



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.010.01.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Kempa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LKR/110/2017 z 22 maja 2017 r. oraz nr LKR/158/2017 z 31 sierpnia 2017 r. 2. Tomasz Gawel, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16111, ważna do 31 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Małopolska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy, Al. Słowackiego 44, 30-018 Kraków (MWK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Świerczek, Małopolski Wojewódzki Komendant OHP w Krakowie (Komendant OHP) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W badanym okresie MWK na ogół prawidłowo realizowała zadania w zakresie kształcenia młodzieży i nauki zawodu oraz jej aktywnego wejścia na lokalne rynki pracy. Poprawnie monitorowano realizację przez podległe jednostki zadań w ww. zakresie, jak również w zakresie corocznej rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych i badania dalszych losów absolwentów po zakończeniu kształcenia. Należy jednak zauważyć, że nadzór MWK nad prawidłowością sporządzania przez hufce pracy *Raportów z analizy losów absolwentów OHP* był niewystarczający, ponieważ dane wykazywane w tych raportach nie odzwierciedlały danych odnotowanych w księgach absolwentów OHP.

Przy realizacji zadań współpracowano m.in. z instytucjami rynku pracy oraz z jednostkami samorządu terytorialnego. Efektem tych działań były m.in.: wzrost ogólnej liczby osób objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi, wzrost efektywności kształcenia na poziomie nauki zawodu, spadek wskaźnika *wykruszalności*³ oraz ponadplanowa rekrutacja uczestników do jednostek opiekuńczo-wychowawczych. W latach 2014-2016 efektywność kształcenia na poziomie nauki zawodu⁴ uległa poprawie z 94% w roku szkolnym 2013/2014 r. do 96,7% w roku szkolnym 2015/2016. Na podobnym poziomie w ww. okresach kształtowała się efektywność zdawania egzaminów kwalifikacyjnych (powyżej 90%). Pogorszeniu uległa efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum z 74% w roku szkolnym 2013/2014 r. do 66% w roku szkolnym 2015/2016, na co wpływ miała duża *wykruszalność* uczestników OHP. Ogólny poziom wskaźnika *wykruszalności* uczestników OHP w ww. latach obniżył się z 6,3% do 3%.

W badanym okresie uczestnicy OHP kształcili się łącznie w 27 zawodach, które znajdowały się w wykazie zawodów szkolnictwa zawodowego ustalonym w rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego⁵. Ponad 90%

¹ Kontrolą objęto lata 2014-2016 (oraz 2017 r. do dnia zakończenia kontroli w zakresie osiągniętych efektów), a także lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli.

² 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ *Wykruszalność* (fluktuacja) – stosunek liczby uczestników, którzy opuścili szeregi OHP w trakcie roku szkolnego z powodów innych niż zakończenie kształcenia, do liczby wszystkich uczestników objętych opieką OHP w danym roku szkolnym.

⁴ Odsetek uczestników otrzymujących promocję i/lub kończących cykl kształcenia.

⁵ Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego: z dnia 23 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 7 ze zm.) oraz z dnia 13 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 2094) – dalej: *rozporządzenia MEN w sprawie klasyfikacji zawodów*.

uczestników OHP kształcono w zawodach, które nie były zaliczane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (WUP) do zawodów deficytowych, niemniej ich wybór wynikał z preferencji samych zainteresowanych oraz z zapotrzebowań na określone zawody zgłaszanych przez lokalnych przedsiębiorców.

W ocenie NIK niewystarczający był nadzór Komendanta OHP nad Centrami Edukacji i Pracy Młodzieży (CEiPM) w Krakowie i w Nowym Sączu. Z ustaleń kontroli równoległych, przeprowadzonych przez NIK w tych jednostkach, wynika bowiem, że nie w pełni realizowały one zadanie określone w § 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 Pracy⁶ (badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy). CEiPM nie badały i nie analizowały rynku usług edukacyjnych na całym obszarze właściwości ich działania, a sporządzane przez nie analizy rynku pracy związane były z planami pracy i sprawozdaniami wymaganymi przez MWK oraz z realizacją projektu pn. *OHP jako realizator usług rynku pracy*, natomiast nie opracowywano ich w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia.

