



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.003.02.2020

Pan
Mariusz Janiszewski
Dyrektor Centrum Edukacji
i Pracy Młodzieży w Warszawie
ul. Puławska 234
02-670 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/003 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie (dalej: CEiPM lub Centrum)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Janiszewski, Dyrektor, od 1 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Dostosowanie oferty Centrum Edukacji Pracy i Młodzieży w Warszawie do oczekiwań rynku pracy;2. Przygotowanie zawodowe i zatrudnienie absolwentów OHP na otwartym rynku pracy, w tym trwałość zatrudnienia i jego zgodność z nabytymi kwalifikacjami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020, do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Adrian Przepiórka, Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPS/55/2020 z 2 listopada 2020 r.

(akta kontroli Tom 1, str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie 2018 – I poł. 2020 r. Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie, zgodnie z zatwierdzonymi rocznymi planami pracy realizowało zadania z zakresu poradnictwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy. Jednak dopiero w 2020 r. młodzież będąca uczestnikami OHP została grupą docelową pośredników pracy.

W ocenie NIK, Centrum w niewystarczającym zakresie sporządzało analizy i diagnozy lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy. W opracowanych dokumentach koncentrowano się głównie na danych statystycznych z działalności Centrum i nie brano pod uwagę szerszego spektrum funkcjonowania i problematyki lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy. Ponadto w 2020 r. działalność Centrum w tym zakresie ograniczyła się jedynie do sporządzenia jednej analizy dotyczącej potrzeb szkoleń zawodowych.

Formułowane przez Centrum pozytywne opinie do wniosków pracodawców o przyznanie refundacji ograniczały się do lakonicznego uzasadnienia, że wniosek spełnia wymogi pod względem formalnym i merytorycznym. W uzasadnieniach nie brano pod uwagę faktu niewywiązywania się pracodawców ze złożonych deklaracji dotyczących zatrudnienia młodocianych po przygotowaniu zawodowym. Analiza 20 umów zawartych z 20 pracodawcami wykazała, że aż ośmiu (40%) z nich zawarło ponownie umowy o refundację nowych młodocianych pracowników, pomimo że w ramach poprzednich umów po ukończeniu przeszkolenia zawodowego nie zatrudnili ani jednej osoby.

Centrum oraz Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP poza oceną dokumentacji dołączonej do wniosku o zwrot poniesionych kosztów na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie sprawowało żadnego nadzoru nad realizacją umów. W ocenie NIK brak nadzoru nad realizacją zawartych umów z pracodawcami o refundację może wpłynąć na nadużywanie pozycji pracodawców wobec młodocianych pracowników.

Stwierdzone w ramach niniejszej kontroli nieprawidłowości były przedmiotem wniosków sformułowanych przez NIK w ramach kontroli nr P/17/041³ z 2017 r. Oznacza to, że spośród czterech sformułowanych wniosków CEiPM nie podjęło próby realizacji dwóch z nich oraz w jednym przypadku realizacja wniosku nie przyniosła zamierzonych efektów.

Obecnie funkcjonująca praktyka refinansowania kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie stwarzała warunków do możliwości oceny efektywności wydatkowanych środków publicznych na ten cel, a także do ewentualnego egzekwowania od pracodawców wywiązywania się ze składanych deklaracji dalszego zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego.

W trakcie epidemii COVID-19 Centrum zachowało ciągłość funkcjonowania i pomimo dodatkowych obciążeń związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się epidemii, realizowało swoje zadania.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Kontrola NIK P/17/041 pt. „Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy” została przeprowadzona w 2017 r. Kontroli podlegały lata 2014-2016.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dostosowanie oferty Centrum Edukacji Pracy i Młodzieży w Warszawie do oczekiwań rynku pracy

Opis stanu faktycznego

1.1. Centra edukacji i pracy młodzieży (dalej: centra) są ponadpowiatowymi jednostkami organizacyjnymi Wojewódzkiej Komendy OHP realizującymi m.in. zadania z zakresu: promocji zatrudnienia, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczenia społecznego młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia, aktywizacji zawodowej młodzieży, świadczenia usług dotyczących umiejętności zawodowych i pozazawodowych, merytorycznego wsparcia jednostek OHP w zakresie problematyki rynku pracy oraz promowania wizerunku OHP jako doświadczonej instytucji działającej kompleksowo na rzecz aktywizacji młodzieży.

(akta kontroli Tom 1, str. 41-45, 143-149)

W okresie 2018 - I poł. 2020 r. obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy⁵ (dalej: MWK OHP). Określono w nich wewnętrzne zasady organizacji MWK OHP oraz m.in. zakres działania, strukturę organizacyjną centrów oraz podległych im jednostek organizacyjnych. Zgodnie z załącznikiem 2f regulaminu organizacyjnego MWK OHP z 23 listopada 2017 r. w skład CEiPM wchodziło: sześć Młodzieżowych Centrów Kariery (dalej: MCK)⁶, trzy Punkty Pośrednictwa Pracy (dalej: PPP)⁷, Młodzieżowe Biuro Pracy w Warszawie (dalej: MBP) oraz Młodzieżowe Centrum Informacji Zawodowej w Warszawie (dalej: MCIZ). W regulaminie organizacyjnym MWK OHP z 30 września 2019 r. zredukowano część jednostek podległych CEiPM. Zgodnie z jego załącznikiem 3f jednostkami podległymi Centrum były: trzy MCK w Warszawie, MBP oraz MCIZ.

(akta kontroli Tom 1, str. 68,131)

W badanym okresie w ramach pośrednictwa pracy zaewidencjonowano 12 488 osób⁸, pozyskano łącznie 18 339 miejsc pracy⁹, a zatrudnienie podjęło 7 381 osób¹⁰. Znaczny spadek w kolejnych latach osób zaewidencjonowanych, pozyskanych miejsc pracy oraz podjętego zatrudnienia w ocenie Dyrektora CEiPM spowodowany był zmianą obowiązujących standardów usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP, które po zmianach predestynowały uczestników OHP jako podstawową grupę docelową pośredników pracy. Spośród wszystkich osób, które podjęły zatrudnienie żadna nie była uczestnikiem OHP. Jak wyjaśnił Dyrektor Centrum wynikało to z faktu, że obowiązujące w latach 2018 i 2019 standardy funkcjonowania nie określały uczestników OHP jako grupy docelowej.

W okresie 2018 – I poł. 2020 r. podległe CEiPM MCK-i oraz MCIZ udzieliły łącznie: 3 163 indywidualnych porad zawodowych¹¹, w tym 211 (6,7% ogółu) dla

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Od dnia 23 listopada 2017 r. Regulamin organizacyjny Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP, wprowadzony zarządzeniem Nr 22 Komendanta MWK OHP, z dnia 23 listopada 2017 r. oraz od dnia 30 września 2019 r. Regulamin organizacyjny Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP ustanowiony Zarządzeniem nr 23 Komendanta Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP z dnia 30 września 2019 r.

⁶ MCK w Warszawie Mokotów, Warszawie Woli, Warszawie Praga Północ, Pułtusk, Sochaczewie oraz Legionowie.

⁷ PPP w Otwocku, Lipsku i Warszawie.

⁸ 7 789 w 2018, 4 610 w 2019 r. i 89 w I poł. 2020 r.

⁹ 10 998 w 2018 r., 6 720 w 2019 r. oraz 621 w I poł. 2020 r.

