



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-02-01/2012
P/12/149

Białystok, dnia 14 września 2012 r.

Pan
Wieńczysław Andrzej Targ
Wojewódzki Komendant
Ochotniczych Hufców Pracy
w Białymstoku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała działalność Podlaskiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy (zwanej dalej „Komendą” lub „PWK”) w latach 2009-2012 (I kwartał). Kontrolą NIK objęto również Ośrodek Szkolenia i Wychowania w Wasilkowie (OSiW), Środowiskowy Hufiec Pracy w Łomży (ŚHP) oraz Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Łomży (CEiPM).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 11 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez PWK zadań w zakresie kształcenia, wychowania, zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży. Pozytywną ocenę uzasadnia zapewnienie uczestnikom OHP odpowiednich warunków do kształcenia i zdobycia zawodu, prawidłowa realizacja działań opiekuńczo-wychowawczych, skuteczne prowadzenie pośrednictwa pracy oraz zgodne z przepisami refundowanie kosztów ponoszonych przez pracodawców na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników, zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- podaniu nierzetelnych danych o stanie zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu MPiPS-02 za grudzień 2011 r. o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wszystkie przepisy dotyczące ustawy o NIK odnoszą się do stanu prawnego obowiązującego do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.).

– rozpoczęciu w roku szkolnym 2010/2011 kształcenia 32 osób w zawodzie rolnik, w tym 27 uczestników nowoutworzonego Hufca Pracy w Kolnie, mimo że był to tzw. zawód „nadwyżkowy” charakteryzujący się zupełnym brakiem ofert pracy.

1. PWK w latach 2009-2012 była prawidłowo przygotowana do zadań przypisanych postanowieniami rozporządzeń Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 grudnia 2004 r. oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy². Prawidłowo również zorganizowany i realizowany przez Pana Komendanta nadzór nad działalnością wszystkich podległych jednostek. W latach 2009-2012 PWK posiadała osiem jednostek opiekuńczo-wychowawczych (siedem hufców pracy i OSiW), w których umożliwiano uzyskanie wykształcenia młodzieży w liczbie od 1125 (rok szkolny 2008/2009) do 1106 (2011/2012), w tym w formie stacjonarnej w OSiW odpowiednio 99 i 69 osobom. Młodzież kształciła się w gimnazjach (rocznie od 488 do 279 osób), zasadniczych szkołach zawodowych (591-769 osób) i w formach kursowych (46-58 uczestników). Opiekę nad młodzieżą sprawowali wychowawcy posiadający kwalifikacje wymagane rozporządzeniem 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 budżetowej³, zaś szkoleniem zawodowym zajmowało się pięciu instruktorów (wszyscy w warsztatach OSiW) posiadających kwalifikacje wymagane § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu⁴. Stwierdzono jednak, że z powodu braku środków, okresowo w pięciu hufcach podległych Panu Komendantowi liczba wychowawców była niższa niż ustalona przez Komendanta Głównego OHP w ilości 30 uczestników na jeden etat wychowawczy (w skrajnym przypadku zatrudniano jeden wychowawca przypadając na 40 uczestników). Z tego samego powodu w latach 2009-2011 nie zatrudniono w OSiW psychologa, mimo wymogu ustalonego przez Komendanta Głównego OHP.

Zgodnie z zarządzeniami Komendanta Głównego OHP prowadzono coroczną rekrutację do jednostek OHP. W ramach corocznie prowadzonego naboru przyjmowano od 504 (na rok szkolny 2008/2009) do 476 kandydatów w roku szkolnym 2011/2012. Umożliwiano także podjęcie nauki młodzieży, która w trakcie roku szkolnego zdecydowała się na kształcenie w ramach OHP – poza rekrutacją przyjęto rocznie 76 – 121 osób. Niezgodnie z zarządzeniami KG OHP określał Pan jako fakultatywny udział w komisjach rekrutacyjnych na lata szkolne 2009/2010 i 2010/2011 m.in. doradców zawodowych, pracowników miejscowego ośrodka pomocy społecznej. Skutkiem tego do pracy w komisjach rekrutacyjnych w OSiW i w ŚHP w Łomży nie powoływano takich osób. Brak w komisjach rekrutacyjnych doradców zawodowych, których zadaniem było badanie predyspozycji i preferencji zawodowych młodzieży, mógł ograniczać rzetelną realizację § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia

² Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 41 ze zm., następnie Dz. U. Nr 155, poz. 920.