Mała była liczba kontroli dot. realizacji umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. W latach 2014-2016 wyznaczeni pracownicy MWK przeprowadzili 20 kontroli dotyczących refundacji, z tego: 10 kontroli w jednostkach podległych⁷ oraz 10 kontroli pracodawców zatrudniających młodocianych pracowników. W badanym okresie kontrolą objęto zaledwie 0,1-0,2% pracodawców, którym zrefundowano wynagrodzenia wypłacone młodocianym pracownikom oraz składki na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń. O potrzebie zwiększenia nadzoru nad realizacją umów o refundację wynagrodzeń świadczyć może fakt, że pracodawcy, mimo deklaracji, tylko w nielicznych przypadkach zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, co może wskazywać, że dla większości z nich motywacją do złożenia wniosków o zawarcie przedmiotowych umów było pozyskanie pracowników subsydiowanych przez czas trwania nauki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie oferty Ochotniczych Hufców Pracy do oczekiwań rynku pracy

1.1. W ramach MWK funkcjonowały 22 jednostki organizacyjne, w tym: Biuro MWK, 3 CEiPM (w Krakowie, w Nowym Sączu i w Tarnowie), 2 OSiW (w Trzebini i w Lanckoronie), Rejonowy Ośrodek Szkolenia Zawodowego Młodzieży w Krakowie (ROSZM), ŚHP oraz 14 hufców pracy (HP)⁸.

W 2014 r. w ramach MWK wsparciem objęto 67 503 osoby, z tego: 62 821 w 3 CEiPM, 245 w 2 OSiW, 680 w ROSZM, 675 w ŚHP, 2 467 w HP, a 615 w Zespole ds. Programów Europejskich i Współpracy Międzynarodowej (Zespół). W 2015 r. było to 69 158 osób, z tego: 64 107 w CEiPM, 498 w OSiW, 733 w ROSZM, 690 w ŚHP, 2 503 w HP i 627 w Zespole.

W 2016 r. wsparciem objęto 67 441 osób, z tego: 62 870 w CEiPM, 378 w OSiW, 564 w ROSZM, 666 w ŚHP, 2 474 w HP i 489 w Zespole.

(dowód: akta kontroli str. 5-42, 79)

MWK i podległe jednostki opiekuńczo-wychowawcze (OSiW, ŚHP i HP) umożliwiały uczestnikom uzupełnienie wykształcenia w ramach zasadniczej szkoły zawodowej, gimnazjum, rzemieślniczej nauki zawodu oraz kwalifikacyjnych kursów zawodowych, tj. w placówkach i formach kształcenia określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹. Ogólna liczba uczestników objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi jednostek OHP wynosiła w latach szkolnych: 2013/2014 – 3 412 osób, 2014/2015 – 3 357 osób, 2015/2016 – 3 411 osób. Ponad 90% z nich uzupełniało

⁶ Dz.U. 155, poz. 920 – dalej: rozporządzenie MPiPS w sprawie zadań OHP.

⁷ CEiPM w: Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu, Środowiskowy Hufiec Pracy w Nowym Sączu (ŚHP), Ośrodki Szkolenia i Wychowania (OSiW): w Trzebini i w Lanckoronie.

⁸ 2 HP w Krakowie, po jednym HP w: Niepołomicach, Proszowicach, Myślenicach, Wadowicach, Oświęcimiu, Kętach, Dąbrowie Tarnowskiej, Bochni, Limanowej, Starym Sączu, Skomielnej Białej i Gorlicach.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.

wykształcenie na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej (wszystkie HP, ŚHP, OSiW: w Trzebini i w Lanckoronie) – odpowiednio – 3 207, 3 209 i 3 277 osób.

W ww. latach szkolnych po kilkadziesiąt osób uczestniczyło w innych formach kształcenia, tj.:

- gimnazjum dla dorosłych (OSiW w Trzebini, HP w Wadowicach – tylko w roku szkolnym 2013/2014), odpowiednio: 96, 69 i 63 uczestników;
- gimnazjum przysposabiające do pracy (OSiW w Lanckoronie i HP w Skomielnej Białej), odpowiednio: 54, 41 i 31 uczestników;
- rzemieślnicza nauka zawodu, odpowiednio: 55, 38 i 40 uczestników (HP: w Myślenicach, w Niepołomicach i w Bochni, a w roku szkolnym 2013/2014 również SHP i HP: w Gorlicach i w Starym Sączu).

