



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KNO.410.007.02.2015
P/15/029

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/029 – System szkolnictwa zawodowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Janusz Roguski, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15552
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, z siedzibą w Warszawie, ul. Nowogrodzka 1/3/5 (dalej: MPiPS), a od dnia 16 listopada 2015 r. – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 18 listopada 2011 r. do 15 listopada 2015r. Ministrem Pracy i Polityki Społecznej był Władysław Kosiniak-Kamysz ² . W dniu 16 listopada 2015 r. Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (po zmianie nazwy resortu) została Elżbieta Rafalska ³ . (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Badania i analizy rynku pracy prowadzone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w latach 2012 – 2014 nie dawały pełnej informacji na temat potrzeb pracodawców. Przyjęta przez Ministra metoda zbierania danych na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych opierała się głównie na informacjach rejestrowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wprowadzenie przez Ministra w 2015 r. nowych narzędzi zbierania informacji na temat rynku pracy, które skutkują lepszym rozpoznaniem strony popytowej. Wykorzystano internetowe oferty pracy oraz wyniki badań kwestionariuszowych przedsiębiorców, co pomijano w analizach przeprowadzanych w latach 2012-2014.

NIK dostrzega również zwiększenie aktywności Ministra Pracy i Polityki Społecznej w obszarze wsparcia szkolnictwa zawodowego, które – we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej – może przyczynić się do jego usprawnienia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą badania i analizy rynku pracy prowadzone były do 2014 r. we współpracy z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego, w ramach statystyki publicznej oraz badania *Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w urzędach pracy*, z wykorzystaniem sprawozdawczości z tego zakresu, sporządzanej przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy dotyczącej rynku pracy. Dane takie, stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 3 i art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia

¹ Stosownie do § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1905), obsługę Ministra zapewnia Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

² Na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. Nr 102, poz. 1027) oraz postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806).

³ Na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1091).

⁴ 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.

i instytucjach rynku pracy⁵, służyły do monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, i wykorzystywane były do prowadzenia analiz oraz sporządzania raportów diagnostycznych przez samorządy województw i powiatów.

Do końca 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej posiadał niewystarczające dane do prawidłowej analizy potrzeb w zakresie zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Dane te ograniczały się jedynie do informacji statystycznych, pochodzących ze sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy *Bezrobotni oraz wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności*⁶ i dotyczyły m.in. liczby bezrobotnych, wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej według Polskiej Klasyfikacji Działalności. Z inicjatywy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w ramach projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), dokonano zmiany metodologii zbierania danych, tj. opracowano poszerzoną formułę analiz, wdrożoną do stosowania przez urzędy pracy od 2015 r.⁷ Źródłem danych o wolnych miejscach pracy stały się również oferty internetowe pracodawców oraz wyniki badań ankietowych przedsiębiorstw. Spowodowało to jednak brak porównywalności tych danych z latami poprzednimi.

Z danych Ministerstwa dotyczących zawodów deficytowych i nadwyżkowych (za pierwszą połowę 2015 r.) wynikało, że listy takich zawodów są zróżnicowane w poszczególnych województwach, przy czym do dominujących zawodów deficytowych zaliczono analityków systemów komputerowych i pracowników centrum obsługi telefonicznej (tzw. pracowników *call center*), natomiast do zawodów nadwyżkowych – operatorów urządzeń energetycznych, dyżurnych ruchu, manewrowych i pokrewnych, kierowników w instytucjach usług wyspecjalizowanych (gdzie indziej niesklasyfikowanych), pracowników do spraw transportu, klasyfikatorów żywności i pokrewnych, a także maszynistów kolejowych i metra, pracowników zakładów pogrzebowych, planistów produkcyjnych oraz opiekunów dziecięcych.

Działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej związane tematycznie ze szkolnictwem zawodowym obejmowały przede wszystkim opiniowanie projektów aktów prawnych oraz analizę problemów zgłaszanych m.in. przez organizacje pracodawców⁸. Współpraca z Ministrem Edukacji Narodowej związana była głównie z pracami nad nowelizacją klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Przygotowywano również – stanowiące pomocnicze materiały informacyjne – opisy zawodów i specjalności, a także standardy kompetencji zawodowych, dotyczące zdefiniowania norm koniecznych do wykonywania danego zawodu. Materiały te były udostępniane nieodpłatnie na stronach internetowych MPiPS. Do dnia 10 września 2015 r. opracowano 553 takie standardy, przy czym klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy liczyła 2.360 pozycji.

Współpraca z innymi ministrami i organizacjami w dostosowaniu kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy obejmowała w szczególności:

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm., dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”.

⁶ „Zarejestrowani bezrobotni oraz wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności w II półroczu 2014 roku”, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/aporty-sprawozdania/rynek-pracy/arejestrowani-bezrobotni-oraz-oferty-pracy-wedlug-zawodu-w-specjalnosc/rok-2014/>. Dane na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych pozyskiwano głównie z wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy.

⁷ Obejmowało to poszerzenie zakresu zbieranych danych o wolnych miejscach pracy, co w okresie do 2014 r. realizowano w oparciu o sprawozdania statystyczne GUS, ale również z uwzględnieniem ofert internetowych i przeprowadzane dwa razy w roku (kwiecień i październik), przez wojewódzkie urzędy pracy, badanie ofert pracy dostępnych w Internecie, a ponadto przeprowadzanie raz w roku (wrzesień-październik) przez powiatowe urzędy pracy badania kwestionariuszowego przedsiębiorstw, umożliwiające formułowanie prognoz dotyczących zapotrzebowania zgłaszanego ze strony pracodawców na lokalnym rynku pracy. Uprzednio wspomniane rankingi zawodów ustalano wg nadwyżki (odpowiednio deficytu) podaży siły roboczej w relacji do liczby zarejestrowanych bezrobotnych w danym zawodzie i liczby zgłoszonych ofert pracy w tym zawodzie.

⁸ Dotyczy: Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce.

- udział w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, którego przewodniczącym jest Minister Edukacji Narodowej;
- podpisanie w styczniu 2015 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu porozumienia o współpracy, mającego na celu zapewnienie spójnych, wzajemnie uzupełniających się działań na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego dostosowanego do potrzeb pracodawców, lokalnych rynków pracy oraz nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki.

Minister Pracy i Polityki Społecznej pełnił również funkcję koordynatora *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (SRKL)⁹, przy czym w procesie tworzenia i realizacji tej strategii, brał udział m.in. Minister Edukacji Narodowej, będący podmiotem wiodącym w działaniach przypisanych w SRKL do edukacji szkolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Monitorowanie i analiza rynku pracy w aspekcie usprawniania systemu kształcenia zawodowego

Opis stanu faktycznego

1. Do 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej prowadził badania i analizy rynku pracy we współpracy z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego w ramach realizacji zadań statystyki publicznej oraz badania *Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w urzędach pracy*. Podczas tych analiz wykorzystywano sprawozdawczość wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. Monitorowano przede wszystkim liczbę bezrobotnych, liczbę wolnych miejsc pracy oraz zagadnienia związane z aktywizacją zawodową i klasyfikacją zawodów i specjalności. Wykorzystywano również jednostkowe dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w zakresie: *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*, *Badania Budżetu Gospodarstw Domowych* i *Struktury Wynagrodzeń*. Dane te, stosownie do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, służyły do monitoringu zawodów deficytowych oraz nadwyżkowych¹⁰ oraz do prowadzenia analiz i sporządzania raportów diagnostycznych przez samorządy województw i powiatów.

