporządzania dokumentów aplikacyjnych i przygotowania do odbywania rozmów kwalifikacyjnych z pracodawcą.

Uczestnikami organizowanych przez Centrum porad i spotkań informacyjnych była młodzież gimnazjalna i ponadgimnazjalna z Siedlec i powiatów oraz Hufców Pracy w Siedlcach, Garwolinie, Mińsku Mazowieckim. Kolejną grupę stanowiła młodzież przebywająca w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych, niepełnosprawni z Warsztatów Terapii Zajęciowej Caritas, bezrobotni z Centrum Integracji Społecznej, nieletni z Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich, dzieci osierocone Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej, studenci Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego oraz osadzeni w Zakładzie Karnym.

Pozytywnie należy ocenić działania Centrum na rzecz wszystkich grup młodzieży w wieku 15-25 lat, poprzez zadania podejmowane w celu uświadamiania, pobudzania motywacji do dalszej nauki, przedstawiania aktualnej sytuacji na rynku pracy, promocji usług pośrednictwa pracy, zajęcia wyjazdowe i dotarcie do jak największej liczby potrzebujących osób. W badanym okresie 2014-2016 Mobilne Centrum Informacji Zawodowej w Siedlcach zrealizowało 628 sesji wyjazdowych, w których wzięło udział 10.314 osób. W ramach wyjazdowych szkoleń, 459 z nich było skierowanych do mieszkańców spoza terenu Siedlec. Ich odbiorcami byli mieszkańcy pięciu sąsiadujących powiatów (Garwolin, Mińsk Mazowiecki, Sokołów Podlaski, Węgrów, Łosice) oraz oddalonych wiosek. Ponadto, przeprowadzone

⁵ Zarządzenie KG OHP Nr 12/BRP-ZR z dnia 25 lipca 2014 r., wcześniej Nr 8/BRP-ZR z dnia 17 lutego 2011 r.

⁶ Zarządzenie KG OHP Nr 24/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r.

zostały 224 sesje wyjazdowe skierowane do młodzieży bezrobotnej, w których wzięło udział 4648 osób. W 187 przypadkach zajęć grupowych, tj. 28 % wszystkich sesji wyjazdowych, zajęcia skierowane były do grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, między innymi przebywających w trzech Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych, Centrum Integracji Społecznej, Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym, pięciu Świetlicach Socjoterapeutycznych, Zakładzie Poprawczym, Zakładzie Karnym (w 2014 r. – 49 zajęć, w 2015 r. – 67 zajęć, w 2016 r. – 71 zajęć).

(akta kontroli str. 184-185)

Działania Centrum w zakresie merytorycznego wsparcia Hufców Pracy OHP zlokalizowanych na terenie swojego działania (w Siedlcach, Garwolinie i Mińsku Mazowieckim) polegały głównie na prowadzeniu usług poradnictwa zawodowego w formie zajęć grupowych i warsztatów przez doradców zawodowych, specjalistę do spraw rozwoju zawodowego oraz pośrednika pracy.

Zajęcia miały na celu pokazanie możliwości edukacyjno-zawodowych młodzieży od badania ich preferencji i predyspozycji zawodowych do metod aktywnego poszukiwania pracy, właściwego przygotowania dokumentów aplikacyjnych oraz przygotowania do rozmowy z potencjalnym pracodawcą.

W badanym okresie 2014-2016, Mobilne Centrum Informacji Zawodowej przeprowadziło w Hufcach Pracy: 35 grupowych porad zawodowych dla 438 uczestników (7,3% ogółu), 27 grupowych informacji zawodowych dla 375 uczestników (3,8%) oraz 75 indywidualnych porad zawodowych. W ramach realizowanego projektu współfinansowanego ze środków unijnych „Akcja aktywizacja – EFS” utworzono 30 Indywidualnych Planów Działania dla młodzieży będącej beneficjentami (młodzież w wieku 18-24 lata nie ucząca się i nie pracująca) w Hufcach Pracy w Siedlcach, Garwolinie i Mińsku Mazowieckim.

