



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.01.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 listopada 2017 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (dalej: OHP).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Anna Żarek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/26/2017 z dnia 18 maja 2017 r. 2. Jadwiga Raczyńska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/28/2017 z dnia 18 maja 2017 r. 3. Konrad Kostępski, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/27/2017 z dnia 18 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy (dalej: KG OHP), ul. Tamka 1; 00-349 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Surmacz, Komendant Główny OHP od dnia 27 listopada 2015 r. Marian Najdychor, Komendant Główny OHP do dnia 27 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Komendant Główny OHP w latach 2014-2016 zapewnił realizację zadań z zakresu przygotowania młodych ludzi do funkcjonowania na rynku pracy oraz uzupełnienia przez nich umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Tym niemniej obecna sytuacja nasuwa wiele uwag i zastrzeżeń. Niewłaściwie realizowane były przez Komendanta Głównego uprawnienia nadzorcze i decyzyjne, w szczególności w zakresie braku zainteresowania w ukierunkowaniu zadań realizowanych przez jednostki podległe. Nie wypracowano metod pozwalających na pełną ocenę efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, w tym adekwatności kosztów działalności do jej wyników.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach objętych kontrolą Komenda Główna OHP podejmowała wobec uczestników działania opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne i profilaktyczne, a także zapewniała wychowankom możliwość kształcenia i uzyskania kwalifikacji zawodowych. Działania te, skoncentrowane były m.in. na przygotowaniu młodych ludzi do funkcjonowania na rynku pracy, pozyskaniu przez nich zatrudnienia oraz uzupełnienia umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Brak było jednak powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy. Oferta edukacyjna głównie w szkołach publicznych, w których organizowano uzupełnienie wykształcenia ogólnego i zawodowego dla uczestników OHP, uniemożliwiała jej dostosowanie do zawodów, na które występowało największe zapotrzebowanie na rynku. W badanym okresie ponad 90% uczestników OHP było kształconych w zawodach nadwyżkowych, co zmniejszało szanse absolwentów OHP znalezienia zatrudnienia w wyuczonym zawodzie. W trakcie kontroli, ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez Komendę Główną w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP

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

była dostosowana do oczekiwań rynku pracy było niemożliwe z uwagi na brak informacji w jakim zawodzie absolwenci OHP uzyskali pierwsze zatrudnienie i pracują lub jaki odsetek zrekrutowanej młodzieży podjął naukę zawodu w zawodach zaliczanych do zawodów deficytowych. Dodać przy tym należy, że metodologia pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP jest nieprecyzyjna, nie oddająca stanu faktycznego, a uzyskane wyniki mogą wprowadzać potencjalnego odbiorcę w błąd, głównie ze względu na wielokrotne wykazywanie absolwenta w kilku kategoriach aktywności.

Z ustaleń kontroli wynika, że obecny system refundowania ze środków Funduszu Pracy (dalej FP) wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie daje jednostkom organizacyjnym OHP prawa do analizy i oceny wywiązywania się przez pracodawców z deklaracji zatrudnienia młodocianego pracownika na podstawie umowy o pracę przez co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego. Kontrola NIK wykazała, że tylko w nielicznych przypadkach pracodawcy zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego². Jednostki OHP opiniujące i rozpatrujące wnioski o zawarcie umowy o refundację nie posiadają jednak narzędzi prawnych, dzięki którym mogłyby zbierać informacje o przyczynach dalszego niezatrudnienia konkretnego młodocianego, co jest kluczowe dla sformułowania oceny o rzetelności pracodawcy ubiegającego się o refundację. Brak informacji o przyczynach niezatrudnienia młodocianego po zakończeniu przez niego przygotowania zawodowego może mieć wpływ na efektywność wydatkowania środków Funduszu Pracy, które – biorąc pod uwagę cel deklaracji, jakim jest zapewnienie trwałości stosunku pracy pracownikowi kończącemu przygotowanie zawodowe – nie powinny trafiać do pracodawców, którzy z tej deklaracji się nie wywiązują. W latach 2014-2016 wydatki ze środków FP na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom wyniosły prawie 700 mln zł.

Jednym z głównych czynników wywierających istotny wpływ na działalność Ochotniczych Hufców Pracy jest poziom wynagrodzeń, który nie zapewniał warunków do stabilnego i trwałego zatrudnienia. W latach 2014-2016 proces ten dotknął praktycznie wszystkie jednostki organizacyjne OHP. W ocenie NIK, duża fluktuacja pracowników zakłóca stabilność procesu wychowania w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych OHP.

Niezależnie od powyższego zwrócić należy uwagę, iż na działalność OHP niekorzystnie wpływał brak koordynacji w wydawaniu zarządzeń w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP przez Komendanta Głównego OHP i wojewódzkich komendantów OHP. Następstwem tego była niespójność zarządzeń wydawanych przez wojewódzkich komendantów OHP i Komendanta Głównego OHP. Stwierdzono także, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 26 października 2016 r. Komendant Główny nie wprowadził Regulaminu organizacyjnego Komendy Głównej OHP, co oznacza, że przez niemal cztery lata nie była określona szczegółowa organizacja i zakres działania komórek organizacyjnych Komendy Głównej OHP, co było niezgodne z § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy³

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań przez Komendanta Głównego OHP z zakresu aktywizacji zawodowej oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, w tym nadzór nad jednostkami podległymi.

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia), Komendant Główny OHP wykonuje zadania państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu⁵ oraz zapobiegania

² Brak pełnych danych nie pozwala na określenie skali tego zjawiska.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 920, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie zadań i organizacji OHP.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

⁵ Art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

marginalizacji i wykluczenia społecznego młodzieży⁶, a także zadania w zakresie jej wychowania i kształcenia⁷. Realizując ww. zadania Komendant Główny nie określił sposobu organizacji Komendy Głównej. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 26 października 2016 r. Komendant Główny nie wprowadził Regulaminu organizacyjnego, tym samym nie określił szczegółowej organizacji i zakresu działania komórek organizacyjnych Komendy Głównej OHP. Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji OHP. W trakcie kontroli nie wskazano przyczyny braku takiego dokumentu, gdyż jak wyjaśniono, Biuro Komendanta Głównego, które koordynowało przygotowanie Regulaminu, zostało rozwiązane, a osoby zatrudnione w tym Biurze nie pracują obecnie w Komendzie. Regulamin organizacyjny wprowadzono dopiero 27 października 2016 r. zarządzeniem Komendanta Głównego OHP⁸.

(dowód: akta kontroli str. 6-90; 103-128; 1722-1730)

2. Do zadań Komendanta Głównego OHP w zakresie kształcenia i wychowania młodzieży należy diagnozowanie potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki⁹. Komendant Główny OHP w 2015 r. w związku z *wdrażaniem kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego* wydał zalecenie dotyczące pozyskania informacji o liczbie młodzieży na terenie poszczególnych województw, która corocznie opuszcza system edukacji. Podmioty dysponujące przedmiotowymi danymi niechętnie lub w ogóle nie udzielały takich informacji. Wobec takiej sytuacji KG OHP aktualnie bazuje na danych ogólnopolskich, zalecając jednocześnie podległym jednostkom podejmowanie dalszych działań zmierzających do zebrania danych w tym zakresie uznając, że jest to działanie diagnostyczno-prognostyczne, które w procesie podejmowania działań rekrutacyjnych odgrywa istotną rolę.

(dowód: akta kontroli str. 103-128; 1438-1459)

Komendant Główny OHP realizował w 2014 r. zadania określone w ustawie o promocji zatrudnienia za pośrednictwem 747 jednostek OHP, w tym: 17 jednostek zarządzająco-koordynujących [Komenda Główna oraz 16 wojewódzkich komend OHP (dalej: WK OHP)], 214 jednostek o charakterze opiekuńczo-wychowawczym¹⁰, 480 jednostek realizujących zadania na rzecz rynku pracy¹¹ oraz 36 jednostek realizujących szkolenia (pięć ośrodków szkolenia zawodowego i 31 rejonowych ośrodków szkolenia zawodowego). W 2015 r. funkcjonowało 750 jednostek OHP, w tym 17 jednostek zarządzająco-koordynujących, 217 jednostek o charakterze opiekuńczo-wychowawczym, 480 jednostek realizujących zadania na rzecz rynku pracy oraz 36 jednostek realizujących szkolenia, a w 2016 r. odpowiednio: 747, 17, 217, 477 i 36.

W latach 2014-2015 (I półrocze) Komendant Główny OHP przeprowadził reorganizację struktur OHP dostosowując m.in. instytucję do nowych zadań ustawowych, w tym zagranicznego pośrednictwa pracy EURES oraz realizacji programu *Gwarancje dla Młodzieży*. Reorganizacja objęła: wojewódzkie komendy OHP, jednostki opiekuńczo-wychowawcze podległe WK OHP oraz centra kształcenia i wychowania (dalej: CKiW), jednostki rynku pracy. Dwa CKiW (w Wiechlicach i Rowie Trzcińsku) przekształcono w 2015 r. w Ośrodki Szkolenia i Wychowania (dalej: OSW).

(dowód: akta kontroli str. 91-102; 369-375; 470-473; 574-578; 819-877; 1251-1257)

3. W latach 2014-2016 jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP objęły swoimi działaniami, odpowiednio: 36.306; 36.465 i 35.998 uczestników OHP, w tym:

- gimnazjum dla dorosłych: 8.496; 7.138 i 6.349 uczestników OHP;
- gimnazjum przysposabiające do zawodu: 6.513; 6.391 i 6.146 uczestników OHP;

⁶ Art. 6 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁷ Art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁸ Nr KG-24/2016 w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Komendy Głównej OHP.

⁹ § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzeniem w sprawie zadań i organizacji OHP.

¹⁰ Centra kształcenia i wychowania, ośrodki szkolenia i wychowania, hufce pracy, środowiskowe hufce pracy.

¹¹ Młodzieżowe Biura Pracy, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Młodzieżowe Centra Kariery.

- zasadnicza szkoła zawodowa: 19.445; 21.170 i 21.801 uczestników OHP;
- rzemieślnicza nauka zawodu: 1.852, 1.766 i 1.702 uczestników OHP.

Dane obrazujące zmiany liczbowe młodzieży w latach 2014-2016 w poszczególnych formach kształcenia wskazują na zmniejszenie liczby uczestników w formach szkolnych kształcenia ogólnego (gimnazjum), a jednocześnie wzrost w formie kształcenia zawodowego (szkoła zawodowa). Wzrost liczby osób w tej formie kształcenia w tym okresie jest większy niż spadki w pozostałych formach łącznie.

(dowód: akta kontroli str. 1254, 1455-1456)

Efektywność kształcenia, mierzona efektywnością zdawania egzaminów kwalifikacyjnych w latach 2014-2016 na poziomie gimnazjum wynosiła odpowiednio: 81,8%, 83,1% i 81,2%, natomiast na poziomie zawodu była wyższa i wynosiła 91,2%, 92,1% i 91,2%. Zdawalność egzaminów kwalifikacyjnych wynosiła 95,6%, 90,6% i 94,3%, a średnia frekwencja na zajęciach szkolnych 78,5%, 79,6% i 80%.

Najniższą efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum odnotowano w 2014 r. w Podlaskiej, Łódzkiej i Warmińsko-Mazurskiej KW OHP (odpowiednio: 72%, 72,7%, 73,4%). W 2015 r. w Podlaskiej, Zachodniopomorskiej i Warmińsko-Mazurskiej KW OHP (73,5%, 73,7% i 75,4%). W 2016 r. w Małopolskiej (66%), Łódzkiej (69,2%) i Zachodniopomorskiej KW OHP (74,8%). Najniższą efektywność kształcenia nauki zawodu odnotowano w 2014 r. w Zachodniopomorskiej (82,1%), Łódzkiej (88%) i Kujawsko-Pomorskiej KW OHP (88,4%). W 2015 r. w Zachodniopomorskiej (84%), Podkarpackiej (87,8%) i Lubuskiej KW OHP (88,2%), a w 2016 r. w Łódzkiej (84%), Lubuskiej (85,5%) i Podkarpackiej KW OHP (87,8%).