Efektami ww. form kształcenia w badanych 3 latach szkolnych było uzyskanie promocji do następnej klasy (odpowiednio: 2 529, 2 009 i 2 120 osób, w tym 2 471, 1 967 i 2 091 osób na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej oraz 58, 42 i 29 w gimnazjum); ukończenie szkoły (odpowiednio: 646, 1 171 i 1 150 osób, w tym 593, 1 122 i 1 117 absolwentów zasadniczej szkoły zawodowej oraz 53, 49 i 33 absolwentów gimnazjum); przystąpienie do egzaminów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji zawodowych (odpowiednio: 532, 1 119 i 1 113 osób, spośród których zaświadczenia o uzyskaniu kwalifikacji zawodowych po zdaniu egzaminów uzyskało, 517, 1 039 i 1 084 osób, tj. odpowiednio: 97,2%, 92,9% i 97,4% przystępujących do egzaminów).

(dowód: akta kontroli str. 111-160)

Młodzież zrekrutowana do jednostek OHP na rok szkolny 2014/2015 kształciła się w 20 zawodach, na rok szkolny 2015/2016 – w 21 zawodach, a na rok szkolny 2016/2017 – w 27 zawodach. Najchętniej wybierane były zawody:

- kucharz – w 2014 r. – 731 osób, tj. 22,7% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. – odpowiednio: 741 osób (22,8%), a w 2016 r. – 682 osoby (21,2%);
- sprzedawca – w 2014 r. – 493 osoby, tj. 15,3% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. – 483 osoby (14,8%), a w 2016 r. – 472 osoby (14,6%);
- mechanik pojazdów samochodowych – w 2014 r. – 401 osób, tj. 12,5% ogólnej liczby młodocianych pracowników, w 2015 r. – 409 osób (12,6%); a w 2016 r. – 416 osób (12,9%);
- fryzjer – w 2014 r. – 395 osób, tj. 12,3 % ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. – 390 osób (12%), a w 2016 r. – 448 osób (13,9%).

W latach 2014-2016 efektywność kształcenia w zakresie nauki zawodu¹⁰ uległa poprawie z 94% w roku szkolnym 2013/2014 r. do 95,1% w następnym roku i 96,7% w roku szkolnym 2015/2016. W tym samym okresie efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum obniżyła się z 74% w roku szkolnym 2013/2014 r. i 82,7% w kolejnym roku do 66% w roku szkolnym 2015/2016.

(dowód: akta kontroli str. 340-342)

Komendant OHP wyjaśnił to dużą *wykruszalnością* (11,6%) uczestników kształconych na poziomie gimnazjum w OSiW w Trzebini, gdzie odejścia uczestników spowodowane były głównie decyzjami Rady Pedagogicznej Gimnazjum o skreśleniu z listy uczniów oraz postanowieniami sądu o umieszczeniu ich w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym (MOW).

(dowód: akta kontroli str. 318-322)

W latach 2014-2016 poziom wskaźnika *wykruszalności* ogółem w MWK obniżył się z 6,3% w roku szkolnym 2013/2014 r. do 3,6% w następnym roku oraz do 3% w roku szkolnym 2015/2016.

W 2016 r. wśród 17 jednostek opiekuńczo-wychowawczych (14 HP, ŚHP i 2 OSiW) tylko w ŚHP *wykruszalność* zwiększyła się z 3,5% w roku szkolnym 2013/2014 do 5,4% w roku szkolnym 2015/2016, w HP wynosiła od 0% (w Kętach i w Myślenicach) do 5% (w Wadowicach). W roku szkolnym 2015/2016 wysoka *wykruszalność* wystąpiła w OSiW w Lanckoronie (28,6%) i w OSiW w Trzebini (11,6%). Poziomy tych wskaźników był niższe niż w roku szkolnym 2013/2014, gdy wynosiły, odpowiednio, 46,9% oraz 21,7%. Głównymi przyczynami wzrostu *wykruszalności* w ŚHP były zmiany miejsca zamieszkania, zmiany

¹⁰ Odsetek uczestników otrzymujących promocję i/lub kończących cykl kształcenia.

zakładu pracy i miejsca praktyk zawodowych. Powodami spadku wykuszalności w OSiW były skreślenia decyzjami Rady Pedagogicznej i przeniesienia do MOW oraz rezygnacje z uczestnictwa po osiągnięciu pełnoletności.

