



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.02.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – „Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Dorota Paszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/23/2017 z dnia 18 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP w Warszawie, ul. K.I. Gałczyńskiego 4, 00-362 Warszawa (zwana dalej Wojewódzką Komendą OHP lub Komendą)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Modzelewski ¹ (dowód: akta kontroli str. 68-69)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK², Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP w objętych kontrolą latach 2014-2016 na ogół prawidłowo realizowała zadania w zakresie przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży oraz koordynowania i nadzorowania działalności podległych sobie jednostek organizacyjnych. Realizując powyższe zadania zapewniła młodzieży warunki do zdobywania kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego. Uczestnicy OHP, w zależności od wieku i posiadanego wykształcenia, realizowali obowiązek szkolny w odpowiednich placówkach i formach, tj. w gimnazjum dla dorosłych oraz gimnazjum z oddziałami przysposabiającymi do pracy, w zasadniczej szkole zawodowej dla młodzieży z 3 letnim cyklem kształcenia we wszystkich zawodach oraz rzemieślniczej nauce zawodu. Wymierne efekty w tym zakresie obrazuje wskaźnik efektywności kształcenia, który w kolejnych latach objętych kontrolą przejawiał tendencję wzrostową – od 92,11% w roku szkolnym 2013/2014 do 93,57% w roku szkolnym 2015/2016. Wysoki był również procent zdawalności egzaminów zawodowych, który wynosił odpowiednio: 97,46% i 96,41%. Natomiast wskaźnik wykruszalności (fluktuacji) uczestników OHP uległ w tym okresie zmniejszeniu: z 2,61% do 1,74 %.

W latach 2014-2016 uczestnicy OHP kształcili się łącznie w 38 zawodach, które zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego³ znajdują się w wykazie zawodów szkolnictwa zawodowego. Nauka zawodu w głównej mierze opierała się jednak na zawodach nie zaliczanych przez Wojewódzki Urząd Pracy do zawodów deficytowych, co zmniejszało szanse znalezienia zatrudnienia w wyuczonym zawodzie przez absolwentów OHP lub rozpoczęcia pracy na własny rachunek. Ponadto, jak wynika z ustaleń kontroli przeprowadzanych równolegle w Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie i Siedlcach, nie prowadziły one badań i nie diagnozowały lokalnych rynków usług edukacyjnych oraz rynku pracy, a także nie opracowywały okresowych analiz i ocen

¹ Od 13.02.2017 r.; wcześniej: Artur Stankiewicz – od 01.11.2016 r. do 12.02.2017 r., Paweł Terlecki – od 29.02.2016 r. do 31.10.2016 r., Elżbieta Popczuk – od 12.05.2008 r. do 30.04.2016 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Dz.U. poz. 2094, które 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.).

wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia.

W ocenie NIK, niewystarczający był nadzór nad realizacją umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. W okresie objętym kontrolą pracownicy Zespołu ds. refundacji funkcjonującego w strukturze Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP, przeprowadzili jedynie 14 kontroli, podczas których działaniami kontrolnymi objęto zagadnienia dotyczące realizacji umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, w tym 6 kontroli u pracodawców zatrudniających młodocianych. Tymczasem w latach 2014-2016 Wojewódzki Komendant OHP podpisał 5.052 umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Nie wykorzystywano również możliwości w tym zakresie wynikających z zawartego porozumienia z Państwową Inspekcją Pracy. O konieczności zwiększenia nadzoru nad realizacją umów świadczyć może to, że pracodawcy mimo deklaracji/zobowiązania tylko w nielicznych przypadkach zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, co może wskazywać, że dla większości z nich złożenie ofert pracy wiązało się z pozyskaniem subsydiowanych pracowników. Znaczny jest także odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kończą nauki zawodu u danego pracodawcy. Z uwagi na to, że Zespół ds. Refundacji nie monitoruje dalszych losów młodocianych pracowników po rozwiązaniu umowy w celu przygotowania zawodowego, zarówno Komenda Wojewódzka, jak i centra edukacji i pracy młodzieży, nie dysponują wystarczającą wiedzą na ten temat.

Stwierdzono także przypadki prowadzenia w jednostkach podległych ksiąg absolwentów w formie nie przewidzianej w „Wytocznych do organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy w roku szkolnym 2015/2016”, co świadczy o nienależytym nadzorze w tym zakresie ze strony Wojewódzkiego Komendanta OHP.

Niezależnie od powyższego ustalono, że w Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendzie OHP nie powołano Rady Programowej - organu opiniotwórczo-doradczego Wojewódzkiej Komendy OHP, którego celem jest wspieranie działalności Komendy w realizacji zadań ustawowych, co stanowiło naruszenie w pkt IV Standardów funkcjonowania Biur Wojewódzkich Komend OHP oraz § 7 Regulaminu organizacyjnego Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP.⁴

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Dostosowanie oferty Ochotniczych Hufców Pracy do oczekiwań rynku pracy

Opis stanu
faktycznego

1. Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP jest jednostką organizacyjną utworzoną w celu realizacji zadań OHP w zakresie zapewnienia warunków kształcenia, wychowania i zatrudnienia młodzieży. Komenda jest państwową jednostką budżetową sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Szczegółowe zadania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy.⁶ Komenda jest dysponentem środków budżetowych III stopnia.

Strukturę organizacyjną Komendy, zasady wewnętrznej organizacji oraz zadania wspólne i podstawowe zakresy działalności poszczególnych komórek organizacyjnych, samodzielnych stanowisk i podległych jej jednostek organizacyjnych określa Regulamin Organizacyjny Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy.

Do zadań Komendy należy m. in. aktywizacja społeczna, zawodowa i ekonomiczna młodzieży, poszukiwanie i przedkładanie indywidualnych i grupowych ofert zatrudnienia młodzieży pozostającej bez pracy, realizowanie zadań z zakresu aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz w zakresie świadczenia usług edukacyjnych, w szczególności dla młodzieży na lokalnym rynku pracy, refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych

⁴ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 6 Komendanta MWK OHP z dnia 10 lipca 2014 r.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 155 poz. 920.

pracowników zatrudnionych na umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, nadzorowanie działalności podległych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 3-67)

1.1. Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP, zgodnie z zatwierdzonymi strukturami posiada 22 jednostki opiekuńczo-wychowawcze, 2 Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży, 6 Młodzieżowych Centrów Informacji Zawodowej (MCiZ), 16 Młodzieżowych Centrów Kariery (MCK), 6 Młodzieżowych Biur Pracy (MBP), 3 Ośrodki Szkolenia Zawodowego (OSZ) i 9 Punktów Pośrednictwa Pracy (PPP).

Liczba osób objętych kształceniem w jednostkach opiekuńczo wychowawczych (Hufce Pracy, Środowiskowe Hufce Pracy, Ośrodki Szkolenia i Wychowania) wyniosła: w roku szkolnym 2013/2014 – 3142 osoby, w roku szkolnym 2014/2015 – 3123 osoby, w roku szkolnym 2015/2016 - 3095 osób.

