



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.02.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/109/2017 z dnia 30 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy ul. Wiejska 29; 58-506 Jelenia Góra (dalej: „CEiPM”, lub „Centrum”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olga Jabłonko - Dyrektor CEiPM w Jeleniej Górze (dalej: „Dyrektor CEiPM” lub „Dyrektor Centrum”). (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w latach 2014-2016² CEiPM prawidłowo realizowało przypisane mu zadania związane z poradnictwem, pośrednictwem zawodowym oraz badaniem i diagnozowaniem rynku pracy. Centrum podejmowało działania mające na celu pozyskanie pracodawców dla młodocianych pracowników, jak również prowadziło wymagane ewidencje i rejestry. Kontrola NIK wykazała jednak, że nie przeprowadzono badania i diagnozowania lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy, wymaganych m.in. postanowieniami § 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 Pracy³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie zadań OHP”).

Centrum udzielało merytorycznego wsparcia w zakresie kształcenia i zatrudniania uczestników Ochotniczych Hufców Pracy (dalej: „OHP”), a także podejmowano działania w zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży. Ponadto CEiPM realizowało zadania związane z opiniowaniem wniosków pracodawców o zawarcie umów dotyczących refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń. Jednakże z powodu braku stosownej weryfikacji, dotyczącej wypełniania przez pracodawców postanowień umownych w zakresie zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego, zakres ten nie był uwzględniany w wydawanych opiniach do wniosków o zawarcie kolejnych umów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Kontrolą objęto lata 2014-2016 oraz 2017 r. do dnia zakończenia kontroli w zakresie osiągniętych efektów.

³ Dz. U. Nr 155, poz. 920.

Kontrola wykazała, że roczne plany pracy, stanowiące podstawę działalności CEiPM nie zostały w pełni zrealizowane w latach 2014-2016, w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego lub szkoleń zawodowych. Nie miało to jednak wpływu na prawidłowość realizowanych przez Centrum zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie oferty Ochotniczych Hufców Pracy do oczekiwań rynku pracy

*Opis stanu
faktycznego*

1.1. Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego CEiPM, zatwierdzonego przez Wojewódzkiego Komendanta OHP we Wrocławiu ustalono, że głównymi zadaniami Centrum, jako jednostki organizacyjnej Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komendy OHP (dalej: „DWK OHP”)⁴, było wykonywanie zadań w zakresie doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy, aktywnych form poszukiwania pracy, szkolenia zawodowego, opiniowania wniosków pracodawców o refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników zatrudnianych w celu przygotowania zawodowego i sprawdzania ich naliczeń dokonywanych przez pracodawców. W szczególności do zadań Centrum należało:

- badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy;
- merytoryczne wsparcie jednostek OHP, zlokalizowanych na terenie swojego działania, w zakresie organizowania przez te jednostki kształcenia i zatrudniania uczestników OHP;
- kierowanie młodzieży do jednostek OHP, realizujących zadania w zakresie kształcenia i wychowania, w celu uzupełnienia wykształcenia i zdobycia kwalifikacji zawodowych;
- prowadzenie pośrednictwa pracy krajowego i zagranicznego dla bezrobotnej młodzieży i osób poszukujących pracy;
- prowadzenie dla młodzieży usług w zakresie poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, z uwzględnieniem: poradnictwa indywidualnego i grupowego, w szczególności prowadzenie zajęć grupowych z zakresu informacji zawodowej, przygotowania do wejścia na rynek pracy, umiejętności poszukiwania pracy, samozatrudnienia; udzielania porad dotyczących wyboru zawodu, kierunku kształcenia i planowania kariery zawodowej; tworzenia nowych narzędzi i metod w poradnictwie zawodowym oraz ich upowszechniania i promocji; gromadzenia, aktualizowania i udostępniania nowoczesnej, multimedialnej informacji o zawodach rynku pracy i możliwościach kształcenia;
- realizacja zadań związanych z refundacją wynagrodzeń młodocianych pracowników: przyjmowanie wniosków pracodawców o zawarcie umowy o refundację kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, zatrudnianym na podstawie umowy o pracę, w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne refundowanych wynagrodzeń, a także dokonywanie wstępnej oceny i weryfikacji wniosków; przyjmowanie wniosków o wypłatę, weryfikacja pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, przekazanie ich do Biura DWK OHP w celu dokonania wypłaty;
- organizowanie krótkoterminowego zatrudnienia uczniów i studentów;
- organizowanie kursów zawodowych przez specjalistów ds. rozwoju zawodowego;
- prowadzenie działalności promocyjnej i informacyjnej dotyczącej realizowanych zadań;

⁴ Do obszaru działania Centrum należały powiaty: bolesławiecki, jeleniogórski (łącznie z miastem Jelenia Góra), kamiennogórski, lubański, lwówecki, zgorzelecki.

