



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

P/12/149
LKI-4101-05-04/2012

Kielce, dnia września 2012 r.

**Pani
Lucyna Prokop
Kierownik
Ośrodka Szkolenia i Wychowania
Ochotniczych Hufców Pracy
w Starachowicach**

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 Kielcach przeprowadziła w Ośrodku Szkolenia i Wychowania Ochotniczych Hufców Pracy w Starachowicach (OSiW, Ośrodek) kontrolę działalności Ochotniczych Hufców Pracy (OHP) w zakresie efektywności realizacji zadań dotyczących kształcenia i wychowania młodzieży, zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, w tym efektywności podejmowanych działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2012 r. oraz działania sprzed 1 stycznia 2009 r., mające bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 20 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² (dalej ustawa nowelizująca), przekazuje Pani Kierownik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność OSiW w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- zapewnienie zgodności zapisów regulaminów organizacyjnych OSiW z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi zadań i organizacji OHP oraz z zarządzeniami wewnętrznymi Komendanta Głównego i Komendanta Wojewódzkiego OHP;
- zrealizowanie przez komisję rekrutacyjną Ośrodka zadań określonych w harmonogramach realizacji przedsięwzięć rekrutacyjnych oraz w corocznych wytycznych Komendanta Głównego i Komendanta Wojewódzkiego OHP;
- zapewnienie zgodności planów dydaktyczno-wychowawczych Ośrodka z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi zadań i organizacji OHP oraz uregulowaniami wewnętrznymi i wytycznymi Komendanta Głównego i Komendanta Wojewódzkiego OHP,

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

- prawidłowe realizowanie przez Ośrodek zadań właścicieli i zarządców nieruchomości wynikających z prawa budowlanego w zakresie utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym i estetycznym oraz zapewnienie właściwych warunków bytowych dla uczestników OHP.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- niedostosowania zatrudnienia w grupie wychowawców do wytycznych Komendanta Głównego OHP nr 8 z dnia 15 kwietnia 2004 r. oraz w grupie instruktorów szkolenia zawodowego – do wymogów regulaminu organizacyjnego Ośrodka;
- braku działań zmierzających do dostosowania planów kształcenia zawodowego Ośrodka do potrzeb rynku pracy;
- braku skutecznych działań mających na celu zwiększenie liczby uczestników kończących naukę na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej, którzy zdają egzamin przed okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi oraz liczby uczestników kończących naukę na poziomie gimnazjum z wynikiem pozytywnym;
- nieprzewodzenia badania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP, w szczególności poprzez zbieranie informacji o losach wychowanków;
- podjęcie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, bez zawarcia umów lub porozumień określających cele i zadania do realizacji na rzecz młodzieży.

1. W obowiązujących w badanym okresie regulaminach organizacyjnych OSiW zawarto zadania i cele tej jednostki wynikające z obowiązującego do 1 sierpnia 2011 r. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy³, a po tej dacie – z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy⁴ oraz zarządzeń Komendanta Głównego OHP. Regulaminy organizacyjne zostały zatwierdzone przez Wojewódzkiego Komendanta OHP w Kielcach.

Struktura organizacyjna OSiW określona w załączniku nr 1 do obowiązującego regulaminu organizacyjnego była zgodna z zarządzeniem Wojewódzkiego Komendanta OHP Nr 3/POA z dnia 5 marca 2012 r. Jednakże przewidziane zatrudnienie w grupie wychowawców wynoszące 5,5 etatu było w badanym okresie niższe od wynikającego z wytycznych Komendanta Głównego OHP nr 8 z dnia 15 kwietnia 2004 r. średnio od 1 do 2,2 etatu.

NIK nie podziela stanowiska Pani Kierownik zawartego w złożonym wyjaśnieniu, że *obecna liczba etatów wychowawczych zapewnia całodobową opiekę młodzieży stacjonarnej oraz opiekę pedagogiczno-wychowawczą młodzieży dochodzącej*, gdyż niższe od wymaganego zatrudnienie wychowawców może wpływać na jakość i zakres tej opieki.

OSiW nie zrealizowało wynikającego z regulaminu organizacyjnego planowanego zatrudnienia w grupie instruktorów szkolenia zawodowego – z planowanych 7,8 etatu wykonano 5,3 etatu. Niezrealizowanie planowanego zatrudnienia w tej grupie pracowników mogło wpływać na prawidłowe przygotowanie młodzieży do egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Liczebność grup młodzieży do praktycznej nauki zawodu przewidywana w liczbie od 7 do 10 osób, wynosiła faktycznie od 20 do 25 osób.