W ramach poradnictwa zawodowego, z usług MCIZ prowadzonych w formie grupowej w 2014 r. skorzystało 228 grup uczestników (105,1% planu), w tym 10 grup uczestników OHP, w 2015 r. – 231 grup (105,5% planu), w tym 13 grup uczestników OHP, w 2016 r. – 169 grup (100,6% planu), w tym 12 grup uczestników OHP. Ponadto, z usług grupowych informacji zawodowych w 2014 r. skorzystało 205 grup informacji (105,6% planu), w tym 11 grup uczestników OHP, w 2015 r. – 195 grup (100,5% planu), w tym 8 grup uczestników OHP, w 2016 r. – 247 grup (100% planu), w tym 8 grup uczestników OHP.

Ponadto, z poradnictwa zawodowego prowadzonego w formie:

- porad indywidualnych w 2014 r. skorzystało 1.742 osoby (100,2% planu), w tym 44 uczestników OHP, w 2015 r. – 1.746 osób (101,2% planu), w tym 23 uczestników OHP, w 2016 r. – 1.745 osób (101,1% planu), w tym 8 uczestników OHP,
- informacji indywidualnych, w 2014 r. skorzystało z nich 1.735 osób (120,5% planu), w tym 27 uczestników OHP, w 2015 r. – 1.537 osób (106,0%), w tym 12 uczestników OHP, a w 2016 r. – 1.454 osoby (100,3% planu), w tym 19 uczestników OHP.

Kolejnym ważnym działaniem CEiPM było prowadzenie pośrednictwa pracy, jako formy przeciwdziałania bezrobociu wśród młodzieży. W 2014 r. zaewidencjonowanych zostało 1.494 osoby (91,7% planu), w tym 1.028 młodzieży uczącej się, w 2015 r. – 1514 osób (78,0% planu), w tym 945 młodzieży uczącej się, w 2016 r. – 1.639 osób (98,1% planu), w tym 1.110 młodzieży uczącej się.

Efektem prowadzonego przez CEiPM pośrednictwa pracy było:

- pozyskanie w 2014 r. – 1.347 miejsc pracy, w 2015 r. liczba ta zwiększyła się do 1.480, tj. o 9,9%, a w 2016 r. wyniosła 1.348, tj. zmniejszyła się o 8,9%,
- w 2014 r. wydanych zostało 1.282 skierowań, w 2015 r. – 1.447 skierowań, w 2016 r. – 1.411 skierowań, w wyniku których podjęte zostało zatrudnienie odpowiednio przez: 808, 1.018 i 978 osób.

W zakresie merytorycznego wsparcia przez CEiPM dla jednostek OHP uwagę zwraca niski odsetek udzielonych, indywidualnych informacji i porad zawodowych uczestnikom OHP. W badanym okresie z 5.233 indywidualnych porad zawodowych, tylko 75, tj. 1,4% stanowiły porady dla uczestników OHP, a w przypadku indywidualnych informacji zawodowych z 4.726 informacji tylko 58 z nich, tj. 1,2 % dotyczyło uczestników OHP. Natomiast spośród 7.770 uczestników zajęć grupowych z kategorii uczących się, 813, tj. 10,5 % było uczestnikami OHP. Zwrócić należy uwagę, że w corocznie opracowywanych przez Komendanta Głównego OHP wytycznych do organizacji nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy (np. w roku szkolnym 2016/2017) zalecono, aby umożliwić uczestnikom efektywny pobyt w jednostkach OHP i osiągnąć zakładane cele należy objąć uczestników OHP stałym kontaktem i pomocą doradców zawodowych pracujących w jednostkach działających na rynku pracy (CEiPM, MBP, MCK).

Stosunkowo niski udział uczestników OHP w przeprowadzonych przez CEiPM usługach poradnictwa oraz informacji zawodowych, jak wyjaśniono, wynikał z ustalonego planowania kwartalnych działań z Komendantami Hufców Pracy na poszczególne formy wsparcia dla swoich podopiecznych. Stosownie do przedstawionych przez WK OHP załączników, plan pracy z jednostkami opiekuńczymi w poszczególnych latach 2014-2016, uwzględniał między innymi zakres tematyczny spotkania, okres realizacji oraz formę zajęć bez podania liczby osób w poszczególnych grupach. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że młodzież rekrutowana do Ochotniczych Hufców Pracy, jest młodzieżą wymagającą szczególnego wsparcia. Dlatego też działalność Centrum powinna być w większym stopniu ukierunkowana na pomoc tej młodzieży.