Liczba osób objętych szkoleniem zawodowym i nauką zawodu w Rejonowych Ośrodkach Szkolenia Zawodowego w roku 2014 wyniosła 968 osób, w 2015 r. - 753 osób, w 2016 r. - 894 osób.

W przypadku jednostek rynku pracy (MCK, MCiZ, OSZ, PPP, MBP) w 2014 r. liczba uczestników zorganizowanych szkoleń/ poradnictwa zawodowego w Mobilnych Centrach Informacji Zawodowej oraz Młodzieżowych Centrach Kariery wyniosła 112.630 osób, w Ośrodkach Szkolenia Zawodowego – 216 osób, w Młodzieżowych Biurach Pracy oraz Punktach Pośrednictwa Pracy – 20.431⁷ osób. W roku 2015, liczba ta wyniosła odpowiednio: 101.523 osoby (MCiZ, MCK), 142 osoby (OSZ), 21.851⁸ osób (MBP, PPP), a w roku 2016 – 87.525 osób (MCiZ, MCK), 130 osób (OSZ), 19.955⁹ osób (MBP, PPP).

(dowód: akta kontroli str. 464-475, 77-81, 118-121, 200-203, 285-288)

Jednym z podstawowych zadań MWK OHP w zakresie kształcenia jest tworzenie młodzieży warunków do zdobywania kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego. Uczestnicy OHP, w zależności od wieku i posiadanego wykształcenia, realizują obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w następujących placówkach i formach: gimnazjum dla dorosłych oraz gimnazjum z oddziałami przysposabiającymi do pracy; zasadnicza szkoła zawodowa dla młodzieży z 3 letnim cyklem kształcenia we wszystkich zawodach; rzemieślnicza nauka zawodu. W latach 2014-2016 w ramach OHP młodzież kształciła się w 38 zawodach, z których najchętniej wybierane przez uczestników to:

- a) fryzjer - w 2014 r. – 630 osób, tj. 8,7 % ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. było to odpowiednio– 551 osób, tj. 6,9%; a w 2016 r. – 578 osób, tj. 18,9%;
- b) mechanik pojazdów samochodowych - w 2014 r. – 601 osób, tj. 8,3% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. były to odpowiednio: 604 osoby, tj. 7,6%, a w 2016 r. – 614 osób, tj. 8%;
- c) kucharz - w 2014 r. – 511 osób, tj. 7% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. było to odpowiednio: 540 osób, tj. 6,8 %, a w 2016 r. – 538 osób, tj. 7%;
- d) sprzedawca - w 2014 r. – 325 osób, tj. 4,5% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. było to odpowiednio: 312 osób, tj. 3,9%, a w 2016 r. – 297 osób, tj. 3,9 %;
- e) cukiernik - w 2014 r. – 178 osób, tj. 2,5 % ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. było to odpowiednio: 161 osób, tj. 2 %, a w 2016 r. – 173 osoby, tj. 2,3 %;
- f) piekarz - w 2014 r. – 126 osób, tj. 1,7 % ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. było to odpowiednio: 107 osób, tj. 1,3 %, a w 2016 r. – 116 osób, tj. 1,5 %;
- g) stolarz - w 2014 r. – 95 osób, tj. 1,3 % ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. było to odpowiednio: 88 osób, tj. 1,1 %, a w 2016 r. – 84 osoby, tj. 1,1 %.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 85-100, 552, 122, 257-268)

Wymierne efekty kształcenia obrazuje wskaźnik efektywności kształcenia, który w kolejnych latach objętych kontrolą kształtował się następująco: rok szkolny 2013/2014 – 92,11%, rok

⁷ Spośród których 10.816 osób podjęło zatrudnienie.

⁸ Spośród których 11.505 osób podjęło zatrudnienie.

⁹ Spośród których 10.237 osób podjęło zatrudnienie.

szkolny 2014/2015 – 93,21%, rok szkolny 2015/2016 – 93,57%. Młodzież kończąca kształcenie w strukturach OHP, uzyskiwała również wysoki procent zdawalności egzaminów zawodowych. W roku szkolnym 2013/2014 wyniósł on 97,46%, w 2014/2015 – 90,34%, a w roku szkolnym 2015/2016 – 96,41%.

1.2. Średnia wykruszalność uczestników w latach 2014 – 2016 kształtowała się na poziomie: 2,12%. W tym: w 2013/2014 r. – 2,61%, 2014/2015 r. – 1,98%, 2015/2016 r. – 1,74%. Na przestrzeni lat objętych kontrolą, wskaźnik ten uległ zmniejszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 77-78)

Analiza danych wykonana pod kątem fluktuacji/wykruszalności w jednostkach OHP wykazała, że największy wskaźnik wykruszalności w poszczególnych latach, osiągnięto w następujących jednostkach:

- a) w roku szkolnym 2013/2014: 7-3 HP Mława – 4,66%, 7-3 ŚHP Wyszków – 5,51%, 7-11 HP Płock – 6,08%.
- b) w roku szkolnym 2014/2015: 7-4 HP Warszawa – 4,58%, 7-9 HP Warszawa – 6,83%, 7-5 ŚHP Ciechanów – 6,02%.
- c) w roku szkolnym 2015/2016: 7-4 HP Warszawa – 6,94%, 7-9 HP Warszawa – 6,45%, 7-5 ŚHP Ciechanów – 5,64%.

Komendant Wojewódzki podał, że przedwczesne kończenie pobytu w OHP jest zazwyczaj rezultatem całego procesu wycofywania się z nauki, następującego ze względów osobistych, społecznych, gospodarczych, geograficznych, edukacyjnych lub rodzinnych; Przyczynami przedwczesnie zakończonego kształcenia są m.in. ukończenie 18 roku życia, skierowanie do placówek resocjalizacyjnych, dostępność sezonowych prac niewymagających wysokich kwalifikacji. Przeciwdziałając temu zjawisku, kadra jednostek opiekuńczo-wychowawczych m.in. przeprowadza rozmowy motywujące, poparte pozytywnymi przykładami (np. spotkania z absolwentami, którzy osiągnęli sukcesy), czy też w przypadkach, gdy uczestnik pozostawał pod nadzorem kuratora, podejmowane były wspólne oddziaływania, mające na celu zmianę priorytetów podopiecznych.

W związku z fluktuacją w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych, w MWK OHP sformułowano założenia programu naprawczego, który uwzględniał systematycznie i równolegle prowadzoną pracę z młodzieżą w następujących obszarach: szeroko rozumianych umiejętności psychospołecznych, wychowania, edukacji, kultury, innych rozwiązań systemowych w jednostkach o najwyższym wskaźniku fluktuacji.