- współpraca z urzędami pracy, placówkami oświatowymi i instytucjami szkoleniowymi, jednostkami administracji samorządowej, partnerami społecznymi i innymi instytucjami i organizacjami działającymi na rynku pracy;
- podejmowanie działań dotyczących aplikowania o środki zewnętrzne na realizację projektów.

Ponadto CEiPM organizował czas wolny młodzieży w ramach realizacji projektów współfinansowanych przez Unię Europejską takich jak: Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży (dalej: „PNWM”), Erasmus+, Polsko-Litewski Fundusz Wymiany Młodzieży. Dodatkowo realizował zadania w ramach Europejskiego Portalu Mobilności Zawodowej (dalej: „EURES”), które wskazano w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy⁵. Do zadań tych zależało w szczególności: przyjęcie i realizacja krajowej oferty pracy; upowszechnienie krajowej oferty pracy; prowadzenie pośrednictwa pracy w ramach EURES dla pracodawców krajowych; prowadzenie bazy danych osób zarejestrowanych lub niezarejestrowanych, które zgłoszą się do jednostki i zadeklarują zainteresowanie podjęciem pracy za granicą w celu wykorzystania tych baz do prowadzenia pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES; pozyskiwanie informacji na temat pracowników zatrudnionych za pośrednictwem EURES; współpraca (w miarę możliwości) z podmiotami akredytowanymi w celu świadczenia pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES.

(dowody: akta kontroli str. 64-82)

1.1.1. W latach 2014-2016 zadania CEiPM realizowane były poprzez działające w jego strukturze, następujące jednostki organizacyjne:

- Młodzieżowe Biuro Pracy (dalej: „MBP”) w Jeleniej Górze,
- Mobilne Centrum Informacji Zawodowej (dalej: „MCIZ”) w Jeleniej Górze,
- Klub Pracy (dalej: „KP”) w Zgorzelcu (funkcjonujący do 30 czerwca 2014 r.),
- Młodzieżowe Centra Kariery (dalej: „MCK”) w Bolesławcu, Lubaniu, Kowarach i Zgorzelcu (funkcjonujące od 1 lipca 2014 r.), oraz:
- Punkty Pośrednictwa Pracy (dalej: „PPP”) w Bolesławcu i Lubaniu oraz Ośrodki Szkolenia Zawodowego (dalej: „OSZ”) w Kowarach i Bolesławcu (funkcjonujące do 30 czerwca 2014 r. w ramach projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”⁶).

(dowody: akta kontroli str. 515-516)

1.1.2. Centrum działało na podstawie rocznych planów pracy, z wykonania których przedstawiało Wojewódzkiemu Komendantowi OHP sprawozdania.

Plany pracy zakładały:

a) w 2014 r. w ramach:

- pośrednictwa pracy – objęcie działaniem 2.340 osób. Plan ten został w pełni zrealizowany, ponieważ działaniem objęto 2.893 osoby (121,6 %),
- poradnictwa i informacji zawodowej w MCK – objęcie działaniem 3.970 osób. Plan został zrealizowany, gdyż działaniami w tym zakresie objęto ostatecznie 3.970 osób (100%), w tym 15 uczestników OHP,

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 667.

⁶ Program realizowany w okresie od 1 maja 2009 r. do 30 czerwca 2014 r., ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego - Priorytet I Działanie 1.3. pod nazwą „OHP jako realizator usług rynku pracy”.

- poradnictwa i informacji zawodowej w MCIZ – objęcie działaniami 4.800 osób. Ostatecznie w tym zakresie objęto działaniami 4.728 osób (98,5%), w tym 117 uczestników OHP,
- szkoleń zawodowych – objęcie działaniem 140 osób – w tym zakresie plan zrealizowano na poziomie 28,6%, ponieważ faktycznie szkoleniem zawodowym objęto 46 osób,
- refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń - planowano objąć działaniem 2.067 osób, w tym 324 uczestników OHP. Oba wskaźniki zostały osiągnięte – plan wykonano w 100%,

b) w 2015 r. w ramach:

- pośrednictwa pracy - objęcie działaniem 2.710 osób. Plan zrealizowano na poziomie 100,3% - działaniem objęto 2.720 osób,
- poradnictwa zawodowego w MCK - objęcie działaniem 4.780 osób. Działaniami tymi objęto faktycznie 4.928 osób (103%), w tym 58 uczestników OHP,
- poradnictwa zawodowego w MCIZ - objęcie działaniem 4.800 osób. Działaniami tymi objęto faktycznie 5.157 osób (107,4%), w tym 51 uczestników OHP,
- szkoleń zawodowych - objęcie szkoleniami 140 osób. Nie osiągnięto planowanego wskaźnika, ponieważ działaniem tym objęto 57 osób (41 %),
- refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń – działaniem planowano objąć 2.186 osób, w tym 286 uczestników OHP. Plan został w pełni zrealizowany;

c) w 2016 r. w ramach:

