



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.005.02.2016
R/16/005

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	R/16/005 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Mirosław Miłoś, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/19/2017 r. z dnia 10 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Hanna Rychner, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPS/22/2017 z dnia 8 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Łódzka Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy (<i>Komenda lub ŁKW</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Stanisława Günther, Komendant Łódzkiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W latach 2014-2016 Łódzka Komenda Wojewódzka zapewniała wychowankom możliwość uzupełnienia wykształcenia ogólnego i zawodowego, a także przystąpienia do egzaminów potwierdzających zdobycie kwalifikacji zawodowych¹. Jednak nauka zawodu w znacznym stopniu opierała się na zawodach zaliczanych jako nadwyżkowe, co zmniejszało szanse znalezienia zatrudnienia w wyuczonym zawodzie przez absolwentów OHP lub rozpoczęcia pracy na własny rachunek.</p> <p>Oferta OHP skierowana do młodzieży cieszyła się dużym zainteresowaniem, o czym świadczy coroczne przekraczanie planu rekrutacji uczestników. Liczba nowoprzyjętych uczestników wyniosła 690 w roku szkolnym 2014/2015, 718 w roku szkolnym 2015/2016 i 703 w roku szkolnym 2016/2017, co stanowiło odpowiednio: 118%, 122,8% i 102,3% planu. Zwrócić jednak należy uwagę na brak działań w związku z powoływaniem przez kierowników jednostek podległych komisji rekrutacyjnych w składzie nieodpowiadającym wytycznym Komendanta Głównego OHP. Analiza składów przedmiotowych komisji powołanych na potrzeby rekrutacji na rok szkolny 2015/2016 wykazała, że spośród 16 jednostek objętych kontrolą, tylko w skład sześciu komisji wchodził doradca zawodowy.</p> <p>Analiza badania losów absolwentów z lat 2014-2016 na podstawie I pomiaru wykazała, że pół roku po zakończeniu kształcenia, spośród 1.248 absolwentów (58,8% ogółu), z którymi udało się nawiązać kontakt, 778 (62,3%) posiadało zatrudnienie, a 390 (31,3%) kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego stopnia. 25% (312) stanowili absolwenci, którzy nie posiadali zatrudnienia ani nie</p>
----------------------------	--

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.

uczestniczyli w kształceniu lub w szkoleniu. Zwrócić jednak należy uwagę, że z przeprowadzonego w trakcie kontroli badania na wybranej grupie absolwentów z lat 2014-2015 wynika, że absolwenci w większości nie kontynuowali zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu przygotowania zawodowego. Pracodawcy wprawdzie składali deklarację o dalszym zatrudnieniu młodocianego po zakończeniu przygotowania zawodowego, jednakże na ogół nie była ona realizowana, a przyczyny tego zjawiska nie były przez OHP badane. Znaczny był także odsetek osób, które nie kończyły nauki zawodu u pracodawcy, z którym podpisana była umowa o refundację wynagrodzeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie oferty Ochotniczych Hufców Pracy do oczekiwań rynku pracy

Opis stanu
faktycznego

1. W kontrolowanym okresie lat 2014-2016 Łódzka Komenda Wojewódzka OHP była przygotowana do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy² oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy³. Wg stanu na koniec 2016 r., w strukturze organizacyjnej ŁKW OHP funkcjonowało ogółem 49 jednostek organizacyjnych⁴, w tym Komenda Wojewódzka realizująca zadania o charakterze administracyjnym oraz 16 hufców pracy realizujących zadania o charakterze opiekuńczo-wychowawczym. Zadania na rzecz rynku pracy realizowało 31 jednostek, w tym cztery centra edukacji i pracy młodzieży, w ramach których funkcjonowały cztery młodzieżowe centra informacji zawodowej, jeden ośrodek szkolenia zawodowego, 14 młodzieżowych centrów kariery, cztery młodzieżowe biura pracy oraz cztery punkty pośrednictwa pracy. Zadania szkoleniowe były realizowane przez jedną jednostkę. Zgodnie z rozdziałem I, pkt 8 ppkt 1a regulaminu organizacyjnego Łódzkiej Wojewódzkiej Komendy OHP⁵ - wojewódzki Komendant OHP sprawuje nadzór nad placówkami Łódzkiej Komendy Wojewódzkiej w zakresie realizacji zadań określonych w regulaminie organizacyjnym oraz szczegółowo sprecyzowanych w regulaminach działalności poszczególnych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 7-58)

Przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach w 2016 r. w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosło 155 osób i było niższe w porównaniu z 2014 r. o 5 osób (2,5%). Wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi wyniosły 5.280,7 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2014 r. o 518,8 tys. zł (o 10,9%). W okresie objętym kontrolą limit wydatków na wynagrodzenia nie został przekroczony. W 2016 r. największe przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty odnotowano w hufcach pracy (57 osób) i w centrach edukacji i pracy młodzieży (46 osób). W porównaniu z 2014 r. największy wzrost zatrudnienia wystąpił w hufcach pracy (o 7 osób, tj. 14%), co należy uznać za korzystną tendencję.

(dowód: akta kontroli str. 59-64)

² Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.

³ Dz. U. Nr 155, poz. 920.

⁴ Zadania poszczególnych typów jednostek zostały określone w Regulaminie organizacyjnym Łódzkiej Wojewódzkiej Komendy OHP, stanowiącym załącznik do zarządzenia Komendanta Wojewódzkiego OHP w Łodzi Nr BWK23 z dnia 1 lipca 2014 r.

⁵ Załącznik do Zarządzenia Komendanta Wojewódzkiego OHP w Łodzi Nr BWK23 z dnia 01.07.2014 r.

2. Średnioroczny plan uczestników hufców pracy określono na 2.084 osoby i w latach 2014-2016 nie ulegał on zmianom. Jednostki Ochotniczych Hufców Pracy promowały działalność OHP w środowiskach uznanych za zagrożone wykluczeniem społecznym. Pracownicy OHP przeprowadzali prezentacje w szkołach i gminach, spotykali się z dyrektorami szkół, pedagogami szkolnymi i uczniami, a także pracownikami socjalnymi ośrodków pomocy społecznej, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Rozprowadzano także informatory z ofertą szkoleniową, plakaty, ulotki w najbliższych gminach. Kontrolowane jednostki diagnozowały także potrzeby uczestników OHP w zakresie objęcia ich działaniami opiekuńczo-wychowawczymi. Podejmowano działania, mające na celu rozpoznanie skali zagrożenia wykluczeniem społecznym osób w wieku 15-18 lat, które mimo obowiązku szkolnego wypadły z systemu edukacji i nie kontynuowały nauki oraz pozostawały bez pracy.

(dowód: akta kontroli str. 65-90)

3. W roku szkolnym 2015/2016 łączna liczba uczestników OHP pobierających naukę w formie nauki zawodu i przyuczanych do zawodu wyniosła 2.240 osób, w tym 2.171 młodocianych pracowników oraz 69 uczniów. W porównaniu z rokiem poprzednim liczba uczestników OHP zmniejszyła się o 5,2% (2.362). Uczestnicy OHP w 2016 r. kształcili się w następujących formach: gimnazjum dla dorosłych (220 osób), gimnazjum przyspasabiające do zawodu (287 osób), zasadnicza szkoła zawodowa (1.302 osoby), rzemieślnicza nauka zawodu (219 osób).

Zwrócić należy uwagę, że w latach 2014-2016 efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum uległa zmniejszeniu z 72,7% do 69,2%⁶. Niewielkiej poprawie uległa natomiast średnia ocen wyników w nauce (z 3,23 do 3,40) oraz średni wynik procentowy uzyskiwany przez uczestników OHP na egzaminie kończącym naukę w gimnazjum (z 34,04% do 34,10%). Wielkości te jednak pozostawały na niskim poziomie, co może wynikać z tego, że 55% uczestników OHP przed zrekrutowaniem wykazywało braki szkolne.

W przypadku kształcenia na poziomie nauki zawodu efektywność kształcenia uległa obniżeniu z 90,5% do 84,0%, a efektywność zadawania egzaminów z 97,67% do 93,76%. Średnia ocen wyników w nauce uległa natomiast nieznacznemu obniżeniu, z 3,61% do 3,59%.