2. Zapewniono prawidłową działalność komisji rekrutacyjnych funkcjonujących w okresie objętym kontrolą. Kierownik OSiW corocznie powoływała komisję rekrutacyjną. Składy osobowe komisji rekrutacyjnych, okres i zakres ich działania były zgodne z wytycznymi zawartymi w corocznych zarządzeniach Komendanta Głównego i Komendanta Wojewódzkiego OHP w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP. Komisje działały w oparciu o procedury kwalifikowania uczestników określone w ww. zarządzeniach. Ze sprawozdań komisji z lat 2009, 2010 i 2011 wynika, że jej członkowie realizowali zadania określone w harmonogramach realizacji przedsięwzięć rekrutacyjnych.

Ośrodek promował działalność opiekuńczo-wychowawczą OHP w środowiskach zagrożonych marginalizacją społeczną m.in. poprzez współpracę z kuratorami sądowymi, ośrodkami pomocy społecznej, pedagogami i wychowawcami.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 41 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 155, poz. 920.

Do nauki w OSiW rekrutowano młodzież o zmniejszonych szansach życiowych, z rodzin wielodzietnych i dotkniętych bezrobociem, co było zgodne z wytycznymi Komendanta Głównego OHP i regulaminem organizacyjnym Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komendy OHP. Plany rekrutacji na poszczególne lata badanego okresu były w zasadzie realizowane. Plan rekrutacji na rok szkolny 2008/2009 wynoszący 104 osoby wykonano w liczbie 107 osób (102,8%), plan na rok szkolny 2009/2010 wynoszący 112 osób zrealizowano w liczbie 111 osób (99,1%), plan na rok szkolny 2010/2011 wynoszący 92 osoby zrealizowano w liczbie 98 osób (106,5%), a plan na rok 2011/2012 wynoszący 93 osoby wykonano w liczbie 90 osób (96,8%).

3. W latach 2009 – 2012 w Ośrodku pobierało naukę średniorocznie od 177 do 190 uczestników, w tym systemie stacjonarnym 33 uczestników. OSiW kształcił uczestników OHP w zawodach: murarz, kucharz małej gastronomii, technolog robót wykończeniowych, fryzjer i posadzkarz. Powyższe zawody ujęte były w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego⁵.

Kierunki i plany kształcenia zawodowego w Ośrodku nie zostały dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy. Z monitoringów zawodów nadwyżkowych, zrównoważonych i deficytowych za lata 2009, 2010 i 2011 sporządzonych przez Powiatowy Urząd Pracy w Starachowicach (PUP) wynika, że we wszystkich zawodach, w których OSiW kształcił uczestników OHP zarejestrowanych było więcej bezrobotnych niż złożono ofert pracy. Na przykład według monitoringu zawodów nadwyżkowych, zrównoważonych i deficytowych na koniec 2011 r. w zawodzie murarz liczba ofert pracy wynosiła 21 na 153 zarejestrowanych bezrobotnych, w zawodzie kucharz 23 oferty na 135 zarejestrowanych bezrobotnych, w zawodzie technik robót wykończeniowych 3 oferty na 39 zarejestrowanych bezrobotnych, w zawodzie fryzjer 6 ofert na 61 zarejestrowanych bezrobotnych, a w zawodzie posadzkarz 37 ofert na 112 zarejestrowanych bezrobotnych.

Żaden z zawodów nauczanych w OSiW nie był ujęty w monitoringach PUP jako zawód deficytowy, tj. w którym liczba ofert pracy na rynku była wyższa od liczby zarejestrowanych bezrobotnych.

W złożonych wyjaśnieniach Pani Kierownik Ośrodka podała, że *analizy zawarte w powyższych monitoringach nie mają decydującego wpływu na wybór kierunku kształcenia zawodowego prowadzonego przez Ośrodek. Wynika to z ograniczenia bazy warsztatowej, kwalifikacji instruktorów oraz możliwości zapewnienia nauki teoretycznej w szkole. Proponowane przez OSiW zawody cieszą się zainteresowaniem młodzieży o czym świadczy coroczny nabór. OSiW dostosowuje kierunki nauki zawodu do swoich możliwości warsztatowych, wykształcenia instruktorów i współpracy ze szkołą w zakresie możliwości nauczania teoretycznego.*

NIK nie w pełni podziela to stanowisko, gdyż uczestnicy OSiW kształceni w zawodach nadwyżkowych mogą nie znaleźć zatrudnienia w powiecie starachowickim oraz w powiatach ościennych i tym samym zwiększą liczbę bezrobotnych, która w latach 2009 – 2011 w powiecie starachowickim wynosiła średniorocznie od 6.741 do 6.974 osób.