Najniższą frekwencję na zajęciach szkolnych odnotowano w 2014 r. w Podlaskiej (72,1%), Warmińsko-Mazurskiej (72,8%) i Śląskiej KW OHP (73,3%). W 2015 r. w Warmińsko-Mazurskiej (70,3%), Podkarpackiej (73,2%) i Podlaskiej (74,8%), a w 2016 r. w Podkarpackiej (71,6%), Warmińsko-Mazurskiej (73,8%) i Podlaskiej KW OHP (74,4%). Najniższą frekwencję na zajęciach praktycznych odnotowano w 2014 r. w Małopolskiej KW OHP (83,7%), a w 2015 r. w Podkarpackiej (78,8%), Warmińsko-Mazurskiej (80,9%) i Lubuskiej KW OHP (86,1%). W 2016 r. w Podkarpackiej (73,2%) i Lubuskiej KW (84,5%).

Najniższą średnią ocen w gimnazjum na zajęciach szkolnych odnotowano w 2014 r. w Wielkopolskiej (2,7), Podlaskiej (2,8), Dolnośląskiej (2,8) i Lubelskiej KW OHP (2,9). W 2015 r. w Opolskiej (2,8), Warmińsko-Mazurskiej (2,85) i Pomorskiej (2,89), a w 2016 r. w Opolskiej (2,75), Warmińsko-Mazurskiej (2,81), Pomorskiej (2,9) i Mazowieckiej KW OHP (2,91).

(dowód: akta kontroli str. 1451-1459, 1502-1517)

W latach 2014-2016 średnioroczna wykuszalność uczestników OHP wynosiła odpowiednio: 7,3%, 5,96%, 6%. W poszczególnych WK OHP wykuszalność kształtowała się odpowiednio: od 3,3% do 15,7%; od 3,6% do 11,96%; od 1,74% do 12,38%, przy czym najwyższy odsetek wykuszalności odnotowano w latach 2014-2015 r. w województwie zachodniopomorskim (15,7% i 11,96%), podkarpackim (11,2% i 10,5%) i podlaskim (10,8% i 9,85%). W 2016 r. w zachodniopomorskim (12,38%), podlaskim (10,2%) i dolnośląskim (8,02%). Najniższy odsetek wykuszalności, odnotowały w 2014 r. następujące WK OHP: Świętokrzyska (3,3%), Mazowiecka i Śląska (po 5,4% każda). W 2015 r. – Małopolska (3,6%), Świętokrzyska (3,68%) i Śląska (4,27%), a w 2016 r. – Mazowiecka (1,7%), Śląska (2,26%) i Małopolska (3,02%).

Komendant Główny OHP jako przyczyny osiągnięcia przez uczestników poszczególnych jednostek różnej efektywności wskaźników edukacyjnych, wskazał na skalę deficytów i problemów dotyczących młodzieży rekrutowanej do jednostek. Osoby rekrutowane do OHP były doświadczane wcześniejszymi niepowodzeniami szkolnymi, często z problemami na poziomie podstawowych umiejętności pisania czy czytania. Dodatkowo, niechęć samej młodzieży do długiego okresu nauki, brak zainteresowań, traktowanie edukacji, jako przymusu i przerywanie jej po osiągnięciu pełnoletności i ustaniu obowiązku szkolnego w trakcie roku szkolnego, przyczyny społeczne – popełnione w przeszłości błędy wychowawcze oraz brak sprawowania należytej opieki nad dziećmi i zainteresowania

rodziców ich losami, przyjmowanie do szkół ponadgimnazjalnych uczniów bez rzetelnej diagnozy psychopedagogicznej, weryfikacji poziomu wiedzy i możliwości, powinny być podstawą, w możliwie szerokim zakresie, do indywidualizacji procesu nauczania. Ponadto rekrutowana i kierowana do kształcenia młodzież ma dwu, a często trzyletnie opóźnienie szkolne, z różnych powodów unika lub zaniedbuje realizację obowiązku szkolnego i nauki, dotknięta jest przejawami demoralizacji, naruszeniem norm prawnych, pochodzi z rodzin dysfunkcyjnych i m.in. z tych powodów jest zagrożona marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Wskaźniki frekwencji uczestników przed przystąpieniem do OHP oscylowały na poziomie granicy klasyfikacji (50%), co niejednokrotnie było przyczyną braku promocji do następnej klasy, jak również do rekrutacji do OHP.

(dowód: akta kontroli str. 1514-1517)

Monitorowanie procesu edukacji oraz jej efektywności było realizowane przez KG OHP, Biuro Edukacji (poprzednio przez komórkę organizacyjną właściwą do spraw kształcenia). Podstawą do analizy danych w wymiarze ogólnopolskim były informacje zawarte w drukach sprawozdawczych oraz innych dokumentach przekazywanych z WK i CKiW OHP. Po zakończeniu roku szkolnego sporządzane były zbiorcze „Informacje o efektach kształcenia ogólnego i zawodowego w OHP w danym roku szkolnym”. W materiałach tych dokonywano m.in. analizy i porównywania osiąganych wyników i wskaźników edukacyjnych z poprzednimi latami. Ponadto zawierały one uwagi i wnioski z realizacji kształcenia i przygotowania zawodowego uczestników. Zalecenia i decyzje wydawane były również podczas narad kadry kierowniczej, a także w trakcie spotkań wojewódzkich rad programowych - mających charakter ciał doradczo-wspierających, w których uczestniczyło kierownictwo Ochotniczych Hufców Pracy – Komendant Główny i jego Zastępcy. Zawarte są one w protokołach z narad, pismach, zarządzeniach oraz innych dokumentach kierowanych do podległych jednostek.

Na podstawie informacji przedstawianej w kartach oceny poszczególnych jednostek oceniany był stopień wykonania zadań i osiągnięcia określonych wskaźników. Wnioski wynikające z analizy sprawozdań wraz z uwagami i zaleceniami oraz wskazywane mocne i słabe strony przedstawiane były wojewódzkim komendantom oraz dyrektorom centrów kształcenia i wychowania przy ocenach kontroli zarządczej. Wnioski oraz zalecenia umieszczane były w protokole każdej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 878-922)

4. Do zadań OHP należy m.in. badanie efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP, w szczególności przez zbieranie informacji o losach wychowanków OHP¹². W latach 2014-2016 zadanie to było realizowane przez Komendę Główną, WK OHP, CKiW oraz lokalne jednostki opiekuńczo-wychowawcze.

Wytyczne w tym zakresie regulowało zarządzenie Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia do użytku *Systemu kształcenia i szkolenia w Ochotniczych Hufcach Pracy*¹³. Dopelnienie wyżej przywołanych uregulowań stanowiły *Wytyczne do organizacji i nadzoru edukacji w OHP* na każdy kolejny rok szkolny. Od 2015 r. zadania i metodologię monitorowania losów absolwentów OHP oraz procedurę zbierania danych w tym zakresie określono w dokumencie *Standardy działań Opiekuńczo-Wychowawczych w Ochotniczych Hufcach Pracy*¹⁴. W latach 2015-2016 miał charakter trzypunktowy¹⁵. Podstawowym narzędziem pomiaru była *Ankieta absolwenta* wypełniania przez absolwenta lub osobę przez niego upoważnioną/wskazaną. Wyniki pomiarów z jednostek podległych OHP przekazywane były w formie załącznika do części opisowej formularza sprawozdawczego *Druk 27*¹⁶, a następnie zagregowane przez KG OHP.

¹² § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP.

¹³ Nr 22/BKW z dnia 20 listopada 2002 r.

¹⁴ Wprowadzone pismem Komendanta Głównego OHP z dnia 28 sierpnia 2015 r. znak: BEO/ZW/50/11/1479.

¹⁵ I pomiar (pół roku od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP) – pomiar rejestrujący moment wejścia na rynek pracy; II pomiar (jeden rok od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP) – pomiar rejestrujący adaptację na rynku pracy; III pomiar (dwa lata od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP) – pomiar rejestrujący ugruntowanie pozycji na rynku.

¹⁶ Informacja z realizacji zadań w ramach pracy opiekuńczo-wychowawczej w WK/CKiW.

Liczba absolwentów OHP w latach 2014-2016 kształtowała się następująco: 9.259 w 2014 r. (gimnazjum – 5.024, nauka zawodu – 4.235); 11.697 w 2015 r. (gimnazjum – 4.797, nauka zawodu – 6.900); 11.607 w 2016 r. (gimnazjum – 4.484, nauka zawodu – 7.323).

Liczba absolwentów OHP, z którymi nawiązano kontakt wynosiła 6.022 w 2014 r. (65% ogółu absolwentów (I pomiar); 8.504, tj. 72,7% ogółu absolwentów (I pomiar) i 7.361, tj. 62,9% ogółu absolwentów w 2015 r. (II pomiar) oraz 7.699, tj. 66,3% ogółu absolwentów w 2016 r. (I pomiar).

Według danych zawartych w raportach z analizy losów absolwentów:

- w 2014 r. – 2.780 posiadało zatrudnienie, tj. 30% absolwentów ogółem; 3.365 kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego szczebla lub innej niż szkoła, tj. 36,3% absolwentów ogółem; 6.145 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 66% absolwentów ogółem (suma absolwentów posiadających zatrudnienie oraz kontynuujących naukę w formie wyższego szczebla lub innej niż szkoła); 1.995 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 21,5% absolwentów ogółem;
- w 2015 r. – dla I pomiaru – 4.078 posiadało zatrudnienie, tj. 34,9% absolwentów ogółem; 3.591 kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego szczebla lub innej niż szkoła, tj. 30,7% absolwentów ogółem; 7.669 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 64% absolwentów ogółem; 2.341 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 20% absolwentów ogółem;
- dla II pomiaru¹⁷ – liczba absolwentów, z którymi nawiązano kontakt zmniejszyła się o 1.143 osoby, tj. o 13,4% w stosunku do I pomiaru; 4.278 absolwentów posiadało zatrudnienie, tj. 36,6% absolwentów ogółem; 2.740 absolwentów kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego stopnia lub innej niż szkoła, tj. 23,4% absolwentów ogółem; 7.018 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 60% absolwentów ogółem; 1.278 absolwentów nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 10,9% absolwentów ogółem;
- w 2016 r. – dla I pomiaru¹⁸ – 4.139 absolwentów posiadało zatrudnienie, tj. 35,7% absolwentów ogółem; 3.624 kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego szczebla lub innej niż szkoła, tj. 31,2% absolwentów ogółem; 7.763 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 67% absolwentów ogółem; 1.589 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 13,7% absolwentów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 1287-1303)

Z ustaleń kontroli wynika, że metodologia pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP jest nieprecyzyjna, nie oddająca stanu faktycznego. Wyliczone powyżej wartości procentowe wynikające z *Raportu z analizy losów absolwentów*, jak i uzyskane wyniki mogą wprowadzać potencjalnego odbiorcę w błąd.

Wynika to z tego, że za punkt odniesienia do wyliczenia efektywności KG OHP przyjęła kolumnę *Liczba absolwentów razem*, pomimo iż dane dotyczące efektywności odnoszą się głównie do *Liczby absolwentów z którymi nawiązano kontakt*¹⁹ oraz w niewielkim stopniu oparte są o informacje o losie absolwentów przez osoby upoważnione (metodologia zbierania danych i wytyczne KG OHP dopuszczają możliwość przekazywania informacji o losie absolwentów przez osoby upoważnione, co oznacza że absolwent, o którym powzięto informację od osób upoważnionych zostanie uwzględniony w *Raporcie z analizy losów absolwentów*, lecz nie zostanie wykazany jako absolwent, z którym nawiązano

¹⁷ III pomiar zostanie przeprowadzony pod koniec I półrocza, natomiast wyniki zostaną przekazane do KG OHP w sprawozdaniu na koniec 2017 r.

¹⁸ II pomiar zostanie przeprowadzony pod koniec I półrocza 2017 r., natomiast wyniki zostaną przekazane do KG OHP w sprawozdaniu na koniec 2017 r.

¹⁹ W wytycznych do wypełnienia załącznika do części opisowej druk 27 *Raport z analizy losów absolwentów OHP* część statystyczna pkt 2 jako liczbę absolwentów, z którymi nawiązano kontakt wskazano tych, od których po ukończeniu cyklu kształcenia oraz pobytu w jednostce opiekuńczo-wychowawczej OHP pozyskano dane w formie ankiety papierowej, ankiety on-line, ankiety telefonicznej, wywiadu bezpośredniego lub od osoby, którą absolwent wskazał i tym samym upoważnił w *Formularzu kontaktowym OHP* do udzielania informacji o swojej sytuacji.

kontakt). W konsekwencji, otrzymujemy bardzo rozbieżny wynik efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP. Np. w 2014 r. spośród 9.259 absolwentów, kontakt nawiązano z 6.022, a zatrudnienie po I pomiarze posiadało 2.780 z nich. Jak wynika z obliczeń KG OHP, 30% absolwentów posiadało zatrudnienie, podczas gdy faktycznie wynik mieści się w przedziale od 30% do 46,2% i jak wynika z ustaleń kontroli równolegle przeprowadzonych w hufcach pracy ta druga wielkość jest zbliżona do stanu faktycznego. Przypadki uzyskiwania informacji o losie absolwentów przez osoby upoważnione są bowiem sporadyczne.