(dowód: akta kontroli str. 469-471, 610-618, 115-117, 198-199, 282-284)

2. Liczba osób zatrudnionych w latach 2014-2016 w Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendzie OHP wynosiła w etatach, wg stanu na koniec roku odpowiednio: 245, 241 i 240 (średnioroczne: 246, 242 i 237 etatów). Planowany limit etatów dla Komendy w tym okresie wynosił 257 etatów. Średnioroczna liczba zatrudnionych wynosiła m.in.:

- a) w Biurze MWK OHP - 32 etaty w 2014 r., 30 w 2015 r. i 32 w 2016 r.;
- b) w Centrach Edukacji i Pracy Młodzieży ok. 56 etatów (plan 60 etatów);
- c) w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych - 113 etatów w 2014 r., 112 w 2015 r. i 109 w 2016 r. (plan 117 etatów).

W latach 2014- 2016 Wojewódzki Komendant OHP nie wnioskował o nowe etaty do Komendy Głównej, jak też nie było takich wniosków z jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 471-476)

2.1. Jednym z zadań realizowanych przez Komendę – zgodnie ze Standardami funkcjonowania Biura Wojewódzkich Komend OHP¹⁰, jest prowadzenie platformy kompleksowego wsparcia młodzieży w procesie wejścia na rynek pracy – Elektroniczne Centrum Aktywizacji Młodzieży. Jest to system, który umożliwia dostęp do kompleksowej

¹⁰ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów: „Biuro Wojewódzkiej Komendy OHP - standardy funkcjonowania”, „Hufiec Pracy - standardy funkcjonowania”, „Środowiskowy Hufiec Pracy - standardy funkcjonowania”, „Ośrodek Szkolenia i Wychowania - standardy funkcjonowania”, „Centrum Kształcenia i Wychowania - standardy funkcjonowania”.

informacji na temat pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, edukacji, czy realizowanych projektów. Dane wprowadzane do intranetu, są weryfikowane i zatwierdzane przez Komendanta Głównego OHP.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 529-547)

2.2. W punkcie IV Standardów funkcjonowania Biura Wojewódzkich Komend OHP, jak również w Regulaminie organizacyjnym Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP w rozdziale II § 7 przewidziano, że w celu ustalenia wspólnej strategii działań na rzecz młodzieży w Wojewódzkiej Komendzie OHP powinna funkcjonować Rada Programowa, w skład której wchodzi przedstawiciele władz lokalnych, przedstawiciele samorządów gminnych, powiatowych, urzędów marszałkowskich, urzędów pracy, szkół, kuratoriów oświaty, policji, ośrodków pomocy społecznej, organizacji pozarządowych itp. oraz z-ca komendanta WK OHP.

Rada Programowa jest organem opiniotwórczo – doradczym wojewódzkiej komendy OHP, którego celem jest wspieranie działalności Komendy. Do zadań Rady należy m. in.:

- wypracowanie wspólnych działań na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym zamieszkałej na terenie województwa;
- określenie możliwości i zakresu włączenia się administracji rządowej i samorządowej w proces zapobiegania wykluczeniu społecznemu młodzieży;
- określenie możliwości włączenia się OHP do realizacji działań wspólnie ze środowiskiem lokalnym na rzecz młodzieży o zmniejszonych szansach życiowych oraz zagrożonej patologią społeczną.

Wojewódzki Komendant OHP podał, że nieznane są przyczyny niepowołania w tym okresie Rady Programowej oraz ze względu na objęcie przez niego stanowiska w lutym b.r., podjęte zostały działania zmierzające do wznowienia funkcjonowania Rady Programowej.

(dowód: akta kontroli str. 477-478, 8-9)

2.3. Analiza dokumentacji związanej z sytuacją kadrową w wybranych jednostkach o największej fluktuacji kadr wykazała, że w latach 2014-2016 w razie długotrwałej nieobecności oraz do czasu zatrudnienia pracownika na zastępstwo, opiekę nad grupą wychowawczą przejmowała kadra opiekuńczo-wychowawcza zatrudniona w w/w jednostkach, zgodnie z § 22 Regulaminu organizacyjnego MWK OHP. I tak:

- a) w Hufcu Pracy 7-11 w Płocku w 2014 r. zatrudnionych było 7 pracowników, liczba uczestników hufca wynosiła 233 osoby. W latach 2014-2015 odpowiednio: 249 i 7-8 pracowników. W okresach, gdy potrzebne było zastępstwo, liczba osób przebywających pod opieką jednego pracownika wynosiła od 31 do 50 osób.
- b) w Hufcu Pracy 7-4 w Warszawie w roku 2014, liczba uczestników wynosiła 140 osób natomiast zatrudnionych było od 5 do 7 osób. W latach 2015-2016 odpowiednio 139 i 144 uczestników oraz 4 zatrudnionych pracowników. W przypadku nieobecności któregoś z pracowników, pod opieką jednego było pracownika od 34 do 70 osób.
- c) w Ośrodku Szkolenia i Wychowania w Zwoleniu, w roku 2014, liczba uczestników wynosiła 126, którymi opiekowało się 10 pracowników. W latach odpowiednio 134 i 138 uczestników oraz od 9 do 10 pracowników. W przypadku nieobecności któregoś z pracowników, liczba osób przebywających pod opieką jednego wychowawcy w formie stacjonarnej wynosiła od 15 do 19, a formie dochodzącej od 26 do 30 osób.
- d) w Ośrodku Szkolenia i Wychowania w Jaciążku, w roku 2014, liczba uczestników wynosiła 61 osób, natomiast zatrudnionych było od 4 do 7 pracowników. W latach 2015-2016 odpowiednio 46 i 49 uczestników oraz od 6 do 9 pracowników. W okresach, gdy potrzebne było zastępstwo w opiece nad młodzieżą, liczba osób przebywających pod opieką jednego wychowawcy wynosiła od 6 do 16 uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 593-609)

3. W latach 2014-2016 Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP, przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny, korzystała z informacji oraz danych statystycznych (m. in. Druk R) znajdujących się w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych. Co roku występowało do organów samorządowych oraz organów prowadzących szkoły o zabezpieczenie form kształcenia dla uczestników OHP. Na początku każdego roku

odbywały się spotkania w delegaturach Kuratorium Oświaty, w Wydziałach Kuratorów Sądowych ds. Nieletnich, w szkołach na terenie województwa mazowieckiego, których celem było omówienie kształcenia młodocianych pracowników oraz rozeznania się w liczbie młodzieży zagrożonej przedwczesnym opuszczeniem systemu edukacji. Potencjalni uczestnicy jednostek opiekuńczo - wychowawczych to osoby osiągające bardzo słabe wyniki nauczania w gimnazjum, zaniedbujące obowiązek szkolny, wywodzące się z rodzin dysfunkcyjnych.

(dowód: akta kontroli str.483-489)

4. Mazowiecka Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy w badanym okresie dysponowała następującymi analizami: „Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie mazowieckim za lata 2014 – 2016. Raport diagnostyczny” – Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Informacjami Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie w sprawie wykazu zawodów, w których może być dokonana refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.