Zdaniem NIK posiadana przez OSiW baza warsztatowa do nauki zawodu jest pewnym ograniczeniem możliwości kształcenia, ale również w tych warunkach można podjąć działania w celu zmiany profilu nauczania i przystosowania go do potrzeb lokalnego rynku pracy. Jak wynika z monitoringu zawodów aktualnie na terenie powiatu starachowickiego specjalnościami deficytowymi są m.in.: technik elektryk samochodowy, betoniarz zbrojarz, cieśla, lakiernik samochodowy, elektryk, spawacz, dekarz i kierowca samochodu. Zawody te przy niewielkim dostosowaniu obecnej bazy materialnej i doborze odpowiedniej kadry instruktorskiej mogłyby być nauczane w Ośrodku.

4. Opracowane przez OSiW plany: kształcenia zawodowego i ogólnego, dydaktyczne warsztatów szkoleniowo-produkcyjnych, pracy opiekuńczo-wychowawczej, adaptacji uczestników OHP oraz pracy samorządu i pedagoga na lata szkolne 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011 były zgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy, a na rok szkolny 2011/2012 – rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy oraz obowiązującymi w tym okresie uregulowaniami wewnętrznymi i wytycznymi Komendanta Głównego i Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Komendanta OHP.

Analiza realizacji planów kształcenia zawodowego i ogólnego oraz pracy opiekuńczo-wychowawczej w roku szkolnym 2010/2011 wykazała zgodność wykonania tych planów z przyjętymi harmonogramami. Zostały

⁵ Dz. U. Nr 124, poz.860 ze zm.

zrealizowane planowane autorskie programy profilaktyczne i warsztaty socjoterapeutyczne. W imprezach kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych uczestniczyło łącznie 1.908 uczestników i absolwentów OSiW, w tym wielu kilkakrotnie.

5. Ośrodek nie podejmował skutecznych działań mających na celu zwiększenie liczby uczestników kończących naukę na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej, którzy zdawali egzamin przed okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi oraz liczby uczestników kończących naukę na poziomie gimnazjum z wynikiem pozytywnym.

Spośród 205 uczestników, którzy ukończyli w latach 2008 – 2011 naukę na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej do egzaminów przed okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi przystąpiło 171 uczestników (83,4%), a zdało te egzaminy 102 uczestników (59,6%), z tego w roku szkolnym 2008/2009 przystąpiło do egzaminów 62 absolwentów, a zdało 35 osób (56,5%). w roku szkolnym 2009/2010 przystąpiło do egzaminów 64 absolwentów a zdało 35 (54,7%), w roku szkolnym 2010/2011 przystąpiło do egzaminów 45 absolwentów a zdało 32 osoby (71%). Główną przyczyną niskiej zdawalności były słabe wyniki uzyskiwane w części teoretycznej egzaminów.

Zdaniem NIK konieczne jest podjęcie bardziej skutecznych działań w celu poprawy poziomu przygotowania uczestników do egzaminów przed okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi głównie z zakresu wiedzy teoretycznej.

Natomiast w przypadku rzemieślniczej nauki zawodu, spośród 38 uczestników, którzy w latach 2008 – 2011 ukończyli tę naukę, wszyscy przystąpili do egzaminów organizowanych przez Izbę Rzemieślniczą w Kielcach i zdali te egzaminy.

Niskie wskaźniki uzyskano również w odniesieniu do liczby uczestników kończących naukę na poziomie gimnazjum z wynikiem pozytywnym. Spośród łącznie 137 uczniów zaewidencjonowanych w gimnazjum na koniec roku szkolnego 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011, egzaminy gimnazjalny i wewnętrzny przyuczenia do zawodu zdało łącznie tylko 57 uczestników (41,6%). Zdaniem NIK także w przypadku uczniów gimnazjum konieczne jest podjęcie przez Ośrodek odpowiednich działań wychowawczych-edukacyjnych w celu zwiększenia liczby osób zdających egzaminy końcowe.