¹⁰ 4 238 w 2018 r., 3 143 w 2019 r.

¹¹ Odpowiednio: 1 926, 1 082 i 155.

uczestników OHP¹²; 7 387 indywidualnych informacji zawodowych¹³, w tym 940 (12,7% ogółu) dla uczestników OHP¹⁴; 15 836 uczestnictw w grupowych poradach zawodowych¹⁵, z czego 566 (3,6% ogółu) dla uczestników OHP¹⁶; 21 348 uczestnictw w grupowych informacjach zawodowych¹⁷, z czego 221 (1%) dla uczestników OHP¹⁸. Zdaniem Dyrektora CEiPM wzrost rokrocznie liczby uczestników OHP w ramach poradnictwa zawodowego spowodowany był m.in. realizacją wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w ramach kontroli nr P/17/041. W 2018 i 2019 r. zintensyfikowano działania na rzecz uczestników OHP, natomiast w 2020 r. wprowadzono nowe standardy usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP¹⁹, które zakładają objęcie uczestników OHP określonymi działaniami poszczególnych specjalistów, w tym doradców zawodowych. Spadek rokrocznie udzielanych indywidualnych porad i informacji zawodowych oraz liczby uczestnictw grupowych informacji zawodowych spowodowany był redukcją jednostek podległych CEiPM oraz zakończeniem projektu unijnego „OHP jako realizator usług rynku pracy”.

(akta kontroli Tom 1, str. 267, 275-279, 293-294, 303, Tom 2, str. 316-319, 326)

W badanym okresie CEiPM realizowało roczne plany dotyczące pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Przyjęty na 2018 r. plan dotyczący działalności Centrum w zakresie pośrednictwa pracy w większości został zrealizowany. Realizacja wykonania planu przedstawiała się następująco: w 2018 r. planowano zaewidencjonować 9 320 osób - zaewidencjonowano 7 789 (84%) osób; zakładano podjęcie pracy przez 5 035 osób – podjęło pracę 4 238 (84%) osób; planowano pozyskanie 5 730 miejsc pracy – pozyskano 10 998 (192%) miejsc pracy.

W ramach działalności poradnictwa zawodowego udzielanego przez podległe Centrum MCK-i w 2018 r. w pełni zrealizowano plan dotyczący udzielanych indywidualnych informacji zawodowych. Planowano udzielenie 2 866 indywidualnych informacji zawodowych – udzielono 2 993 (104%) informacji. W pozostałym zakresie plan zrealizowano w większości z jednym wyjątkiem dotyczącym indywidualnych porad zawodowych. Zaplanowano udzielenie 410 grupowych porad zawodowych - udzielono 306 (75%); zakładano udzielenie 636 grupowych informacji zawodowych - udzielono 470 (74%); planowano udzielenie 3 024 indywidualnych porad zawodowych - udzielono 1 004 porady (33%). Wykonanie planu dotyczącego indywidualnych porad zawodowych na poziomie 33% zdaniem Dyrektora CEiPM spowodowane było przeszacowaniem na etapie planowania.

Podległy CEiPM MCIZ w 2018 r. zrealizował plan poradnictwa zawodowego ponad założone wcześniej cele. W planie założono udzielenie: 890 indywidualnych porad zawodowych, a udzielono 922 (104%); 1 272 indywidualnych informacji zawodowych – udzielono 1 566 (123%); 173 porady w ramach grupowego poradnictwa zawodowego – udzielono 190 (110%) porady; oraz 198 grupowych informacji zawodowych, a udzielono 214 (108%) informacje.

(akta kontroli Tom 1, str.268-272, 304-307)

¹² 70 w 2019 r. i 141 w I poł. 2020 r.

¹³ 4 559 w 2018 r., 1 969 w 2019 r. oraz 859 w I poł. 2020 r.

¹⁴ 82 w 2019 r. oraz 858 w I poł. 2020 r.

¹⁵ Odpowiednio: 7 108, 8 358 oraz 370.

¹⁶ 274 w 2019 i 292 w I poł. 2020 r.

¹⁷ Odpowiednio: 12 123, 9 121, 104.

¹⁸ 166 w 2019 r. oraz 55 w I poł. 2020 r.

¹⁹ Standardy usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP wprowadzono Zarządzeniem nr KG.BRZ.021.5.2020 Komendanta Głównego OHP z dnia 4 lutego 2020 r.

W II poł. 2019 r. KG OHP zmieniła druki dotyczące sprawozdawczości z działalności poradnictwa zawodowego. Wprowadzone modyfikacje polegały na rezygnacji z odrębnego sprawozdania MCIZ i włączeniu go do jednego ogólnego sprawozdania wraz z informacjami z działalności MCK-ów (druk 02). W zmienionym druku zrezygnowano także z określania liczby udzielonych usług dotyczących grupowego poradnictwa zawodowego oraz grupowej informacji zawodowej.

Przyjęty na 2019 r. plan dotyczący działalności CEiPM w zakresie pośrednictwa pracy w zdecydowanej większości został zrealizowany. Wykonanie i plan dotyczący pośrednictwa pracy przedstawiał się następująco: planowano zaewidencjonować 4 896 osób - zaewidencjonowano 4 610 (94%) osób; planowano podjęcie zatrudnienia przez 3 467 osoby - zatrudnienie podjęło 3 143 (91%) osoby; zakładano pozyskanie 3 924 miejsc pracy - pozyskano 6 720 (171%) miejsc pracy.

W ramach działalności poradnictwa zawodowego udzielanego w 2019 r. przez podległe Centrum MCK-i i MCIZ plan zrealizowano w większości. Plan poradnictwa zawodowego i jego realizacja przedstawiała się następująco: planowano udział 7 940 uczestników grupowych porad zawodowych – udział wzięło 8 358 (105%) uczestników; planowano udział 9 954 uczestników grupowej informacji zawodowej – udział wzięło 9 121 uczestników (92%); planowano udzielenie 1 520 indywidualnych informacji zawodowych – udzielono 1 969 (130%) informacji; planowano udzielenie 1 510 indywidualnych porad zawodowych – udzielono 1 082 (72%) porady.

(akta kontroli Tom 1, str. 281-285, 293-295, 307-308)

KG OHP w sposób istotny zmieniła wzory dokumentów z planami pośrednictwa pracy oraz poradnictwa zawodowego na 2020 r. W nowym dokumencie zawarto mniej danych dotyczących realizacji poszczególnych zadań niż w planach na rok 2018 i 2019 natomiast w większym zakresie wzięto pod uwagę uczestnictwo młodzieży będącej uczestnikami oraz absolwentami OHP.

W I poł. 2020 r. w niewielkim zakresie zrealizowano przyjęty na 2020 r. plan dotyczący pośrednictwa pracy. Planowano zaewidencjonować ogółem 711 osób, natomiast do końca czerwca 2020 r. zaewidencjonowano 89 osób, co stanowiło 13% wykonania planu. Wykonanie planu do I poł 2020 r. na poziomie 13% wynika z przyjętych standardów i ścieżki wsparcia działania pośredników na rzecz uczestników OHP zgodnie, z którymi działania zintensyfikowane są w czasie rekrutacji, tj. na koniec sierpnia i września. Ponadto jak wyjaśnił Dyrektor CEiPM w tym roku pośrednicy pracy dodatkowo spotykali utrudnienia w bezpośredniej pracy z klientami z powodu obostrzeń wprowadzonych w związku z epidemią COVID 19, co miało także wpływ na realizację założonych celów.