Jednostki opiekuńczo-wychowawcze podejmowały działania w zakresie dostosowania oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy w zakresie: konsultacji z dyrekcją ZSZ kształcących uczestników OHP dot. zawodów, w których będzie odbywało się kształcenie szkolne i praktyczne, spotkań indywidualnych i rozmów telefonicznych z pracodawcami zatrudniającymi młodocianych pracowników dotyczących możliwości zapewnienia miejsc odbywania praktyk zawodowych dla uczestników OHP, konsultacji z dyrektorami Powiatowych Urzędów Pracy dot. sytuacji związanej z lokalnym rynkiem pracy i możliwościami zatrudniania absolwentów.

(dowód: akta kontroli str.485-489, 91-92, 186-187, 260-264)

5. W latach 2014-2016 Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP współpracowała z jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie porozumień o współpracy partnerskiej na rzecz młodzieży OHP. Są to porozumienia zawarte bezpośrednio przez Mazowiecką Komendę, jak również przy współudziale jednostek organizacyjnych (HP, ŚHP, OSiW), m. in. z Urzędem Gminy w Staroźrebach, z Urzędem Gminy w Rzewniu, z Urzędem Gminy w Brudzeniu Dużym, z Miejskim Urzędem Pracy w Płocku, z Gminą Miastem Płońsk, ze Starostą Powiatu Wyszowskiego. Współpraca na podstawie zawartych porozumień realizowana była m. in. w zakresie: podejmowania działań promujących wspólne przedsięwzięcia szkoleniowo-wychowawcze, inicjowania działań zachęcających młodzież do uzyskania kwalifikacji i stałego doskonalenia zawodowego, prowadzenia doksztalcania młodocianych pracowników i uczniów dorosłych w celu przygotowania ich do zdawania egzaminów kwalifikacyjnych, inicjowania przedsięwzięć zmierzających do przeciwdziałania bezrobociu wśród młodzieży, upowszechnianiu informacji i analiz dotyczących sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Ponadto prowadzona była współpraca ze Szkołami, Izbami Rzemieślniczymi i Poradniami Psychologiczno-Pedagogicznymi. W ramach wspólnych działań z w/w instytucjami prowadzone są cykle zajęć konsultacyjnych z zakresu poradnictwa psychologicznego oraz wspólne działania w zakresie kształcenia zawodowego i wychowania młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 490-524)

6. Analiza danych dotyczących zawodów, na które zostali w latach 2014-2016 zrekrutowani uczestnicy OHP oraz informacji otrzymanych z Wojewódzkiego Urzędu Pracy, dotyczących zawodów deficytowych, nadwyżkowych i zrównoważonych wykazała, że w okresie objętym kontrolą, umowy refundacyjne podpisywane przez Komendanta Wojewódzkiego OHP z pracodawcami, którzy oferowali przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników w zawodach, które według informacji z Wojewódzkiego Urzędu Pracy, nie zostały zakwalifikowane jako zawody deficytowe. Żaden z zawodów, w których w latach 2014-2016 młodociani byli przyuczani zawodowo w ramach umów refundacyjnych podpisywanych przez przedstawicieli Komendy Wojewódzkiej OHP z pracodawcami, nie znalazł się na liście zawodów deficytowych ogłaszanej corocznie przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji wykształcenia ogólnego młodzieży

w OHP oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych, kształcenie uczestników OHP jest realizowane z uwzględnieniem m.in. szans na uzyskanie zatrudnienia po ukończeniu kształcenia¹¹. Natomiast w wydawanych corocznie wytycznych przez Komendanta Głównego¹² zalecano, aby zgodnie z zasadami refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników, uczestnicy OHP byli szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na lokalnych rynkach pracy. Wykazy tych zawodów winny być na bieżąco aktualizowane na podstawie danych statystycznych i informacji z urzędów pracy¹³.

Z wyjaśnień Kierownika Zespołu Kształcenia i wychowania wynika, że Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP dysponowała informacjami dotyczącymi wykazu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na terenie Mazowsza (informacje z Urzędu Pracy), jednak analiza listy zawodów otrzymanych z Urzędu Pracy wykazała, że zawody te nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb szkolnictwa zawodowego. Kierunki szkolnictwa zawodowego określone są przez dyrektorów szkół, gdzie uzupełnia wykształcenie ogólne młodociani, ponadto młodzież zgłaszając się do OHP lub szkół, zdecydowana jest na kształcenie w konkretnym zawodzie, który w większości nie pokrywa się z zawodami znajdującymi się w wykazie zawodów deficytowych.

W latach 2014-2016 w Wojewódzkiej Komendzie OHP, nie dokonywano zmian w kierunkach kształcenia młodocianych pracowników. Jak wynika z wyjaśnień Komendanta, wynika to z faktu, że zawody, w których odbywa przygotowanie zawodowe młodzież OHP są zawodami dobrze postrzeganymi w odbiorze społecznym i cieszą się zainteresowaniem młodych osób, jako te, w których można łatwo znaleźć pracę, ewentualnie dają możliwości przekwalifikowania, a młodzież nie jest zainteresowana kształceniem w zawodach określanych, jako deficytowe. Między innymi takimi zawodami są np. krawiec, zdun, tapicer, gdzie mimo braków kadrowych i chęci kształcenia zgłaszanych przez pracodawców, sami rodzice i uczestnicy nie wyrażają chęci do odbywania praktycznej nauki zawodu w w/w zawodach.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, zwrócić należy uwagę że w związku z wytycznymi Komendanta Głównego w tym zakresie, Mazowiecka Komenda Wojewódzka powinna koncentrować swoje działania na rekrutacji młodzieży w zawodach deficytowych poprzez mobilizowanie młodzieży w tym zakresie.

Sytuację w tym zakresie pogarsza to, że jednostki podległe Komendzie Wojewódzkiej nie wspierają hufców pracy w tym zakresie. Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji wykształcenia ogólnego młodzieży w OHP oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych, kształcenie uczestników OHP jest realizowane z uwzględnieniem dostępnej oferty kształcenia i szkolenia. Tymczasem, jak wynika z ustaleń kontroli przeprowadzanych równolegle w Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie i Siedlcach, nie prowadziły one badań i nie diagnozowały lokalnych rynków usług edukacyjnych oraz rynku pracy, a także nie opracowywały okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia. Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy¹⁴ oraz zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentu „Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania”.

¹¹ Dz. U. Nr 262, poz. 2604.

¹² Zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy. W 2013 r. – Zarządzenie nr 14 BEO z dnia 8 maja 2013 r.; 2014 r. – Zarządzenie nr 11 BEO z dnia 16 maja 2014 r.; 2015 r. – Zarządzenie nr 17 BEO z dnia 7 maja 2015 r.; 2016 r. – Zarządzenie nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.