Wykruszalność⁷ zmniejszyła się natomiast z 5,16% do 4,30%.

(dowód: akta kontroli str. 91-145)

4. Naukę organizowano i prowadzono w zawodach, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego⁸.

Odsetek wykonania planu rekrutacji uczestników dochodzących utrzymywał się na wysokim poziomie (118% w 2014 r., 122,8% w 2015 r. i 102,3% w 2016 r.). Liczba nowoprzyjętych uczestników Ochotniczych Hufców Pracy wynosiła 690 w roku szkolnym 2014/2015, 718 w roku szkolnym 2015/2016 i 703 w roku szkolnym 2016/2017. Do gimnazjum przyjęto odpowiednio: 217, 199 i 201 uczestników, a do nauki zawodu: 473, 519 i 502. Zrealizowano zakładane plany rekrutacji młodzieży do OHP.

(dowód: akta kontroli str. 91-128, 457-491)

⁶ Stosunek liczby absolwentów i promowanych do ogólnej liczby kształconych.

⁷ Stosunek liczby uczestników, którzy przerwali kształcenie w trakcie roku do liczby uczestników objętych kształceniem.

⁸ Dz. U. Nr 124, poz. 860 ze zm.

Zadania dotyczące rekrutacji młodzieży do jednostek OHP w województwie łódzkim realizowano na ogół zgodnie z zarządzeniami Komendanta Głównego i Komendanta Wojewódzkiego OHP. W badanym okresie składy osobowe powoływanych corocznie – w celu przygotowania i przeprowadzenia naboru młodzieży do hufców pracy – wojewódzkich komisji rekrutacyjnych były zgodne z zarządzeniami Komendanta Głównego OHP.

Zwrócić jednak należy uwagę, że w skład komisji rekrutacyjnych, powołanych przez komendantów hufców pracy do przeprowadzenia naboru w większości przypadków nie wchodził doradcy zawodowi. Kontrolą w tym zakresie objęto 16 protokołów z powołania komisji rekrutacyjnych na rok szkolny 2015/2016⁹. W 10 przypadkach stwierdzono brak w komisjach doradców zawodowych, którzy mieli badać predyspozycje i preferencje zawodowe rekrutowanej młodzieży, co w ocenie NIK, ogranicza rzetelną realizację § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełniania wykształcenia ogólnego młodzieży w OHP oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych¹⁰. Przepis ten stanowi, że dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP odbywa się z uwzględnieniem wieku, wykształcenia, cech psychofizycznych i zainteresowań uczestników OHP. Waga odpowiedniego doboru zawodu i form kształcenia była także podkreślana w wytycznych Komendanta Głównego OHP w sprawie organizacji kształcenia i wychowania, a także w dokumencie „System kształcenia i szkolenia w OHP”. W wydawanych corocznie zarządzeniach Komendanta Głównego w sprawie wprowadzenia wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych¹¹ zalecano, aby przy diagnozowaniu uczestników i planowaniu ścieżki ich rozwoju zawodowego, jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP korzystały z pomocy specjalistów – doradców zawodowych pracujących w jednostkach działających na rynku pracy (CEiPM, MBP, MCK). Zwrócono jednocześnie uwagę, aby projektując ścieżkę edukacyjną uczestnika oraz mając na względzie zapewnienie jak największej efektywności realizowanego procesu kształcenia i przygotowania zawodowego w OHP objąć uczestników jednostek OHP stałym kontaktem z doradcami zawodowymi oraz pośrednikami pracy (w planowanych działaniach na dany okres sprawozdawczy CEiPM powinny uwzględniać pracę z tą kategorią klientów w zakresie doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy i pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy). Wskazano równocześnie, że od ww. czynników należy uzależnić dobór profilu zawodowego oraz formę przygotowania zawodowego (nauka zawodu bądź przyuczenie do wykonywania określonej pracy). W celu realizacji tego zadania w wydawanych przez Komendanta Głównego OHP wytycznych do organizacji i nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy wskazano, iż badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży należy do doradcy zawodowego oraz wymóg jego uczestnictwa w posiedzeniach i pracach komisji rekrutacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 269-366)