Do końca I poł. 2020 r. niemal w całości zrealizowano przyjęty na 2020 r. plan dotyczący poradnictwa zawodowego. Założono, że doradztwem zawodowym objętym będzie 1 141 osób - na koniec czerwca 2020 r. 1 119 (98%) osobom udzielono porad zawodowych.

(akta kontroli Tom 1, str. 296-303, 308-309)

1.2. W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w CEiPM unormowane było na podstawie regulaminu organizacyjnego MWK OHP, standardów funkcjonowania *Jednostki Rynku Pracy OHP Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży*²⁰ (dalej: standardy funkcjonowania) oraz regulaminu organizacyjnego CEiPM²¹. W okresie od 2018 r.

²⁰ Dokument ustanowiony Zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 24/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r.

²¹ Regulamin organizacyjny Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie ustanowiony Zarządzeniem nr 1 Dyrektora Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie z dnia 14 listopada 2019 r.

do 29 września 2019 r. Centrum dysponowało 23 etatami²² natomiast w okresie od 30 września 2019 r. do końca I poł. 2020 r. 18 etatami²³. Redukcja etatów spowodowana była likwidacją dwóch MCK-ów (w: Legionowie i Sochaczewie), trzech PPP (w: Otwocku, Lipsku oraz Warszawie) oraz przeniesieniem jednostki MCK Pułtusk do CEiPM w Ostrołęce (jako MCK Jaciążek), a także zakończeniem projektu unijnego „OHP jako realizator usług rynku pracy”. Liczba osób zatrudnionych w Centrum na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą wynosiła: w 2018 r. - 23 osoby na 23 etatach (wszystkie osoby na cały etat); w 2019 r. - 17 osób na 16,5 etatach (16 osób na pełen etat i jedna osoba na 0,5 etatu) oraz w I poł. 2020 r. - 17 osób na 17 etatach (wszystkie osoby zatrudniono na cały etat). Liczba osób zatrudnionych w Centrum oraz jednostkach mu podległych w poszczególnych latach była zgodna z obowiązującymi standardami funkcjonowania CEiPM.

W okresie 2018 – I poł. 2020 Dyrektor CEiPM nie występował do Komendanta MWK OHP o nowe etaty, a jedynie o uzupełnienie kadry w przypadku, której z różnych powodów nastąpiła długotrwała nieobecność w pracy.

W 2018 r. w Centrum zatrudniono ośmiu doradców zawodowych, co stanowiło 35% składu osobowego jednostki natomiast w 2019 r. i I poł. 2020 r. siedmiu doradców zawodowych, tj. 41% wszystkich pracowników.

(akta kontroli Tom 1, str. 68, 152-153, 266, 310-311, 315-320, Tom 2, str. 312, 327)

1.3. W 2018 i 2019 r. w ujęciu kwartalnym Centrum sporządzało i przekazywało do akceptacji Komendantowi MWK OHP informację o realizacji zaplanowanych na dany rok zadań. Dokumenty zawierały dane dotyczące m.in. wykonania zaplanowanych wskaźników, zrealizowanych działań promocyjnych i informacyjno-edukacyjnych, statystyki w zakresie bazy organizacyjnej jednostek rynku pracy oraz specyfiki rynku pracy na terenie podległym CEiPM. Informacje zawarte w dokumencie sporządzone były głównie w oparciu o dane statystyczne z bieżącej działalności jednostki, przy czym nie znajdowały się w nich żadne szczegółowe analizy dotyczące m.in. zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiatach objętych działaniami Centrum, szacunkowej liczby młodzieży z podziałem na poszczególne powiaty, która ze względu na kategorię wiekową pozostaje w kręgu wsparcia przez OHP oraz analizy w zakresie potrzeby szkoleń zawodowych.

Od 2020 r. nie przygotowano informacji o realizacji zadań przez Centra Edukacji i Pracy Młodzieży OHP, ponieważ druk ten został wycofany ze sprawozdawczości przez KG OHP. W I poł. 2020 r. działania CEiPM dotyczące diagnozy lokalnego rynku pracy ograniczyły się do jednorazowej analizy rynku pracy na potrzeby szkoleń zawodowych, która opierała się w głównej mierze na informacjach zawartych w internecie. Na jej podstawie sformułowało wnioski w przedmiocie podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia kursu prawa jazdy, dzięki, któremu przyszli absolwenci OHP zwiększą swoją mobilność.

Poza powyższymi działaniami w okresie objętym kontrolą Centrum samodzielnie nie analizowało i nie diagnozowało lokalnych rynków pracy (gmin, powiatów i części województwa), co było niezgodne z §10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy

²² Dyrektor CEiPM – 1 etat, stanowisko ds. refundacji wynagrodzeń – 3 etaty, specjalista ds. programów – 1 etat, specjalista ds. rozwoju zawodowego – 1 etat, MCIZ – 2 etaty (2 doradców zawodowych), MCK – Warszawa Mokotów, Warszawa Wola, Warszawa Praga Północ, Pułtusk – 7 etatów (Doradcy zawodowi i pośrednicy pracy, asystent EURES), MBP – 1 etat (2 pośredników pracy), PPP Otwock – 1 etat (pośrednik pracy), MCK – Sochaczew, Legionowo – 4 etaty (doradcy zawodowi i pośrednicy pracy) PPP – Lipsko i Warszawa – 2 etaty (pośrednicy pracy).

²³ Dyrektor CEiPM – 1 etat, dział refundacji wynagrodzeń – 3 etaty, MBP – 3 etaty (1 pośrednik pracy, 1 specjalista ds. rozwoju zawodowego, 1 specjalista ds. programów) MCIZ – 2 etaty (2 doradców zawodowych), MCK1 Warszawa – 3 etaty (2 doradców zawodowych, 1 pośrednik pracy), MCK 2 Warszawa - 3 etaty (2 doradców zawodowych, 1 pośrednik pracy), MCK 3 Warszawa - 3 etaty (2 doradców zawodowych, 1 pośrednik pracy).

i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy²⁴. W swojej działalności opierało się co prawda na analizach publikowanych w ogólnopolskich portalach rządowych, publicznych służb zatrudnienia oraz Ochotniczych Hufców Pracy, jednak z tych działań nie powstały żadne analizy, diagnozy czy krótkoterminowe prognozy.

(akta kontroli Tom 1, str. 322-334, Tom 2, str. 312-313, 328-329)

Według NIK Centrum sporządzało diagnozy w niewystarczającym zakresie oraz nierzetelne. Rzetelne przygotowanie analiz, diagnoz i prognoz w oparciu o szerokie spektrum funkcjonowania i problematyki działalności OHP pozwala zwymiarować realne potrzeby lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy co przełoży się na efektywność działań realizowanych przez jednostki organizacyjne OHP. W związku z powyższym NIK dostrzega konieczność poprawy tego obszaru działalności Centrum.

1.4. Wykonywane przez CEiPM zadania dotyczące upowszechniania informacji o prowadzonej działalności, promocji zatrudnienia, prowadzenia marketingu oraz ścisłej współpracy z lokalnymi mediami mają swoje umocowanie w standardach funkcjonowania CEiPM.