6. W latach szkolnych 2008/2009, 2009/2010 oraz 2010/2011 OSiW nie prowadził badania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP, w szczególności przez zbieranie informacji o losach wychowanków. Obowiązek prowadzenia tych działań wynikał, do 1 sierpnia 2011 r., z § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy, a po tym okresie – z § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy.

Dopiero na rok szkolny 2011/2012 w wyniku wydania przez Komendanta Głównego OHP wytycznych do organizacji i nadzoru kształcenia i wychowania, w OSiW została założona *Księga absolwentów*, w której rejestruje się kontakty z wychowankami. Ośrodek posiada wykazy absolwentów, sporządza formularze kontaktowe. Rejestrowane są wizyty absolwentów w Ośrodku, potwierdzane ich podpisem. Do zakończenia tej kontroli, informacje uzyskane od absolwentów nie zostały wykorzystane do modyfikowania działań opiekuńczo-wychowawczych podejmowanych wobec uczestników OHP.

W nadesłanych, w ramach prowadzonego przez NIK anonimowego badania losów absolwentów, 30 ankietach podano m.in.:

- uczestnictwo w OHP z własnej inicjatywy wybrało 13 absolwentów (43,3%), dziewięciu (30%) zostało skierowanych przez doradcę zawodowego OHP, a siedmiu przez szkoły (23,3%). Jednakże pierwsze informacje w sprawie możliwości nauki zawodu w OHP absolwenci uzyskali w szkole z informacji udzielanych przez przedstawiciela OHP;
- dziewięciu ankietowanych absolwentów (30%) podjęło pracę, w tym siedmiu w wyuczonym zawodzie, pięć osób pozostawało z własnej inicjatywy poza rynkiem pracy (np. kontynuacja nauki), natomiast bezrobotnymi było 18 absolwentów (60%), z uwagi na brak ofert rynku pracy;
- przy wyborze nauki w OHP 15 absolwentów (50%) kierowało się większą możliwością znalezienia pracy, 12 (40%) chęcią wykonywania danego zawodu i zapotrzebowaniem na fachowców w danej dziedzinie;
- brak zainteresowania OSiW losami absolwentów po zakończeniu nauki, w tym brak propozycji dodatkowych szkoleń podało 26 absolwentów (86,6%).

7. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 13 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶, Kierownik Ośrodka nie zawierała w badanym okresie umów lub porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego określających cele i zadania do realizacji na rzecz młodzieży oraz wzajemne zobowiązania organizacyjne i finansowe w tym zakresie. Bez zawarcia stosownych umów lub porozumień OSiW współpracował ze Starostwem Powiatowym w Starachowicach m.in. w zakresie przedsięwzięcia *Bezpieczny Powiat* oraz z Urzędem Miasta w Starachowicach m.in. w zakresie profilaktyki przy rozwiązywaniu problemów wychowanków.

8. Kierownik Ośrodka zapewniła właściwe warunki bytowe dla uczestników OHP, w tym wynikające z obowiązków nałożonych na właścicieli i zarządców nieruchomości w zakresie utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym i estetycznym. Budynek OSiW poddawany był rocznym i okresowym przeglądom technicznym przewidzianym w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷. Powyższe przeglądy zostały dokonane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiednich specjalnościach.

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

- 1) dostosowanie zatrudnienia w grupie wychowawców do wytycznych Komendanta Głównego OHP nr 8 z dnia 15 kwietnia 2004 r. oraz w grupie instruktorów szkolenia zawodowego – do wymogów regulaminu organizacyjnego Ośrodka;
- 2) podjęcie działań zmierzających do dostosowania planów kształcenia zawodowego Ośrodka do potrzeb rynku pracy;
- 3) podjęcie skutecznych działań mających na celu zwiększenie liczby uczestników kończących naukę na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej, którzy zdają egzamin przed okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi oraz liczby uczestników kończących naukę na poziomie gimnazjum z wynikiem pozytywnym;
- 4) prowadzenie badania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP, w szczególności poprzez zbieranie informacji o losach wychowanków;
- 5) zawieranie umów lub porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego określających cele i zadania do realizacji na rzecz młodzieży oraz wzajemne zobowiązania organizacyjne i finansowe w tym zakresie.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Panią Kierownik, w terminie 14 dni od dnia 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 brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Kierownik prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach 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 w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.