- pośrednictwa pracy – objęcie działaniem 2.710 osób. Plan nie został w pełni zrealizowany, gdyż działaniem tym objęto 1.496 osób (55,2%),
- poradnictwa zawodowego MCK – objęcie działaniem 5.700 osób. Planu nie zrealizowano w pełni - działaniem objęto 4.725 osób (82,8 %), w tym 35 uczestników OHP,
- poradnictwa zawodowego MCIZ – objęcie działaniem 4.800 osób. Nie osiągnięto planowanego wskaźnika, ponieważ działaniem objęto 4.326 osób (90,1 %), w tym 72 uczestników OHP,
- refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń – działaniem planowano objąć 2.186 osób, w tym 264 uczestników OHP. Plan został zrealizowany w 100%.

W 2016 r. pomimo nie zaplanowania szkoleń zawodowych, objęto nimi 54 osoby.

(dowody: akta kontroli str. 159-192, 193-200, 201-247, 248-273, 274-317, 318-354)

Jak wyjaśniła Dyrektor CEiPM „obecnie rynek pracy ulega gwałtownym przeobrażeniom m.in. migracja młodych osób do większych ośrodków, za granicę, co powoduje, że później tylko część tych osób powraca do swojego miejsca zamieszkania. (...). Tak, jak można zaplanować ilość konkretnych działań, to trudno jest nawet planując konkretną liczbę osób, że tyle będzie uczestniczyło w przedsięwzięciach. Również specyfiką pośrednictwa prowadzonego przez OHP jest pozyskiwanie miejsc pracy dla osób o najniższych kwalifikacjach lub w trakcie nauki. Osoby te mają ograniczoną dyspozycyjność lub niewielki zasób umiejętności, w związku z czym ograniczony jest też dostęp do ofert pracy. W chwili obecnej

pracodawcy mają coraz większe wymagania w zakresie umiejętności potencjalnego pracownika, nawet tego uczącego się. Pracodawcy nie są zainteresowani przyuczeniem do zawodu osób o niskich kwalifikacjach (...). Niezrealizowanie planu w poradnictwie zawodowym – jak tłumaczył Dyrektor CEiPM - związane było z niżem demograficznym, natomiast niezrealizowanie planu w zakresie szkoleń zawodowych wynikało z faktu m.in. rezygnacji osób zgłaszających się na kurs.

(dowody: akta kontroli str. 665-666)

1.1.3. W latach 2014-2016 działaniami Centrum w poszczególnych jednostkach organizacyjnych CEiPM, objętych zostało:

- w MCK: w 2014 r. – 6.173, w 2015 r. – 7.120 i w 2016 r. – 5.118 osób,
- w MCIZ: w 2014 r. – 4.728, w 2015 r. – 5.157 i w 2016 r. – 4.326 osób,
- w MBP: w 2014 r. – 2.503, w 2015 r. – 2.321, a w 2016 r. – 1.103 osób.

(dowód: akta kontroli str. 517)

Działalność CEiPM związana z aktywizacją zawodową, w okresie objętym kontrolą, realizowana była w następujących formach:

- poradnictwa zawodowego, w ramach którego prowadzone były, przez doradców zawodowych MCIZ i MCK, dla młodzieży uczącej się i poszukującej pracy, porady i informacje grupowe i indywidualne. W latach 2014-2016 działaniami w zakresie poradnictwa zawodowego objęto tylko w formie indywidualnych porad i informacji zawodowych 9.146 osób, w tym uczestników OHP, których objęto działaniami także w zakresie grupowych spotkań informacyjnych oraz warsztatów aktywnego poszukiwania pracy. Uczestnicy OHP, objęci działaniami CEiPM, stanowili na tle innych beneficjentów, odpowiednio: w 2014 r.- 11,8 %, w 2015 r.- 9,2 % i w 2016 r.- 4,5 %.

(dowody: akta kontroli str. 84, 518-520)

- pośrednictwa pracy, realizowanego przez pośredników pracy z MBP, MCK oraz PPP, którzy pozyskiwali od pracodawców oferty pracy stałej i krótkoterminowej, kierowali poszukujących pracy do pracodawców, organizowali targi i giełdy pracy oraz współpracowali z partnerami rynku pracy. Ponadto, informowano bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy, inicjowano i organizowano kontakt bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami, a także informowano bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach. W ramach działań dotyczących aktywizacji zawodowej, prowadzono również ewidencję ludzi w wieku 15-25 lat, którzy zgłaszali się do CEiPM po ofertę zatrudnienia i którym umożliwiano podjęcie pracy poprzez skierowanie ich do pracodawcy.