(akta kontroli Tom 1 str. 147)

W okresie objętym kontrolą CEiPM podejmowało działania mające na celu przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej młodzieży. Realizacja zadań wykonywana była poprzez: poradnictwo indywidualne i zawodowe dotyczące aktywizacji zawodowej, pośrednictwo pracy dla młodzieży, tworzenie i realizowanie programów skierowanych dla młodzieży, współpracę z innymi instytucjami (ośrodki pomocy społecznej, areszty śledcze oraz placówki edukacyjne), organizację giełd pracy oraz współpracę z lokalnymi hufcami pracy.

Istotnym elementem działalności informacyjno-promocyjnej Centrum było prowadzenie strony internetowej MWK OHP oraz konta na portalu społecznościowym facebook²⁵. Na stronie internetowej w oparciu o współpracę Mazowieckich Hufców Pracy oraz CEiPM w okresie objętym kontrolą opublikowano łącznie 19 artykułów dotyczących tematyki pracy młodzieży²⁶ (osiem w 2018 r., dziewięć w 2019 r. i dwa w I poł. 2020 r.).

Ponadto od II poł. marca 2020 r. wskutek wprowadzenia na terenie kraju stanu epidemii COVID-19 na portalu społecznościowym facebook MWK OHP publikowano kilka razy w tygodniu posty zachęcające młodzież do wzięcia udziału w programach realizowanych przez CEiPM.

(akta kontroli Tom 1, str. 394-444)

Centrum w latach 2018 – 2019 zrealizowało łącznie 43 programy²⁷ z zakresu rynku pracy (odpowiednio: 30 oraz 13), w tym osiem giełd pracy, w których udział wzięło 1 669 uczestników. W I poł. 2020 r. CEiPM zorganizowało cztery programy, które ze względu na wprowadzony w Polsce stan epidemii COVID-19 realizowano w formie zdalnej, w tym za pośrednictwem mediów społecznościowych, komunikatorów internetowych oraz szkoleń e-learningowych. Realizacja programów

²⁴ Dz. U. z 2011 r. poz. 920.

²⁵ <https://pl-pl.facebook.com/pages/category/Education/Mazowiecka-Wojew%C3%B3dztwa-Komenda-OHP-658579307998311/>.

²⁶ Tytuły wybranych opublikowanych artykułów: Pierwsze kroki ścieżki wsparcia uczestników; kwalifikacje i ich świadomość – drogą do sukcesu; Vademecum predyspozycji zawodowych; Rynek pracy bez tajemnic; Przyjdź do nas pomożemy.

²⁷ Przykładowymi tematami przeprowadzonych programów były: „Ja w świecie pracy. Orientacja i doradztwo zawodowe dla uczniów z niepełnosprawnościami”, „Metody aktywnego poszukiwania pracy”, „Aktywizacja zawodowa dziewcząt” oraz „Zacznij od nowa”.

z wykorzystaniem środków komunikacji zdalnej uniemożliwiła rzetelną ewidencję osób biorących w nich udział. Spadek rokrocznie realizowanych przez Centrum autorskich programów spowodowany był redukcją etatów w II poł. 2019 r. oraz wprowadzonym na terenie kraju stanem epidemii SARS-CoV-2 w związku, z którym funkcjonujące ograniczenia jednostek spowodowały utrudnienia w prowadzeniu zajęć i programów autorskich.

(akta kontroli Tom 1, str. 344-374, Tom 2, str. 327-328)

1.5. Zgodnie z rozdziałem IV standardów funkcjonowania w kompetencjach Wojewódzkiego Komendanta OHP pozostaje m.in. sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad Dyrektorem CEiPM, monitorowanie jakości oraz poprawności realizowanych zadań, a także przeprowadzanie kontroli wewnętrznych. Komendant MWK OHP analizował i weryfikował działalność Centrum m.in. na podstawie przekazywanych mu sprawozdań²⁸ oraz przeprowadzanych kontroli w Centrum i jednostkach mu podległych.

(akta kontroli Tom 1, str. 151-152, Tom 2, str. 1-2, 42, 47-49, 59-69, 76, 87, 101)

W okresie objętych kontrolą MWK OHP przeprowadziła w CEiPM dwie kontrole (jedną kontrolę kompleksową oraz jedną kontrolę sprawdzającą). Kontrola kompleksowa²⁹ została zrealizowana w listopadzie 2018 r. i swoim zakresem obejmowała weryfikację struktury organizacyjnej CEiPM, gospodarki materiałowej i eksploatacji samochodu służbowego, refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników oraz książki inwentarzowej. W ramach kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku: szczegółowych informacji dotyczących wskazania miejsca wizyty w ewidencji wyjść pracowniczych, dokumentacji związanej z przedkładaną sprawozdawczością w zakresie działalności MCK-ów, aktualnej ewidencji wyposażenia w podziale na jednostki oraz aktualizacji gaśnicy samochodowej.

W 2019 r. MWK OHP przeprowadziła kontrolę sprawdzającą³⁰, w przedmiocie wykonania zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzonej w Centrum kontroli w 2018 r. Kontrola wykazała brak bieżącej aktualizacji stanu wyposażenia. Dyrektorowi CEiPM zalecono usunięcie nieprawidłowości w przeciągu 10 dni roboczych, co zostało zrealizowane zgodnie z przyjętym terminem.

(akta kontroli Tom 2, str. 2-46)

W okresie objętym kontrolą w jednostkach podległych Centrum Komendant MWK OHP przeprowadził sześć kontroli, z czego trzy w 2018 r. (MBP w Warszawie, PPP w Otwocku oraz MCK w Pułtusku)³¹ i trzy w 2019 r. (PPP w Lipsku, MCK w Sochaczewie oraz MCK w Legionowie)³².

Przeprowadzone w 2018 r. kontrole w MBP oraz w MCK w Pułtusku swoim zakresem obejmowały weryfikację systemów informatycznych pod kątem legalności użytkowanego oprogramowania, bezpieczeństwa dostępu, przestrzegania przepisów z zakresu danych osobowych oraz stanu technicznego użytkowanego sprzętu. Kontrolę w PPP w Otwocku przeprowadzono natomiast w przedmiocie prowadzonej dokumentacji, zgodności przekazanych danych ze sprawozdaniami oraz przestrzegania przepisów z zakresu ochrony danych osobowych. Zrealizowane w 2018 r. kontrole wykazały nieprawidłowości polegające

²⁸ W latach 2018-2019 r. sprawozdania przekazywane były w ujęciu kwartalnym, półrocznym oraz rocznym, natomiast od 2020 r. w ujęciu półrocznym i rocznym.

²⁹ Kontrola o nr MWK.ZK.082.1.34.2018.GW.

³⁰ Kontrola o nr MWK.ZK.082.1.26.2019.GW.

³¹ Kontrole przeprowadzone w ramach poleceń kontroli Komendanta MWK OHP nr 82 z dnia 15.10.2018 r., nr 80 z dnia 27.09.2018 r. nr 55 z dnia 12.01.2018 r.

³² Kontrole przeprowadzone w ramach poleceń Komendanta MWK OHP nr 5 z dnia 15.02.2019 r., nr 8 z dnia 05.03.2019 r.; oraz nr 17 z dnia 07.05.2019 r.

na braku: wyposażenia sprzętowego związanego ściśle z jawnością i dostępnością dokumentacji, aktualizacji oprogramowania antywirusowego, wyposażenia technicznego odpowiednio zabezpieczającego dokumentację prowadzoną przez pracownika jednostki, oraz zaniedbań gospodarczych budynku PPP w Otwocku. Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne, które w wymaganym terminie zostały zrealizowane.