Także inne wyliczenia procentowe mijają się ze stanem faktycznym. Np. dane liczbowe wykazywane w raportach - w pozycji „absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie” wykazywano łączną liczbę absolwentów z pozycji „absolwenci kontynuujący naukę” i „absolwenci posiadający zatrudnienie”. Z przywołanego powyżej raportu z analizy losów absolwentów za 2014 r. wynika że 6.145 z nich kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 66% absolwentów ogółem (suma absolwentów posiadających zatrudnienie oraz kontynuujących naukę w formie wyższego szczebla lub innej niż szkoła). Tymczasem umieszczenie absolwenta w kolumnach *Posiadający zatrudnienie* oraz *Kontynuujący naukę w formie wyższego stopnia lub innej niż szkoła (np. szkolenie)*, powoduje że istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo wykazania absolwenta nawet trzykrotnie²⁰. W konsekwencji, biorąc pod uwagę opisaną w akapicie powyżej metodologię²¹ zbierania informacji o losach absolwentów, wynik mieści się w przedziale od 66 do 102%, co oznacza że liczba absolwentów, która uczy się oraz pracuje jest większa od liczby absolwentów ogółem. Zdaniem NIK, wprowadzenie pozycji „absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie” wymagało wykazania tych absolwentów, którzy mając zatrudnienie jednocześnie podnoszą swoje kwalifikacje, tj. wielkości tych nie należy sumować.

(dowód: akta kontroli str. 1282-1463)

Kwestię różnic liczbowych stwierdzonych w trakcie kontroli w *Raporcie z analizy losów absolwentów*, KG OHP uzasadniała metodami pozyskiwania danych i tym, że nie powinno się sumować niektórych danych, ze względu na to, że nie spełniają wymogów statystycznej porównywalności, a ze względu na aktywność absolwenta nie może być on zaliczony tylko do jednej kategorii aktywności. Zdaniem NIK, przyjęta przez KG OHP metodologia zbierania danych przekazuje niewłaściwy obraz oddziaływania. W wytycznych do wypełnienia załącznika do części opisowej druk 27 *Raport z analizy losów absolwentów OHP* część statystyczna pkt 2 jako liczbę absolwentów, z którymi nawiązano kontakt wskazano tych, od których po ukończeniu cyklu kształcenia oraz pobytu w jednostce opiekuńczo-wychowawczej OHP pozyskano dane w formie ankiety papierowej, ankiety on-line, ankiety telefonicznej, wywiadu bezpośredniego lub od osoby, którą absolwent wskazał i tym samym upoważnił w *Formularzu kontaktowym OHP* do udzielania informacji o swojej sytuacji. Prowadzenie badań losów absolwentów OHP w powyższy sposób jest nie tylko pracochłonne, ale również nie pozwala rzetelnie ocenić efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych. W zbiorczych raportach z analizy losów absolwentów oraz w częściach opisowych brak było informacji dotyczących zatrudnienia absolwenta w wyuczonym zawodzie. W ocenie NIK uniemożliwia to dokonania weryfikacji czy kształcenie odbywa się w zawodach dających większe szanse na znalezienie pracy absolwentom OHP i tym samym dostosowania oferty OHP do potrzeb rynku pracy. Również wskazania płynące z analizy statystycznej, że w większości przypadków absolwenci pracują w wyuczonych zawodach często w zakładach pracy, w których odbywali przygotowanie zawodowe nie znajduje potwierdzenia w dokumentach, tym bardziej, że KG OHP nie prowadzi statystyki w zakresie liczby młodocianych zatrudnionych u pracodawców, po zakończeniu nauki zawodu.

²⁰ Absolwent, który posiada zatrudnienie, ale równocześnie ukończył kilkumiesięczny kurs obsługi komputera będzie ujęty zarówno w kolumnie „Absolwenci posiadający zatrudnienie” jak i w kolumnie „Absolwenci kontynuujący naukę w formie innej niż szkoła”. Absolwent może również podjąć

²¹ W dokumentach stanowiących instrukcje wypełniania *Raporu z analizy losów absolwentów* wskazano, że istnieje możliwość występowania absolwentów w kilkukrotnej roli, co oznacza, że łączna liczba absolwentów nie zawsze jest sumą matematyczną poszczególnych pól tabeli w zakresie informacji.

5. Realizację zadań przez jednostki nadzorowane przez KG OHP dokumentowano m.in. poprzez sporządzanie 29 różnego rodzaju sprawozdań i ocen z ich realizacji²². Pozyskiwane informacje były gromadzone i analizowane zgodnie z właściwościami w poszczególnych biurach i Zespołach KG OHP. Uzyskane w procesie sprawozdawczym dane wykorzystywano do określenia mierników w układzie zadaniowym, nadzoru nad realizowanymi działaniami, kadrą OHP i posiadanym majątkiem. Sprawozdawczość ta była wykorzystywana dla potrzeb zewnętrznych²³ oraz wewnętrznych OHP.

Zarządzenie Komendanta Głównego OHP z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie sprawozdawczości²⁴ do chwili zakończenia kontroli nie było aktualizowane, pomimo tego, że *Instrukcja o zasadach sprawozdawczości w OHP* (stanowiąca załącznik do zarządzenia), zdezaktualizowała się.

W trakcie kontroli badaniem objęto *Informację z realizacji zadań w ramach pracy opiekuńczo-wychowawczej* (Druk nr 27). Druk nr 27 określony zarządzeniem w sprawie sprawozdawczości obejmował jedynie część statystyczną. Natomiast za IV kwartał każdego roku druk ten przesyłany był wraz z załącznikiem do części statystycznej. Załącznika tego nie określono zarządzeniem ani go też nim nie wprowadzono, a wytyczne do wypełnienia druku-27 części opisowej opracowywane były dla każdego roku oddzielnie i przesyłane do jednostek. Zgodnie z przywołaną wyżej instrukcją, wszelkie zmiany we wzorach poszczególnych sprawozdań i informacji wewnętrznych oraz doraźne wprowadzanie jednorazowych sprawozdań i informacji mogły być dokonywane wyłącznie po akceptacji Dyrektora Biura Planowania, Organizacji i Rozwoju KG OHP. Należy zauważyć, że już w obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. *Tymczasowym Regulaminie organizacyjnym Komendy Głównej OHP*, nie funkcjonowało Biuro Planowania, Organizacji i Rozwoju. Biuro takie również nie funkcjonuje w obowiązującym od 27 października 2016 r. Regulaminie organizacyjnym KG OHP. Druki sprawozdawcze po modyfikacji wprowadzono do użytku każdorazowo przy piśmie podpisywanym przez Komendanta Głównego OHP kierowanym do kierowników jednostek organizacyjnych OHP.

W latach 2014-2016 wielokrotnie analizowano sprawozdawczość funkcjonującą w OHP, czego konsekwencją były nowelizacje, aktualizacje, modyfikacje, likwidacje oraz wprowadzanie nowych druków statystycznych. Zmian dokonywano na wniosek oraz w oparciu o konsultacje prowadzone z dyrektorami lub kierownikami komórek organizacyjnych KG OHP. Wyżej przywołane zarządzenie dawało możliwość kierownikom jednostek organizacyjnych OHP zgłaszania do KG OHP uwag i wniosków zmierzających do usprawnienia systemu sprawozdawczości.

6. W latach 2014-2016 najwięcej uczestników OHP kształciło odpowiednio m.in. w zawodach: kucharz (5.357; 6.005 i 5.879); mechanik pojazdów samochodowych (5.609; 5.616 i 5.754); sprzedawca (4.178; 4.633 i 4.554); fryzjer (3.987; 3.857 i 4.045); murarz (1.826; 1.609 i 1.528); monter zabudowy i robót wykończeniowych (1.615; 1.615 i 1.729); stolarz (1.696; 1.634 i 1.585); cukiernik (1.554; 1.565 i 1.599).

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy²⁵ oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych, dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP powinien odbywać się m.in. z uwzględnieniem szans na uzyskanie zatrudnienia po zakończeniu kształcenia. Powyższy przepis znalazł odzwierciedlenie w corocznie opracowanych przez Komendę Główną wytycznych dotyczących rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych OHP o charakterze opiekuńczo-wychowawczym²⁶. Zgodnie z tymi wytycznymi uczestnicy OHP

²² "Instrukcję o zasadach sprawozdawczości w Ochotniczych Hufcach Pracy" określał załącznik do zarządzenia Komendanta Głównego OHP Nr 18/POR z 9 czerwca 2003 r. Załącznik Nr 2 do wymienionej instrukcji określał druki sprawozdawcze (w ilości 28) oraz okres ich składania w systemie: miesięcznym (2 druki), kwartalnym (15 druków), półrocznym (5) i rocznym (6).

²³ Główny Urząd Statystyczny, Urząd Skarbowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ministerstwa, samorządy.

²⁴ Nr 18/POR.

²⁵ Dz.U. 2004 nr 262 poz. 2604.

²⁶ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 11/BEO z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP na rok szkolny 2014/2015,

powinni być szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na lokalnych rynkach pracy, a wykazy tych zawodów powinny być na bieżąco aktualizowane, na podstawie danych statystycznych i informacji z urzędów pracy.

Z ustaleń kontroli wynika, iż jednostki opiekuńczo-wychowawcze organizowały kształcenie głównie w zawodach, do których placówki podległe organom prowadzącym szkoły, o określonym profilu kształcenia, były przygotowane, co w zasadzie uniemożliwiało dostosowanie oferty kształcenia do zawodów deficytowych, na które występowało największe zapotrzebowanie rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1268-1269; 1460-1463; 1487-1493)

Z analizy danych przeprowadzonej w trakcie kontroli dla sześciu województw²⁷, dotyczącej zawodów²⁸, w których przeprowadzano w OHP naukę, przyuczenie zawodowe oraz szkolenia, wynika, że:

- w roku szkolnym 2013/2014 do szkoleń/kształcenia zrekrutowano ogółem 6.061, w tym w zawodach nadwyżkowych²⁹ łącznie 5.367 uczestników, w zawodach zrównoważonych³⁰ 3 uczestników, a w zawodach deficytowych³¹ 691 uczestników. W sumie osoby zrekrutowane do szkoleń/kształcenia w zawodach deficytowych i zrównoważonych stanowiły 11,5 % osób zrekrutowanych;
- w roku szkolnym 2014/2015 do szkoleń/kształcenia zrekrutowano ogółem 5.059 osób, w tym w zawodach nadwyżkowych³² 4.328, w zrównoważonych³³ 286, a w deficytowych³⁴ 445 osób. Łącznie osoby zrekrutowane w zawodach deficytowych oraz zrównoważonych stanowiły 14,4 % osób zrekrutowanych;
- w roku szkolnym 2015/2016³⁵ rekrutacje objęły 5.557 osób, w tym 5.551 zrekrutowano do zawodów, które można określić jako nadwyżkowe³⁶ oraz 6 do zawodów deficytowych³⁷ (co stanowi 0,1% osób zrekrutowanych);
- w roku szkolnym 2016/2017 rekrutacją objęto 5.389, w tym 5.210 w zawodach, które należy uznać za nadwyżkowe³⁸, 26 osób w zawodach zrównoważonych³⁹ oraz 146 w zawodach deficytowych⁴⁰. Łącznie osoby zrekrutowane w zawodach deficytowych i zrównoważonych stanowią 3,2 % ogółu osób zrekrutowanych. Ponadto w 2016 r.

Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 17/BEO z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP na rok szkolny 2015/2016, Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2016/2017.

²⁷ Dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie oraz zachodniopomorskie.

²⁸ Porównano je z danymi umieszczonymi w serwisie mz.praca.gov.pl za lata 2013-2016, podczas której pod uwagę wzięto wskaźnik intensywności deficytu/nadwyżki zawodów z sześciu województw objętych kontrolą (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie oraz zachodniopomorskie), odrębnie dla każdego z nich.

²⁹ M.in.: kucharz, mechanik pojazdów samochodowych, sprzedawca, fryzjer, ślusarz.

³⁰ Rzeźnik-wędliniarz, pracownik pomocniczy obsługi hotelowej.