⁹ Protokoły z powołania komisji rekrutacyjnych: Hufiec Pracy 5-1 w Łodzi; HP w Piotrkowie Trybunalskim; Hufiec Pracy 5-6; Hufiec Pracy 5-8 w Radomsku; Hufiec Pracy 5-11w Bełchatowie; Hufiec Pracy 5-25 w Kutnie; Hufiec Pracy 5-22 w Łowiczu; Hufiec Pracy 5-3; hufiec Pracy 5-5; Hufiec Pracy 5-24 w Rawie Mazowieckiej; Hufiec Pracy 5-16 w Sieradzu; Hufiec Pracy 5-23 w Skierniewicach; Hufiec Pracy 5-13 w Tomaszowie Mazowieckim; Hufiec Pracy 5-21 w Wieluniu; Hufiec Pracy 5-20 w Wieruszowie; Hufiec Pracy 5-15 w Zduńskiej Woli.

¹⁰ Dz. U. nr 262 poz. 2604.

¹¹ 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.

5. Najwięcej młodzieży kształciło się w takich zawodach jak: mechanik pojazdów samochodowych, fryzjer, kucharz, sprzedawca, cukiernik, stolarz. Kontrolą w tym zakresie objęto rok szkolny 2015/2016. Najwięcej młodzieży szkolono w zawodach: mechanik pojazdów samochodowych (151 osób), fryzjer (137 osób), kucharz (84 osoby), sprzedawca (66 osób), cukiernik (36 osoby) oraz stolarz (31 osoby). Kierunki kształcenia zawodowego nie w pełni dostosowano jednak do potrzeb lokalnych rynków pracy. Stwierdzono, że uczestnicy OHP szkoleni byli w zawodach zaliczanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi¹² do tzw. zawodów nadwyżkowych, tj. zawodów, na które występowało na lokalnym rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie, niż liczba osób poszukujących pracy w tych zawodach. 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 Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP powinien odbywać się z uwzględnieniem szans na uzyskanie zatrudnienia po zakończeniu kształcenia. Natomiast w wydawanych corocznie wytycznych przez Komendanta Głównego w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy¹³ 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 pracy¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 367-456)

Uwagi i ustalone
nieprawidłowości

Odnośnie działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące uwagi:

1. Oferta edukacyjna nie była w pełni dostosowana do potrzeb lokalnego rynku pracy w zakresie kształcenia w zawodach deficytowych, stosownie do zaleceń w tym zakresie formułowanych w wydawanych corocznie zarządzeniach Komendanta Głównego OHP w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy.
2. Zatrudnieni w centrach edukacji i pracy młodzieży doradcy zawodowi w większości przypadków nie uczestniczyli w pracach komisji rekrutacyjnych, mimo iż w corocznie wydawanych przez Komendanta Głównego OHP wytycznych do organizacji i nadzoru procesu edukacji w OHP, do zadań doradcy zawodowego zaliczono badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży, oraz uczestnictwo w posiedzeniach i pracach komisji rekrutacyjnej. Może to wskazywać na niewystarczającą współpracę pomiędzy centrami edukacji i pracy młodzieży i hufcami pracy.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą działania Łódzkiej Komendy Wojewódzkiej na rzecz dostosowania oferty OHP do potrzeb rynku pracy, jak również do indywidualnych predyspozycji i preferencji zawodowych uczestników nie były wystarczające.

¹² Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w 2014 r. w województwie łódzkim – Źródło: Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, kwiecień 2015 r.

¹³ 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.

¹⁴ Wytyczne w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2015-2016.

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

1. W 2014 r. w Łódzkiej Wojewódzkiej Komendzie OHP liczba absolwentów wynosiła 535, w tym 186 absolwentów gimnazjum i 349 absolwentów zasadniczych szkół zawodowych, rzemieślniczej nauki zawodu i form pozaszkolnych. W 2015 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 853, 262 i 591, natomiast w 2016 r. – 736, 210 i 526. Łódzka Wojewódzka Komenda OHP badała efektywność działań opiekuńczo-wychowawczych, w szczególności poprzez zbieranie informacji o losach wychowanków.