W latach 2014-2016, w odniesieniu do grupowych porad zawodowych oraz informacyjnych nastąpił znaczny wzrost uczestników przypadających średnio na jednego doradcę zawodowego. I tak, w 2014 r. przypadało 1.677 uczestników, w 2015 r. – 2.935, a w 2016 r. już 3.346. Dodać przy tym należy, że w procesie rekrutacji młodzieży do hufców pracy, doradca zawodowy Centrum wziął udział tylko w jednym przypadku⁷. W wydawanych corocznie zarządzeniach Komendanta Głównego w sprawie wprowadzenia wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo – wychowawczych⁸ (np. w wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2016/2017 stanowiących załącznik do zarządzenia Komendanta Głównego OHP nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.) zalecano, aby przy diagnozowaniu uczestników i planowaniu ścieżki ich rozwoju zawodowego, jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP korzystały z pomocy specjalistów – doradców zawodowych pracujących w jednostkach działających na rynku pracy (CEiPM, MBP, MCK). Zwrócono jednocześnie uwagę, aby projektując ścieżkę edukacyjną uczestnika oraz mając na względzie zapewnienie jak największej efektywności realizowanego procesu kształcenia i przygotowania zawodowego w OHP objąć uczestników jednostek OHP stałym kontaktem z doradcami zawodowymi oraz pośrednikami pracy (w

⁷ W roku szkolnym 2016/2017, doradca zawodowy był powołany do Komisji Rekrutacyjnej w celu przygotowania i przeprowadzenia naboru młodzieży do Hufca Pracy w Siedlcach.

⁸ W 2013 r. – Zarządzenie nr 14 BEO z dnia 8 maja 2013 r.; 2014 r. – Zarządzenie nr 11 BEO z dnia 16 maja 2014 r.; 2015 r. – Zarządzenie nr 17 BEO z dnia 7 maja 2015 r.; 2016 r. – Zarządzenie nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.

planowanych działaniach na dany okres sprawozdawczy CEiPM powinny uwzględniać pracę z tą kategorią klientów w zakresie doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy). Wskazano równocześnie, że od ww. czynników należy uzależnić dobór profilu zawodowego oraz formę przygotowania zawodowego (nauka zawodu bądź przyuczenie do wykonywania określonej pracy). W celu realizacji tego zadania w wydawanych przez Komendanta Głównego OHP wytycznych organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy, do zadań doradcy zawodowego zaliczono badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży, oraz uczestnictwo w posiedzeniach i pracach komisji rekrutacyjnej.

(akta kontroli str. 186-388, 904-926)

Centrum w niewielkim stopniu pomagało absolwentom OHP w uzyskaniu zatrudnienia, mimo iż zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie realizacji zadań OHP hufiec pracy współpracuje z młodzieżowymi biurami pracy w znalezieniu zatrudnienia dla uczestników OHP. Jak wynika z ustaleń kontroli, żaden z Hufców Pracy nie zgłosił w latach objętych kontrolą pisemnej prośby o pomoc w znalezieniu zatrudnienia uczestnikowi OHP, a współpraca Młodzieżowego Biura Pracy w Siedlcach z Hufcami Pracy w Siedlcach, Garwolinie i Mińsku Mazowieckim w zakresie poszukiwania pracy dla podopiecznych Hufca polegała na szkoleniu z metod aktywnego poszukiwania pracy. W wielu przypadkach uczestnicy Hufców byli kierowani przez wychowawców do Młodzieżowego Biura Pracy w Siedlcach, jednak żaden z nich nie podjął proponowanego zatrudnienia.

NIK zwraca uwagę, iż Centrum na terenie swojego działania, nie realizowało także zadań wynikających z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy oraz zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentu „Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania”, tj:

- nie prowadziło badań i nie diagnozowało lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy (zawodów deficytowych i nadwyżkowych),
- nie opracowało okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia.

Ponadto, przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny Centrum nie posiadało wiedzy o zagrożeniu przedwczesnym opuszczeniem systemu edukacji przez młodzież.

W wyjaśnieniach dla kontroli NIK podano, że na terenie swojego działania, Centrum nie prowadziło samodzielnych badań i nie diagnozowało lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy zawodów deficytowych i nadwyżkowych, ponieważ jednostka opiera się na analizach publikowanych na ogólnodostępnych i bieżąco aktualizowanych portalach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Publicznych Służb Zatrudnienia oraz Ochotniczych Hufców Pracy. Ustosunkowując się do tych wyjaśnień, wskazać należy że uregulowania w tym zakresie jednoznacznie wskazują na konieczność prowadzenia przez Centrum własnych analiz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy.