³¹ M.in.: monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, murarz-tylnik, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych, ogrodnik, elektryk.

³² M.in.: kucharz, mechanik pojazdów samochodowych, sprzedawca, fryzjer, stolarz.

³³ M.in.: murarz-tylnik, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (woj.: dolnośląskie, małopolskie, zachodniopomorskie), elektryk (woj. mazowieckie), lakiernik, monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (woj. warmińsko-mazurskie).

³⁴ Monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (woj.: dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie), murarz-tylnik, elektryk (woj.: dolnośląskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie), wędliniarz, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (woj. podkarpackie).

³⁵ Po zmianie metodologii (nowa obowiązuje od roku 2016, obejmując statystyki za rok 2015) zmienił się zakres publikowanych danych – nie wszystkie zawody dostały znacznik, który umożliwia zidentyfikowanie, w której grupie się znajduje (tj. max nadwyżkowy, nadwyżkowy, zrównoważony, deficytowy, max deficytowy), w związku z powyższym do celów kontroli przyjęto uproszczony miernik intensywności nadwyżki/deficytu – M.

³⁶ M.in. kucharz, mechanik pojazdów samochodowych, fryzjer, sprzedawca, stolarz.

³⁷ Operator urządzeń przemysłu szklarskiego, operator urządzeń przemysłu ceramicznego, operator maszyn i urządzeń metalurgicznych.

³⁸ M.in. kucharz, mechanik pojazdów samochodowych, fryzjer, sprzedawca, stolarz.

³⁹ monter mechatroniki, elektryk, monter sieci i urządzeń telekomunikacyjnych.

⁴⁰ M.in.: monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, murarz-tylnik, elektryk, lakiernik, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych.

w województwie małopolskim zrekrutowano 7 osób do nauki w zasadniczej szkole zawodowej, w zawodzie „jeździec”. Na uwagę zasługuje fakt, iż zawód ten nie znajduje się w raporcie z monitoringu zawodów za rok 2016 w województwie małopolskim.

W całym analizowanym okresie, w sześciu województwach objętych kontrolą, zrekrutowano łącznie 22.066 uczestników OHP, w tym 20.456, tj. 92,7% w zawodach, które należy uznać za nadwyżkowe, 315, tj. 1,4% w zawodach zrównoważonych oraz 1.288, tj. 5,8% w zawodach deficytowych⁴¹.

Z powyższej analizy wynika, że oferta edukacyjna OHP w ramach nauki/przyuczenia zawodowego prowadzona była głównie w zawodach nadwyżkowych. Potwierdzeniem tego było również zestawienie danych z ogólnopolskiego krajowego raportu rocznego z monitoringu zawodów za 2016 r.⁴² z danymi zawartymi w katalogu zawodów obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 roku w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.⁴³ W rankingu „monitoring zawodów za rok 2016” znalazło się w sumie 207 zawodów wymienionych również w przedmiotowym rozporządzeniu, z czego 179 można uznać za zawody nadwyżkowe, 5 zaliczyć do grupy zawodów zrównoważonych, a 22 do zawodów deficytowych.⁴⁴

(dowód: akta kontroli str. 1464-1468; 1479-1480)

Zastępca Komendanta Głównego OHP na okoliczność przedstawionych danych wskazała, że po zakończeniu kształcenia corocznie około 35% absolwentów znajduje zatrudnienie, a przyjęta metodologia określania zawodów nadwyżkowych i deficytowych ma charakter czysto statystyczny i opiera się na przeliczeniu danych będących w posiadaniu urzędów pracy i ich uśrednianiu. Publikowane wykazy zawodów deficytowych i nadwyżkowych według Zastępcy Komendanta Głównego OHP mogą być wykorzystywane jako jedno z narzędzi analizowania rynku pracy, a nie powinny stanowić podstawy do formułowania generalnych wniosków.

Nie kwestionując faktu, iż wskazane publikacje stanowią jedno z uwarunkowań do analizy rynku pracy, to jednak brak określonych danych uniemożliwia określenie w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP jest dostosowana do oczekiwań rynku pracy. Ponadto, o ile metodologia określania zawodów nadwyżkowych i deficytowych ma faktycznie charakter czysto statystyczny, tak jak podano w wyjaśnieniach, to formułowanie przez Komendanta Głównego w wytycznych dotyczących rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych OHP zaleceń, że priorytetem jest rekrutacja w zawodach deficytowych wydaje się w ocenie NIK niezasadne. W takiej sytuacji należałoby rozważyć przyjęcie innych założeń, możliwych do realizacji, tak aby sprawnie reagować na zachodzące zmiany na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1464-1468; 1479-1480)

7. Na liście zawodów, w których OHP przeprowadzało w latach 2013-2016 rekrutację, wśród 614 rekrutacji w sześciu województwach objętych kontrolą, znalazły się 23 pozycje (przyjęto 279 osób, co stanowi blisko 1,3% ogółu zrekrutowanych) z zawodami nie ujętymi w dziennikach urzędowych województw wykazach zawodów, w których może być

⁴¹ Najszerza rekrutacja, w latach objętych analizą, obejmowała zawody uznane za nadwyżkowe, tj.: kucharz (4.135 osób), mechanik pojazdów samochodowych (3.596 osób), fryzjer (2.855 osób), sprzedawca (2.602 osoby), stolarz (1.048 osób) czy cukiernik (1.003 osoby). Osoby zrekrutowane do kształcenia/szkolenia w sześciu powyżej przytoczonych zawodach stanowiły 69% ogółu osób zrekrutowanych w województwach objętych kontrolą. Wśród zawodów deficytowych, w których prowadzona była rekrutacja w kontrolowanym okresie sześć najczęściej występujących to: monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (463 osoby), murarz-tylnik (377 osób), elektryk (110 osób), lakiernik (45 osób), monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (40 osób) oraz wędliniarz (34 osoby). Wśród zawodów zrównoważonych były m.in.: murarz-tylnik (127 osób), monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (67 osób) oraz elektryk (43 osoby).

⁴² <http://mz.praca.gov.pl/Puls2/MZ/lista/wyswietl.do?id=MZ0020>.

⁴³ Dz.U. 2016 poz. 2094. Zastąpiło 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.).

⁴⁴ Do celów kontroli przyjęto uproszczony miernik (M) intensywności nadwyżki/deficytu: $M = O/B$, gdzie O – „Średniomiesięczna liczba ofert pracy w danej gr. zawodów”, B – „Średniomiesięczna liczba bezrobotnych w danej gr. zawodów”, przy zastosowaniu miernika M, zawód nadwyżkowy występuje gdy $M \leq 0,9$, zrównoważony jeśli $M = (0,9; 1,1)$, natomiast deficytowy gdy $M \geq 1,1$.

dokonywana refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Były to:

- operator urządzeń przemysłu ceramicznego (woj. dolnośląskie, rekrutacja 2013/2014 oraz 2014/2015);
- operator urządzeń przemysłu szklarskiego (woj. dolnośląskie, rekrutacja 2014/2015, 2015/2016 oraz 2016/2017);
- monter mechatronik (woj. dolnośląskie, rekrutacja 2015/2016);
- monter sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych (woj. dolnośląskie, rekrutacja 2015/2016 oraz woj. warmińsko-mazurskie, rekrutacja 2016/2017);
- jeździec (woj. małopolskie, rekrutacja 2016/2017);
- monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (woj. podkarpackie, rekrutacja 2013/2014 oraz 2014/2015);
- monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (woj. podkarpackie, rekrutacja 2013/2014);
- murarz-tylnik (woj. podkarpackie, rekrutacja 2013/2014);
- wędliniarz (woj. podkarpackie, rekrutacja 2013/2014 oraz 2014/2015);
- operator maszyn i urządzeń metalurgicznych (woj. warmińsko-mazurskie, rekrutacja 2013/2014 oraz 2015/2016);
- rolnik (woj. zachodniopomorskie, rekrutacja 2014/2015).

(dowód: akta kontroli str. 1464-1468)

Realizując wniosek pokontrolny zawarty w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 17 września 2012 r. w zakresie zwiększenia nadzoru nad ofertą zawodów, w których kształcą się uczestnicy OHP w jednostkach nadzorowanych z uwzględnieniem szans na znalezienie zatrudnienia po ukończeniu nauki, Komendant Główny OHP poinformował, że w latach 2013-2016 w pięciu zawodach zaprzestano kształcenia uczestników OHP m.in. w zawodzie ogrodnik. W trakcie kontroli stwierdzono, że w przekazanym przez KG OHP wykazie zawodów, w których przeprowadzano w latach 2013-2016 naukę, przyuczenie, szkolenia, w 2016 r. do nauki ww. zawodu zrekrutowane zostały 32 osoby w trzech komendach wojewódzkich OHP⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1265; 1464-1468)

8. Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych, dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP powinien odbywać się z uwzględnieniem wieku, wykształcenia, cech psychofizycznych i zainteresowań uczestników OHP.

Komendant Główny OHP na każdy kolejny rok szkolny wydawał w maju zarządzenia⁴⁶ w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP, do których załącznikiem były *Wytyczne Rekrutacja młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy*. W trakcie przeprowadzanych równolegle kontroli jednostek podległych⁴⁷ stwierdzono przypadki rozpoczynania akcji rekrutacyjnej jeszcze przed wydawaniem zarządzeń Komendanta Głównego. Np. Mazowiecki Komendant Wojewódzki OHP wydawał zarządzenia w sprawie prowadzenia akcji rekrutacyjnej w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP już z początkiem marca⁴⁸ oraz w kwietniu zarządzenia⁴⁹ w sprawie powołania Wojewódzkiej Komisji Rekrutacyjnej. Z kolei Komendanci Hufców wydawali zarządzenia dotyczące powołania Komisji Rekrutacyjnych w celu przeprowadzenia i przygotowania naboru młodzieży do HP na dany rok szkolny na przełomie marca-kwietnia⁵⁰, a więc ponad miesiąc

⁴⁵ Dolnośląska, Warmińsko-mazurska i Zachodniopomorska.

⁴⁶ Nr 11BEO z dnia 16 maja 2014 r., nr 17/BEO z dnia 7 maja 2015 r. i nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.

⁴⁷ Mazowiecka Komenda Wojewódzka OHP, HP 7-26, HP 7-36.

⁴⁸ Nr 3 z dnia 3 marca 2014 r., nr 1 z dnia 11 lutego 2015 r. oraz nr 3 z dnia 14 marca 2016 r.

⁴⁹ Nr 5 z dnia 15 kwietnia 2014 r., nr 5 z dnia 17 kwietnia 2015 r., nr 4 z dnia 1 kwietnia 2016 r.

⁵⁰ Zarządzenie nr 1 Komendanta 7-26 HP na rok szkolny 2014/15 komisja powołana z dniem 1 kwietnia 2014 r., na rok szkolny 2015/16 z dniem 1 kwietnia 2015 r., na rok szkolny 2016/2017 z dniem 23 marca 2016 r.;

wcześniej od wprowadzenia w życie wytycznych Komendanta Głównego. W konsekwencji wydawanie przez Komendanta Głównego wytycznych w zakresie rekrutacji dopiero w maju powoduje, że podległe jednostki realizują procedurę rekrutacji według własnych wytycznych i bez uwzględnienia wskazań Komendanta Głównego w tym zakresie, np. w skład komisji rekrutacyjnej Hufca Pracy w Wołominie wchodził wychowawca i pedagog oraz: przedstawiciel Rady Miejskiej w Wołominie w 2013 r., przewodniczący Młodzieżowej Rady Miasta Wołomina w 2014 r. i radny Gminy Wołomin w 2015 i w 2016 r., co było zgodne z zarządzeniami Komendanta Wojewódzkiego, a niezgodne z później wydawanymi zarządzeniami i wytycznymi Komendanta Głównego, który wskazywał na konieczność udziału w komisjach doradcy zawodowego.

Zgodnie z wytycznymi rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2014/2015, w skład komisji rekrutacyjnej mogli wejść pracownicy pedagogiczni jednostki: kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog oraz przedstawiciel jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby zaproszone do udziału w Komisji przez kierownika jednostki. Zgodnie z wytycznymi Rekrutacji młodzieży (...) na rok szkolny 2015/2016 (rozdział IV, pkt 2) w skład komisji rekrutacyjnej wchodził pracownicy pedagogiczni jednostki (kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog), a także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i inne osoby zaproszone do udziału przez kierownika jednostki. Wytyczne na rok szkolny 2014/2015 oraz 2015/2016 określały skład komisji kwalifikującej młodzież wyłącznie do jednostek z zakwaterowaniem.