³ Dz. U. Nr 82, poz. 495 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 244, poz. 1626. Wcześniej wymogi te określone były w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz. U. Nr 113, poz. 988 ze zm.).

wykształcenia ogólnego młodzieży w OHP oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych⁵, który stanowi, że dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP odbywa się z uwzględnieniem m.in. cech psychofizycznych i zainteresowań młodzieży.

W latach 2009-2011 przedkładane były Komendantowi Głównemu OHP sprawozdania z realizacji planów pracy i planów finansowych. Sprawozdania te sporządzano zgodnie z wytycznymi wydanymi przez KG OHP i były opracowywane na podstawie sprawozdań jednostek podległych PWK realizujących zadania. Kontrola rzetelności tych sprawozdań wykazała, że w sprawozdaniu o przygotowaniu młodzieży OHP do egzaminów zewnętrznych, na skutek pomyłki pracownika PWK, zamieszczono niewłaściwe dane: jako planowaną liczbę uczestników OHP wpisano 268 zamiast 172 osoby oraz, że do egzaminów przygotowano 260 osób zamiast 172.

Diagnozowanie potrzeb w zakresie objęcia młodzieży działaniami opiekuńczo-wychowawczymi odbywało się w PWK poprzez analizowanie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych, informacje uzyskiwane m.in. ze szkół, od kuratorów sądowych, pracowników ośrodków pomocy społecznej. Diagnozowanie potrzeb okazało się mało skuteczne w odniesieniu do naboru w ostatnich latach uczestników do OSiW (jedyna jednostka PWK zajmująca się kształceniem zawodowym), bowiem w roku szkolnym 2010/2011 plan rekrutacji zrealizowano w 68,8%, zaś w kolejnym roku szkolnym zaledwie w 50%. Tym samym stopniowo pogarsza się wykorzystanie potencjału OSiW, w skład którego wchodzi internat, stołówka, pomieszczenia warsztatów szkoleniowo-produkcyjnych o łącznej wartości brutto 3.461.920 zł (netto 1.549.838 zł), dysponującego 180 miejscami, w tym 100 stacjonarnymi w internacie. Spada liczba uczestników w Ośrodku: z 156 w roku szkolnym 2009/2010 do 123 w roku szkolnym. Z zakwaterowania w internacie korzystało od 75 osób w roku szkolnym 2009/2010 do 55 w roku szkolnym 2011/2012.

2. W okresie od 2009 r. naukę zawodu w PWK ukończyło 599 osób z tego 562 absolwentów (93,8%) przystąpiło do egzaminów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji zawodowych, przed Okręgową Komisją Egzaminacyjną lub Izbą Rzemieślniczą, z czego egzaminy zdało 505 osób (89,9% zdających i 84,3% ogółu absolwentów). Badanie i diagnozowanie przez OHP rynku pracy, a co za tym idzie kształcenie młodzieży w zawodach, w których poszukiwano pracowników, było mało skuteczne z powodu częstych zmian w zakresie deficytowych zawodów występujących na rynku pracy. Analiza danych z urzędów pracy wykazała, że w latach 2009-2011 na terenie działania jednostek PWK wprawdzie odnotowano występowanie zawodów deficytowych (zawody, w których było więcej ofert pracy niż poszukujących), lecz były to zawody, do wykonywania których nie było konieczne posiadanie kwalifikacji (np. pomoc kuchenna, robotnik gospodarczy, woźny). Z kolei zawody deficytowe (np. brukarz, glazurnik, cieśla), w których pracownik powinien wykazać się kwalifikacjami nie powtarzały się w kolejnych latach (nie były ciągle zawodami deficytowymi). Tak, więc uczestników OHP kształcono w 27 zawodach, które w większości były nadwyżkowe (tzn. liczba zarejestrowanych bezrobotnych

⁵ Dz. U. Nr 262, poz. 2604.

była wyższa niż ilość ofert pracy⁶). Na przykład w latach 2008/2009 i 2010/2011 wszyscy absolwenci OHP uzyskali wykształcenie w zawodach nadwyżkowych. Wyjątkiem był rok szkolny 2009/2010, w którym ośmiu absolwentów OHP uzyskało wykształcenie w trzech zawodach deficytowych (pozostali absolwenci zdobyli zawód wówczas odnotowany jako nadwyżkowy).