Z wyjaśnień udzielonych przez dyrektora Departamentu Rynku Pracy Hannę Świątkiewicz-Zych wynikało że: *opieranie się w badaniach rynku pracy głównie na danych statystycznych powodowało szereg ograniczeń, w tym niewystarczające rozpoznanie strony popytowej, jak również zawężenie ofert wyłącznie do zgłaszanych do urzędów pracy.*

W związku z tym MPiPS, w ramach projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy*¹¹, opracował zmodyfikowaną formułę takich analiz i wdrożył ją do stosowania przez urzędy pracy w 2015 r. Przewidywała ona dodatkowo zebranie informacji na temat internetowych ofert pracy oraz przeprowadzenie badań kwestionariuszowych przedsiębiorstw. Pierwsza informacja o charakterze sygnałnym sporządzona na podstawie wyżej wskazanej metodologii objęła I półrocze 2015 r.¹², natomiast opracowanie kolejnej (za II półrocze 2015 r.) przewidziano na luty 2016 r. Publikację raportu podsumowującego dane za 2015 r. MPiPS zaplanowało w połowie 2016 r. Należy przy tym wskazać na brak

⁹ Strategia ta stanowi załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (M.P. z 2013 r., poz. 640).

¹⁰ Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych, związana jest z ustaleniem średniomiesięcznej liczba bezrobotnych w grupie tych zawodów w relacji do średniomiesięcznej liczby dostępnych ofert pracy w tych zawodach, przy czym wskaźnik dostępności ofert pracy na poziomie mniejszym od 0,9 definiuje zawód jako deficytowy, zaś powyżej 1,1 jako zawód nadwyżkowy.

¹¹ Dotyczy zadania: „Opracowanie zintegrowanego systemu progностyczno- informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia”.

¹² www.mz.praca.gov.pl

porównywalności uzyskiwanych wyników z latami poprzednimi, co wynikało m.in. ze zmiany poziomu agregacji danych¹³.

Z danych z tego zakresu wynikało, że sytuacja na rynku pracy osób młodocianych, na koniec 2014 r. kształtowała się następująco: w IV kwartale 2014 r. aktywnymi zawodowo pozostawało 56,3% ludności w wieku powyżej 15 lat, tj. o 0,2 punktu procentowego więcej niż w IV kwartale 2013 r. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym wyniósł 74,6% i wzrósł o 0,7 punktu procentowego. Niska natomiast pozostawała aktywność osób w wieku poprodukcyjnym (7,1%). Ogólnie wysoki poziom bierności zawodowej warunkowany był przede wszystkim niską aktywnością zawodową osób w wieku do 24 lat (33,1%), co wynikało m.in. z przedłużania wejścia na rynek pracy z uwagi na kontynuowanie nauki. W konsekwencji tylko co trzeci młody człowiek był aktywny zawodowo, podczas gdy aktywność osób w wieku 25-34 lata wynosiła 86,1%, a w wieku 35-44 lata 87,5%. Równocześnie stopa bezrobocia młodzieży wyniosła w IV kwartale 2014 r. 22,0% i przeszło 2,5-krotnie przewyższała wartość charakteryzującą populację w wieku produkcyjnym (8,3%), przy czym w IV kwartale 2014 r. odnotowano spadek stopy bezrobocia wśród osób młodych o 5,3 punktu procentowego w porównaniu do IV kwartału 2013 r.

Czas pozostawania bez pracy osób bezrobotnych zależny był od wieku i poziomu wykształcenia, a średni czas pozostawania bez pracy osób bezrobotnych w końcu 2014 r. wyniósł 12,9 miesiąca i był o 0,7 miesiąca dłuższy niż w końcu 2013 r. Osoby młode (do 25. roku życia) pozostawały bez pracy średnio 8,3 miesiąca, wobec 8,4 miesiąca w końcu 2013 r. W końcu 2011 r., tj. na początku okresu obejmowanego kontrolą, zarejestrowanych było 416,1 tys. bezrobotnych osób młodych i stanowiły one 21% ogółu bezrobotnych (rok wcześniej 21,9%). W kolejnych dwóch latach odnotowano zmniejszenie liczby bezrobotnych do 25. roku życia do poziomu 401 tys. w końcu 2013 r. (tj. o 5,5%) i 302 tys. w końcu 2014 r. (tj. o 24,7%). Udział młodych w liczbie bezrobotnych ogółem zmalował z 18,6% w końcu 2013 r. do 16,5% w końcu 2014 r.¹⁴ Młodzi byli również dominującą grupą wśród aktywizowanych zawodowo bezrobotnych¹⁵. Wśród przyczyn takiej sytuacji młodzieży na rynku pracy wymieniano brak doświadczenia zawodowego oraz niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy¹⁶.