W 2019 r. na zlecenie Komendanta MWK OHP przeprowadzono kontrolę w PPP Lipsko, MCK Sochaczew oraz w MCK Legionowo w przedmiocie weryfikacji dokumentacji prowadzonej przez jednostki, zgodności przekazywanych danych ze sprawozdaniami oraz podjętych działań promocyjnych. W MCK w Sochaczewie weryfikacji dodatkowo podlegała gospodarka materiałowa. Powyższe kontrole wykazały nieprawidłowości polegające m.in. na braku: aktualnego oprogramowania antywirusowego, pieczętek służbowych, gaśnicy i apteczki, aktualnych danych stanu wyposażenia, naklejek ewidencyjnych wyposażenia. We wszystkich przypadkach wydano zalecenia pokontrolne, które w określonym terminie zostały wykonane.

(akta kontroli Tom 2, str. 47-141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

CEiPM sporządzało nierzetelnie oraz w niewystarczającym zakresie analizy i diagnozy lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy.

(akta kontroli Tom 1, str. 322-334, Tom 2, str. 312-313, 328-329)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie 2018 – I poł. 2020 r. CEiPM realizowało przyjęte plany dotyczące pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. W okresie tym w ramach poradnictwa zawodowego rokrocznie zwiększała się liczba uczestników Ochotniczych Hufców Pracy. W ocenie NIK Centrum nierzetelnie oraz w niewystarczającym zakresie sporządzało analizy i diagnozy lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy. NIK dostrzega konieczność poprawy tego obszaru działalności Centrum, gdyż rzetelne przygotowanie diagnoz, analiz i prognoz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy powinno przełożyć się na efektywność działań CEiPM oraz jednostek mu podległych. NIK pozytywnie ocenia działalność informacyjno-edukacyjną i promocyjną prowadzoną przez Centrum zwłaszcza w warunkach pandemii COVID-19.

OBSZAR

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 okresie 2018 – I poł. 2020 r. Komendant MWK OHP zawarł 5 516 umów refundacyjnych z pracodawcami³³ w ramach, których przygotowanie zawodowe realizowało 8 246 młodocianych pracowników (odpowiednio: 2 285, 2 974 oraz 2 987), z czego 1 707 z nich było uczestnikami OHP³⁴.

(akta kontroli Tom 1, str. 261, Tom 2 str. 132-134)

2.1.1. Badaniem objęto 12 wniosków³⁵ pracodawców prywatnych o zawarcie umowy o refundację (po cztery z lat 2018, 2019 i I poł. 2020). Sześć z nich dotyczyło młodzieży niebędącej uczestnikami OHP, cztery młodzieży będącej

³³ 1 931 umów w 2018 r., 1 851 umów w 2019 r. oraz 1 734 umowy w I poł. 2020 r.

³⁴ 550 w 2018 r., 589 w 2019 r. oraz 568 w I poł. 2020 r.

³⁵ Badaniem objęto wnioski o numerach: 2018/WA/00081; 2018/WA/00298; 2018/WA/00276; 2018/WA/00641; 2019/WA/00299; 2019/WA/00383; 2019/WA/00408; 2019/WA/00642; 2020/WA/00138; 2020/WA/00157; 2020/WA/00180; 2020/WA/00234.

tylko uczestnikami OHP oraz dwa uczestników OHP jak i osób niebędących młodzieżą hufcową. Pracodawcy przygotowali zawodowo 53 osoby, z czego w ramach analizowanych wniosków zawarli umowy z 33 młodocianymi pracownikami. W okresie ostatnich trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosków u ośmiu pracodawców przygotowanie zawodowe ukończyło 26 młodocianych pracowników, jednak tylko czterech (15%) z nich zostało zatrudnionych na okres minimum sześciu miesięcy.

(akta kontroli Tom 2, str. 265-278)

Na podstawie analizy wniosków o zawarcie umowy refundacyjnej stwierdzono, że w aktach znajduje się komplet niezbędnej dokumentacji, w tym m.in. kopie umów zawieranych przez pracodawców z młodzieżą podejmującą szkolenie zawodowe, oświadczenia pracodawców o liczbie młodocianych, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe i kontynuowali u nich zatrudnienie oraz opinia CEiPM wydana do wniosku złożonego w sprawie zawarcia umowy o refundację.

Sporządzane przez Centrum uzasadnienie do pozytywnych opinii ograniczało się tylko do krótkiego stwierdzenia, że *wniosek, spełnia wymogi pod względem formalnym i merytorycznym*. W opiniach brak było informacji o ewentualnym braku kontynuacji zatrudnienia młodocianego po ukończeniu przygotowania zawodowego lub innych istotnych informacji, które w szerszym zakresie prezentowałyby dotychczasową współpracę i działalność pracodawców. W ocenie Dyrektora CEiPM żaden przepis prawny nie uzależnia zawarcia kolejnej umowy o refundację pomiędzy MWK OHP, a pracodawcą od zatrudnienia osób po ukończeniu przygotowania zawodowego. Ponadto załącznik Nr 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom³⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie refundowania środków) w swoim wzorze nie określa konieczności zawarcia innych dodatkowych informacji. NIK wskazuje, że zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie refundowania środków rozpatrując wnioski pracodawców właściwa wojewódzka komenda OHP uwzględni opinię dołączoną do wniosku. W związku z powyższym wydana przez CEiPM opinia ma realny wpływ na decyzję Komendanta MWK OHP, co do zawarcia umowy o refundację. Ponadto załącznik Nr 3 do rozporządzenia w sprawie refundacji w swoim wzorze (pkt 3) zawiera wykropkowane miejsce do uzasadnienia opinii wydanej przez Centrum i pozostawia wystarczająco dużo miejsca do jej opisu. Rzetelny opis uzasadnienia do opinii, który uwzględni szereg informacji o dotychczasowej współpracy z pracodawcami mógłby umożliwić Komendantowi MWK OHP podjęcie właściwej decyzji w sprawie przyznania refundacji oraz pozwolić wykluczyć pracodawców, którzy dotychczas niewłaściwie realizowali umowy.

(akta kontroli Tom 2, str.135, 166, 198, 328)

W okresie objętym kontrolą w związku z negatywną opinią sporządzoną przez CEiPM, MWK OHP odrzuciła 16 wniosków pracodawców o refundację (siedem w 2018 r. i dziewięć w 2019 r.). Analizą objęto pięć (31%) negatywnie zaopiniowanych przez CEiPM wniosków o refundację³⁷. Negatywne opinie wynikały z: próby zawarcia umowy o refundację z osobą, z którą podpisano już wcześniej umowę, braku kwalifikacji pracodawcy w zawodzie, braku dokumentów poświadczających uprawnienia do prowadzenia przygotowania zawodowego młodocianych pracowników, złożenia wniosku po ustawowo wymaganym terminie oraz próby zawarcia umowy w zawodzie nierefundowanym. Badanie dokumentacji

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1581.