Zgodnie ze stanowiskiem KG OHP skład komisji rekrutacyjnych nie mógł pozostawać dowolny, w tytułach rozdziału IV, w brzmieniu „Kwalifikowanie młodzieży do jednostek z zakwaterowaniem”⁵¹ oraz „Warunki zakwalifikowania uczestników do jednostek z zakwaterowaniem”⁵² brak było sformułowania, że wytyczne te dotyczyły również naboru do jednostek dla uczestników dochodzących.

(dowód: akta kontroli str. 1498-1499)

Zgodnie z wytycznymi Rekrutacji młodzieży (...) na rok szkolny 2016/2017 (rozdział V, pkt 3.) w skład komisji rekrutacyjnej właściwej jednostki opiekuńczo-wychowawczej wchodził pracownicy jednostki OHP⁵³ oraz inne osoby zaproszone przez kierownika jednostki do udziału w pracach komisji, w tym np. przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego. W pracach komisji powinien uczestniczyć pracownik jednostki rynku pracy (pośrednik pracy, doradca zawodowy, specjalista ds. rozwoju zawodowego, doradca EURES, dyrektor CEiPM). Z przedstawionych do kontroli dokumentów dotyczących udziału przedstawiciela rynku pracy w komisjach rekrutacyjnych WK/CKiW⁵⁴, stwierdzono, że w komisjach rekrutacyjnych CKiW Gołdap oraz CKiW Pleszew⁵⁵ nie uczestniczył pracownik jednostki rynku pracy.

Brak doradcy zawodowego w składzie komisji rekrutacyjnej KG OHP uzasadniała tym, że doradca zawodowy nie był wymieniony w treści wytycznych dotyczących składu komisji rekrutacyjnej. Tym samym WK i CKiW nie były zobligowane obowiązkiem powoływania tej osoby na członka komisji. KG OHP nie dokonywała oceny przekazanej przez WK i CKiW sprawozdawczości pod kątem obecności doradcy zawodowego w składach lub pracach komisji. W *Wytycznych rekrutacji młodzieży (...)*⁵⁶ na dany rok szkolny określone zostały zadania pracowników OHP realizujących rekrutację, w tym doradcy zawodowego, do którego należało badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży oraz udział w pracach komisji/w posiedzeniach i pracach.

Zarządzenie nr 1 Komendanta Hufca 7-36 z dnia 26 marca 2013 r. na rok szkolny 2013/2014, z dnia 28 marca 2014 r. na rok szkolny 2014/2015, z dnia 20 marca 2015 r. na rok szkolny 2015/2016 i z dnia 29 marca 2016 r. na rok szkolny 2016/2017.

⁵¹ Wytyczne na rok szkolny 2014/2015.

⁵² Wytyczne na rok szkolny 2015/2016.

⁵³ Kierownik jednostki, kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog, pracownik jednostki rynku pracy.

⁵⁴ Wykaz „Udział przedstawiciela rynku pracy w komisjach rekrutacyjnych WK/CKiW” stanowiący załącznik do pisma KG OHP z dnia 05.07.2017 r.

⁵⁵ Również wystąpienie pokontrolne z dnia 8 marca 2017 r. nr KPS.411.005.001.2016.

⁵⁶ Rok szkolny 2014/2015 – rozdział I, podrozdział V, na rok szkolny 2015/2016 – rozdział V, na rok szkolny 2016/2017 – rozdział VI, pkt 3 ppkt 5.

(dowód: akta kontroli str. 1471-1476; 1494-1501)

W wyjaśnieniach podano, że jeśli kandydat lub uczestnik OHP wyraża wolę nauki w określonym zawodzie, to doradca zawodowy nie stosuje przymusu objęcia go kształceniem w innym zawodzie. W opinii NIK, brak wymienienia - wprost - doradcy zawodowego w zamkniętym katalogu członków komisji rekrutacyjnych przy jednoczesnym określeniu jego zadań jako osoby realizującej rekrutację sprawia, że zapisy wytycznych są nieprecyzyjne i nie wskazują jednoznacznego sposobu postępowania, podczas powoływania komisji rekrutacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1473-1474)

W 11⁵⁷ (z 23) sprawozdaniach⁵⁸ z przebiegu rekrutacji za rok 2014/2015 do hufców pracy oraz CKiW znalazły się wzmianki potwierdzające udział w pracach związanych z rekrutacją doradców zawodowych. Udział doradców zawodowych w rekrutacji na rok szkolny 2015/2016 odnotowano w 10 (z 23) sprawozdaniach⁵⁹, natomiast w naborze na rok szkolny 2016/2017 w 11 (z 23)⁶⁰. W pozostałych sprawozdaniach brak było informacji o udziale doradcy zawodowego w procesie rekrutacji, bądź widniała lakoniczna wzmianka, iż składy komisji rekrutacyjnych były zgodne z wytycznymi do organizacji rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP.

(dowód: akta kontroli str. 2447-2876)

9. W latach 2014-2016 wydatki ujęte w planie finansowym OHP w zakresie budżetu podstawowego wyniosły łącznie 678.338.816 zł. Wydatki zrealizowano na poziomie 672.694.118 zł, tj. 99,2% planu (2014 r. – 213.349.062 zł; 2015 r. – 224.291.238 zł; 2016 r. – 235.053.818 zł). Wykonanie wydatków w podziale na poszczególne grupy w tym okresie było następujące:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych - 1.324.265 zł, tj. 0,2% wydatków ogółem (2014 r. – 381.917 zł; 2015 r. – 367.779 zł; 2016 r. – 574.569 zł);
- wynagrodzenia osobowe pracowników⁶¹ - 349.566.401 zł, tj. 52% wydatków ogółem (2014 r. – 110.624.687 zł; 2015 r. – 114.514.873 zł; 2016 r. – 124.426.841 zł);
- dodatkowe wynagrodzenie roczne – 24.498.313 zł, tj. 3,6% wydatków ogółem (2014 r. – 8.091.859 zł; 2015 r. – 8.149.179 zł; 2016 r. – 8.257.275 zł);
- składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 71.517.310, tj. 10,6% wydatków ogółem (2014 r. – 22.561.942 zł; 2015 r. – 23.494.034 zł; 2016 r. – 25.461.334 zł);
- wydatki rzeczowe – 213.766.268 zł, tj. 31,8% wydatków ogółem (2014 r. – 67.600.024 zł; 2015 r. – 73.429.205 zł; 2016 r. – 72.737.039 zł) – przeznaczone zostały m.in. na zakwaterowanie i wyżywienie uczestników OHP; zakup materiałów do praktycznej nauki zawodu, zakup materiałów i wyposażenia, remonty, zakup pomocy dydaktycznych, utrzymanie obiektów, pomieszczeń, bazy lokalowej, maszyn i urządzeń;
- wydatki majątkowe – 12.021.561 zł, tj. 1,8% wydatków ogółem (2014 r. – 4.088.633; 2015 r. – 4.336.168; 2016 r. – 3.596.760 zł) – przeznaczone zostały m.in. na wymianę wyeksploatowanych urządzeń i doposażenie warsztatów szkoleniowych jednostek organizacyjnych OHP.

W podziale na jednostki organizacyjne średnio 76% wydatków ponosiły wojewódzkie komendy OHP, 14% - centra kształcenia i wychowania, 6% ośrodki szkolenia zawodowego i 5% KG OHP.

(dowód: akta kontroli str. 407-417; 498-505; 614-621; 1896-1903)

⁵⁷ WK OHP: Łódzka, Małopolska, Mazowiecka, Opolska, Podkarpacka, Podlaska, Świętokrzyska, Śląska, Wielkopolska; CKiW: Roskosz, Oleśnica.

⁵⁸ Sprawozdania z realizacji rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP w latach 2014/2015, 2015/2016 oraz 2016/2017.

⁵⁹ WK OHP: Lubelska, Łódzka, Małopolska, Mazowiecka, Opolska, Podkarpacka, Podlaska, Świętokrzyska, Wielkopolska; CKiW w Roskoszy.

⁶⁰ WK OHP: Dolnośląska, Warmińsko-Mazurska, Lubelska, Łódzka, Małopolska, Mazowiecka, Podkarpacka, Śląska, Świętokrzyska, Wielkopolska; CKiW w Roskoszy.

⁶¹ M.in. wypłata wynagrodzeń pracowników zatrudnionych do pracy z młodzieżą (wychowawcy, pedagodzy), pracowników administracyjnych, pracowników zatrudnionych przy świadczeniu usług z zakresu rynku pracy, pracowników zatrudnionych w ramach utrzymania rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”.

10. W latach 2014-2016 planowany stan zatrudnienia dla OHP ogółem wynosił 3.878 etatów na każdy rok, a dla zatrudnionych w OHP młodocianych pracowników 3.818 etatów na każdy rok. Stan zatrudnienia w jednostkach OHP (w etatach, średniorocznie) w okresie objętym kontrolą wynosił 3.429 etatów w 2014 r. (88,4% planu), w tym 1.199 etatów związanych z pracą z młodzieżą (34,9% ogółu zatrudnienia). Zatrudnienie młodocianych pracowników wynosiło 3.067 etatów. W 2015 r. zatrudnienie wynosiło 3.352 etatów (86,4% planu), w tym 1.214 etatów bezpośrednio związanych z pracą z młodzieżą (36,2% ogółu zatrudnienia). Zatrudnienie młodocianych pracowników wynosiło 2.937 etatów. W 2016 r. zatrudnienie wynosiło 3.379 etatów (87,1% planu), w tym 1.210 etatów bezpośrednio związanych z pracą z młodzieżą (35,8% ogółu zatrudnienia). Zatrudnienie młodocianych pracowników wynosiło 2.882 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 1882-1895; 1908-1929)

W 2016 r. średnioroczne zatrudnienie ogółem wzrosło o 43,8 etatu, tj. o 1,3% w stosunku do 2014 r., w tym o 11,2 etatów, tj. o 0,9% zwiększyła się w stosunku do 2014 r. liczba etatów bezpośrednio związanych z pracą z młodzieżą.

Komendant Główny OHP nie występował do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zwiększenie liczby etatów. Komendant Główny OHP decyzje o zmianie planu etatowego dla poszczególnych jednostek podejmował w ramach przyznanego limitu etatowego. Łącznie w latach 2014-2016 podjęto 49 decyzji o zmianach planu etatowego dotyczyło zwiększenia lub czasowego zwiększenia zatrudnienia. Zatrudnienie w poszczególnych jednostkach OHP zwiększono od 0,5 etatu⁶² do 9,3 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2252)

Wynagrodzenia osobowe pracowników stanowiły 52% wydatków ogółem ponoszonych przez OHP, a średnie miesięczne wynagrodzenie w OHP w latach 2014-2016 wynosiło odpowiednio: 2.745 zł, 2.777 zł i 3.033 zł. W podziale na poszczególne jednostki OHP średnie miesięczne wynagrodzenie w latach 2014-2016 wynosiło odpowiednio: 4.619 zł, 4.807 zł i 4.967 zł w KG OHP; 2.685 zł; 2.723 zł i 2.973 zł w KW OHP; 2.668 zł; 2.629 zł i 2.907 zł w CKiW; 2.979 zł; 3.110 zł i 3.448 zł w OSZ. Zasady wynagradzania kadry OHP określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych jednostkach państwowej sfery budżetowej⁶³. Plan finansowy dla OHP w zakresie wynagrodzeń pracowników realizujących zadania statutowe (kadra pedagogiczna, kadra rynku pracy) od 2009 r. pozostawał na niezmiennym poziomie. Dodatkowe środki jakie OHP otrzymywało w planie finansowym na wynagrodzenia były środkami celowymi związanymi wyłącznie z włączeniem w struktury OHP nowych jednostek. W 2016 r. w planie finansowym OHP przyznano środki w wysokości 5.834.000 zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia, co pozwoliło uruchomić podwyżki w wysokości 137 zł na jeden etat. Po analizie kwoty na wynagrodzenia, KG OHP podjął decyzję o uruchomieniu, kosztem likwidacji nagród rocznych, dodatkowych środków, co umożliwiło zwiększenie kwoty podwyżek średnio do 240 zł na jeden etat.