Jednostki podległe (hufce pracy), w okresie objętym kontrolą, monitorowały losy swoich absolwentów prowadząc księgę absolwentów na drukach¹⁵ uwzględniających pomiar sytuacji zawodowej absolwentów, który odbywał się trzykrotnie¹⁶ za pomocą *Ankiety absolwenta OHP* lub w innej formie kontaktu (m.in. e-mail, portale społecznościowe, telefon). Dodatkowo przy hufcach pracy funkcjonowały Kluby Absolwenta, w ramach których odbywały się spotkania absolwentów.

Analiza badania losów absolwentów z lat 2014-2016 na podstawie I pomiaru wykazała, że liczba absolwentów objętych pomiarem wyniosła 2.124; absolwenci, z którymi udało się nawiązać kontakt – 1.248 (58,8% ogółu absolwentów objętych pomiarem); absolwenci posiadający zatrudnienie – 778 (62,3%); absolwenci, którzy kontynuowali naukę w formie szkoły wyższego stopnia – 390 (31,3%); absolwenci, którzy nie posiadali zatrudnienia ani nie uczestniczyli w kształceniu lub w szkoleniu – 312 (25%).

Przedstawione do kontroli księgi absolwentów z lat 2014-2016 prowadzono w sposób zgodny z wytycznymi Komendanta Głównego OHP i Standardami¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 367-456)

2. Kwota refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne pracowników młodocianych, wypłacona przez ŁWK OHP pracodawcom wyniosła 11.080 tys. zł w 2014 r., 11.469 tys. zł w 2015 r. i 12.241 tys. zł w 2016 r.¹⁸

W myśl Zarządzenia nr 12 /BKG-ZR Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy w sprawie zasad refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników wniosek o zawarcie umowy pracodawca składa do centrum edukacji, właściwego ze względu na miejsce odbywania przez młodocianego przygotowania zawodowego. Wojewódzka Komenda OHP rozpatruje wniosek o zawarcie umowy przekazany z centrum edukacji i w przypadku pozytywnego jego rozpatrzenia zawiera z pracodawcą umowę o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. W terminie do 15 dnia następnego miesiąca po zakończeniu każdego kwartału Wojewódzka Komenda OHP sporządza analizy kwartalne z realizacji

¹⁵ Załącznik nr 4 do Działań na rzecz absolwentów i załącznik nr 4 do Standardów działań opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁶ I pomiar *Rejestrujący moment wkraczania na rynek pracy* (pół roku od ukończenia kształcenia); II pomiar *Rejestrujący adaptację na rynku pracy* (jeden rok od ukończeniu kształcenia); III pomiar *Rejestrujący ugruntowanie pozycji na rynku pracy* (dwa lata od ukończeniu kształcenia).

¹⁷ Działania na rzecz absolwentów OHP załącznik nr 2 do Wytycznych do organizacji i nadzoru kształcenia i wychowania w roku szkolnym 2011/2012 w OHP oraz Standardy działań opiekuńczo-wychowawczych w Ochotniczych Hufcach Pracy.

¹⁸ Na podstawie RB-33 Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy.

refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom przekazuje je do Komendy Głównej OHP.

(dowód: akta kontroli str. 507 – 527)

W Łódzkiej Komendzie Wojewódzkiej OHP w latach 2013-2016 zawarto 5.547 umów z pracodawcami zatrudniającymi młodocianych pracowników w celu przygotowania zawodowego. Pracodawcy w okresie tym w ramach zawartych umów i zgodnie z nimi zatrudniali (na dzień podpisania umowy) ogółem 22.159 młodocianych, w tym 13.430 było uczestnikami OHP.

(dowód: akta kontroli str. 528)