³⁷ Badaniem objęto wnioski o numerach: 2018/WA/00794; 2018/WA/00191; 2019/WA/0001; 2019/WA/00078; 2019/WA/00094.

wykazało, że Centrum wydało prawidłową opinię w sprawach negatywnie zaopiniowanych wniosków.

(akta kontroli Tom 2, str. 228-236)

2.1.2. Centrum pozyskiwało oferty pracodawców w ramach, których zatrudniano młodocianych pracowników poprzez promocję swojej działalności, wypracowane kontakty z pracodawcami, a także współpracę z hufcami pracy, urzędami pracy oraz innymi instytucjami. Od 4 lutego 2020 r. wraz z uchwaleniem nowych standardów usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP za nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z lokalnymi podmiotami, a w szczególności z pracodawcami odpowiadał pośrednik pracy. Ponadto w ramach nowych standardów wdrożono internetowy system „Młodzieżowe Pośrednictwo Pracy” celem, którego jest usprawnienie pracy pośredników pracy w OHP oraz wspomaganie obsługi młodzieży poszukującej pracy.

(akta kontroli Tom 1 str. 250, 324, Tom 2, str. 318-319)

Analizą objęto 20 umów o refundację³⁸ zawartych z 20 pracodawcami prywatnymi w okresie pomiędzy 2018 r., a III kwartałem 2020 r. (sześć z 2018, osiem z 2019 r. oraz sześć z 2020 r.), którzy w okresie swojej działalności zatrudniali co najmniej trzech młodocianych pracowników. Dziewięć spośród badanych umów dotyczyła młodzieży będącej wyłącznie uczestnikami OHP, 10 młodzieży niebędącej uczestnikami OHP, a jedna zarówno młodzieży hufcowej jak i niebędącej uczestnikami OHP. Pracodawcy przygotowywali zawodowo 88 młodocianych pracowników, z czego w ramach analizowanych umów 58 osób. W okresie ostatnich trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosków przygotowanie zawodowe ukończyło u 12 pracodawców 37 młodocianych pracowników i tylko czterech (11%) z nich zostało zatrudnionych na okres minimum sześciu miesięcy. Zdaniem MWK OHP tak niski odsetek zatrudnionych osób po odbyciu przygotowania zawodowego wynika najczęściej z przyczyn leżących po stronie młodocianych, np. w przypadku kontynuacji nauki, wyjazdów za granicę w celu podjęcia pracy, przejścia na urlop macierzyński, podjęcia przez nich lepszej pracy zarobkowej na terenie kraju oraz problemów zdrowotnych i osobistych. MWK nie prowadziła postępowania wyjaśniającego w kwestii nie zatrudniania przez pracodawców osób biorących udział w przygotowaniu zawodowym. Jak zaznaczono pracodawca nie ma obowiązku przedkładania świadectw pracy po zakończeniu nauki zawodu, a pracownicy Centrum nie weryfikują dalszych losów młodocianych pracowników po rozwiązaniu umowy w celu przygotowania zawodowego. NIK zwraca uwagę, że brak monitorowania przesłanek rozwiązania umowy po zakończeniu nauki zawodu nie pozwala na rzetelną ocenę przyczyny tak niskiego zatrudnienia osób po odbyciu przygotowania zawodowego. Brak analizy niskiej aktywizacji zawodowej młodocianych pracowników uniemożliwia sformułowanie przez MWK lub Centrum wniosków na podstawie, których możliwa byłaby poprawa efektywności tego obszaru działalności OHP.

(akta kontroli Tom 2, str. 228-310, 322-323)

Niezatrudnienie po przygotowaniu zawodowym młodocianych pracowników w okresie minimum sześciu miesięcy nie miało wpływu na decyzję dotyczącą dalszej współpracy MWK OHP z pracodawcami. NIK zwraca uwagę, że z 20 pracodawców, których umowy weryfikowano w ramach badanej próby aż ośmiu (40%) zawarło ponownie umowy o refundację nowych młodocianych pracowników, pomimo że

³⁸ Analizą objęto umowy o nr: 2018/WA00274; 2018/WA/00298; 2018/WA/00276; 2018/WA/00301; 2018/WA/00432; 2018/WA/00081; 2019/WA/00299; 2019/WA/00408; 2019/WA/00291; 2019/WA/00382; 2019/WA/00381; 2019/WA/00652; 2019/WA/00642; 2019/WA/00449; 2020/WA/00180; 2020/WA/00228; 2020/WA/00234; 2020/WA/00187; 2020/WA/00262; 2020/WA/00157.

w ramach poprzednich umów po ukończeniu przeszkolenia zawodowego nie zatrudnili ani jednej osoby. Oznacza to, że pozytywne opinie formułowane przez Centrum nie sprawdzały się w praktyce. W ocenie NIK niewywiązywanie się przez pracodawców z deklaracji zatrudnienia młodocianych po przygotowaniu zawodowym powinno mieć odzwierciedlenie w sporządzanej przez Centrum opinii. Wówczas opinie będą mogły mieć realny wpływ na decyzję MWK OHP co do zawarcia kolejnej umowy o refundację. W przypadku nie uwzględniania w opinii faktu o niewywiązywaniu z deklaracji zatrudnienia młodocianych z winy pracodawcy może dojść do sytuacji, w której będą oni korzystali z możliwości przyuczenia młodocianych do zawodu, tylko w sytuacji korzystania z refundacji, natomiast korzyści przewidziane prawem dla młodocianych pracowników znacząco się ograniczą. Powyższe może przynieść odwrotny od zamierzonego skutek w postaci zniechęcania młodocianych do podjęcia aktywizacji zawodowej.

Spśród 58 młodocianych pracowników realizujących przygotowanie zawodowe w ramach analizowanych umów 14 (24%) z nich przerwało przygotowanie zawodowe. Przyczynami nieukończenia przygotowania zawodowego były: rozwiązanie umowy za porozumieniem stron (11 przypadków), zwolnienie młodocianego dyscyplinarnie (dwa przypadki) oraz wypowiedzenie umowy z powodu niewypełniania przez młodocianego obowiązków wynikających z umowy o pracę (jeden przypadek). Informacja o rozwiązaniu umowy przekazywana była przez pracodawców w postaci kopii świadectwa pracy, w których zawarto podstawę prawną rozwiązania umowy bez podania szczegółowej przyczyny. Jak wyjaśnił Dyrektor CEiPM w przypadku niezatrudnienia osób po przeszkoleniu zawodowym mają one możliwość kolejnego dobrowolnego udziału w otwartym indywidualnym pośrednictwie pracy. W sytuacjach, gdy uczestnik nie wyraża chęci dalszej nauki zawodu, zespół wsparcia podejmuje działania prewencyjne polegające m.in. na indywidualnej rozmowie, konsultacji z doradcą zawodowym lub pośrednikiem pracy, przedstawieniu innych alternatyw rozwoju zawodowego.

Umowy swoją treścią odpowiadały wzorowi określonemu w rozporządzeniu w sprawie refundowania środków pracodawcom.