¹³ Wytyczne w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2015-2016.

¹⁴ Dz.U. Nr 155, poz. 920. Jednostki te w oparciu o § 10 ust 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy realizują m.in. zadania w zakresie badania i diagnozowania lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy oraz wspierają w tym zakresie jednostki organizujące naukę.

(dowód: akta kontroli str. 488-489, 817-828, 829-852, 1027-1029)

Uwagi i ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie odpowiedniego nadzoru w zakresie wspierania jednostek opiekuńczo-wychowawczych przez centra edukacji i pracy młodzieży, w tym nieopracowywanie analiz dotyczących lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy.
2. Niepowołanie w Komendzie Wojewódzkiej Rady Programowej, stosownie do zapisów zawartych w Regulaminie Organizacyjnym Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP oraz Standardach funkcjonowania Komendy Wojewódzkiej OHP.
3. Niezapewnienie dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb lokalnego rynku pracy, stosownie do § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji wykształcenia ogólnego młodzieży w OHP oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych oraz wydawanych corocznie zarządzeniach Komendanta Głównego OHP w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy. Zwrócić jednak należy uwagę, że OHP nie mogą samodzielnie kształtować kierunków kształcenia.

Ocena
częstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie nie w pełni zapewniała możliwość dostosowania oferty OHP do potrzeb rynku pracy.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Główne kierunki działalności Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP określają sporządzone przez Komendę Wojewódzką OHP i zatwierdzone przez Komendanta Głównego OHP plany pracy na poszczególne lata objęte kontrolą. Dokumenty te opracowywane są na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy oraz zarządzeń Komendanta Głównego, który zgodnie z zapisem § 3 ust 2 pkt 1 ustala kierunki działalności OHP. Głównymi kierunkami działalności MWK OHP były m. in.:

- aktywizacja społeczno-zawodowa młodzieży; zakres merytoryczny tych działań to: spotkania klubów absolwentów, udział w przedsięwzięciach o zasięgu ogólnopolskim (konkursy, spotkania), udział w przedsięwzięciach o zasięgu wojewódzkim (konkursy wiedzy nt. przepisów Bhp, konkursy zawodowe, konkurs informatyczny), przedsięwzięcia o zasięgu lokalnym;
- realizacja zadań z zakresu refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 548-551, 1257-1405)

Z ustaleń kontroli wynika, że Komendant Wojewódzki OHP poprawnie sporządzał i realizował roczne plany pracy oraz plany finansowe Komendy Wojewódzkiej OHP, związany z wykonywaniem zadań objętych kontrolą. Plany te zostały sporządzone zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego.

(dowód: akta kontroli str. 1257-1405)

2. W Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP, w latach 2014-2016, wydatkowano:

- w roku 2014 – 14.014.830 zł ze środków budżetu państwa, 1.326.205 zł z budżetu środków europejskich, 14.928.273 zł z Funduszu Pracy.

- w roku 2015 – 14.451.046 zł ze środków budżetu państwa, 5.708.557 zł z budżetu środków europejskich, 16.884.298 zł z Funduszu Pracy.
- w roku 2016 – 14.478.549 zł ze środków budżetu państwa, 438.420 zł z budżetu środków europejskich, 16.427.554 zł z Funduszu Pracy.

(dowód: akta kontroli str.409-420, 442-444, 550)

Średnioroczny koszt pobytu, nauki i utrzymania uczestnika OHP w poszczególnych jednostkach organizacyjnych obliczany jest w oparciu o algorytm szacowania kosztów utrzymania jednego uczestnika OHP. Powyższy algorytm jest wynikiem prac zespołu ds. opracowania algorytmu szacowania kosztów utrzymania jednego uczestnika Ochotniczych Hufców Pracy powołanego Zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 17 z dnia 26 września 2012 r. W wyniku prac zespołu oraz konsultacji z jednostkami OHP, stworzono jednolite zasady szacowania kosztów, odzwierciedleniem czego jest wewnętrzny druk sprawozdawczy 22 za lata 2014-2016. W MKW średnioroczny koszt utrzymania uczestnika OHP wyniósł w przypadku uczestników w formie stacjonarnej: 12.919 zł w 2014 r., 13.502 zł w 2015 r. i 14.371 zł w 2016 r. W przypadku uczestników w formie niestacjonarnej wielkości te wyniosły odpowiednio: 1.703 zł, 1.697 zł i 1.764 zł.

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

Wydatki poniesione na refundowanie wynagrodzeń i składek społecznych młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego (z Funduszu Pracy), wyniosły 14.499.973 zł w 2014 r., 16.499.996 zł w 2015 r. i 15.999.942 zł w 2016 r., co stanowiło ok. 99,9% planu w tym zakresie. Liczba pracodawców, z którymi podpisano (w okresie objętym kontrolą lub latami wcześniejszych) umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom wyniosła odpowiednio: 2.709, 3.157 i 3.060, natomiast liczba młodocianych pracowników: 7.250, 7.965 i 7.649.

(dowód: akta kontroli str. 418-420, 551-552)

3. W latach 2014-2016 przeprowadzono 14 kontroli dotyczących refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników, w tym 8 kontroli planowych (kontrole dotyczące działalności jednostek podległych, w tym zagadnień dotyczących refundacji wynagrodzeń) oraz 6 kontroli doraźnych – u pracodawców, którzy podpisali umowy o refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników (w 2014 r.- 2 kontrole, w 2015 r. – 2 kontrole, w 2016 r. – 2 kontrole). Nie sporządzano w tym okresie harmonogramów kontroli dotyczących refundacji.

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Komendanta OHP wynika, że kontrole u pracodawców przeprowadzane są na podstawie wyboru w Zespole ds. Refundacji, są to kontrole doraźne, nieplanowane. Kontrole w jednostkach organizacyjnych ujęte są natomiast w rocznym planie kontroli. Liczba przeprowadzonych kontroli uwarunkowana jest możliwościami kadrowymi. Zespół ds. Refundacji składa się z dwóch osób, które zajmują się refundacją wynagrodzeń w całym województwie mazowieckim. W związku z tym kontrole doraźne przeprowadzane są w miarę możliwości organizacyjnych.

Zdaniem NIK liczba przeprowadzonych przez Zespół ds. refundacji kontroli była w badanym okresie niewystarczająca w stosunku do umów refundacyjnych zawartych z pracodawcami (w 2014 r. liczba podpisanych umów wyniosła 1.840, w 2015 r. – 1.718, w 2016 r. – 1.494). Ponadto w przypadku wszystkich sześciu kontroli u pracodawców w sprawozdaniu podawano, że „Pracodawca nie przewiduje zatrudnienia po ukończeniu przygotowania zawodowego obecnie zatrudnionych u siebie pracowników młodocianych, wskazując, bądź na kontynuację przez nich dalszej nauki lub brak zainteresowania młodocianych podjęciem pracy”. W sprawozdaniu z kontroli w żaden sposób nie odnoszono się do przyczyn braku zainteresowania młodocianych podjęciem pracy u dotychczasowego pracodawcy.