W roku szkolnym 2013/2014 najwyższe poziomy wskaźników wykuszalności osiągnięto w HP w Wadowicach (17%), HP w Kętach (12%) i w HP nr 5-8 w Krakowie (10,1%); w następnym roku szkolnym – w ww. hufcu w Krakowie (5,1%), w HP w Wadowicach (4,7%) i w ŚHP (4,5%); a w roku szkolnym 2015/2016 – w ŚHP (5,4%) oraz w HP w Wadowicach (5%) i HP w Niepołomicach (2,6%).

(dowód: akta kontroli str. 339)

Komendant OHP wyjaśnił m.in., że wskaźniki wykuszalności były przedmiotem analiz na poziomie MWK i omawiano je na naradach kadry kierowniczej i zespołu koordynującego¹¹. Podczas indywidualnych rozmów Komendanta OHP z kierownikami jednostek z najwyższymi poziomami wskaźników wykuszalności, zalecano im podjęcie działań w celu zmniejszenia wykuszalności. Kadra jednostek opiekuńczo-wychowawczych prowadziła rozmowy z uczestnikami OHP, z ich rodzicami i opiekunami prawnymi, kontaktowała się z kuratorami społecznymi i przedstawicielami opieki społecznej, a w ramach współpracy z pracodawcami i szkołami sprawdzała frekwencję i postępy w nauce oraz występowała z propozycjami zmiany formy kształcenia ze szkolnej na pozaszkolną (rzemieślnicza nauka zawodu) lub zmiany praktyk zawodowych u pracodawców. W związku z tym, że w OSiW w Trzebini wykuszalność w dużym stopniu była wynikiem skreślenia uczestników OHP z listy uczniów, Komendant OHP podjął rozmowy z Burmistrzem Trzebini i gronem pedagogicznym gimnazjum, w którym wystąpiła najwyższa wykuszalność. W OSiW w Lanckoronie główną przyczyną dużej wykuszalności była niska frekwencja uczestników OHP na zajęciach w gimnazjum, a przez to problemy z ich promocją na wyższy stopień kształcenia w szkole. Wszystkie te działania doprowadziły do zmniejszenia wykuszalności.

(dowód: akta kontroli, str. 525-533)

1.2. W 2014 r., w 2015 r. i w 2016 r. liczba zatrudnionych ogółem w MWK¹² (w etatach, wg stanu na koniec roku) wynosiła odpowiednio: 211,25; 207,17 oraz 209,82 etatu¹³.

Zatrudnienie w podległych jednostkach wynosiło w ww. latach, odpowiednio w:

- 3 biurach CEiPM¹⁴ – 14,62; 16,42 i 17,87 etatu;
- 3 MBP – 8,5; 5,5 i 5,5 etatu;
- MCK – 10,5; 17 i 16 etatów;
- 3 MCK w ramach URP – od 7,5 do 8 etatów;
- 4 PPP – 3, 4 i 4 etaty;
- 2 OSiW – po 37 etatów;
- 4 OSZ – 5, 4 i 4 etaty;
- ROSZM – po 3 etaty;
- 3 MCIZ – po 2 etaty;
- ŚHP – 21, 20, i 20 etatów;
- HP – 59,5; 56,5 i 59 etatów.

(dowód: akta kontroli, str. 5-43, 111, 134)

Liczba zatrudnionych w Biurze MWK (w latach 2014-2016 po 30 etatów), była zgodna ze standardami¹⁵ z wyjątkiem niżej wymienionych:

- specjalista ds. kadr – w standardach określono 1 etat, a w 2014 r. i w 2015 r. zatrudnienie na tym stanowisku wynosiło 2 etaty, w 2016 r. – 1,73 etatu;
- samodzielne stanowisko ds. refundacji – w standardach określono 1 etat, a w 2015 r.

¹¹ Zespoły: kierowniczy oraz koordynujący zostały powołane zarządzeniem Komendanta OHP nr 9 z 27 lutego 2009 r. jako organy opiniotwórczo-doradcze. W skład Zespołu Kierowniczego wchodził: Komendant OHP i jego zastępca, dyrektor wykonawczy, główny księgowy, dyrektorzy CEiPM. W skład Zespołu Koordynującego wchodził: Zastępca Komendanta OHP, dyrektor wykonawczy, główny księgowy, pracownicy opracowujący tematy ujęte w harmonogramie posiedzeń.