(akta kontroli Tom 2, str. 279-280, 308-310, 331)

2.1.3. W § 3 umów zawartych z prywatnymi pracodawcami o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom MWK OHP zastrzegła prawo do sprawdzenia dokumentacji pracodawców w sprawach związanych z realizacją umowy. W okresie objętym kontrolą nadzór nad realizacją umowy ograniczał się jedynie do każdorazowej weryfikacji przez osoby zatrudnione w CEiPM kompletności dokumentacji (listy płac, druki DRA i przelewy ZUS) złożonej przez pracodawcę do wniosku o zwrot poniesionych kosztów na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Komendant MWK OHP wyjaśnił, że nie miał on instrumentów prawnych, które zezwalały mu żądać od pracodawców innych dokumentów niż te, które stanowiły elementy wniosku o zwrot poniesionych kosztów w ramach refundacji. Możliwość kontroli podmiotów objętych refundacją mogła odbywać się na wniosek Komendanta za pośrednictwem Państwowej Inspekcji Pracy na mocy zawartego z nią porozumienia³⁹. Komendant nie przekazał jednak żadnych informacji i danych o współpracy pomiędzy ww. instytucjami. NIK zwraca uwagę, że wzór umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń jest integralną częścią rozporządzenia w sprawie refundowania środków, gdyż stanowi jego załącznik Nr 4. W § 3 ust. 1 i 2 wzoru umowy z rozporządzenia, który został implikowany również przez MWK OHP do umów

³⁹ Porozumienie z dnia 26 stycznia 2006 r.

z pracodawcami zastrzeżono prawo do sprawdzenia dokumentacji prywatnych pracodawców w sprawach związanych z realizacją umowy. Wobec powyższego pracodawca ustanowił narzędzie do nadzoru nad właściwą realizacją zawartych umów. Zdaniem NIK nie sprawowanie przez MWK w porozumieniu z Centrum żadnego nadzoru nad realizacją umów powoduje, że pracodawcy mogą nadużywać swojej pozycji względem młodocianych pracowników.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków wypowiedzenia umów zawartych z pracodawcami jak również nie zobowiązano żadnego z nich do zwrotu całości ani części refundowanych kwot.

(akta kontroli Tom 2, str. 279-287, 322-323, 328-329)

2.2. Komendant MKW OHP sporządził na podstawie obowiązujących aktów normatywnych⁴⁰ wewnętrzne regulacje określające organizację pracy jednostek mu podległych w warunkach pandemii w związku z ograniczeniami wynikającymi z wprowadzonym na terenie kraju stanem epidemii COVID-19. Na podstawie wydanych zarządzeń⁴¹ jednostki służbowo mu podległe zobowiązane były do wprowadzenia rotacyjnego systemu świadczenia pracy, w tym z uwzględnieniem pracy w formie zdalnej, sporządzenia stosownych grafików świadczenia pracy oraz raportów z realizacji zleconych do wykonania zadań.

KG OHP za pośrednictwem MKW OHP przekazała Dyrektorowi CEiPM pisma z poleceniami⁴² i wytycznymi⁴³, w których zawarto szczegółowe zalecenia sanitarne dla jednostek rozwoju zawodowego OHP w związku z ograniczeniami wynikającymi z wprowadzonym na terenie kraju stanem epidemii COVID-19⁴⁴. Komendant Główny zobowiązał jednostki mu podległe do realizacji kształcenia wszystkich uczestników OHP w trybie zdalnym, zwolnienia młodocianych uczestników szkół I stopnia będących pracownikami z obowiązku świadczenia pracy, uwzględnieniu szczególnych zasad sanitarnych przez jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP oraz promowania wśród młodzieży OHP apelu Premiera dotyczącego programu „ochrona seniorów”. Ponadto zobowiązał jednostki do podjęcia działań mających na celu objęcie uczestników OHP maksymalnym wsparciem instytucji w tym z wykorzystaniem środków komunikacji zdalnej.

(akta kontroli Tom 2 str. 343-349, 368-380)

CEiPM stosowało się do poleceń otrzymanych od Komendanta Głównego OHP oraz Komendanta MKW OHP. Dyrektor CEiPM przekazywał MWK OHP grafiki świadczenia pracy oraz raporty z realizacji zleconych do wykonania zadań.

⁴⁰ Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374); Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 410), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 492), a także zaleceń otrzymanych od sanepidu.

⁴¹ Zarządzenie MWK OHP nr 5 z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia w MWK OHP wewnętrznych procedur operacyjnych oraz Zarządzenie Komendanta Głównego OHP z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie organizacji pracy jednostek terenowych w związku z ogłoszonym na terenie Polski stanem epidemicznym.

⁴² Pismo Zastępcy Komendanta Głównego OHP o nr referencyjnym: KG.BRZ.8114.65.2020.2144 z dnia 24 sierpnia 2020 r. oraz pismo Komendanta Głównego OHP o nr referencyjnym: KG.BKW.502.6.2020.3016 z dnia 23 października 2020 r.

⁴³ Wytyczne otrzymane pismem o nr referencyjnym: KG.BKW.500.5.2020.799 z dnia 25 marca 2020 r.

⁴⁴ Rozdział II zaleceń dotyczył organizacji wsparcia w jednostkach rozwoju zawodowego MCK, MCIZ, MBP oraz CEiPM. W zaleceniach określono szczegółowo organizację pracy w przypadku wprowadzenia na terenie jednostki stref zielonej, żółtej oraz czerwonej.

W harmonogramach pracy uwzględniono rotacyjny system świadczenia pracy oraz możliwość oddelegowania części pracowników do wykonywania pracy w formie zdalnej. Przyjęty przez Centrum system świadczenia pracy w warunkach pandemii był zgodny z wydanymi Zarządzeniami Komendanta MKW OHP oraz wytycznymi Komendanta Głównego OHP. W związku z zaleceniami Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Ministra Zdrowia Dyrektor CEiPM wyposażył wszystkich swoich pracowników w maseczki i przyłbice. Przy drzwiach wejściowych do Centrum znajdował się środek dezynfekcyjny do rąk oraz jednorazowe rękawiczki. Ponadto w toalecie na ścianie zawieszono instrukcję prawidłowego mycia rąk.

Wskutek zagrożenia epidemicznego spowodowanego wirusem SARS-CoV-2 nie miały miejsca przypadki nie stawiania się osób zatrudnionych w Centrum w pracy.

(akta kontroli Tom 2, str. 350-367)

2.3. W 2017 r. NIK przeprowadziła w CEiPM planową kontrolę pt. *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy* o nr P/17/041, której zakres działalności Centrum obejmował lata 2014-2016 i w większości odpowiadał tematyce niniejszej kontroli. W ramach przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała cztery wnioski pokontrolne w przedmiocie:

- opracowywania przez CEiPM corocznych diagnoz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia odpowiedniego wsparcia jednostkom organizującym naukę;
- ukierunkowania w większym stopniu pośrednictwa pracy oraz indywidualnych informacji zawodowych na rzecz młodzieży będącej uczestnikami OHP;
- uwzględnienia w opiniach do wniosku o refundację faktu wcześniejszego niewywiązywania się ze składanych deklaracji (ukończenie nauki zawodu czy też zatrudnienia młodocianych po jej ukończeniu);
- zwiększenia w porozumieniu z MWK OHP nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.

Dyrektor CEiPM nie skorzystał z prawa złożenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Jednocześnie w piśmie z dnia 22 sierpnia 2017 r. poinformował, że podejmie działania zmierzające do zrealizowania wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK.