Pomiędzy Okręgowym Inspektorem Pracy w Warszawie oraz MWK OHP zostało zawarte porozumienie z dnia 26 stycznia 2006 r., w ramach którego strony ustaliły, iż współpraca obejmować będzie m.in. przeprowadzanie – na wniosek Wojewódzkiego Komendanta OHP – kontroli pracodawców zatrudniających młodzież (§ 1 ust. 3). W okresie objętym kontrolą Komendant Wojewódzki nie wystąpił z żadnym wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy.

Komendant Wojewódzki OHP podał w wyjaśnieniach, że postanowienia porozumienia dają teoretycznie możliwość wystąpienia przez Komendanta Wojewódzkiego OHP z wnioskiem o przeprowadzenie takiej kontroli, jednak nie jest to kontrola wynikająca z postanowień umowy z pracodawcą o refundowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne za młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, a dotycząca ogólnego zakresu wynikającego z uprawnień PIP. Wzór umowy o refundację wynagrodzeń jest określony w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. co pozwala MWK OHP na kontrolę w ściśle określonym zakresie. PIP prowadzi kontrolę według wcześniej przyjętych planów kontroli, a kontrole pozaplanowe prowadzone są przy zgłoszeniu uzasadnionego podejrzenia niezgodnych z prawem zachowań pracodawcy. Ze względu na obciążenie organów inspekcji pracy wskazane byłoby korzystanie z tej możliwości jedynie w uzasadnionych przypadkach.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazać należy, że przywołany powyżej § 1 ust. 3 umowy, dają nie tylko teoretyczną możliwość wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie takiej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 553-555, 1054-1084)

4. W latach 2014-2016 Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP, co roku, zgodnie z wytycznymi do organizacji i nadzoru edukacji w OHP Zarządzeniem Wojewódzkiego Komendanta OHP, przeprowadzała akcje rekrutacyjne do jednostek opiekuńczo-wychowawczych na dany rok szkolny oraz powoływała Wojewódzką Komisję Rekrutacyjną.

W każdej jednostce opiekuńczo-wychowawczej na podstawie zarządzeń Wojewódzkiego Komendanta były powoływane komisje rekrutacyjne, w skład których wchodziły pracownicy jednostki, jak też przedstawiciele lokalnej władzy samorządowej, przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej, pedagodzy, doradcy zawodowi oraz pracodawcy. Zarówno w MWK OHP, jak i w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych, praca komisji rekrutacyjnej dokumentowana była w protokołach.

Analiza protokołów z posiedzeń komisji rekrutacyjnych na rok szkolny 2016/2017, z wybranych 3 jednostek podległych (HP w Warszawie, HP w Wyszowie, OŚSiW w Jaciążku) wykazała, że skład komisji rekrutacyjnych powoływanych w tym okresie, był zgodny z wytycznymi zawartymi w zarządzeniu Komendanta Głównego OHP nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.620-677, 678-709)

Działania rekrutacyjne co roku rozpoczynają się planowaniem potrzeb rekrutacyjnych (druk R), który jest przesyłany do 15 kwietnia każdego roku do Komendy Głównej OHP. Od początku rekrutacji w Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendzie OHP prowadzono monitoring wolnych miejsc w jednostkach. Następnie zgodnie z zarządzeniami Komendanta Głównego w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo – wychowawczych MWK OHP przysyłała meldunki rekrutacyjne, na podstawie których podejmowano dodatkowe działania mające na celu wykonania planu rekrutacji. Po głównej akcji rekrutacyjnej, trwającej do 1 października, prowadzona była uzupełniająca akcja rekrutacyjna, trwająca do 31 grudnia (zgodnie z wytycznymi KG OHP).

(dowód: akta kontroli str. 121, 204, 289, 621)

5. Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP prowadzi nadzór nad działaniami opiekuńczo-wychowawczymi w jednostkach poprzez analizowanie druków sprawozdawczych (druk R, druk 06, druk 09, druk 11, druk 17, druk 21, druk 27, raport losów absolwenta). Pracownicy merytoryczni Zespołu Kształcenia i Wychowania MWK OHP w ramach nadzoru nad jednostkami opiekuńczo-wychowawczymi przeprowadzają kontrole oraz uczestniczą w hospitacjach zajęć wychowawczych. Kadra pedagogiczna przysyła comiesięczne planowanie zajęć oraz realizację zajęć wychowawczych, w których biorą udział uczestnicy OHP. Ponadto jednostki ze swojej działalności przysyłają roczne sprawozdania oraz dokonują ewaluacji planów pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej. Analizą objęto dokumentację trzech jednostek podległych (7-19 HP, OSiW Jaciążek i OSiW Zwolen) dot. samooceny kontroli zarządczej za lata 2014- 2016. Dokumentacja ta została sporządzona prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 621, 1093-1101)

6. Liczba kontroli wewnętrznych przeprowadzonych przez MWK OHP wyniosła w kolejnych latach: 35 w 2014 r. w tym: 4 kontrole kompleksowe, 19 kontroli problemowych, 4 kontrole doraźne. Natomiast w 2015 r. przeprowadzono 33 kontrole wewnętrzne, w tym: 5 kontroli kompleksowych, 23 kontrole problemowe, 2 kontrole doraźne. W 2015 r. Komenda Główna OHP przeprowadziła w MKE pięć kontroli (m.in. kontrola projektów współfinansowanych ze środków UE) oraz Departament Wdrażania EFS MRPiPS jedną. W 2016 r. MKW przeprowadziła 31 kontroli wewnętrznych, w tym: 4 kontrole kompleksowe, 20 kontroli problemowych, 7 kontroli sprawdzających (w tym 2 doraźne) oraz była objęta jedną kontrolą przeprowadzoną przez Komendę Główną OHP w zakresie projektów współfinansowanych ze środków UE.

W okresie objętym kontrolą, do Komendy Wojewódzkiej OHP, w zakresie objętym kontrolą nie wpłynęły żadne skargi.