¹² W tym w CEiPM, których zadania są realizowane poprzez działające w ich strukturze: Młodzieżowe Centra Informacji Zawodowej (MCIZ), Młodzieżowe Biura Pracy (MBP), Kluby Pracy, a także Młodzieżowe Centra Kariery (MCK) oraz Punkty Pośrednictwa Pracy (PPP).

¹³ Według planu etatów, w 2014 r. – 211 etatów, w 2015 r. – 214 etatów, w 2016 r. – 215,5 etatów.

¹⁴ CEiPM w: Krakowie, w Nowym Sączu i w Tarnowie.

¹⁵ W dokumencie pn. *Biura Wojewódzkich Komend Ochotniczych Hufców Pracy – standard funkcjonowania*, wprowadzonym do użytku w OHP zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów...

oraz w 2016 r. zatrudnienie na tym stanowisku wynosiło 2 etaty;

- zastępca głównego księgowego – w standardach określono 1 etat, a w 2015 r. zatrudnienie na tym stanowisku wynosiło 0,55 etatu, w 2016 r. nie było etatu na tym stanowisku;
- zespół ds. programów europejskich i współpracy międzynarodowej – w standardach określono od 2 do 3 etatów, a w 2016 r. zatrudnienie w tym zespole wynosiło 3,69 etatu.

(dowód: akta kontroli, str. 181)

Komendant OHP wyjaśnił, że Komendant Główny OHP zatwierdził 8 maja 2014 r. strukturę określającą po 2 etaty na stanowiskach specjalisty ds. kadr i na samodzielnym stanowisku ds. refundacji, oraz na 3 etaty w zespole ds. programów i współpracy międzynarodowej. Wyjaśnił, że przekroczenie w 2016 r. etatyzacji w tym zespole spowodowane było zatrudnieniem dodatkowej osoby po długotrwałym zwolnieniu lekarskim jednego z pracowników oraz urlopem pracownika po świadczeniach rodzicielskich. Wyjaśnił, że po przejściu na emeryturę w połowie 2015 r. zastępcy głównej księgowej, żaden pracownik zespołu finansowego nie miał wystarczającego doświadczenia na to stanowisko, a kandydaci z zewnątrz oczekiwali wynagrodzeń wyższych niż można było im zaoferować.

(dowód: akta kontroli, str. 525-533)

W latach 2015-2016 Komendant OHP skierował do Komendanta Głównego OHP 4 wnioski o nowe etaty.

Wnioski z 23 września 2015 r. i z 9 listopada 2015 r. dotyczyły stanowisk komendanta i 2 wychowawców dla utworzonego 18 września 2015 r. HP w Dąbrowie Tarnowskiej. 5 października 2015 r. Komendant Główny wyraził zgodę na zwiększenie planu etatów o etat komendanta hufca, od 1 października 2015 r. (średniorocznie 0,25 etatu), i na zwiększenie planu do 211,25 etatu, wskazując, że podjęcie decyzji o dalszych 2 etatach nastąpi po zakończeniu i podsumowaniu rekrutacji. Po ponowieniu wniosku (pismem z 9 listopada 2015 r.) Komendant Główny OHP, 12 listopada 2015 r., wyraził zgodę na 2 etaty wychowawcze, od 1 listopada 2015 r., przez co etaty w MWK zwiększono do 211,58 etatu średniorocznie.

Wniosek Komendanta OHP z 7 stycznia 2016 r. dotyczył nowego etatu specjalisty ds. refundacji w CEiPM w Nowym Sączu, gdzie od lipca 2014 r. na stanowisku specjalisty ds. refundacji było już 3 pracowników na pełny etat. Wniosek uzasadniono zwiększeniem liczby uczestników objętych refundacją oraz kwoty refundacji z 8,8 mln zł w 2014 r. do 11,2 mln zł w 2015 r. oraz planowanej na 2016 r. (13,2 mln zł). 26 stycznia 2016 r. Komendant Główny OHP wyraził zgodę na zwiększenie planu etatów o ww. etat, od 1 lutego 2016 r. (średniorocznie 0,92 etatu), przez co plan etatów ustalono na 214,92 etatu średniorocznie.