2. Działania w zakresie upowszechniania wyników badań i analiz rynku pracy podmiotom zainteresowanym dostosowaniem szkolnictwa zawodowego dla młodzieży do potrzeb rynku pracy, realizowane w ramach art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, związane były z publikowaniem tych wyników na ogólnodostępnej stronie internetowej MPiPS¹⁷ oraz przekazywaniem ich zainteresowanym podmiotom.

Ponadto corocznie wydawano publikację *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych*, w której zamieszczano dane statystyczne, dotyczące działalności powiatowych urzędów pracy w zakresie szkoleń oraz wdrażania innych form wsparcia w pozyskaniu nowych kwalifikacji i kompetencji zawodowych. Dane te obejmowały okres pięciu lat poprzedzających wydanie. Analizy te były również udostępniane do wykorzystania we własnym zakresie Ministrowi Edukacji Narodowej (MEN), Ministrowi Gospodarki i Ministrowi Skarbu, tj. kierownikom resortów

¹³ Do agregacji danych zastosowano tzw. *grupy elementarne* (oznaczane czterema cyframi), a nie jak uprzednio odniesienie do poszczególnych zawodów (oznaczanych sześcioma cyframi).

¹⁴ Dane MPiPS przywołane w opracowaniu pt. *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2014 r.*

¹⁵ Przykładowo w 2013 r. młodzi bezrobotni skorzystali z możliwości rozpoczęcia staży (100 tys.), szkoleń (23 tys.), pracy subsydiowanej (30 tys., w tym dotacji na podjęcie działalności). Szerzej na ten temat na stronie internetowej MPiPS: <http://gdm.praca.gov.pl/o-programie/statystyki>

¹⁶ Szerzej na ten temat: Ministerstwo Pracy i Polityki społecznej, Ministerstwo Infrastruktury *Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2014 r.

¹⁷ Między innymi: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy>, a także strony Publicznych Służb Zatrudnienia.

zaangażowanych w związku z realizacją porozumienia z dnia 23 stycznia 2015 r., służącego zapewnieniu spójnych i komplementarnych działań na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego i jego dostosowania do potrzeb pracodawców, lokalnych rynków pracy oraz nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki. Minister Pracy i Polityki Społecznej, w ramach porozumienia, realizował zadania, polegające na prowadzeniu analiz i prognoz rynku pracy oraz upowszechnianiu ich wyników – we współpracy z wojewodami, marszałkami województw, starostami, prezydentami miast na prawach powiatów oraz dyrektorami wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy.

(dowód: akta kontroli str. 6-17, 79-108)

3. W latach 2012 – 2015 Minister Pracy i Polityki Społecznej podejmował działania, które wspierały dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. Były one reakcją na zgłaszane problemy.

W związku z trudnościami w pozyskaniu pracowników w zawodzie kierowcy samochodu ciężarowego, zgłaszanymi m.in. przez organizację Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ i Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce¹⁹, Minister wystąpił w 2013 r. do starostów powiatów, prezydentów miast na prawach powiatu oraz dyrektorów powiatowych urzędów pracy z prośbą o podjęcie współpracy z przewoźnikami drogowymi.