(akta kontroli Tom 2 str. 381-398)

Stan faktyczny ustalony w toku niniejszej kontroli wskazuje, że:

- poprzez podjęte działania Centrum nie zrealizowało w pełnym zakresie wniosku pokontrolnego dotyczącego opracowywania corocznych diagnoz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia odpowiedniego wsparcia jednostkom organizującym naukę. Z wyjaśnień Dyrektora CEiPM wynika, że w celu realizacji powyższego wniosku pokontrolnego opracowywał on informację o realizacji zadań przez Centrum na terenie objętym jego działalnością, a także sporządził analizę rynku pracy pod kątem szkoleń zawodowych w 2020 r. Ponadto w swojej działalności opierał się on na analizach publikowanych w ogólnopolskich portalach rządowych, publicznych służb zatrudnienia oraz OHP, jednak z tych działań nie powstały żadne analizy, diagnozy czy krótkoterminowe prognozy. Zdaniem NIK w dokumentach zawierających informacje o realizacji zadań, Centrum skoncentrowało się przede wszystkim na analizie danych statystycznych wynikających z realizacji przyjętych planów i wskaźników. Nie podejmowało przy tym próby analizy i diagnozy lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy, zawodów deficytowych lub nadwyżkowych w oparciu o dostępne publikacje, informacje od pracodawców i instytucji publicznych.

(akta kontroli Tom 1, str. 322-334, Tom 2, str. 312-313, 328-329)

- zrealizowano wniosek dotyczący ukierunkowania w większym stopniu pośrednictwa pracy oraz indywidualnych informacji zawodowych na rzecz młodzieży będącej uczestnikami OHP. W okresie objętym kontrolą roczną zwiększała się liczba uczestników OHP, objętych poradnictwem zawodowym oraz pośrednictwem pracy. Ponadto KG OHP ustanowiła nowe standardy usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP⁴⁵, które wskazywały uczestników OHP jako podstawową grupę docelową pośredników pracy. Zmianie uległy także dokumenty w zakresie planowania zadań realizowanych w 2020 r. i sprawozdania z realizacji zadań w 2019 i 2020 r., w których przede wszystkim uwzględniano osoby będące uczestnikami OHP;

(akta kontroli Tom 1, str. 250, 267-296, Tom 2, str. 328-329)

- CEiPM nie zrealizowało wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego uwzględnienia w opiniach do wniosku o refundację faktu wcześniejszego niewywiązywania się ze składanych deklaracji, pomimo że Dyrektor Centrum w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK z 2017 r. zadeklarował, że pracownicy CEiPM w opiniach do wniosków o refundację będą uwzględniać informacje o niewywiązywaniu się pracodawców, co do dalszego zatrudnienia młodocianych. Spośród badanej próby 12 wniosków o przyznanie refundacji, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Centrum we wszystkich uzasadnienie ograniczało się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, że: „wniosek spełnia wymogi pod względem formalnym i merytorycznym”. Z wyjaśnień Dyrektora CEiPM wynika, że w jego ocenie żaden przepis prawny nie uzależnia zawarcia kolejnej umowy o refundację pomiędzy MWK OHP, a pracodawcą od zatrudnienia osób po ukończeniu przygotowania zawodowego. Ponadto załącznik Nr 3 rozporządzenia w sprawie refundowania środków w swoim wzorze nie określa konieczności zawarcia innych dodatkowych informacji.

(akta kontroli Tom 2, str. 135, 166, 198, 328)

- Centrum nie zrealizowało wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego zwiększenia w porozumieniu z MWK OHP nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację, pomimo, że Dyrektor CEiPM w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK z 2017 r. zadeklarował, że w porozumieniu z Komendantem Wojewódzkim zostanie zwiększony nadzór nad przebiegiem realizacji umów o refundację. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora CEiPM nadzór nad prywatnymi pracodawcami ograniczał się jedynie do sprawdzenia przez osoby zatrudnione w CEiPM kompletności dokumentacji złożonej przez pracodawcę do wniosku o zwrot poniesionych kosztów na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

(akta kontroli Tom 2, str. 279-287, 322-323, 328-329)

Zdaniem NIK nie zrealizowanie powyższych wniosków pokontrolnych wpływa w sposób negatywny na funkcjonujący system refinansowania kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Dotychczasowa praktyka nie stwarzała warunków do możliwości oceny efektywności wydatkowanych środków publicznych na ten cel, a także do ewentualnego egzekwowania od pracodawców wywiązywania się ze składanych deklaracji dalszego zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴⁵ Standardy wprowadzone Zarządzeniem nr KG.BR.Z.021.5.2020 Komendanta Głównego OHP z dnia 4 lutego 2020 r. wprowadzające wytyczne „Standard usług rozwoju zawodowego dla młodzieży OHP”.

1. Sporządzane przez Centrum opinie do składanych przez pracodawców wniosków o refundację były zbyt lakoniczne. Nie uwzględniano w nich m.in. informacji dotyczących wywiązywania się ze składanych pierwotnie przez pracodawców deklaracji.

(akta kontroli Tom 2, str.135, 166, 198, 328)

2. CEiPM nie zrealizowało w pełnym zakresie wniosku pokontrolnego sformułowanego w ramach kontroli NIK nr P/17/041 pt. *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy* dotyczącego opracowywania corocznych diagnoz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia odpowiedniego wsparcia jednostkom organizującym naukę.

(akta kontroli Tom 1, str. 322-334, Tom 2, str. 312-313, 328-329)

3. Centrum nie zrealizowało wniosków pokontrolnych sformułowanych w ramach kontroli NIK nr P/17/041 pt. *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy*, które dotyczyły uwzględnienia w opiniach do wniosku o refundację faktu wcześniejszego niewywiązywania się ze składanych deklaracji (ukończenie nauki zawodu czy też zatrudnienia młodocianych po jej ukończeniu) oraz zwiększenia w porozumieniu z MWK OHP nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.

(akta kontroli Tom 2, str.135, 166, 198, 279-287, 322-323, 328-329)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK CEiPM w opiniach do wniosków o przyznanie refundacji pracownikom powinno uwzględniać m.in. niewywiązywanie się przez pracodawców z deklaracji zatrudnienia młodocianych po przygotowaniu zawodowym. Centrum oraz Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP poza oceną dokumentacji dołączonej do wniosku o zwrot poniesionych kosztów na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie sprawowało żadnego nadzoru nad realizacją umów. W ocenie NIK brak nadzoru nad realizacją zawartych umów z pracodawcami o refundację może negatywnie wpłynąć na nadużywanie pozycji pracodawców wobec młodocianych pracowników.

Centrum nie zrealizowało wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w ramach kontroli z 2017 r., które dotyczyły uwzględniania w opiniach do wniosków o refundację faktu wcześniejszego niewywiązywania się ze składanych deklaracji oraz zwiększenia, w porozumieniu z MWK OHP, nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie corocznych diagnoz lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy w celu określenia potrzeb młodocianych pracowników, zapewnienia odpowiedniego wsparcia jednostkom organizującym naukę oraz dokładniejszego planowania zadań na poszczególne lata.
2. Uwzględnienie w opiniach sporządzanych przez CEiPM do wniosku o refundację faktu wcześniejszego niewywiązywania się ze składanych przez pracodawców deklaracji i innych istotnych okoliczności mających wpływ na podjęcie decyzji o zawarciu umowy z pracodawcami przez Komendanta MWK OHP.
3. Zwiększenie w porozumieniu z Komendantem MWK OHP nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 15 stycznia 2021 r.

Kontroler
Adrian Przepiórka
Specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski


podpis