26 kwietnia 2016 r. Komendant Główny OHP wyraził zgodę na zwiększenie od 1 kwietnia 2016 r. o 0,5 etatu zatrudnienia na stanowisku doradcy zawodowego EURES. We wniosku Komendanta OHP z 4 kwietnia 2016 r. uzasadniono to znajomością przez doradcę języka niemieckiego, co umożliwiła pozyskiwanie ofert pracy od pracodawców posługujących się tym językiem. Plan etatów w MWK zwiększono od 1 kwietnia 2016 r. do 215,3 etatu.

W latach 2014-2016 jednostki organizacyjne podległe MWK nie składały wniosków o etaty, a komendanci hufców nie zgłaszali problemów w zakresie stanu zatrudnienia w hufcach.

(dowód: akta kontroli str. 176)

W 2014 r. na etat wychowawcy w 14 HP przypadało od 34 do 64 wychowanków dochodzących, w 2015 r. – od 34 do 48 wychowanków, a w 2016 r. – od 34 do 67 wychowanków. Najmniejsze oraz największe liczby wychowanków przypadające na etat wychowawcy¹⁶ wystąpiły w niżej wymienionych HP:

- w 2014 r. najmniejsza w HP w Proszowicach – 34 wychowanków, największa w HP w Gorlicach – 64 wychowanków;
- w 2015 r. najmniejsza w HP w Proszowicach i w Wadowicach – po 34 wychowanków,

¹⁶ Według dokumentu pn. *Hufiec pracy – standard funkcjonowania*, wprowadzonym do użytku w OHP zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów... etat wychowawcy przypada w przeliczeniu na co najmniej 30 uczestników dochodzących, a przelicznik etatowy uczestników obejmuje również Komendanta Hufca.

- największa w HP w: Myślenicach, Bochni i Gorlicach – po 48 wychowanków;
- w 2016 r. najmniejsza w HP w Proszowicach – 34 wychowanków, największa w HP w Bochni – 67 wychowanków.

(dowód: akta kontroli str. 338)

Po analizie, w I kwartale 2016 r., kształtowania się liczby młodzieży w HP, w stosunku do liczby wychowawców, Komendant OHP zwrócił się do Komendanta Głównego OHP (pismem z 17 października 2016 r.) o nowy podział etatów pedagogicznych w ramach przydzielonych limitów. Na pismo to nie otrzymał odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 318-322)

Komendant OHP wyjaśnił m.in., że po objęciu tego stanowiska na początku stycznia 2016 r. zapoznał się ze strukturą organizacyjną MWK, z zakresem zadań biura MWK oraz wszystkich jednostek organizacyjnych i ocenił, że obsada kadrowa MWK jest wystarczająca do prawidłowej realizacji zaplanowanych zadań. Tylko w CEiPM w Nowym Sączu zaszła konieczność wzmocnienia obsady w dziale refundacji o etat, na co uzyskał zgodę Komendy Główny OHP. Wyjaśnił ponadto, że w przypadku długotrwałych nieobecności pracowników z powodu choroby lub z tytułu korzystania ze świadczeń rodzicielskich, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, zatrudniano osoby na zastępstwo oraz korzystano z pomocy stażystów. Stwierdził także, że długotrwałe absencje pracowników nie miały istotnego wpływu na realizację zadań, w tym na rekrutację uczestników do jednostek opiekuńczo-wychowawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 318-322)

1.3. Diagnozowanie lokalnego rynku pracy było podstawą planowania szkoleń zawodowych w ramach utrzymania rezultatów projektu *OHP jako realizator usług rynku pracy*. Coroczne diagnozy wykonywały uczestniczące w tym projekcie OSZ w: Krakowie, Andrychowie, Miechowie i Gorlicach oraz MCK w: Chrzanowie, Krynicy-Zdroju i Dąbrowie Tarnowskiej. W diagnozach wykorzystywały analizy urzędów pracy o lokalnym rynku pracy i skali bezrobocia w ww. miastach i powiatach, w tym o bezrobociu młodych ludzi w wieku do 25 lat. OSZ w Krakowie i w Gorlicach oraz MCK w Dąbrowie Tarnowskiej wykorzystywały m.in. *Rankingi zawodów deficytowych i nadwyżkowych*, a MCK w Krynicy-Zdroju m.in. analizy Powiatowego Urzędu Pracy w Nowym Sączu o zawodach najbardziej poszukiwanych. Przy planowaniu szkoleń w zakresie konkretnych zawodów analizowano oferty pracy w urzędach pracy i w agencjach pracy tymczasowej oraz zgłaszane przez lokalnych przedsiębiorców potrzeby zatrudnienia osób w danym zawodzie. W celu zapewnienia zatrudnienia dla kończących kursy zawodowe od przedsiębiorców pozyskiwano deklaracje zatrudnienia określonych osób w zawodach będących przedmiotem szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 415-421)