Zgodnie z rozporządzeniami Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom¹⁹ WK OHP w Łodzi realizowała w latach 2014 – 2016 zadania z zakresu refundacji we współpracy z Centrami Edukacji i Pracy Młodzieży, które m.in. przyjmowały wnioski pracodawców o zawarcie umowy o refundację. Kontrola losowo wybranej dokumentacji w sprawie refundacji wykazała, że wnioski o zawarcie umów były zgodne ze wzorem z załącznika nr 1 do ww. rozporządzeń oraz zawierały wymagane dane i załączniki w tym m.in. deklarację zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez okres co najmniej 6 miesięcy (lub jak do czerwca 2014 r. 12 miesięcy) po zakończeniu przygotowania zawodowego każdego młodocianego, którego dotyczył wniosek o zawarcie umowy. W objętych analizą umowach ww. deklaracja wyrażona była w treści umowy i na odrębnym druku załączonym do wniosku. Pracodawcy zgodnie z ww. rozporządzeniami zobowiązani byli do zawarcia z młodocianymi umowy o pracę na czas nieokreślony ze wskazaniem w niej czasu trwania przygotowania zawodowego i z objętej kontrolą dokumentacji wynika, że umowy takie zostały zawarte. Treść umów zawieranych przez WK OHP w Łodzi z pracodawcami opierała się na zebranej dokumentacji i odpowiadała wymogom określonym w ww. uregulowaniach.

3. Analizą objęto 22 umowy z lat 2011-2016 z pracodawcami którzy na dzień podpisania umowy zatrudniali łącznie 78 młodocianych. Z analizy tej wynika, że 31 młodocianych nie kontynuowało nauki zawodu i zatrudnienia u pracodawców z którymi zawarli umowę o pracę, 23 młodocianych ukończyło szkolenie, a 24 osoby kontynuują szkolenie i zatrudnienie u pracodawców z którymi zawarli umowę. OHP nie bada przyczyn braku kontynuacji nauki zawodu lub dalszego zatrudnienia u tego samego pracodawcy w celu podjęcia działań zapobiegających ewentualnym, niekorzystnym zjawiskom w tym zakresie. Na podstawie informacji zebranych przez OHP na potrzeby kontroli NIK (najczęściej rozmów telefonicznych z pracodawcami) stwierdzono, iż spośród ww. 54 młodocianych nie kontynuujących naukę zawodu i tych którzy taką naukę ukończyli tylko 3 zostało zatrudnionych u tych samych pracodawców z którymi zawarli umowę o pracę i przygotowanie zawodowe.

Biuro Łódzkiego Wojewódzkiego Komendanta OHP obowiązywały standardy funkcjonowania wprowadzone Zarządzeniem Komendanta Głównego OHP²⁰. Zgodnie z tymi standardami oraz regulaminem organizacyjnym tej jednostki zadania dotyczące refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym przypisane zostały do Samodzielnego stanowiska ds. refundacji. Do osoby zajmującej to stanowisko należy m.in. prowadzenia kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie

¹⁹ 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.).

²⁰ 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”.

refundacji (w tym kontroli Centrów Edukacji i Pracy Młodzieży); prowadzenie dokumentacji w tym zakresie, współpraca z pracodawcami zatrudniającymi pracowników młodocianych a także opracowywanie, sporządzanie i analiza sprawozdań w zakresie realizowanych zadań.

W okresie 2014 – 2016 Biuro przeprowadziło ogółem 4 kontrole w Centrach Edukacji i Pracy Młodzieży (Skierniewice, Łódź, Piotrków Trybunalski). Kontrole te dotyczyły realizacji zadań w zakresie refundacji (m.in. przyjmowanie wniosków o refundację i ich dokumentowanie, terminowość rozpatrywania wniosków, poprawność prowadzenia rejestrów, rozliczanie wniosków) Z analizy wystąpień pokontrolnych wynika, iż w jednostkach tych nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących skierowaniem wniosków pokontrolnych. Natomiast nie przeprowadzono kontroli pracodawców zatrudniających młodocianych (w szczególności nie będących uczestnikami OHP), a wynikało to jak wyjaśniono z dużej liczby pracodawców z którymi zawarto umowy, jak i określonej liczby etatów (samodzielne stanowisko ds. refundacji). Wskazano jednocześnie, że zdecydowano się na kontrole interwencyjne, przeprowadzane po uprzednim zgłoszeniu takiej konieczności - pisemnie przez rodzica, opiekuna, młodocianego. Na okoliczność tę nie przedstawiono jednak kontrolującym żadnej dokumentacji.