W odpowiedzi na pismo Ministra Edukacji Narodowej z 26 lutego 2015 r., zawierające propozycję utworzenia specjalnej ścieżki edukacyjnej w kształceniu osób dorosłych, Minister Pracy i Polityki Społecznej w kwietniu 2015 r. przesłał do MEN stanowisko w tej sprawie wraz z analizą obowiązujących przepisów prawnych oraz informacją na temat możliwości wprowadzenia postulowanych zmian. Efektem tych działań było wprowadzenie nowych zasad tworzenia wykazu zawodów, objętych refundacją wynagrodzeń młodocianych pracowników, zatrudnionych w celu uzyskania przygotowania zawodowego, co znalazło odzwierciedlenie²⁰ w ustawie o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. Ministerstwo zaleciło również wojewódzkim urządowi pracy, aby wykazy takich zawodów były publikowane na ich stronach internetowych.

(dowód: akta kontroli str. 2-22, 69-78, 154-207)

4. Minister Pracy i Polityki Społecznej podejmował działania we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej w zakresie nowelizacji klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy (MPIPS), jak i klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (MEN).

Dotyczyło to uzgodnień projektów rozporządzeń wydawanych w tych sprawach przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Edukacji Narodowej, w szczególności rozporządzenia podpisanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 12 listopada 2012 r.²¹, wprowadzającego sześć nowych zawodów szkolnych²², które jednocześnie zostały uwzględnione w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego na podstawie

¹⁸ Powołana w 1989 r. organizacja pracodawców w Polsce, działająca w obszarach związanych z rozwojem przedsiębiorczości, wzrostem gospodarczym kraju i w kwestiach społecznych, w tym dotyczących ubezpieczeń społecznych, rynku i prawa pracy. Do czerwca 2010 r. działała pod nazwą Konfederacja Pracodawców Polskich. Do organizacji należy ponad 7,5 tysiąca przedsiębiorstw, zatrudniających około 4 milionów osób; ponad 85% z nich to firmy prywatne.

¹⁹ Zrzeszenie jest największym polskim stowarzyszeniem, działającym w branży transportu drogowego, istniejącym od 1957 r. Skupia ponad 5 tys. przewoźników - zarejestrowanych podmiotów gospodarczych - zajmujących się międzynarodowym transportem drogowym. Podstawowym celem Zrzeszenia jest udzielanie pomocy i przekazywanie informacji członkom w sprawach dotyczących działalności przewozowej oraz reprezentowanie ich interesów na zewnątrz wobec organów państwowych, organizacji krajowych i międzynarodowych.

²⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014, r. poz. 598 ze zm.)

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1268.

²² Były to zawody: zdun, murarz-tylnik, monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, wędliniarz, wiertacz i operator maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych.

rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej²³. Uwzględniało to dopuszczenie możliwości refundacji wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, odbywających przygotowanie zawodowe w tych zawodach (od 1 września 2012 r.). Miało to również umożliwić pracodawcom zatrudniającym tych pracowników zawarcie umów z Ochotniczymi Hufcami Pracy w sprawie refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników młodocianych, odbywających przygotowanie zawodowe. Zgodnie z zapisami art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴ Ochotnicze Hufce Pracy mogą dokonywać zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego z uwzględnieniem wykazu zawodów, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 15 powołanej ustawy. Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników od 1 lipca 2014 r. jest pomocą de minimis²⁵, a jej limit określono na 200 tys. euro na okres trzech lat (wliczając w to bieżący rok kalendarzowy i dwa lata poprzedzające). Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał również rozporządzenie w dniu 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania²⁶, które uwzględniało wszystkie zawody szkolne ujęte w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej²⁷.