W okresie objętym kontrolą w jednostkach o charakterze opiekuńczo-wychowawczym OHP zatrudnionych było średniorocznie od 1.198,45 (2014 r.) do 1.209,62 (2016 r.) etatów pracowników sprawujących bezpośrednią opiekę nad młodzieżą oraz nadzorujących realizację zadań edukacyjnych. W latach 2014-2016 średnie miesięczne wynagrodzenie wybranej kadry związanej bezpośrednio z pracą z młodzieżą kształtowało się odpowiednio:

- komendant hufca – od 3.051 zł (Wielkopolska KW OHP) do 3.393 zł (Śląska WK OHP); od 2.983 zł (Podkarpacka KW OHP) do 3.490 zł (Lubuska KW OHP); od 3.142 (Podkarpacka KW OHP) do 3.702 zł (Świętokrzyska KW OHP);

⁶² CKiW w Oleśnicy (2014 r.), Opolska WK OHP (2014 r. i 2016 r.); Podlaska WK OHP (2016 r.); Pomorska WK OHP (2016 r.); Lubelska WK OHP (2016 r.).

⁶³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1326.

- psycholog⁶⁴ - od 425 zł⁶⁵ (Opolska WK OHP) do 2.325 zł⁶⁶ (CKiW Oleśnica); od 341 zł⁶⁷ (Opolska WK OHP) do 2.492 zł⁶⁸ (CKiW Oleśnica); od 1.215 zł (Małopolska KW OHP) do 2.540 zł⁶⁹ (CKiW Oleśnica);
- pedagog – od 1.634 zł (Dolnośląska KW OHP) do 3.018 zł (CKiW Pleszew); od 1.453 zł (Zachodniopomorska WK OHP) do 340 zł⁷⁰ (Kujawsko-Pomorska WK OHP); od 2.161 zł (Zachodniopomorska WK OHP) do 1.797 zł⁷¹ (CKiW Roskosz);
- starszy wychowawca – od 2.041 zł (CKiW Pleszew) do 3.024 zł (CKiW Oleśnica); od 1.885 zł (CKiW Pleszew) do 3.031 zł (CKiW Oleśnica); od 2.480 zł (CKiW Pleszew) do 3.424 zł (CKiW Roskosz);
- wychowawca – od 1.828 zł (Podlaska KW OHP) do 3.158 zł (Śląska KW OHP); od 1.748 zł (Opolska KW OHP) do 2.992 zł (CKiW Pleszew); od 2.058 zł (Opolska KW OHP) do 3.520 zł (Kujawsko-Pomorska KW OHP).

(dowód: akta kontroli str.1909-1929; 1972-1991; 2247-2252)

W latach objętych kontrolą, w poszczególnych jednostkach OHP wynagrodzenie pracowników na tych samych stanowiskach było bardzo zróżnicowane. W 2016 r. różnice w wynagrodzeniach np. wychowawcy, podobnie jak i kierownika internatu wynosiły ponad 1.400 zł, kierownika warsztatu ponad 600 zł. Wynagrodzenia pozostawały na niskim poziomie. Zamrożenie płac od 2009 r. i niski poziom wynagrodzeń, spowodował trudną sytuację kadry najniżej zarabiającej, co przyczyniało się do znacznej fluktuacji kadry wychowawczej i pedagogicznej. Np. w badanym okresie fluktuacja pracowników w Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie przedstawiała się następująco: w 2014 r. odeszło z pracy 52 pracowników (na 156 etatów), a zatrudniono 44 osoby, w 2015 r. odeszło z pracy 30 pracowników (na 157 etatów), a zatrudniono 31. Natomiast w 2016 r. odeszło z pracy 49 pracowników (na 157 etatów), a zatrudniono 40 osób. Według Wojewódzkiego Komendanta OHP poziom wynagrodzeń w WK OHP i jednostkach podległych nie zapewniał warunków do stabilnego i trwałego zatrudnienia i miał wpływ na fluktuację pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1459)

Komendant Główny OHP podał, że przyjęte i stosowane naliczenia etatowe w odniesieniu do uczestników są często na poziomie możliwości realizacji przypisanych instytucji zadań. Wynikają one z budżetowego zabezpieczenia środków na ten cel i nie pozwalają na szerszą poprawę sytuacji w tym zakresie poprzez zatrudnienie dodatkowych pracowników. Można założyć, że praca z młodzieżą o wskazanej tak dużej skali różnorodnych deficytów przy większej liczbie kadry wychowawczej pozwalałaby na realizację szerszego wsparcia, a tym samym osiągnięcia wyższych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 880-884, 1456-1457)

11. Na podstawie art. 12 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia OHP 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. Powyższy zapis oznacza, że refundacja nie jest świadczeniem obligatoryjnym, należnym wszystkim pracodawcom zatrudniającym młodocianych pracowników, ale świadczeniem fakultatywnym. Zasady realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników⁷² zostały określone w zarządzeniu⁷³ KG OHP w sprawie zasad realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników. Określono w nim jednostki realizujące zadania związane z refundacją wynagrodzeń, terminy składania i tryb rozpatrywania wniosków o zawarcie umowy, zasady zawierania umowy o refundację

⁶⁴ Zatrudnienie w Lubelskiej, Małopolskiej i Opolskiej KW OHP oraz CKiW Oleśnica, Pleszew i Dobieszków.

⁶⁵ W wymiarze 0,5 etatu.

⁶⁶ W wymiarze 0,75 etatu.

⁶⁷ W wymiarze 0,5 etatu.

⁶⁸ W wymiarze 0,75 etatu.

⁶⁹ W wymiarze 0,75 etatu.

⁷⁰ W wymiarze 0,10 etatu.

⁷¹ W wymiarze 0,5 etatu.

⁷² Zadanie zlecone ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁷³ Nr 12/BRP-ZR z dnia 25 lipca 2014 r.

z pracodawcami, zasady składania i rozpatrywania wniosków o przyznanie refundacji, termin wypłaty refundacyjnej oraz terminy składania zapotrzebowania na środki Funduszu Pracy.

W latach 2014-2016 na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników ze środków FP, KG OHP otrzymała łącznie 692.100 tys. zł, w tym 213.500 tys. zł w 2014 r., 230.600 tys. zł w 2015 r. i 248.000 tys. zł w 2016 r. Łączne wykonanie wydatków wynosiło 692.098 tys. zł – odpowiednio: 213.500 tys. zł; 230.600 tys. zł i 247.998 tys. zł. W 2016 r. wojewódzkie komendy OHP zaplanowały zbyt małą kwotę środków finansowych z FP, które należało wypłacić pracodawcom z tytułu zawartych umów. Po analizie wydatkowania w I półroczu 2016 r., KW OHP dokonały określenia kwoty niezbędnej do zabezpieczenia wypłat, co skutkowało zwiększeniem planu o 28.000 tys. zł⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1523-1542; 1569-1601)

Liczba pracodawców, którzy ubiegali się o refundację zmniejszyła się w 2015 r. o 2.881 pracodawców, tj. o 7,4% w stosunku do 2014 r., a w 2016 r. o 1.004 pracodawców, tj. o 2,8% w stosunku do 2015 r. (ogółem o 3.885, tj. o 10% w latach 2014-2016). W przypadku pracodawców zatrudniających uczestników OHP nastąpił niewielki wzrost w tej grupie. W 2015 r. liczba pracodawców zwiększyła się o 146, tj. o 3% w stosunku do 2014 r. W 2016 r. nastąpił spadek o 76 pracodawców, tj. o 1,5% w stosunku do 2015 r. (ogółem wzrosła o 68 pracodawców, tj. o 1,4% w 2016 r. w stosunku do 2014 r.). W kontrolowanym okresie, refundację otrzymało:

- w 2014 r. – 39.085 pracodawców, w tym 4.920 zatrudniających uczestników OHP (12,6% ogółu pracodawców) dla 128.193 młodocianych pracowników (117.545 nauka zawodu, 73.670 rzemieślnicza nauka zawodu, 10.648 przyuczenie do zawodu), w tym 15.261 (11,9% ogółu młodocianych pracowników) uczestników OHP;

- w 2015 r. – 36.204 pracodawców, w tym 5.066 zatrudniających uczestników OHP (14% ogółu pracodawców) dla 129.921 młodocianych pracowników (119.661 nauka zawodu, 77.061 rzemieślnicza nauka zawodu, 10.260 przyuczenie do zawodu), w tym 14.418 (11,1% ogółu młodocianych pracowników) uczestników OHP;

- w 2016 r. – 35.200 pracodawców, w tym 4.988 zatrudniających uczestników OHP (14,2% ogółu pracodawców) dla 128.036 młodocianych pracowników (118.287 nauka zawodu, 74.548 rzemieślnicza nauka zawodu, 9.749 przyuczenie do zawodu), w tym 14.122 (11% ogółu młodocianych pracowników) uczestników OHP.

(dowód: akta kontroli str. 884-885; 1255; 1535-1560)

12. Pracodawcy deklarują⁷⁵ zatrudnienie na podstawie umowy o pracę przez okres co najmniej sześciu miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego każdego młodocianego, którego dotyczy wnioski o zawarcie umowy. Przeprowadzone przez pracowników OHP kontrole i wizytacje wykazały, że tylko około 10% młodocianych kończących przygotowanie zawodowe u pracodawców kontynuowało u nich zatrudnienie przez okres około sześciu miesięcy. Jako powody takiego stanu KG OHP wskazała brak zainteresowania młodzieży podjęciem pracy, decyzje o kontynuacji nauki lub emigrację zarobkową. Komenda Główna OHP nie gromadzi informacji w zakresie rezygnacji młodocianych pracowników z przygotowania zawodowego oraz zatrudnienia przez sześć miesięcy u pracodawców po zakończeniu przygotowania zawodowego. Jak wynika z uzyskanych wyjaśnień, prowadzenie tego rodzaju statystyki, do której OHP nie było zobligowane przepisami prawa, byłoby dodatkowym obciążeniem dla kadry.

Komendant Główny OHP w wyjaśnieniach podał również, że celem refundacji była pomoc pracodawcy w przygotowaniu zawodowym młodocianego i stworzenie mu szansy na zdobycie kwalifikacji zawodowych, a nie otrzymanie zatrudnienia po zakończeniu nauki zawodu lub przyuczenia. Celem refundacji jest nie tylko pomoc pracodawcy

⁷⁴ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 sierpnia 2016 r. znak: DF-I.4021.34.3.2016.BJ.

⁷⁵ § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (Dz. U. poz. 865). Zastąpiło Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (Dz.U. Nr 77, poz. 518 ze zm.).

w przygotowaniu zawodowym młodocianego, ale również pomoc młodocianemu w uzyskaniu zatrudnienia. Wynika to wprost z § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom⁷⁶. Z ustaleń kontroli przeprowadzanych równolegle w centrach edukacji i pracy młodzieży wynika bowiem, że dla większości pracodawców zasadniczą motywacją nauki zawodu młodocianych mogło być pozyskanie subsydiowanych pracowników. Ponadto, jak wynika z analizy obecnie obowiązujących przepisów, zarówno pracodawcy jak i Ochotnicze Hufce Pracy nie mają w zakresie obowiązków informowania młodocianych pracowników o możliwości zawarcia umowy po zakończeniu praktycznej nauki zawodu⁷⁷, co zdaniem NIK może mieć wpływ na nierealizowanie składanych przez pracodawców deklaracji.

Przepisy § 5 ust. 5 pkt 10 rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zobowiązują pracodawcę do udostępniania dokumentów dotyczących ewidencji czasu pracy zatrudnionych pracowników oraz niezwłocznego informowania o wszystkich zmianach danych mających wpływ na realizację umowy. Z powyższego wynika, że pracodawca który zatrudnia młodocianego na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy oraz składa deklarację dalszego zatrudnienia młodocianego pracownika po zakończeniu przygotowania zawodowego na okres 6 miesięcy powinien poinformować OHP m.in. o przerwaniu nauki przez młodocianego. Jednak jak wynika z ustaleń kontroli niektórzy pracodawcy nie wywiązywali się z warunków umowy w tym zakresie, a OHP nie korzystały z możliwości ewentualnego egzekwowania tego typu informacji.