W latach 2014-2016 MCIZ przeprowadziło łącznie 175 sesji wyjazdowych nakierowanych na aktywizację zawodową młodzieży bezrobotnej.

(dowody: akta kontroli str. 520, 637, 638-639)

Dyrektor CEiPM wyjaśniła, że w efekcie prowadzonych przez jednostki organizacyjne Centrum działań, młodzież została objęta kompleksowym wsparciem z zakresu orientacji zawodowej i doradztwa zawodowego. Nabyła umiejętności planowania własnej kariery zawodowej, poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia, przygotowana została do samozatrudnienia i wejścia na rynek pracy.

(dowody: akta kontroli str. 516)

1.2. W latach 2014-2016 w CEiPM, wraz z podległymi jednostkami, zatrudnienie wyniosło średnio 16 etatów. Liczba zatrudnionych była zgodna ze Standardami

funkcjonowania CEiPM, określonymi przez Komendanta Głównego OHP⁷. W badanym okresie Dyrektor CEiPM nie wnioskowała do Wojewódzkiego Komendanta OHP o przyznanie dodatkowych etatów.

W 2014 r. na jednego doradcę zawodowego realizującego usługi z zakresu poradnictwa zawodowego, przypadały średnio 1.256 osoby, w 2015 r. – 1.432 osoby, zaś w 2016 r. – 963 osoby.

(dowody: akta kontroli str. 355-357, 521-524)

1.3. W latach objętych kontrolą, CEiPM nie realizowało zadań w zakresie badania i diagnozowania lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy, w oparciu o postanowienia § 10 ust. 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia *w sprawie zadań OHP*⁸.

(dowody: akta kontroli str. 525-534, 663-664)

W latach 2014-2016 CEiPM szacowało liczbę młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostaje w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP, na podstawie obserwacji rynku pracy, rozmów z przedstawicielami instytucji rynku pracy o sytuacji na lokalnym rynku pracy, a także liczby klientów odwiedzających jednostki w ubiegłych latach. Jak podała Dyrektor Centrum „(...) przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny CEiPM nie dysponowało ogólnymi danymi w zakresie młodzieży na obszarze swojego działania, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji, natomiast istnieje możliwość pozyskania takich danych przez CEiPM w ramach współpracy pomiędzy jednostkami OHP (...). Realizacja przez CEiPM merytorycznego wsparcia jednostek OHP zlokalizowanych na terenie jego działania w zakresie organizowania przez te jednostki kształcenia i zatrudnienia uczestników OHP następuje poprzez prowadzenie zajęć grupowych i indywidualnych spotkań dla młodzieży przez doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego oraz indywidualnych spotkań z pośrednikiem pracy”.

(dowody: akta kontroli str. 525-534)

1.4. Działania podejmowane przez CEiPM w zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży obejmowały, między innymi, organizację Targów Pracy oraz giełd pracy, informacje zamieszczane w prasie lokalnej dotyczącej pracy wakacyjnej, spotkań dla przedstawicieli władz lokalnych, pracowników rynku pracy, pedagogów na temat „Działania na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej młodzieży”, organizację seminarium na temat „Kształcenie zawodowe szansą na przyszłość”.

(dowody: akta kontroli str. 535-544)

Dyrektor CEiPM poinformowała, że Centrum nie podejmowało współpracy z gminami odpowiedzialnymi za identyfikowanie przypadków osób (do 18 roku życia) nie pobierających nauki szkolnej pomimo ustawowego obowiązku w tym zakresie.

(dowody: akta kontroli str. 535)

1.5. W latach 2014-2016 realizacja zadań CEiPM była siedmiokrotnie przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez DWK OHP, tj.:

- w dniu 25 sierpnia 2014 r. – sprawdzano realizację umów z zakresu zrealizowanych refundacji, przez DWK OHP, w wybranych zakładach pracy

⁷ Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania, zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 24/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r.

rozliczających się poprzez CEiPM w Jeleniej Górze za II kwartał 2014 r. Zalecono by przyjmować od pracodawców dokładnie wypełnione wnioski na zawarcie umowy o refundację, zwracać uwagę na prawidłowy zakres dat na przygotowanie zawodowe w indywidualnych umowach o pracę pracowników młodocianych,