(akta kontroli str. 389-400,945)

W latach 2014-2017, Centrum realizowało Program „Gwarancja dla Młodzieży” ze środków unijnych EFS, w zakresie zatrudnienia młodzieży. Efektywność zatrudnieniowa Programu była jednak niska. W ramach Programu zrealizowano dwa Projekty skierowane do osób w wieku 18-24 lat: w 2014 r. „Równi na rynku pracy - EFS” oraz w 2016 r. „Obudź swój potencjał - EFS”, w których łącznie wzięło udział

65 osób. Projekty, poza zajęciami doradztwa zawodowego, Warsztatami Aktywnego Poszukiwania Pracy, grupowymi treningami i warsztatami z psychologiem, zajęciami z prawnikiem, obejmowały swym zakresem kursy językowe, komputerowe, przedsiębiorczości, kursy prawa jazdy kat. B oraz kursy zawodowe (w zakresie między innymi: spawacz, operator wózka widłowego, sprzedawca, kelner) oraz kurs prawa jazdy kat. B. Pierwszy projekt ukończyły 44 osoby, z których 6 zostało wliczonych do efektywności zatrudnienia, tj. 13,6 %. Drugi projekt zakończony 31 maja 2017 r. ukończyło wszystkie 20 osób, z których na dzień 30 czerwca, trzy osoby podjęły pracę. Pozostałe osoby, zgodnie z wytycznymi Komendanta Wojewódzkiego OHP w sprawie skuteczności zatrudnienia są monitorowane przez okres 3 miesięcy.

Według Centrum, wynikało to z faktu, iż pracodawcy chętnie przyjmują na staż, nie ponosząc kosztów związanych z zatrudnieniem, ale niewielu zdecydowało się na dłuższą współpracę, szczególnie z osobami z grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym. Ponadto, w związku z przekazaną dokumentacją do MWK OHP wyjaśniono, iż ograniczone zatrudnienie spowodowane było między innymi zmianą miejsca zamieszkania, wyjazdem za granicę, jak również założeniem rodziny i wychowaniem dzieci.

(akta kontroli str. 401-417)

Pozytywnie należy ocenić współpracę CEiPM (na podstawie zawartych porozumień) z placówkami oświatowymi, Powiatowymi Urzędami Pracy, Zakładem Karnym oraz innymi instytucjami i organizacjami działającymi na rynku pracy.

W zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży, Centrum w badanym okresie zrealizowało 37 projektów autorskich między innymi: „Młodzi-Edukacja-Aktywizacja-Praca”, „Świadome wybory gimnazjalistów”, „Ułatwiamy wejście na rynek pracy”, „Komunikacja to podstawa”, „Planowanie ścieżki kariery zawodowej”, „Świadome zatrudnienie w krajach UE”.

CEiPM w Siedlcach pozyskiwało pracodawców zainteresowanych zatrudnieniem młodzieży poprzez, między innymi, organizowanie i uczestnictwo w giełdach pracy, targach pracy (udział w corocznych targach edukacyjnych organizowanych przez Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych oraz targach pracy organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach i w Węgrowie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach). Ponadto, otrzymywało oferty pracy na swój adres internetowy.

Centrum brało również udział w corocznych lokalnych imprezach między innymi: „Dni otwarte EFS w Zbuczynie”, „Festyn Nadburzański w Serpelicach”, „Międzynarodowe Dni z Doradztwem Rolniczym w Siedlcach”, „Ogólnopolski Tydzień Kariery”, „Światowy Tydzień Przedsiębiorczości”.

(akta kontroli str. 418-440, 863-903)

Realizacja zadań Centrum była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez Komendę Wojewódzką OHP. W latach 2014-2016 w CEiPM przeprowadzonych zostało pięć kontroli w zakresie: struktury organizacyjnej Centrum, zgodności dokumentacji ze standardami oraz eksploatacji samochodu służbowego, zgodności dokumentacji refundacyjnych wynagrodzeń pracowników młodocianych, systemów informatycznych, stosowania ustawy o ochronie danych osobowych. Uwagi z kontroli w 2014 r. dotyczyły braku właściwego i systematycznego prowadzenia rejestrów usług ze standardami funkcjonowania CEiPM, zintensyfikowania działań promocyjnych mających na celu pozyskanie większej ilości grup w kategoriach poszukujących pracy, działań informacyjno-promocyjnych wśród pracodawców w

celu pozyskania ofert pracy, systematycznego organizowania Giełd Pracy, przekazywania dokumentacji sprawozdawczej w ustalonych przez Mazowiecką Wojewódzką Komendę OHP terminach. Przeprowadzona w 2015 r. kontrola sprawdzająca wykazała prawidłową realizację zaleceń, z zaleceniem zwiększenia prowadzenia działań promocyjnych.