W § 3 pkt 1 wzoru umowy o refundację⁷⁸ sformułowano zapis odnoszący się do zastrzeżenia sobie prawa przez WK OHP do sprawdzenia dokumentacji pracodawcy w sprawach związanych z realizacją umowy. Pracownicy wojewódzkich komend przeprowadzili w badanym okresie łącznie 1.152 (2014 r. – 401, 2015 r. – 391, 2016 r. – 360) wizytacje u pracodawców. Zakres wizytacji obejmował m.in. sprawdzenie pod względem merytoryczno-formalnym wniosków o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom wraz z wymaganymi oświadczeniami złożonymi w wojewódzkiej komendzie OHP, sprawdzenie oryginałów dokumentów potwierdzających kwalifikacje instruktora praktycznej nauki zawodu oraz zaświadczeń lekarskich młodocianych pracowników dopuszczających do nauki zawodu i szkoleń BHP tych pracowników młodocianych, sprawdzenie przebiegu nauki zawodu oraz realizacji jednego z punktów umowy dotyczącego deklaracji zatrudnienia po zakończeniu nauki zawodu. W latach 2014-2016 wizytacjami objęto 1% pracodawców, z którymi zawarto umowy o refundację. Uzasadniano to zapisami wynikającymi z umowy o refundację⁷⁹, które zdaniem Komendanta Głównego OHP, nie stanowią podstawy prawnej do wystawienia polecenia kontroli w siedzibie pracodawcy. Komendant Główny OHP nie występował w okresie objętym kontrolą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zmianę przepisów w tym zakresie uznając, że dotychczasowe zapisy w rozporządzeniu zapewniały możliwość monitorowania wydatkowania publicznych środków zgodnie z przeznaczeniem.

⁷⁶ Poprzednio obowiązujące uregulowania wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 kwietnia 2007 r. były o wiele bardziej restrykcyjne. Pracodawca był zobowiązany zatrudnić młodocianego pracownika przez okres co najmniej 12 miesięcy.

⁷⁷ PHU „Alexgum”: Pracodawczyni nie zatrudniała pracowników na umowę o pracę po zakończeniu praktycznej nauki zawodu. Podczas kontroli w zakładzie, pracę świadczyli młodociani, w tym K.S. (...). Pracownik został poinformowany przez Zespół ds. Kontroli o możliwości zawarcia umowy o pracę po zakończeniu praktycznej nauki zawodu, o czym jak się okazało podczas rozmowy nie był wcześniej przez pracodawcę poinformowany o takiej możliwości” (druk nr 26 - Realizacja kontroli przeprowadzonych w Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komendzie OHP w Kielcach w IV kwartale 2016 r.).

⁷⁸ Załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

⁷⁹ „1. Wojewódzka Komenda OHP zastrzega sobie prawo sprawdzenia dokumentacji Pracodawcy w sprawach związanych z realizacją niniejszej umowy. 2. Pracodawca zobowiązuje się do udostępnienia dokumentów dotyczących ewidencji czasu pracy zatrudnionych pracowników. 3. Pracodawca zobowiązuje się do niezwłocznego informowania o wszystkich zmianach danych mających wpływ na realizację niniejszej umowy.”

Niezależnie od powyższego, Komendant Główny OHP zawarł z Głównym Inspektorem Pracy w dniu 8 czerwca 2005 r. porozumienie w sprawie zasad współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Ochotniczych Hufców Pracy w ramach, którego Strony zobowiązały się m.in. do przeprowadzania – na wniosek wojewódzkich komendantów OHP – kontroli pracodawców zatrudniających młodzież oraz wzajemnego przekazywania informacji i ocen dotyczących warunków pracy i stanu przestrzegania prawa pracy w zakładach pracy zatrudniających młodzież, ze szczególnym uwzględnieniem uczestników hufców pracy. W ramach tego porozumienia zostały zawarte kolejne porozumienia na poziomie lokalnym pomiędzy oddziałami Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP) i wojewódzkimi komendami OHP. Ochotnicze Hufce Pracy nie korzystały jednak z możliwości jakie dawało zawarcie porozumienia z PIP. W latach 2014-2016, na mocy zawartych porozumień, tylko jeden raz – Podkarpacka WK OHP zwróciła się do PIP o przeprowadzenie kontroli w zakresie warunków socjalnych młodzieży. W pozostałych WK OHP nie kierowano wniosków do PIP o skontrolowanie pracodawców.

Zdaniem NIK nie korzystanie przez OHP z powyższej możliwości ogranicza jakość sprawowanego nadzoru Komendanta Głównemu OHP nad środkami otrzymywanymi z FP. Natomiast o potrzebie zwiększonego nadzoru świadczyć mogą przeprowadzone w 2012 r. przez inspektorów pracy kontrole⁸⁰ przestrzegania przepisów prawa dotyczących zatrudniania młodocianych pracowników. Skala stwierdzonych w trakcie tych kontroli nieprawidłowości była duża i dotyczyła m.in. nieprowadzenia ewidencji czasu pracy przy pracach wzbronionych, a dozwolonych młodocianym w zakresie przygotowania zawodowego (40% pracodawców), braku wykazu prac wzbronionych (38%), nieprowadzenia ewidencji pracowników młodocianych oraz ewidencji czasu tych pracowników (28%) czy też dopuszczenia młodocianych do pracy bez szkolenia wstępnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (21%).

(dowód: akta kontroli str. 1215-1255; 1602-1604; 1722-1741)

W przyjętej *Wzorcowej Strukturze Organizacyjnej Wojewódzkich Komend (kategoria A, B i C)* oraz *Centrów Edukacji i Pracy Młodzieży*⁸¹ określono dla KW jeden etat dla samodzielnego stanowiska ds. refundacji, a dla CEiPM od jednego do dwóch etatów. W Karcie Oceny Merytorycznej z Realizacji Refundacji Wynagrodzeń Młodocianych⁸² zawarto takie wskaźniki realizacji zadań jak:

a/ wydatkowanie środków FP na realizację refundacji w 2016 roku w odniesieniu do przyznanego planu (max 20 pkt): 99,5% - 100% - 20 pkt; 99,4% - 98,5% – 15 pkt; 98,4% - 97,5% – 10 pkt; 97,4% - 96,5% – 5 pkt; 96,4% i mniej – 1 pkt.

b/ liczba umów przypadająca na 1 etat w WK OHP (max 7 pkt). Liczba umów na 1 etat (I grupa⁸³): 4.001 i więcej – 7 pkt; 4.000 – 3.001 – 5 pkt; 3.000 – 2.001 – 4 pkt; 2.000 – 1.001 – 3 pkt; 1.000 i mniej – 2 pkt.

c/ liczba młodocianych pracowników przypadająca na 1 etat w WK OHP (max 10 pkt). Liczba młodocianych na etat (I grupa): 6.501 i więcej – 10 pkt; 6.500 – 5.001 – 8 pkt; 5.500 – 4.001 – 6 pkt; 4.000 – 3.001 – 4 pkt; 3.000 – 2.001 – 2 pkt.

14. W 2016 średnioroczne koszty utrzymania stacjonarnych uczestników OHP wyniosły 13.774 zł i były wyższe o 18% w stosunku do 2014 r.⁸⁴, a dochodzących 2.377 zł i były niższe o 2,1% w stosunku do 2014 r.

W przypadku komend wojewódzkich średni koszt utrzymania uczestników stacjonarnych w 2016 r. wyniósł 11.941 zł i był wyższy o 9% w stosunku do 2014 r. Natomiast w przypadku centrum kształcenia i wychowania średni koszt utrzymania uczestników stacjonarnych w 2016 r. wyniósł 17.701 zł i był wyższy o 38,1% w stosunku do 2014 r.

⁸⁰ <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/23499/mlodociani.pdf>

⁸¹ Stanowiących załącznik do zarządzenia Komendanta Głównego OHP nr 26/BKG z dnia 30 grudnia 2014 r.

⁸² Zarządzenie Nr KG.ZK.021.6.2017 Komendanta Głównego OHP z dnia 7 lutego 2017 roku w sprawie oceny działalności jednostek OHP – wojewódzkich komend, centrów kształcenia i wychowania, ośrodków szkolenia zawodowego oraz rozliczenia sprawozdań finansowych tych jednostek za 2016 r.

⁸³ Plan powyżej 10 mln zł.

⁸⁴ W 2014 r. średnioroczny koszt stacjonarnego uczestnika OHP wyniósł 11.649 zł, a w 2015 r. – 11.535 zł.

Wysokość kosztów utrzymania uczestnika w poszczególnych KW oraz CKiW była zróżnicowana m.in. ze względu na liczbę uczestników, proporcje⁸⁵ uczestników OHP z zakwaterowaniem w stosunku do uczestników bez zakwaterowania, koszty związane z doposażeniem i poprawą warunków bytowych, specyfikę obiektu oraz na posiadanie własnych warsztatów szkoleniowych. W przypadku Lubuskiej KW wzrost kosztów utrzymania uczestników stacjonarnych w 2016 r. o 87%, spowodowany był włączeniem w jej struktury jednostki CKiW Wiechlice⁸⁶ oraz przejęciem obiektów po tej jednostce.

Wykonując zalecenia pokontrolne NIK⁸⁷ w zakresie niejednakowych metod obliczania średniorocznych kosztów utrzymania jednego uczestnika OHP w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, Komendant Główny OHP powołał *Zespół ds. opracowania algorytmu szacowania kosztów utrzymania jednego uczestnika OHP*⁸⁸. Do kosztów utrzymania uczestnika, według jednolitych zasad liczenia kosztów pobytu, nauki i utrzymania uczestnika OHP, zaliczono wyłącznie m.in. wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń, zasądzone renty, wynagrodzenia osobowe pracowników, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, zakupy materiałów i wyposażenia, zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, zakup energii, zakup usług remontowych, tylko w zakresie kosztów poniesionych bezpośrednio przez jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP. Do kosztów utrzymania uczestników OHP nie zostały ujęte tzw. koszty pośrednie⁸⁹, koszty dotyczące rynku pracy, jak również koszty działalności pomocniczej prowadzonej w jednostkach. Zasady wyliczania kosztów utrzymania uczestników zostały przekazane do wszystkich podległych jednostek OHP⁹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1259-1262; 1270-1281)

15. Komendant Główny OHP nadzorował podległe jednostki w zakresie wykonywania przez nie zadań m.in. poprzez kontrolę zarządczą, audyt, kontrolę wewnętrzną. W ramach nadzoru nad prawidłową działalnością jednostek OHP, odbywały się narady organizowane przez kierownictwo KG OHP z kierownictwem podległych jednostek, gdzie omawiano m.in. bieżącą realizację planu zadań czy stwierdzone nieprawidłowości z przeprowadzonych kontroli. W jednostkach OHP odbywały się co miesiąc odprawy na szczeblu kierowniczym, podczas których zobligowano do stałego i systematycznego monitoringu planu pracy, analizowania zagrożeń wynikających z niezrealizowania zadań i wdrażania programów naprawczych, jak i przekazania protokołów do KG OHP.

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zadań OHP, Komendant Główny OHP sporządzał roczne plany pracy OHP i sprawozdania z ich wykonania za lata 2014-2015 oraz przedkładał je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w terminach określonych w § 12 ww. rozporządzenia. Plany te (na 2014, 2015 i 2016 rok) oraz sprawozdania z ich wykonania (za 2014, 2015 i 2016 rok) zostały zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw pracy (po skorygowaniu przedstawionych dokumentów, w oparciu o uwagi ministerstwa).

Jednostki podległe KG OHP sporządzały i przedstawiały do zatwierdzenia Komendantowi Głównemu Plan przedsięwzięć merytorycznych na dany rok oraz sprawozdanie z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 146-660; 4173-4441)

Przeprowadzanie kontroli wewnętrznych przez Biuro Kontroli w OHP było uregulowane zarządzeniem Komendanta Głównego OHP Nr 20/BK z dnia 31 sierpnia 2006 r., w sprawie nadzoru oraz zasad, form i metod przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych OHP oraz komórkach organizacyjnych Komendy Głównej OHP. Obecnie (od listopada

⁸⁵ W okresie objętym kontrolą w jednostkach podległych komendom wojewódzkim uczestnicy dochodzący stanowili średnio około 92%, a w Centrach Kształcenia i Wychowania około 60%.

⁸⁶ Reorganizacja przeprowadzona przez KG OHP w 2014 r.

⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne z dnia 17 września 2012 r. znak: LLU-4101-04-01/12 (P/12/149).

⁸⁸ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 17/BB z dnia 26 września 2012 r. w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania algorytmu szacowania kosztów utrzymania jednego uczestnika OHP.

⁸⁹ Koszty biura wojewódzkich komend, biura centrum kształcenia i wychowania.

⁹⁰ Pisma Komendanta Głównego OHP z dnia 18 stycznia 2013 r. znak: I.dz. BB-ZSB-0320-1/I/2013/101 i 22 stycznia 2013 r. znak: I.dz. BB-ZSB-0320-2/I/2013/125.