- w dniu 19 marca 2015 r. – sprawdzano dokumentację z działalności pośrednictwa pracy za II półrocze w MCK w Bolesławcu. Zalecono uzupełnienie dokumentacji oraz zweryfikowanie danych podanych w rejestrach, zintensyfikowanie działania z pozyskiwaniem ofert pracy oraz przeszkolenie pracownika zatrudnionego na stanowisku pośrednika pracy,

- w dniu 27 kwietnia 2015 r. – sprawdzano wykonanie umów z zakresu zrealizowanych refundacji przez DWK OHP w wybranych zakładach pracy rozliczających się poprzez CEiPM, za I kwartał 2015 r. Zalecono, aby: dokumenty składane przez pracodawców zawierały wszystkie niezbędne informacje, daty zawierania indywidualnych umów o pracę oraz udzielania zgody na przetwarzanie danych osobowych były zbieżne, przyjmując dokumenty dotyczące refundacji poniesionych kosztów zwracać uwagę na prawidłowe dokumentowanie naliczenia przez pracodawców wynagrodzenia i jego odbioru w gotówce przez młodocianych pracowników,

- w dniu 6 maja 2015 r. – sprawdzono zgodność ze standardami obowiązującej dokumentacji w MBP i MCIZ, realizację planów działalności MBP i MCIZ za 2014 r., dokumentację planistyczną i sprawozdawczą CEiPM, ewidencję środków trwałych i wyposażenia Centrum. Zalecono uzupełnienie brakujących dokumentów i informacji dotyczących ankiet osób poszukujących pracy i bezrobotnych oraz informacje indywidualne (tj. zgody na przetwarzanie danych). Dodatkowo wskazano na potrzebę uzupełnienia i gromadzenia na bieżąco potwierdzeń złożonych ofert pracy przez pracodawców, jak również skierowań do pracy. Ponadto zalecono zweryfikowanie poprawności oraz przejrzystości prowadzonych rejestrów,

- w dniu 17 marca 2016 r. – sprawdzono realizację umów z zakresu refundacji dla zakładów pracy, rozliczających się przez CEiPM za III i IV kwartał 2015 r. Zalecono uzupełnienie brakujących danych we wnioskach, załącznikach i umowach pracę,

- w dniu 17 czerwca 2016 r. – sprawdzono dokumentację w MBP i MCIZ – w zakresie zgodności ze standardami; realizację planu działalności MBP i MCIZ za III i IV kwartał 2015 r. i I kw. 2016 r. Zalecono by dokumentację dotyczącą świadczonych usług, ofert pracy oraz ankiet osób poszukujących pracy prowadzić zgodnie ze standardami oraz aby zweryfikować poprawność oraz przejrzystość rejestrów,

- w dniu 8 września 2016 r. – sprawdzano działalność doradcy zawodowego oraz specjalisty ds. rozwoju zawodowego za 2015 r. w MCK w Kowarach. Zalecono m.in. bezwzględne przestrzeganie gromadzenia wymaganych dokumentów oraz ich uzupełnianie zgodnie z naniesionymi na drukach informacjami, prowadzenie dzienników zajęć zgodnie ze wzorem zaakceptowanym przez MEN, wyjaśnienie braków w dokumentacji kursowej i szkoleniowej, prowadzenie rejestrów w okresach kwartalnych.

(dowody: akta kontroli str. 363-373, 374-378, 380-393, 395-399,
402-430, 433-437, 440-467, 470-494)

Wszystkie zalecenia wydane przez DWK OHP w wyniku przeprowadzonych kontroli zostały wdrożone.

(dowody: akta kontroli str. 363-373, 379, 394, 400-401, 431-432, 438-439, 468-469, 495-496)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:



CEiPM nie badało i nie diagnozowało lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy, mimo że zgodnie z postanowieniami § 10 ust 1 pkt 1 rozporządzenia *w sprawie zadań OHP*, Centrum winno realizować zadania w tym zakresie. Ponadto należy wskazać, że Komendant Główny OHP zarządzeniem nr 24/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r. „w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów (...) Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania” określił również zakres zadań realizowanych przez CEiPM, który miał obejmować m.in.: badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy poprzez:

- gromadzenie danych dotyczących lokalnego rynku pracy,
- badanie i analizowanie lokalnego rynku i usług edukacyjnych,
- opracowywanie okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia,
- planowanie i prognozowanie działalności i funkcjonowania jednostek OHP zajmujących się problematyką rynku pracy.