Biuro, zgodnie ze wzorem określonym w standardach i regulaminie organizacyjnym jednostki, opracowało za lata 2014 – 2016 *Karty oceny merytorycznej z realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych*. Ocena ta stanowiła wynik punktacji opartej wyłącznie na danych liczbowych (osobowych i finansowych) z realizacji refundacji. Wzór *oceny merytorycznej* nie przewidywał jej rozszerzenia o formę opisową z realizacji zadań w tym zakresie m.in. o dane wynikające z ew. monitoringu lub kontroli realizacji umów o refundację pod kątem efektywności przygotowania zawodowego (ukończenia go lub nieukończenia) i zatrudnienia młodocianych.

(dowód: akta kontroli str. 520 – 726)

Pracodawcy zatrudniający młodocianych korzystają ze środków publicznych zawierając z OHP umowy na określonych warunkach, w związku z czym w ocenie NIK niezbędne jest również monitorowanie, jak też przeprowadzanie kontroli sprawdzających wywiązywanie się pracodawców z realizacji tych umów, w tym składanych deklaracji oraz zawieranych z młodocianymi umów, a organizacja realizacji zadań w tym zakresie należy do jednostki kontrolującej.

4. W latach 2014 – 2016 w WK OHP w Łodzi przeprowadzonych zostało ogółem 10 kontroli w tym przez Komendę Główną OHP, Archiwum Państwowe w Łodzi, Państwową Inspekcję Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi. W wyniku analizy dokumentacji z trzech losowo wybranych kontroli stwierdzono, iż wnioski pokontrolne w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami lub uchybieniami zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji, o czym informowana była jednostka kontrolująca. Kontrole dotyczyły: sprawdzenia prawidłowości oraz kompletności wybranej dokumentacji kadrowej, wybranych zamówień publicznych w ramach projektu „Gwarancji dla młodzieży”, weryfikacji wybranych dokumentów projektowych „Pomysł na siebie” YEI i EFS i „Równi na rynku pracy YEI i EFS pod kątem poprawności rekrutacji uczestników i w zakresie zarządzania projektami i organizacji form wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 727 – 777)

W latach 2014 – 2016 WK OHP w Łodzi przeprowadziła w jednostkach organizacyjnych OHP z terenu województwa 58 kontroli (w tym: 12 kompleksowych, 38 problemowych, 6 doraźnych, 2 sprawdzające). Podstawą dla kontroli kompleksowych i problemowych był plan kontroli. Analizą objęto 2 kontrole:

- w OHP w Wieluniu (kontrola problemowa 23 luty 2016 r.) w zakresie realizacji działalności wychowawczej i prowadzonej w tym zakresie dokumentacji. Nieprawidłowości/uchybienia dotyczyły prowadzonej dokumentacji. Jednostka kontrolowana poinformowała o wykonaniu wniosków pokontrolnych w szczególności o uzupełnieniu dokumentacji o brakujące elementy.
- w Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Piotrkowie Trybunalskim (kontrola kompleksowa 05-07 lipiec 2015 r.). W toku kontroli stwierdzono m.in. poprawność przygotowania przez Centrum dokumentacji refundacyjnej i dokonywania wypłat wynikających z refundacji (środków z Funduszu Pracy, jak też że dokumentacja projektowa zawiera braki dotyczące poświadczeń ukończenia przez uczestników form wsparcia i opinii prowadzących, a programy autorskie nie są kierowane do grup defaworyzowanych. Jednostka kontrolowana poinformowała o wykonaniu wniosków pokontrolnych

Uwagi dotyczące badanej działalności

Mimo deklaracji/zobowiązania pracodawcy 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.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą Łódzka Komenda Wojewódzka poprawnie wywiązywała się ze swoich obowiązków, przy czym za niewystarczające należy uznać działania na rzecz zapewnienia wywiązywania się pracodawców z deklaracji o kontynuacji zatrudnienia młodocianego po zakończeniu nauki zawodu. NIK zwróciła również uwagę na problem nieprzeprowadzania kontroli u 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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.
2. Zwiększenie nadzoru nad jednostkami podległymi w zakresie dostosowania 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 powoływania do komisji rekrutacyjnych doradców zawodowych.

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.

²¹ 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/Kontrolerzy
Miroslaw Miłoń
Doradca ekonomiczny


.....
Podpis

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


.....
podpis

Hanna Rychner
Doradca prawny


.....
podpis