2016 r.) kontrole wewnętrzne realizowane przez pracowników Zespołu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wykonywane były na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej⁹¹. W 2014 r. przeprowadzono zadanie audytowe pt. „Weryfikacja prawidłowości przebiegu realizacji procesu związanego z remontami i prowadzonymi inwestycjami”. W 2015 r. przeprowadzono dwa zadania audytowe pt. „Weryfikacja prawidłowości procesu udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej na stronach BIP” oraz „Weryfikacja prawidłowości procesu efektywności kształcenia i wychowania”⁹². W 2016 r. przeprowadzono 16 badań doradczych w zakresie obowiązujących i nowych procedur wewnętrznych OHP, jedną weryfikację prawidłowości struktury organizacyjnej jednostki, jedną weryfikację mierników i celów KG OHP w układzie zadaniowym oraz w jednym przypadku badaniem objęto funkcjonowanie systemów finansowo-księgowych w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych (zlecona). Wydano szereg podstawowych zaleceń, opinii i wniosków w ramach czynności doradczych dotyczących procedur OHP.

(dowód: akta kontroli str. 661-718)

W Biurze Kontroli KG OHP, później Zespole Audytu i Kontroli Wewnętrznej, co roku przygotowywano „założenia kontrolne na następny rok” oraz plan kontroli. W latach 2014-2016 liczba kontroli wynosiła: 549 w 2014 r., 587 w 2015 r. i 588 w 2016 r., w tym: Komenda Główna odpowiednio: 18, 58 i 11; Wojewódzkie Komendy: 488, 490 i 542; Centra Kształcenia i Wychowania: 35, 29 i 27; Ośrodki Szkolenia Zawodowego: 8, 10 i 8. Zakres tematyczny kontroli w latach 2014-2016 obejmował m.in.: sprawdzenie prawidłowości prowadzenia obowiązującej dokumentacji w jednostkach, sprawy dotyczące pracy szkoleniowej i opiekuńczo-wychowawczej młodzieży. W jednostkach gdzie stwierdzono nieprawidłowości wydano zalecenia lub wdrożono system naprawczy, obejmujący wprowadzenie prawidłowych procedur i standardów postępowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niskiej rekrutacji uczestników, złych wyników nauczania i niskiej frekwencji na zajęciach teoretycznych i praktycznych, prowadzenia książki raportów dyżurnego wychowawcy, dzienników zajęć wychowawczych, ewidencjonowania stanu żywienia, braku nadzoru ze strony kierownictwa KW OHP i OSiW. Przeprowadzano również kontrole sprawdzające. Po skończonej kontroli przygotowywany był projekt wystąpienia pokontrolnego oraz opis dla Komendanta Głównego wskazujący występowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3025-3423)

16. W komórce ds. kontroli KG OHP przyjmowano i rozpatrywano skargi, również anonimowe. Najczęściej skargi dotyczyły spraw kadrowych, interpersonalnych, nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki. I tak, w 2014 r. przyjęto i rozpatrzono 35 skarg, w tym 17 anonimowych. W jednym przypadku zarzuty się potwierdziły, w sześciu częściowo, a w 28 nie potwierdziły się. W 2015 r. przyjęto i rozpatrzono 45 skarg, z czego 23 anonimowych. W przypadku czterech skarg zarzuty się potwierdziły, w siedmiu częściowo, a w 34 nie potwierdziły się. W 2016 r. przyjęto i rozpatrzono 40 skarg, z czego 24 anonimowych. W siedmiu przypadkach zarzuty się potwierdziły, w 14 częściowo, a w 19 nie potwierdziły się. Przyczyną wniesionych skarg było m.in. brak skutecznej reakcji na złożoną skargę ze strony bezpośrednich przełożonych, nieprawidłowe zarządzanie jednostką, zła atmosfera pracy, poniżanie, konflikty interpersonalne, zaniżone zarobki, niesprawiedliwy podział premii i podwyżek. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości zostały sformułowane zalecenia pokontrolne. Kierownicy kontrolowanych jednostek wdrażali wydane zalecenia i składali do KG OHP informację o sposobie i terminie wykonania zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 661-766, 3006-3024)

17. Plany działalności⁹³ oraz sprawozdania⁹⁴ z jego wykonania na lata 2014-2016 Komendant Główny OHP przekazywał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sporządzonym zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2010 r.⁹⁵

⁹¹ Dz.U. 2011 r. Nr 185 poz. 1092 – Ustawa o kontroli w administracji rządowej z dnia 15 lipca 2011 r.

⁹² Nie formułowano zaleceń lub opinii i wniosków z realizacji tego zadania.

⁹³ Na 2014 r. - 09.10.2013 r., na 2015 r. – 30.09.2014 r., na 2016 r. – 30.09.2015 r.

⁹⁴ Marzec 2015-2017.

Komendant Główny OHP w latach objętych kontrolą, corocznie oceniał działalność wraz z podsumowaniem działalności każdej z podległych jednostek OHP, według obowiązującej procedury w sprawie oceny działalności podległych jednostek OHP. Harmonogram, wytyczne i kryteria ocen były określone w zarządzeniach Komendanta Głównego OHP⁹⁶ na dany rok, w tym:

- wytyczne do sporządzenia sprawozdania merytorycznego z realizacji Planu pracy;
- wytyczne do sporządzenia sprawozdania finansowego;
- kryteria ocen działalności WK/CKiW/OSZ OHP;
- karty samooceny.

Stwierdzono, że objęte kontrolą trzy wybrane komendy wojewódzkie, tj. świętokrzyska, zachodniopomorska i wielkopolska sporządzały kwestionariusze samooceny zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego.

(dowód: akta kontroli str. 767-818; 3424-4172)

Zasady kontroli zarządczej funkcjonujące w OHP opracowano na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁷. Komendant Główny OHP przekazywał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, co roku dokumenty dotyczące kontroli zarządczej:

- oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni⁹⁸;
- zbiorczy wynik identyfikacji ryzyka, ze wskazaniem procedury, według której identyfikacja została wykonana;
- zbiorczy wynik samooceny kontroli zarządczej, ze wskazaniem procedury, według której samoocena została wykonana;
- sprawozdanie z wykonania planu działalności za rok poprzedni;
- plan działalności na rok następny.

Komendant Główny przekazywał także do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania⁹⁹ dotyczące dysponowania środkami finansowymi z Funduszu Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 2956-3005)

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

Uwagi i
nieprawidłowości
dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 26 października 2016 r. Komendant Główny nie opracował Regulaminu organizacyjnego, co było niezgodne z § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zadań i organizacji OHP. W konsekwencji nie była określona organizacja i zakres działania komórek organizacyjnych Komendy Głównej OHP.
2. Metodologia pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP jest nieprecyzyjna, nie oddająca stanu faktycznego, a uzyskane wyniki mogą wprowadzać potencjalnego odbiorcę w błąd. W konsekwencji, nie jest możliwe ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez Komendę Główną, *jaki odsetek absolwentów OHP odnosi sukces na rynku pracy, a jaki ponosi porażkę*. Wynika to m.in. z tego, że przyjęta metodologia mierzenia efektywności działań obarczona jest błędem ze względu na wielokrotne wykazywanie absolwenta w kilku kategoriach aktywności. Zwrócić ponadto należy uwagę, że miarą efektywności organizowanego

⁹⁵ Dz.U. Nr 187, poz. 1254.

⁹⁶ Zarządzenie Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy nr 4/BKG z dnia 26 stycznia 2015 r., Zarządzenie Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy nr 5/BKG z dnia 25 stycznia 2016 r., Zarządzenie Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy nr KG.ZK.021.6.2017 z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie ocen działalności podległych jednostek OHP – wojewódzkich komend, centrów kształcenia i wychowania, ośrodków szkolenia zawodowego oraz rozliczenia sprawozdań finansowych tych jednostek (kolejno za lata 2014, 2015, 2016).

⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁹⁸ 13 marca 2015 r. za rok 2014, 15 marca 2016 r. za rok 2015, 24 marca 2017 r. za rok 2016.

⁹⁹ MPiPS-02 Sprawozdanie o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy, Informacja o realizacji planu wydatków z Funduszu Pracy oraz Rb-33 Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego.

procesu kształcenie powinno być m.in. uzyskanie określonego zawodu potrzebnego na lokalnym rynku pracy lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy, co miało stanowić podstawę przyszłego zatrudnienia. Tymczasem w zbiorczych raportach z analizy losów absolwentów brak jest informacji dotyczących zatrudnienia absolwenta w wyuczonym zawodzie (dane te zbierane są na poziomie hufców pracy). Tym samym niemożliwe jest ustalenie na poziomie województwa i kraju, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP jest dostosowana do oczekiwań rynku pracy.

3. Komendant Główny OHP nie nowelizował zarządzenia w sprawie sprawozdawczości, mimo że niektóre zapisy „Instrukcji o zasadach sprawozdawczości w OHP” uległy dezaktualizacji.
4. Ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez Komendę Główną w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy było niemożliwe z uwagi na brak zbiorczych informacji o tym, w jakim zawodzie absolwenci OHP uzyskali pierwsze zatrudnienie. Ponadto, formułowanie przez Komendanta Głównego w wytycznych dotyczących rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych OHP zaleceń, że priorytetem jest rekrutacja w zawodach deficytowych wydaje się w ocenie NIK niezasadne. W swoich wyjaśnieniach kierownicy niektórych objętych kontrolą jednostek stwierdzali wprost, że określone przez KG wymagania, w zakresie nauki w zawodach deficytowych, w praktyce nie są możliwe do zrealizowania.
5. Wytyczne w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP były niespójne. Dotyczyło to m.in. uczestnictwa/udziału doradcy zawodowego w pracach komisji rekrutacyjnej. Ponadto wytyczne wydawane były zbyt późno. W związku z tym niektóre komendy wojewódzkie ustalały własne zasady, nie respektując zaleceń wynikających z wytycznych.
6. Tylko w nielicznych przypadkach pracodawcy zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego. Obecny system refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie daje jednakże jednostkom organizacyjnym OHP rozpatrującym wnioski o zawarcie umowy o refundację możliwości kontroli wywiązywania się przez pracodawców z deklaracji zatrudnienia młodocianego pracownika na podstawie umowy o pracę przez co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego.
7. Wojewódzkie Komendy OHP nie korzystały w pełni z możliwości, jakie dawało porozumienie zawarte z PIP. W latach 2014-2016 tylko Podkarpacka WK OHP – jeden raz – zwróciła się do PIP o przeprowadzenie kontroli w zakresie warunków socjalnych młodzieży. W pozostałych WK OHP nie kierowano wniosków do PIP o skontrolowanie wybranych pracodawców.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁰⁰, wnosi o:

1. Wypracowanie w *Raportach z analizy losów absolwentów* wskaźników efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych z jednej strony umożliwiających otrzymanie jednoznacznych, nie budzących wątpliwości wyników badań, a z drugiej zaś eliminujących wielokrotne liczenie tych samych absolwentów OHP.
2. Uzupełnienie *Raportów z analizy losów absolwentów* na poziomie wojewódzkim i krajowym o informacje dotyczące zatrudnienia absolwentów w wyuczonym zawodzie, a tym samym określenie w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP jest dostosowana do oczekiwań rynku pracy.
3. Znowelizowanie zarządzenia w sprawie sprawozdawczości.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

4. Rozważenie przyjęcia w wydawanych wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych innych niż dotychczas założeń, możliwych w praktyce do realizacji i uwzględniających oczekiwania rynku pracy.
5. Wydawanie wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy w sposób jednoznaczny regulujących formułowane zalecenia oraz w terminach umożliwiających sprawne przeprowadzanie rekrutacji.
6. Wypracowanie narzędzi ewaluacyjnych do oceny jakości i efektów realizowanych zadań.
7. Wykorzystywanie w większym zakresie możliwości wynikających z porozumienia zawartego z PIP.
8. Przeprowadzenie analizy w zakresie nie spełniania przez absolwentów OHP oczekiwań pracodawców, którzy deklarują ich zatrudnienie, a następnie wypracowanie działań ograniczających skalę tego zjawiska, np. poprzez informowanie młodocianych pracowników o deklaracjach składanych przez pracodawców lub wprowadzenie w zawieranych umowach obowiązku informowania komendanta wojewódzkiego przez pracodawców przed zakończeniem umowy o zamiarze niezatrudniania młodocianego pracownika – podejmowanie w takich przypadkach działań interwencyjnych i wyjaśniających.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Komendanta Głównego OHP, drugi do akt kontroli.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 2 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Dyrektor
Jacek Szczerciński