Udział Ministra Pracy i Polityki Społecznej w uzgodnieniach międzyresortowych na etapie projektowania i wdrażania zmian w systemie kształcenia zawodowego obejmował opiniowanie projektów aktów wykonawczych dotyczących kształcenia zawodowego²⁸. Minister współpracował również z Ministrem Edukacji Narodowej podczas nowelizacji przepisów rozporządzenia w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych w 2012 r. w związku z wprowadzaną przez MEN reformą szkolnictwa zawodowego dotyczącą m.in. egzaminów zawodowych przeprowadzanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 6-17, 19-23)

5. W okresie objętym kontrą Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podejmowało działania w zakresie nowelizacji klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Polegały one w szczególności na wydaniu publikacji zawierającej indeks alfabetyczny zawodów i specjalności oraz opracowaniu ich opisów w formie pomocniczych materiałów informacyjnych (łącznie 2 tys. opracowań)²⁹. Podjęło również działania na rzecz opracowania standardów kompetencji zawodowych, odnoszących się do norm definiujących wiedzę i umiejętności zawodowe konieczne do wykonywania danego zawodu. Materiały te zostały udostępnione nieodpłatnie na stronach internetowych MPiPS. W związku

²³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7 ze zm.).

²⁴ Dz. U. z 2008 r., Nr 69 poz. 415 ze zm.

²⁵ Pomoc „de minimis” to wsparcie państwa udzielane przedsiębiorcom, które nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej, ze względu na niewielki rozmiar nie powodujący naruszenia zasad konkurencji na rynku.

²⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1145.

²⁷ Rozporządzenie w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1140).

²⁸ Dotyczy następujących projektów: ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji z dnia 1 sierpnia 2014 r., wraz z kolejnymi wersjami dokumentu, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego z dnia 23 kwietnia 2014 r. oraz 11 czerwca 2014 r., rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, w zakresie zawodów: technik żeglugi śródlądowej, technik nawigator morski, technik rybołówstwa morskiego z dnia 13 listopada 2014 r., rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad postępowania w celu uznania wykształcenia uzyskanego za granicą z dnia 26 stycznia 2015 r., rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie z dnia 10 lutego 2015 r., rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniające rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu z dnia 11 czerwca 2015 r.

²⁹ Opracowanie to stanowiło narzędzie związane z gromadzeniem, porządkowaniem i analizą danych statystycznych o pracach związanych z uzyskaniem dochodu. W 2015 r. realizowano projekt pn. „Opracowanie opisów zawodów i specjalności”, w ramach którego zaplanowano przygotowanie kolejnych 291 opisów.

z realizacją projektu *Rozwijanie zbioru krajowych standardów kompetencji zawodowych wymaganych przez pracodawców* w ramach Programu Operacyjnego Kapitału Ludzkiego (PO KL) w latach 2011 – 2013 powstało 300 takich dokumentacji³⁰.). Podczas wyboru zawodów, dla których zdecydowano się opracować standardy kompetencji zawodowych w ramach projektu, kierowano się kryterium, aby nie były to zawody (ogółem 200) ujęte w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego MEN³¹. Dodatkowo, poza wyżej wymienionym projektem, opracowano 253 standardy kwalifikacji zawodowych³². Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy liczyła do 10 września 2015 r. 2.360 pozycji.

(dowód: akta kontroli str. 6-17)

6. Minister Pracy i Polityki Społecznej uczestniczył w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, którego przewodniczącym jest Minister Edukacji Narodowej³³. Zespół ten opracował dokument o charakterze strategicznym *Perspektywa uczenia się przez całe życie*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2013 r.³⁴ W ramach Zespołu działa Komitet Sterujący do spraw Krajowych Ram Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie. Prace Komitetu mają stworzyć Krajowe Ramy Kwalifikacji, które powinny pozwolić na porównywanie kwalifikacji zawodowych w państwach Unii Europejskiej i przyczynić się do stworzenia przejrzystego krajowego systemu kwalifikacji, uwzględniającego równowagę dochodzenia do kwalifikacji różnymi ścieżkami. Na obecnym etapie Rada Ministrów przyjęła 31 marca 2015 r. założenia do ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji³⁵.

Przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej brali udział w spotkaniach Grupy Roboczej do spraw legislacji w zakresie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, powołanej przez Międzyresortowy Zespół do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji oraz w pracach Zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw kształcenia zawodowego przy Ministrze Edukacji Narodowej. Podczas tych spotkań omawiano kwestie związane z zachęcaniem pracodawców do włączenia się w proces kształcenia zawodowego, upowszechnianiem dobrych praktyk z zakresu kształcenia zawodowego (w tym dobrych praktyk współpracy szkół z pracodawcami) oraz dostosowaniem kształcenia zawodowego do potrzeb pracodawców.

7. Minister Pracy i Polityki Społecznej, jako koordynator *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, współpracował z Ministrem Edukacji Narodowej w ramach realizacji zadań, dotyczących ułatwienia przejścia młodzieży z obszaru edukacji do środowiska pracy. Natomiast Minister Edukacji Narodowej, jako podmiot wiodący w obszarze edukacji szkolnej, uczestniczył w procesie tworzenia i realizacji SRKL, w tym podczas opracowywania dokumentu wykonawczego (*Dokumentu Implementacyjnego*). Działania te zostały ujęte w wyżej wymienionym dokumencie w formie narzędzi realizacji. Na etapie realizacji ww. *Strategii* MEN przekazywał MPiPS informacje sprawozdawcze z działań, które

³⁰ Ograniczona liczba opracowań związana była z założeniami projektu, które przewidywały przygotowanie jedynie 300 takich opracowań.

³¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7) obejmuje nazwy zawodów nauczanych w systemie oświaty, uporządkowane według grup wielkich, dużych i średnich, zgodnie z nazwami grup ustalonymi w klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy, określonej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. Nr 82, poz. 537). W obrębie grup średnich, tj. o najwyższym stopniu szczegółowości w klasyfikacji tej wymieniono ogółem 200 różnych zawodów objętych szkolnictwem zawodowym.

³³ Zespół powołany Zarządzeniem nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2010 r.

³⁴ Dotyczyło to m.in. kierunków interwencji w obszarze dopasowania kształcenia i szkolenia do potrzeb gospodarki oraz zmian na rynku pracy (www.kwalifikacje.edu.pl/download/konferencje/debata/Perspektywa_uczenia_sie_przez_cale_zycie.pdf).

³⁵ Wdrażanie Krajowych Ram Kwalifikacji należy do zobowiązań międzynarodowych, wynikających m.in. z realizacji założeń Deklaracji Bolońskiej oraz postanowień Konferencji w Bergen w 2005 r., w której wzięli udział ministrowie szkolnictwa wyższego z 46 krajów. Ramy stanowią hierarchiczny opis wzajemnych relacji między kwalifikacjami.

realizował jako podmiot wiodący lub współpracujący z podmiotem wiodącym. Dotyczyło to m.in.: upowszechniania uczenia się dorosłych, budowy Polskiej Ramy Kwalifikacji jako części europejskiej przestrzeni uczenia się przez całe życie, spójnej z Europejską Ramą Kwalifikacji, rozwijania systemu wspierania finansowego uczenia się dorosłych. MPiPS nie brało udziału w realizacji narzędzi przypisanych do etapu edukacji szkolnej, dla których podmiotem wiodącym jest MEN.

Obaj ministrowie współpracowali również podczas realizacji zadań związanych z rozwijaniem systemu doradztwa i poradnictwa zawodowego w ramach międzynarodowego projektu Komisji Europejskiej (*Narodowe Centra Zasobów Poradnictwa Zawodowego*, a od 2007 r. *Sieć Eurodoradztwo*). Minister Pracy i Polityki Społecznej koordynował projekt *Eurodoradztwo Polska*³⁶. Efektem tego projektu było opracowanie ogółem 73 publikacji tematycznych kierowanych do doradców zawodowych. Zawarto również porozumienie z Ministrem Edukacji Narodowej (23 czerwca 2014 r.), którego przedmiotem jest współpraca w obszarze wspierania zawodowej i edukacyjnej mobilności obywateli oraz rozwoju europejskiego poradnictwa zawodowego w ramach Programu *Erasmus+*³⁷. Celem tego projektu, adresowanego przede wszystkim do doradców zawodowych, było gromadzenie i upowszechnianie informacji zawodowej, wymiana i upowszechnianie dobrych praktyk z zakresu poradnictwa zawodowego, opracowywanie i dystrybucja materiałów specjalistycznych i metodycznych z obszaru teorii i praktyki poradnictwa zawodowego, organizowanie seminariów, szkoleń i konferencji oraz udział w krajowych i międzynarodowych spotkaniach i konferencjach poświęconych poradnictwu zawodowemu.