W odniesieniu do powyższego Dyrektor Centrum wyjaśniła, że: „CEiPM nie badało i nie diagnozowało lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy pomimo takiego obowiązku, ponieważ nie posiada stosownych narzędzi badawczych. Opieramy się i korzystamy z badań prowadzonych przez inne instytucje np. PUP, który analizuje zawody deficytowe i nadwyżkowe i wydaje „Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych” w Jeleniej Górze i powiecie jeleniogórskim. PUP w Jeleniej Górze w tych analizach diagnozował zawody deficytowe i zawody nadwyżkowe dla powiatu jeleniogórskiego. Dla pozostałych jednostek w terenie korzystano z raportów o zawodach deficytowych i nadwyżkowych wydawanych przez PUP w powiatach objętych działalnością CEiPM”.

(dowody: akta kontroli str. 525-534, 663-664)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą CEiPM prawidłowo, mimo stwierdzonej nieprawidłowości realizowało zadania związane z poradnictwem i pośrednictwem zawodowym. Udzielało również merytorycznego wsparcia jednostkom podległym w zakresie kształcenia i zatrudniania uczestników OHP oraz podejmowało działania w zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży. Roczne plany pracy, stanowiące podstawę działania CEiPM, w latach 2014-2016 nie zostały w pełni zrealizowane w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego lub szkoleń zawodowych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014-2016 w oparciu o zweryfikowane i pozytywnie zaopiniowane przez CEiPM wnioski pracodawców, DWK OHP zawarła łącznie 3.600 umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, którymi objęto 6.272 młodocianych pracowników, w tym 874 będących uczestnikami OHP.

(dowody: akta kontroli str. 84)

W ramach nadzoru nad działaniami związanymi z refundacją, zgodnie ze Standardami określonymi przez Komendanta Głównego OHP⁸, CEiPM przeprowadzało weryfikację składanych wniosków o refundację, która wykazała, że:

⁸ Zarządzenie KG OHP nr 24/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r.



- wnioski te, były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. *w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom*⁹ (dalej: „rozporządzenie w sprawie refundacji”),
- do wniosków dołączono rozliczenia finansowe wypłaconych wynagrodzeń oraz opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za pracowników, a także poświadczone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów potwierdzających wypłatę wynagrodzeń oraz opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń wraz z kopiami deklaracji rozliczeniowych,
- wnioski były sprawdzane przez specjalistów ds. refundacji Centrum pod względem, formalnym i finansowym. Prawdopodobność wniosku o dokonanie refundacji potwierdzana była podpisem Dyrektora Centrum oraz upoważnionego przez niego pracownika,
- zweryfikowane wnioski były wprowadzane do systemu ewidencyjnego „Delfin”.

(dowody: akta kontroli str. 545-549, 663-664)

2.2. W wyniku analizy 12 wniosków od pracodawców o zawarcie umowy o refundację, złożonych do Centrum w okresie 2014-2016 ustalono m.in., że we wszystkich przypadkach do wniosku załączone były:

- kopie umów o pracę zawarte z młodocianymi na czas nieokreślony,
- oświadczenia o liczbie młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe oraz o liczbie młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe i kontynuowali zatrudnienie przez okres co najmniej sześć miesięcy (przed 25 czerwca 2014 r. – 12 miesięcy) lub nadal są zatrudnieni.

Łączna liczba młodocianych pracowników, których obejmowały te wnioski wyniosła 61 osób, natomiast łączna liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe, wynosiła 168 osób, a młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku, ukończyli przygotowanie zawodowe i kontynuowali zatrudnienie przez okres co najmniej sześciu miesięcy (przed 25 czerwca 2014 r. – 12 miesięcy) lub nadal są zatrudnieni – 28 osób.

Analiza wykazała również, że w każdym przypadku została wydana opinia CEiPM, w której wskazano, iż wniosek spełnia wymogi formalne, pracodawca spełnia warunki określone w rozporządzeniu *w sprawie refundacji*, pracodawca rokuje nadzieję na właściwe przygotowanie zawodowe zatrudnionych młodych pracowników i pracodawca zamierza zatrudnić młodocianych.

W sporządzanych przez CEiPM opiniach do wniosków pracodawców o zawarcie kolejnych umów o refundację, nie uwzględniano przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych wcześniej deklaracji zatrudnienia na okres co najmniej sześciu miesięcy uczestników praktyk po zakończeniu przygotowania zawodowego.