(dowód: akta kontroli str. 1117-1119, 1120-1256)

7. Z analizy dokumentacji dotyczącej 6 umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, wybranych losowo z lat 2014-2016 wynika, że w przedstawiona do kontroli dokumentacja zawierała m.in. wnioski o zawarcie umowy o refundację, zawierające komplet dokumentów, zgodnie z wymogami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom¹⁵ oraz opinie do wniosków wydane przez CEiPM. W przypadku, gdy zatrudnienie młodocianego u danego pracodawcy ustało, do dokumentacji załączone było świadectwo pracy młodocianego. Wnioski złożone do umów objętych próbą, zostały zaopiniowane pozytywnie. W ramach nadzoru nad działaniami związanymi z refundacją wynagrodzeń młodocianych, w ramach kontroli weryfikowana była treść złożonego przez pracodawcę wniosku oraz załączników do wniosku, w tym dokumentów potwierdzających uprawnienia osoby prowadzącej przygotowanie, kopia umowy o przygotowanie, zawartej z młodocianym na czas nieokreślony, lista płac młodocianych i dowód opłaconych składek ubezpieczeniowych od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 554-557, 1023)

NIK zwraca jednak uwagę, że na ogół pozytywne opinie do wniosku w sprawie zawarcia umowy o refundację były lakoniczne. W uzasadnieniu ograniczano się do stwierdzenia „*Wniosek spełnia wymogi pod względem formalnym i merytorycznym*”. W żaden sposób nie odnoszono się do przyczyn braku dalszego zatrudnienia młodocianych pracowników po ukończeniu przygotowania zawodowego przez co najmniej 6 miesięcy. Mimo to Komendant Wojewódzki OHP ponownie podpisywał z tymi pracodawcami umowy o refundację. Według Wojewódzkiego Komendanta OHP, brak jest odpowiedniej podstawy prawnej, która mówiłaby w sposób jednoznaczny o braku możliwości podpisania kolejnej umowy z pracodawcą, w związku z niewywiązaniem się z oświadczenia o zatrudnieniu młodocianego. Komendant Wojewódzki wyjaśnił, że możliwość żądania od pracodawcy innych dokumentów dotyczących wykonywania pracy przez młodocianych jest wykluczona na podstawie zawieranych umów, a ponadto w części jest niedopuszczalne przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a do kontroli warunków pracy w tym przestrzegania przepisów prawa pracy uprawniona jest Państwowa Inspekcja Pracy, która jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej.

NIK, odnosząc się do powyższych wyjaśnień, zwraca uwagę że to, iż mimo deklaracji/zobowiązania pracodawcy tylko w nielicznych przypadkach zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, może wskazywać że dla większości pracodawców złożenie ofert pracy wiązało się z pozyskaniem subsydiowanych pracowników. Znaczny jest także odsetek młodocianych pracowników,

¹⁵ Dz.U. poz. 865, które 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.).

którzy nie kończą nauki zawodu u danego pracodawcy, rozwiązując umowę przed upływem terminu przyuczenia, określonego w umowie refundacyjnej. Ze zbadanej dokumentacji wynika, że na 23 osoby, które zostały zatrudnione przez pracodawców, z którymi podpisano umowy o refundację wynagrodzeń tych osób, 10 osób zakończyło przyuczenie przed terminem wskazanym w umowie, otrzymując świadectwo pracy. Jedyne 3 osoby zakończyły przyuczenie w terminie. W dokumentacji dotyczącej skontrolowanych umów, nie ma też żadnych dokumentów świadczących o przyczynach rozwiązania umowy z młodocianym lub nieukończenia przez niego nauki zawodu.

Komendant Wojewódzki podał w wyjaśnieniach, że Zespół ds. Refundacji nie monitoruje dalszych losów młodocianych pracowników po rozwiązaniu umowy w celu przygotowania zawodowego, ponieważ nie obejmuje tego zakres zadań pracowników refundacji.

(dowód: akta kontroli str. 552-555, 558-560 1020-1053)

Zdaniem NIK, pozytywne opinie formułowane przez Centrum w znacznym stopniu nie sprawdzają się w praktyce. Zwrócić należy uwagę, że do zadań CEiPM należy weryfikacja wniosków pracodawców, nie tylko pod względem formalnym, ale i merytorycznym – na podstawie informacji pozyskanych na podstawie rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Dlatego też brak dalszego zatrudnienia, jak i inne pozyskane informacje, powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu opinii zawierającej ocenę, czy pracodawca rokuje szanse zarówno na przeszkolenie młodocianego, jak i jego dalsze zatrudnienie. W przypadku notorycznego uchylania się pracodawców od zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu nauki zawodu lub przerywaniu nauki zawodu u nich, w ocenie NIK, nie ma podstaw do formułowania pozytywnej opinii.

8. Z analizy dokumentacji pięciu jednostek podległych Komendantowi Wojewódzkiemu OHP, dotyczącej losów absolwentów, wynika m. in., że w 2015 r. i 2016 r. w dwóch jednostkach podległych Wojewódzkiemu Komendantowi OHP - Jaciążku i Ciechanowie, księgi absolwentów prowadzone były w formie nieprzewidzianej w „Wytycznych do organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy w roku szkolnym 2015/2016” wprowadzonych zarządzeniem Komendanta Głównego OHP.

Komendant Wojewódzki OHP wyjaśnił, że w roku 2014 księgi absolwentów prowadzone były zgodnie z wytycznymi wprowadzonymi pismem nr WKiW-610A-12/2012/B.S z dnia 22 lutego 2012 r. Wytyczne dotyczące nowego wzoru księgi absolwentów zostały wprowadzone protokołem KG OHP nr 15 z dnia 21 lipca 2014 r. Zgodnie z w/w wytycznymi księgi absolwentów zakładane są na koniec cyklu kształcenia uczestników OHP, czyli w miesiącu czerwcu. W związku z tym Komendant Wojewódzki OHP podjął decyzję, iż księgi absolwenta za rok 2014 będą prowadzone wg załącznika nr 4 wprowadzonego wytycznymi z dnia 21.02.2012 r. Nowe wzory ksiąg zaczęły obowiązywać w 2015 r. W Jaciążku i Ciechanowie w roku 2015 i 2016 księgi absolwentów były prowadzone niezgodnie z obowiązującymi standardami. Nie są znane przyczyny niedostosowania się w/w jednostek do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 887-982, 983-1016)

Występowały też rozbieżności w raportach z analizy absolwentów za lata 2014-2016 i księgach absolwentów z tego okresu. Wartości dotyczące liczby absolwentów ogółem w poszczególnych latach podawane w raporcie różniły się od rzeczywistej liczby absolwentów wpisanych do księgi absolwentów. I tak, w HP Warszawa w 2014 r. wg księgi absolwentów było 28 absolwentów, a wg raportu 33. W 2015 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 34 i 33, a w 2016 r.- 45 i 54. Natomiast w OSiW w Zwoleniu w 2015 r. wg księgi było 37 absolwentów, a wg raportu – 42. W 2016 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 49 i 48 osób.