(akta kontroli str. 441-504)

Uwagi
i nieprawidłowości

1. Centrum w latach 2014-2016 nie opracowywało okresowych analiz i ocen w sferze rynku pracy i rynku usług edukacyjnych, w celu określenia potrzeb młodzieży dla zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia.
2. Efektywność zatrudnieniowa w realizowanych projektach unijnych kształtowała się na niskim poziomie.
3. W badanym okresie, młodzież realizująca obowiązek szkolny i naukę zawodu w ramach OHP w niewielkim stopniu korzystała z indywidualnych porad i informacji zawodowych, mimo iż jest to młodzież wymagająca szczególnego wsparcia.
4. Zatrudnieni w Centrum doradcy zawodowi w latach 2014-2016 tylko w jednym przypadku uczestniczyli w pracach komisji rekrutacyjnych, mimo iż w corocznie wydawanych przez Komendanta Głównego OHP wytycznych do organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy, do zadań doradcy zawodowego zaliczono badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży, oraz uczestnictwo w posiedzeniach i pracach komisji rekrutacyjnej.
5. Współpraca Centrum z hufcami pracy w zakresie pomocy absolwentom OHP w uzyskaniu zatrudnienia była niewystarczająca. Żaden z uczestników hufców pracy nie podjął zatrudnienia w wyniku pośrednictwem Młodzieżowego Biura Pracy w Siedlcach.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w niewystarczającym stopniu wspierała działalność jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP.

2. Przygotowanie zawodowe i zatrudnienie absolwentów OHP na otwartym rynku pracy, w tym trwałość zatrudnienia i jego zgodność z nabytymi kwalifikacjami.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie 2014-2016, w funkcjonującej w CEiPM bazie danych systemu informatycznego „Delfin”, zarejestrowanych zostało 431 wniosków dotyczących przyjęcia przez pracodawców młodocianych pracowników do nauki zawodu lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy. Wnioski te objęły 2017 młodocianych pracowników, w tym 200 uczestników stanowiła młodzież OHP (9,9%). Tylko w jednym przypadku Centrum negatywnie rozpatrzyło wniosek pracodawcy z powodu braku kwalifikacji pedagogicznych instruktorów praktycznej nauki zawodu, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 lipca 2002 r.⁹ Nie stwierdzono opóźnień w przekazywaniu przez Centrum wniosków o refundację do Komendy Wojewódzkiej OHP.

Centrum dokonywało refundacji z uwzględnieniem zawodów wymienionych w załączniku nr 1 do informacji Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wykazu zawodów, w których może być dokonywana refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia

⁹ Dz. U. Nr 113 poz. 988, ze zm.

i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Nauka dotyczyła między innymi zawodów: monter sieci i instalacji sanitarnej, cukiernik, fryzjer, mechanik pojazdów samochodowych, kucharz, elektryk, sprzedawca.

Analiza dokumentacji 12 złożonych wniosków od pracodawców prywatnych w latach 2014-2016, obejmujących 78 uczestników zatrudnionych w ramach refundacji kosztów wynagrodzeń wykazała, że zawierały one pełną dokumentację wynikającą z Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom¹⁰, między innymi: wniosek o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń, opinię Centrum do złożonego wniosku w sprawie zawarcia umowy o refundację, umowę o pracę zawartą z młodocianym na czas nieokreślony w celu przygotowania zawodowego, oświadczenie pracodawcy o liczbie młodocianych, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe, oświadczenie pracodawcy o zatrudnieniu młodocianego po ukończeniu przygotowania zawodowego przez okres co najmniej 6 miesięcy, rozliczenie finansowe wypłaconych wynagrodzeń oraz opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za młodocianych pracowników. Ze złożonych wniosków wynikało, że spośród 85 młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe, w stosunku do 18 z nich, pracodawca wywiązał się ze złożonej deklaracji zatrudniając ich w swoim przedsiębiorstwie (21,2%). W stosunku do pozostałych młodocianych, niezatrudnionych po zakończeniu nauki zawodu, Centrum nie prowadziło monitoringu i nie posiadało informacji o ich dalszym losie.