W trakcie kontroli ustalono, że w roku szkolnym 2010/2011 w jednostkach PWK wznowiono kształcenie młodzieży w zawodzie rolnik, mimo że był to zawód nadwyżkowy o wskaźniku „0” (tzn. brak ofert pracy, zaś rok wcześniej wg WUP średnia miesięczna liczba bezrobotnych na jedno miejsce pracy wynosiła 87 osób). W roku szkolnym 2010/2011 rozpoczęto kształcenie w tym zawodzie 32 uczestników OHP, zaś w następnym roku szkolnym kształcono w tym zawodzie już 50 osób (wskaźnik „0”, czyli brak ofert pracy). Kształcenie w zawodzie rolnik rozpoczęto m.in. w utworzonym 1 sierpnia 2010 r. Hufcu Pracy w Kolnie, w którym do nauki tego zawodu przyjęto 27 osób, zaś w następnym roku szkolnym kształcono 42 osoby (we wniosku do Komendanta Głównego OHP o wyrażenie zgody na utworzenie tego hufca, nie podał Pan Komendant, że w tym zawodzie prowadzone będzie kształcenie). Wznowienie kształcenia w zawodzie, na który nie było zapotrzebowania u pracodawców, mogło wynikać z ograniczenia badań rynku pracy przez CEiPM w Łomży tylko do miasta i powiatu łomżyńskiego (powiat kolneński jest na terenie działania tego CEiPM).

Jednostki opiekuńczo-wychowawcze PWK prawidłowo realizowały obowiązek badania losów uczestników OHP. Z danych PWK wynika, że w granicach 60-66,9% absolwentów było zatrudnionych lub uczących się, zaś bezrobotni stanowili 17,4-27,1% młodzieży, która ukończyła kształcenie w ramach OHP (pozostali absolwenci wyjechali za granicę lub OHP nie miało o nich informacji).

3. W latach 2009-2012 w PWK opracowano i zrealizowano sześć programów profilaktycznych, wychowawczych i resocjalizacyjnych. Celem tych programów było m.in. ograniczenie negatywnych zdarzeń z udziałem dzieci i młodzieży, poznanie i uświadomienie uczestnikom negatywnych skutków palenia tytoniu, używania alkoholu, promowanie zdrowego trybu życia, zminimalizowanie występowania zachowań agresywnych wśród młodzieży. W okresie tym poprawiły się m.in. wskaźniki frekwencji młodzieży na zajęciach teoretycznych i praktycznych (odpowiednio 70,6% i 87,5%), na takim samym poziomie kształtował się wskaźnik przerwania nauki przez uczestnika OHP (11%-12%), zaś procent uczestników, którzy popełnili czyn karalny w czasie pobytu w OHP spadł z 0,35% do 0,17%.
4. Prawidłowo było realizowane przez PWK zadanie dotyczące refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników ze środków Funduszu Pracy. W latach 2009-2012 (I kwartał) PWK zawarła umowy z 1505 pracodawcami. Umowy podpisywane były przez Pana Komendanta na podstawie wniosków pracodawców spełniających wymogi rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym

⁶ W związku z kontrolą zasięgano informacji w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Białymstoku i w powiatowych urzędach pracy w Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Augustowie, Grajewie i w Kolnie.

pracownikom⁷. Zawarcie umów jak i wypłatę środków poprzedzała weryfikacja przez PWK wniosków pracodawców. Rocznie pracodawcom zatrudniającym uczestników OHP przekazano od 4.920 tys. zł (w 2009 r.) do 5.966 tys. zł w 2011 r. Kontrola losowo wybranych 20 wniosków o refundację wykazała, że refundacja była wypłacana w zależności od roku nauki w wysokości: 4%, 5% i 6% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Refundacja dokonywana była w okresach wskazanych przez pracodawcę we wniosku o zwarcie umowy o refundację. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸, młodzież zdobywała kwalifikacje w zawodach, których wykaz ustalony był uchwałami Zarządu Województwa Podlaskiego. Przestrzeganie warunków umów o refundację kosztów wynagrodzeń było przedmiotem 234 kontroli przeprowadzonych przez pracowników CEiPM u pracodawców.