Komendant Wojewódzki wyjaśnił, że różnice w liczbie absolwentów wskazane w badaniu wynikają z tego, że absolwenci gimnazjum, którzy podjęli naukę na kolejnym etapie edukacyjnym – jako uczestnicy kontynuujący pobyt w strukturach OHP wykazani są w raportach statystycznych, natomiast w księdze absolwentów są umieszczeni dopiero po zakończeniu pobytu w OHP. Ponadto pracownicy Zespołu Kształcenia i Wychowania MWK OHP w ramach nadzoru nad jednostkami podległymi, dokonywali kontroli dokumentacji związanej z monitorowaniem losów absolwentów; trzy spośród pięciu jednostek objętych

próbą poddane były takiej kontroli w 2014 i 2015 r. W sytuacji, gdy absolwent był bierny zawodowo i edukacyjnie oraz nie podejmował żadnych kroków, aby zmienić swoją sytuację, kadra pedagogiczna jednostek opiekuńczo-wychowawczych podejmowała szereg działań mających na celu uświadamianie zainteresowanym absolwentom, z jakich form wsparcia i w jakich sytuacjach mogą korzystać, pomagała w trudnych sytuacjach życiowych, informowała o odbywających się targach pracy; absolwentom proponowano też udział w projektach współfinansowanych z Europejskich Funduszy Społecznych i projektów wymiany międzynarodowej realizowanych w latach 2014-2016 w OHP. Z takiego wsparcia skorzystało ogółem 278 absolwentów, w tym 30 absolwentów jednostek opiekuńczo-wychowawczych objętych próbą. Działania powyższe dokumentowane są w ramach funkcjonowania Klubu Absolwenta.

(dowód: akta kontroli str. 883-1016)

Badanie ksiąg absolwenta w jednostkach objętych próbą wykazało także, że w przypadku trzech jednostek, w latach 2014-2016, odnotowano niewielką liczbę kontaktów z absolwentem. I tak w Ciechanowie, w 2014 r. w 19 przypadku absolwentów z 23, w rubryce „informacje bieżące” odnotowano „brak kontaktu” (82,6%); w 2015 r. – na 29 absolwentów gimnazjum, w 20 przypadkach nie uzyskano kontaktu z absolwentem (69%); w 2016 na 60 absolwentów, w 32 przypadkach nie uzyskano kontaktu z absolwentem (53%). W 2014 r. w Płocku w przypadku 15 absolwentów gimnazjum, we wszystkich przypadkach nie dokonywano wpisów dotyczących zarówno rodzaju kontaktu, jak też informacji bieżących dotyczących absolwenta; z kolei w przypadku pozostałych 58 absolwentów, we wszystkich przypadkach wpisano jedynie formę preferowanego kontaktu, brak jest natomiast wpisów dotyczących informacji bieżących na temat absolwenta. W Warszawie – w 2014 r. na 28 absolwentów we wszystkich przypadkach wpisano jedynie formę preferowanego kontaktu, brak jest natomiast wpisów dotyczących informacji bieżących na temat absolwenta.

(dowód: akta kontroli str. 891-893, 968-975, 990-996)

Kierownik Zespołu Kształcenia i Wychowania w Komendzie Wojewódzkiej OHP podał w tym zakresie: „W większości przypadków absolwenci jednostek opiekuńczo-wychowawczych w formularzu kontaktowym wpisują numer telefonu, facebook, e-maila – jako najdogodniejszą formę kontaktu. Przy dokonywaniu kolejnych pomiarów okazuje się często, że numer podany jest nieaktualny, notorycznie włączała się poczta głosowa. W związku z powyższym podejmowane są próby kontaktu bezpośredniego poprzez kolegów, rodziców, dziadków czy kontakt listowy. Jednak podjęte działania nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co ostatecznie skutkowało „brakiem kontaktu”. W ramach nadzoru nie prowadzono kontroli w/w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, wskazać zwrócić należy uwagę, że zgodnie z przywołanymi powyżej „Wytocznymi do organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy w roku szkolnym 2015/2016”, warunkiem sprawnego prowadzenia monitoringu losów absolwentów jest odpowiednie przygotowanie organizacyjne obejmujące m.in. zmotywowanie wychowanków do udziału w monitorowaniu przez OHP ich osiągnięć zawodowych, a w pracy w zakresie monitorowania losów absolwentów OHP zaangażowana powinna być cała kadra OHP. W szczególności do zadań np. wychowawcy należy podjęcie oddziaływań wychowawczych zmierzających do zmotywowania wychowanka do utrzymywania kontaktu z OHP.

(dowód: akta kontroli str. 913-939, 957-975, 1027-1029)

W większości przypadków, w jednostkach w Płocku i Warszawie, nie wpisywano do ksiąg absolwentów danych dotyczących zatrudnienia podjętego przez absolwenta (zawodu), w przypadku gdy absolwent pracował lub danych dotyczących kontynuacji nauki (np. w jakiej formie prowadzi dalszą edukację). I tak, w Płocku w 2015 r. w 59 z 79 przypadków brak było powyższych danych (74,7%). W 2016 r. w 53 z 62 przypadków brak było w/w danych (85,5%). W Warszawie w 2015 r. na 34 absolwentów, w 16 przypadkach (47%) brak było powyższych danych, a w 2016 r. na 45 absolwentów, w 21 przypadkach (46,7 %).

(dowód: akta kontroli str.894-902, 997-1011)

Zdaniem NIK powyższe działania wskazują na brak rzetelności w prowadzeniu ksiąg absolwenta, co może skutkować niewystarczającą wiedzą na temat losów absolwenta.

Uwagi i ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewystarczający nadzór nad przebiegiem realizacji umów o refundację, w tym w zakresie wywiązywania się pracodawców z określonych w umowach obowiązków związanych z zatrudnieniem młodocianych po zakończeniu okresu szkolenia.
2. Nieskuteczne motywowanie absolwentów do utrzymywania kontaktu z hufcami pracy w celu monitorowania ich osiągnięć zawodowych, wymaganego Wytycznymi do organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy w roku szkolnym 2015/2016
3. Przypadki nierzetelnego prowadzenia ksiąg absolwentów.

Ocena
częstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie nie w pełni zapewniała prawidłowe wywiązanie się z realizowanych zadań.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.
2. Dostosowanie w miarę możliwości oferty edukacyjnej do oczekiwań lokalnego rynku pracy, m.in. poprzez kształcenie w zawodach deficytowych.
3. Zwiększenie nadzoru nad jednostkami podległymi w zakresie wyeliminowania przypadków nierzetelnego prowadzenia dokumentacji, w tym w szczególności ksiąg absolwentów.
4. Zwiększenie nadzoru w zakresie motywowania absolwentów przez jednostki podległe do utrzymywania kontraktu z hufcami pracy.
5. Zwiększenie nadzoru nad centrami edukacji i pracy młodzieży w zakresie wspierania jednostek opiekuńczo-wychowawczych, w tym opracowywania analiz dotyczących lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy.
6. Powołanie Rady Programowej, adekwatnie do zapisów zawartych w regulaminie organizacyjnym Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP oraz Standardach funkcjonowania Komendy Wojewódzkiej OHP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 3 sierpnia 2017 r.

Kontroler:
Dorota Paszkiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny
Dyrektor
z upoważnienia
wicedyrektor Elżbieta Matuszewska

.....
podpis

.....
podpis