Jak wynika z uzyskanych wyjaśnień, z pozyskanych przez Centrum ustnych informacji od pracodawców, jedną z częstych przyczyn niezatrudnienia była kontynuacja nauki przez ucznia w technikum lub jego wyjazd za granicę czy też znalezienie lepszej pracy. Ponadto, pracodawcy tłumaczyli to faktem, że są małymi przedsiębiorstwami i nie byli w stanie zatrudnić wszystkich przeszkolonych młodocianych, a z uwagi na posiadane przygotowanie zawodowe i pedagogiczne, chcieli w kolejnych latach szkolić następnych fachowców. W przypadku uczestników OHP, ich dalsze losy monitorowały i śledziły Hufce Pracy oraz Zespół ds. Kształcenia i Wychowania w MWK OHP w Warszawie.

NIK zwraca uwagę, że na ogół pozytywne opinie do wniosku w sprawie zawarcia umowy o refundację były lakoniczne. W uzasadnieniu ograniczano się do stwierdzenia „*Wniosek spełnia wymogi pod względem formalnym i merytorycznym*”. W żaden sposób nie odnoszono się do przyczyn niewywiązania się pracodawców z wcześniej złożonych deklaracji dotyczących zatrudnienia każdego z młodocianych pracowników po ukończeniu przygotowania zawodowego na co najmniej 6 miesięcy. Mimo to Komendant Wojewódzki OHP ponownie podpisywał z nimi umowy o refundację. Według CEiPM oraz Wojewódzkiego Komendanta OHP, brak jest odpowiedniej podstawy prawnej, która mówiłaby w sposób jednoznaczny o braku możliwości podpisania kolejnej umowy z pracodawcą, pomimo niewywiązania się z takiego oświadczenia o zatrudnieniu. Dla CEiPM, nie było to również niezbędnym kryterium, określonym w ww. rozporządzeniu, co powinien zawierać wniosek.

Jak wynika z przeprowadzonego poniżej badania 20 wniosków, znaczny jest także odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kończą nauki zawodu, lub kilkakrotnie zmieniają pracodawcę w trakcie nauki zawodu. Oznacza to, że pozytywne opinie formułowane przez Centrum w znacznym stopniu nie sprawdzają

¹⁰ Dz.U. poz. 865.

się w praktyce. Zwrócić należy uwagę, że do zadań CEiPM należy weryfikacja wniosków pracodawców, nie tylko pod względem formalnym, ale i merytorycznym – na podstawie informacji pozyskanych na podstawie rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Dlatego też niewywiązywanie się pracodawców ze składanych deklaracji, jak i inne pozyskane informacje, po ustaleniu przyczyn, powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu opinii zawierającej ocenę, czy pracodawca rokuje szanse zarówno na rzetelną naukę zawodu przez młodocianego, jak i jego dalsze zatrudnienie. W przypadku notorycznego uchylania się pracodawców od zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu nauki zawodu lub przerywaniu nauki zawodu u nich z winy pracodawcy, w ocenie NIK, nie ma podstaw do formułowania pozytywnej oceny. Jednak wymagałoby to bardziej szczegółowego monitorowania przebiegu realizacji umów przez Centrum lub Komendę Wojewódzką.

(akta kontroli str. 505-511)