Działalność PWK w zakresie refundowania kosztów wynagrodzeń rozliczana była m.in. w sprawozdaniach MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy. W sprawozdaniu za grudzień 2011 r. podpisanym przez Pana Komendanta i główną księgową PWK, podano nierzetelne dane o stanie zobowiązań wymagalnych w kwocie 223.583 zł z tytułu nieprzekazanych pracodawcom kosztów wynagrodzeń. Według danych księgowych PWK, Komenda nie miała z tego tytułu zobowiązań wymagalnych, zaś złożone przez pracodawców na przełomie roku 2011/2012 wnioski o refundację nie stanowiły zobowiązań wymagalnych, bowiem nie upłynął 30-dniowy termin płatności.

Naruszeniem § 4 ust. 4 ww. rozporządzenia było zaprzestanie przez Pana Komendanta w 2010 r. zawierania umów z pracodawcami o refundację wynagrodzeń. Jednak w tej sprawie realizował Pan polecenie Komendanta Głównego OHP z 30.09.2010 r., który nakazał komendantom wojewódzkim OHP nie zawierać umów o refundację z uwagi na brak środków. W związku z poleceniem Komendanta Głównego, przyjmowano wnioski o zawarcie umowy i po sprawdzeniu ich prawidłowości, przechowywano je do czasu odblokowania procesu zawierania umów, co nastąpiło 13.07.2011 r. Zgodnie z § 4 ust. 4 powołanego rozporządzenia, zawarcie umowy powinno nastąpić po dostarczeniu przez pracodawcę kompletnego wniosku i kopii umowy o pracę zawartej z młodocianymi. Po odblokowaniu procesu podpisywania umów, zawierane były one z mocą obowiązującą od daty prawidłowo złożonego wniosku. Łącznie Komendant Wojewódzki PWK zawarł 518 „odblokowanych” umów, na mocy których do końca 2011 r. wypłacono refundację na kwotę 2.101.704 zł.

5. Prawidłowo były realizowane w PWK zadania z zakresu poradnictwa zawodowego i aktywnego poszukiwania pracy oraz pośrednictwa pracy. Odbiorcami tych działań była młodzież ucząca się w wieku powyżej 15 roku życia oraz młodzież poszukująca pracy w wieku do 25 lat. W grupie tej znajdowali się również uczestnicy jednostek opiekuńczo-wychowawczych PWK. Rocznie za pośrednictwem centrów edukacji i pracy młodzieży pracy poszukiwało od 10.394 osób w 2009 r. do 12.055 w 2011 r. Jednostki PWK pozyskiwały rocznie ponad 4 tys. miejsc pracy, zaś zatrudnienie podjęło od 3.817 osób w 2009 r. do 4.071 w 2011 r. Młodzież

⁷ Dz. U. Nr 77, poz. 518 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

przygotowywano również w ramach warsztatów w Klubach Pracy do aktywnego poszukiwania (ponad 2 tys. osób rocznie) oraz udzielano indywidualnych konsultacji.

6. W jednostkach OHP dbano o bezpieczeństwo kształcącej się młodzieży. Przeprowadzane były okresowe kontrole i przeglądy stanu technicznego budynków. W OSiW w Wasilkowie stosownie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁹, przeprowadzono praktyczne sprawdzenie organizacji oraz warunków ewakuacji młodzieży. W czasie kontroli w siedzibie Komendy w Białymstoku ul. Handlowa 6 G stwierdzono, że na drogach ewakuacyjnych ustawiono meble ograniczające szerokość przejścia nawet do 90 cm, czym naruszono § 4 ust. 1 pkt 16 ww. rozporządzenia, który zakazuje lokalizowania m.in. elementów wystroju wewnątrz w sposób zmniejszający wymiary drogi ewakuacyjnej poniżej wartości wymaganych w przepisach techniczno-budowlanych (1,4 m¹⁰). W trakcie trwania kontroli NIK meble zostały usunięte z dróg ewakuacyjnych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Rzetelne sporządzanie sprawozdań z działalności PWK,
- 2) Wprowadzanie nowych kierunków kształcenia zawodowego po wnikliwej analizie lokalnych rynków pracy,
- 3) Podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby uczestników w OSiW w Wasilkowie.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Marian Minkiewicz
WICEDYREKTOR

⁹ Dz. U. Nr 109, poz. 719.

¹⁰ Minimalna szerokość poziomych dróg ewakuacyjnych ustalona została na 1,4 m w § 242 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690).