(dowód: akta kontroli str. 23-68, 71-78, 109-153)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do końca 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej posiadał niewystarczające dane do prawidłowej analizy potrzeb w zakresie zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Powyższe dane ograniczały się jedynie do informacji statystycznych, pochodzących ze sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy *Bezrobotni oraz wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności*³⁸. Dotyczyły one m.in. liczby bezrobotnych, wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej według PKD, zawodów i specjalności. Ponadto zawierały one informacje, dotyczące pomocy pracodawcom i przedsiębiorcom korzystającym z poradnictwa zawodowego, w tym doboru kandydatów do pracy oraz informacje o szkoleniu zawodowym bezrobotnych. Nie rozpoznawano więc dostatecznie strony popytowej, zawężano oferty jedynie do tych zgłaszanych w urzędach pracy, a monitoring wykorzystywany był przede wszystkim do wyznaczania kierunków szkoleń dla bezrobotnych.

Dopiero od 2015 r. poszerzono dane o wolnych miejscach pracy o oferty internetowe oraz o badania ankietowe przedsiębiorstw, co powinno pozwolić, zdaniem dyrektora

³⁶ W ramach projektu *Eurodoradztwo Polska* realizowano trzy kierunki działań związane z wydaniem publikacji tematycznych. Projekt *Transnacionalne Poradnictwo Zawodowe*, którego celem był rozwój i doskonalenie systemu kształcenia doradców zawodowych i ujednoczenie w skali międzynarodowej form kształcenia poprzez opracowanie programu podyplomowego kształcenia w zakresie poradnictwa o wymiarze europejskim (eurodoradztwa). Projekt *Poradnictwo na odległość*, mający na celu przygotowanie założeń metodycznych dotyczących poradnictwa na odległość w oparciu o analizę porównawczą stanu istniejącego w tym zakresie w krajach partnerskich oraz analizę istotnych teorii dotyczących wyboru zawodu i podejmowania decyzji. Projekt *Europejski Doradca Zawodowy* mający na celu wspieranie europejskiego poradnictwa zawodowego poprzez upowszechnianie metodologii, materiałów i narzędzi, ścieżek szkoleniowych oraz źródeł informacji z tego zakresu.

³⁷ Program *Erasmus+* dotyczył m.in. osób uczących się zawodu, ułatwiając zdobywanie praktycznego doświadczenia zawodowego za granicą. Wyjazdy takie, trwające od 2 tygodni do 12 miesięcy, związane były również z zajęciami językowymi, a ich oferta kierowana była do uczniów szkół zawodowych i technicznych, osób w trakcie szkolenia zawodowego u pracodawcy i absolwentów w ciągu jednego roku od ukończenia nauki przez uczestnika.

³⁸ *Zarejestrowani bezrobotni oraz wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności w II półroczu 2014 roku*, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/zarejestrowani-bezrobotnicarozofertypracywedugzawodowispecialnoci/rok-2014/>.

Departamentu Rynku Pracy Hanny Świątkiewicz-Zych, na formułowanie krótkotrwałych prognoz, dotyczących zapotrzebowania zgłaszanego ze strony pracodawców na lokalnym rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 6, 203)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, odstępuje od formułowania wniosku dotyczącego metodyki zbierania danych na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych w związku z podjęciem przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej odpowiednich działań w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 2 grudnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

Wz. WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła
podpis

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.