Analiza 20 dokumentacji związanych z zawarciem umów z pracodawcami prywatnymi w latach 2013-2014 wykazała, że spośród objętych nauką 130 młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku o refundację, tylko 30 z nich, tj. 23,1% kontynuowało zatrudnienie przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Pomimo tego, Centrum pozytywnie zaopiniowało ich wnioski, bez ustalenia przyczyn tego stanu rzeczy, a Komendant Wojewódzki zawarł z tymi pracodawcami ponownie umowy, które objęły łącznie 99 młodocianych pracowników (w tym 30 z OHP). Spośród tych osób, 24 nie ukończyło nauki zawodu¹¹ (12 z OHP). W tych przypadkach pracodawcy informowali Centrum o przerwaniu nauki przez młodocianego lub braku dalszego zatrudnienia. W 20 przypadkach złożonych świadectw pracy, jako przyczyny rezygnacji podany był art. 30 § 1 Kodeksu pracy, tj. na mocy porozumienia stron (najczęstszą przyczyną była niska frekwencja podczas praktycznej nauki zawodu lub nie wykonywanie poleceń pracodawcy), w 3 przypadkach zwolnienie dyscyplinarne (art. 52 § 1 - ciężkie naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych) oraz w jednym dotyczyło rozwiązania za wypowiedzeniem umowy (art. 196 pkt 1 - niewypełnienie przez młodocianego obowiązków wynikających z umowy, pomimo stosowania wobec niego środków wychowawczych). W wyjaśnieniach podano, że każdy młodociany, wobec którego pracodawca stara się o środki z refundacji, posiada swojego opiekuna. W przypadku uczestników OHP był nim wychowawca Hufca Pracy, a w przypadku ucznia szkoły zewnętrznej, klasy wielozawodowej – nauczyciel danego zawodu. Według Centrum, to te osoby jako opiekunowie monitorują ucznia młodocianego na każdym etapie, posiadają pełne dane o faktycznych przyczynach i powodach podania danego sposobu rozwiązania umowy z młodocianym. W ocenie NIK, wydanie opinii przez Centrum wobec pracodawcy, który niewywiązał się ze składanych deklaracji odnośnie zatrudnienia młodocianego po zakończeniu nauki zawodu, czy też jej nieukończenia, wymaga pełnego wyjaśnienia przyczyn tego stanu rzeczy.

(akta kontroli str. 389-400)

W zawartych umowach o refundację wynagrodzeń, podano między innymi, iż MWK OHP zastrzega sobie prawo sprawdzenia dokumentacji pracodawcy w sprawach związanych z realizacją umowy oraz, że pracodawca zobowiązany jest do

¹¹ Fakt wcześniejszego rozwiązania umowy z młodocianym z powodu przerwania nauki czy też nauki zawodu (na podstawie dostarczonego świadectwa pracy) był odnotowany w systemie informatycznym „Delfin” i również ich dalsze losy nie były już monitorowane.

udostępnienia dokumentów dotyczących ewidencji czasu pracy zatrudnionych pracowników. W latach 2014-2016, MWK OHP nie przeprowadziła kontroli dokumentacji związanej z realizacją umów na terenie Siedlec. Nie było również przypadków wypowiedzenia zawartej z pracodawcą umowy oraz zobowiązania pracodawcy do zwrotu całości lub części refundowanych kwot. W badanych latach, do Centrum oraz do MWK OHP nie wpłynęła żadna skarga w zakresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 512-862)

Uwagi i stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Centrum w opiniach do złożonych przez pracodawców wniosków o refundację, w niewielkim stopniu brało pod uwagę merytoryczną zawartość zgromadzonej dokumentacji, w tym niewywiązywanie się pracodawców ze składanych deklaracji/zobowiązań.
2. W niewystarczającym stopniu monitorowano przebieg realizacji umów zarówno w trakcie ich trwania, jak i po ich zakończeniu. Nie przeprowadzano także żadnych kontroli (wizytacji) pracodawców, z którymi zawarto umowy o refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników.
3. Mimo deklaracji/zobowiązania pracodawcy tylko w nielicznych przypadkach zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, co może wskazywać, że dla większości z nich złożenie ofert pracy wiązało się z pozyskaniem subsydiowanych pracowników.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, była w niewielkim stopniu powiązana z efektywnością wykorzystania środków finansowych na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Coroczne opracowywanie diagnoz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia odpowiedniego wsparcia jednostkom organizującym naukę.
2. Podjęcie działań na rzecz zwiększenia efektywności zatrudnieniowej w realizowanych projektach.
3. Ukierunkowanie w większym stopniu działalności w zakresie indywidualnych porad i informacji zawodowych na rzecz młodzieży będącej uczestnikami OHP.
4. Zwiększenie – w porozumieniu z hufcami pracy – zakresu pomocy udzielanej absolwentom OHP w uzyskaniu zatrudnienia.
5. Uwzględnianie w opiniach do wniosków o refundację przyczyn wcześniejszego niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji o kontynuacji zatrudnienia młodocianych.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

6. Zwiększenie – w porozumieniu z Komendantem Wojewódzkim – nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Piotr Chwaliński
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

.....
Podpis

.....
z up. Elżbieta Matuszewska
Wicedyrektor