(dowody: akta kontroli str. 1099-1208)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że: „pracodawca składa wniosek o zawarcie umowy do CEiPM właściwego ze względu na miejsce odbywania przez młodocianego przygotowania zawodowego, bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji zrzeszającej pracodawców, osobiście lub drogą pocztową. Po zarejestrowaniu wniosek jest weryfikowany pod względem formalnym. W przypadku braków

⁹ Od 1 lipca 2014 r. Dz. U. z 2014 r. poz. 865, wcześniej Dz. U. z 2007 r. Nr 77, poz. 518.



formalnych we wniosku o zawarcie umowy o refundację CEiPM, wzywa pracodawcę do ich usunięcia w terminie 14 dni roboczych. Sporządza się kartę obiegową do wniosku, który wymaga poprawek lub uzupełnień. Sprawdzony wniosek jest opiniowany przez pracownika d.s. refundacji i Dyrektora CEiPM. Następnie rejestruje się w rejestrze papierowym i nadaje numer zgodnie z wytycznymi do Zarządzenia Wojewódzkiego Komendanta Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy Nr 2/R z 2015 r, wprowadza się w system DELFIN oraz do rejestru elektronicznego. Pełną dokumentację wraz z opinią CEiPM przekazuje do DWK OHP."

(dowody: akta kontroli str. 545-549)

2.3. W latach 2014-2016 Centrum negatywnie rozpatrzyło 21 wniosków pracodawców o refundację. Badanie pięciu negatywnie rozpatrzonych wniosków wykazało, że przyczyną ich odrzucenia było niespełnienie przez pracodawców wymogów formalnych lub złożenie wniosków po upływie wyznaczonego terminu.

(dowody: akta kontroli str. 552-559)

2.4. Pracownicy Centrum, w celu pozyskania pracodawców dla młodocianych pracowników, w oparciu o działające w jego strukturze MBP w Jeleniej Górze i MCK w Bolesławcu i Lubaniu, promowali idee refundacji wynagrodzeń m.in. podczas targów pracy, na stronach internetowych DWK OHP, współpracowano także z pracodawcami indywidualnymi poprzez m.in. wysyłanie do wybranych pracodawców listów intencyjnych i materiałów promocyjnych.

W zakresie pośrednictwa CEiPM prowadziło dokumentację obejmującą rejestry: osób poszukujących pracy, ofert pracy i kontaktów z pracodawcami i tak w 2014 r. na zaewidencjonowane 2.893 osoby, 2.257 z nich podjęło zatrudnienie, w 2015 r. zaewidencjonowano 2.720 osób, z czego 2.019 podjęło zatrudnienie, zaś w 2016 r. na zaewidencjonowane 1.496 osób - 1.007 podjęło zatrudnienie. Jak wskazała Dyrektor Centrum wszyscy chętni młodociani mający odpowiednie predyspozycje znaleźli zatrudnienie natomiast nie znaleźli zatrudnienia młodociani nie spełniający kryteriów i warunków, określanych przez pracodawców. Głównymi przyczynami nie znalezienia zatrudnienia przez osoby zaewidencjonowane był brak ze strony poszukujących pracy odpowiednio wysokich kwalifikacji i poszukiwanie przez pracodawców pracowników o określonych kwalifikacjach zawodowych. CEiPM nie prowadził, w przypadku osób, które nie znalazły zatrudnienia, dalszych działań z powodu braku podstaw merytorycznych.

(dowody: akta kontroli str. 638-639)

W wyniku analizy 20 wybranych umów z pracodawcami o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, złożonych do Centrum w okresie 2013-2014 ustalono, że:

- umowami tymi objęto 71 młodocianych, w tym 20 uczestników OHP,
- wszystkie ww. umowy o refundację były zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie refundacji,
- łączna liczba młodocianych, którzy ukończyli naukę zawodu wynosiła 49, w tym 11 uczestników OHP, zaś liczba młodocianych, którzy nie ukończyli to 22 osoby, w tym dziewięciu uczestników OHP,



- spośród 49 młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe, pracodawcy nie zatrudnili żadnego¹⁰ z młodocianych,
- pracodawcy wywiązali się z obowiązku informowania Centrum o przerwaniu nauki przez młodocianego, przekazując świadectwa pracy.

(dowody: akta kontroli str. 644-647)

Monitoring realizacji umów przez CEiPM obejmował liczbę młodocianych, na których zostały wypłacone środki finansowe z Funduszu Pracy oraz ich wysokość jak również ewidencjonowanie w systemie „Delfin” wpływających świadectw pracy.

(dowody: akta kontroli str. 559)

2.5. W badanym okresie Centrum nie kontrolowało na miejscu (u pracodawców) realizacji umów o refundację, tym samym nie miało dostępu do informacji pozwalających na ustalenie czy pracodawca przestrzega zobowiązań określonych w umowie z młodocianym pracownikiem, w tym szczególności dotyczących bhp, nauki zawodu zgodnie z programem oraz stosowania przepisów o ochronie pracy i zdrowia młodocianych.

Jak wyjaśniła Dyrektor Centrum: „CEiPM nie posiada podstaw prawnych i nie otrzymało instrumentów prawnych do kontroli refundacji w stosunku do pracodawców, a poprawny wniosek o refundację obliguje do podpisania umowy o refundację. CEiPM nie jest stroną umowy o pracę w celu praktycznej nauki zawodu lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy. Strony, czyli pracodawca i młodociany wraz z opiekunem prawnym powinny dopilnować praw i obowiązków wynikających z zawartej umowy. W tym zakresie instytucją właściwą do kontroli jest Państwowa Inspekcja Pracy”.

(dowody: akta kontroli str. 560-561)

Z informacji¹¹ przedłożonej kontrolującemu przez Komendanta Hufca Pracy 1-6 OHP w Jeleniej Górze, o zakresie monitorowania przez OHP realizacji umowy i losów młodocianego w przypadku przerwania nauki i zatrudnienia u danego pracodawcy wynikało, że „(...) uczestnicy OHP zatrudniani są wyłącznie w zakładach pracy, z którymi zawarte są porozumienia o warunkach zatrudnienia młodocianych uczestników OHP, które szczegółowo określają zasady współpracy oraz warunki, jakie musi spełnić pracodawca zatrudniający uczestników na podstawie zawartej indywidualnej umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Ponadto OHP przekazuje do Państwowej Inspekcji Pracy wykaz pracodawców zatrudniających pracowników młodocianych. Współpraca kadry OHP z pracodawcą obejmuje opiekę wychowawczą nad uczestnikami OHP.”

(dowody: akta kontroli str. 636, 642-643)

2.6. W badanym okresie do Centrum nie wpłynęły skargi dotyczące przedmiotu i zakresu objętego kontrolą NIK.

(dowody: akta kontroli str. 562-565)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Pracownicy Centrum nie weryfikowali wniosków pracodawców o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, w zakresie przyczyn

¹⁰ Dane te CEiPM uzyskało na potrzeby kontroli NIK – ustalono to w formie telefonicznej (w 18 przypadkach nie uzyskano informacji).

¹¹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

niewywiązywania się przez nich ze składanych (w podpisanych umowach) deklaracji zatrudnienia uczestników praktyk, którzy zakończyli naukę zawodu, na okres co najmniej sześciu miesięcy. Dokonywana weryfikacja wniosków, odbywała się tylko pod względem formalnym. Formułowane do wniosków opinie były lakonicznie i w 100% pozytywne – ponieważ uwzględniały tylko jeden element – tj. czy wniosek spełnia wymogi formalne.

Dyrektor Centrum w tej sprawie wyjaśniła, że „(...) Pracodawca deklaruje gotowość do kontynuacji zatrudnienia, jednak w przypadku odmowy, przez kończącego przygotowanie zawodowe, nie można zmusić go do jego kontynuacji”.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹² Ochotnicze Hufce Pracy mogą dokonywać zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych (...). Zapis ten oznacza, że refundacja nie jest świadczeniem obligatoryjnym, należnym wszystkim pracodawcom zatrudniającym młodocianych pracowników, ale jest świadczeniem fakultatywnym.

Reasumując należy stwierdzić, że do zadań pracowników CEiPM należy weryfikacja wniosków pracodawców, nie tylko pod względem formalnym, ale i merytorycznym, w tym ustalenie przyczyn niewywiązywania się ze składanych deklaracji, a następnie sformułowanie na tej podstawie opinii, która powinna zawierać ocenę czy dany pracodawca rokuje szanse w zakresie wypełnienia złożonej deklaracji.

(dowody: akta kontroli str. 559, 638-639, 644-647)

Ocena częściowa

W badanym okresie Centrum podejmowało działania mające na celu pozyskanie pracodawców dla młodocianych pracowników, prowadziło wymagane ewidencje i rejestry. Realizowało również powierzone zadania związane z opiniowaniem wniosków pracodawców o zawarcie umów dotyczących refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń. Stwierdzono jednak, że w trakcie opiniowania wniosków pracodawców nie analizowano realizacji deklaracji zatrudniania przez nich młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹³, (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Podjęcie, w uzgodnieniu z DWK OHP, działań mających na celu zapewnienie realizowania zadań określonych w § 10 ust 1 pkt 1 rozporządzenia *w sprawie zadań OHP*.
2. Opiniowanie wniosków pracodawców o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, z uwzględnieniem przyczyn niewywiązywania się ze składanych deklaracji o kontynuacji zatrudnienia młodocianych.



¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

*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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

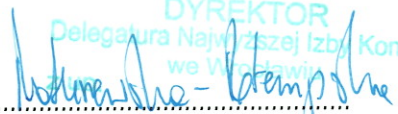
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 14 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Marian Karbarz
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis


.....
Podpis
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Violetta Juszczewska-Potempska
p.o. Wicedyrektor