Oceny współpracy z przedsiębiorcami na lokalnych rynkach pracy oraz specyfiki tych rynków zawierały sporządzane w 2016 r. co kwartał *Informacje o realizacji zadań przez CEiPM*¹⁷. Przedstawiano w nich m.in. szacunki ogólnych ilości firm na lokalnym terenie, wykazy firm zatrudniających ponad 100 pracowników, dynamikę zmian na lokalnym rynku pracy w kontekście możliwości zatrudniania młodocianych oraz wykonywanie zaplanowanych wskaźników w zakresie pośrednictwa pracy, porad zawodowych i szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 672)

W sprawie niediagnozowania potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, Komendant OHP wyjaśnił, że udział w OHP jest dobrowolny, a rekrutacja do jednostek opiekuńczo-wychowawczych odbywa się na podstawie deklaracji rodziców i opiekunów prawnych młodocianych. OHP nie jest instytucją odpowiedzialną za ustawową realizację obowiązku szkolnego i nauki, nie jest też instytucją systemu edukacji, zobowiązaną do tego zadania. Dane o osobach nierealizujących obowiązku szkolnego gromadzone są w urzędach gmin, a dostęp do nich jest ograniczony z uwagi na ochronę danych osobowych. Po otrzymaniu w październiku 2016 r. z Kuratorium Oświaty

¹⁷ Wprowadzone pismem Komendy Główny OHP w Warszawie znak BRP-810-12/2016 z 29 marca 2016 r.

w Krakowie wykazu m.in. 63 osób w wieku 16-17 lat, które w Krakowie nie realizowały obowiązku szkolnego, zwrócił się do Wydziału Edukacji Miasta Krakowa o pomoc w ustaleniu ich danych, celem zrekrutowania do projektu *Akcja – Aktywizacja*, ale otrzymał odmowę uzasadnioną przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Bez odzewu pozostało też pismo do dyrektorów szkół w Krakowie.

(dowód: akta kontroli, str. 525-533)

1.4. W latach 2014-2016 r. MWK nie posiadała szacunkowej liczby młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostawała w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP, a przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny brak było danych o liczbie młodzieży, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji.

Komendant OHP wyjaśnił, że przed rozpoczęciem rekrutacji kadra jednostek opiekuńczo-wychowawczych dokonywała rozeznania w środowisku lokalnym w zakresie pozyskania ogólnych informacji dotyczących osób kwalifikujących się do OHP, ale nie posiada danych o ilości młodzieży zagrożonej. Stwierdził, że nie prowadzono szacunków liczby młodzieży w wieku 15-18 lat, w którym przyjmuje się uczestników do OHP. Wyjaśnił, że z uwagi na brak szacunków nie ma informacji, ile osób pozostaje poza działaniami OHP, a ustalony przez Komendę Główną OHP średnioroczny potencjał organizacyjny zobowiązywał do przyjęcia określonej liczby osób. Zgodnie z wytycznymi tej Komendy plan rekrutacji na dany rok (liczba osób przewidzianych do naboru) uwzględniał wszystkie czynniki niezbędne do osiągnięcia określonej i zatwierdzonej przez Komendę Główną OHP sumy uczestników w ujęciu średniorocznym. Przy uzupełnianiu potencjału brano pod uwagę odejścia absolwentów i *wykruszalność*, a nabór młodzieży ukierunkowany był na uzyskanie planowanych stanów osobowych w poszczególnych jednostkach. Wyjaśnił, że ogólne dane o osobach, które nie spełniają obowiązku szkolnego i nauki publikowano na stronach internetowych Kuratorium Oświaty w Krakowie, a kadra jednostek opiekuńczo-wychowawczych docierała do takich osób w ramach bieżącej współpracy ze szkołami na lokalnym terenie.

(dowód: akta kontroli, str. 318-322, 525-533)

Liczbę rekrutowanej młodzieży określono w corocznym planie rekrutacji, przesłanym elektronicznie do Komendy Głównej OHP do 15 kwietnia danego roku. W planach uwzględniono liczby miejsc w jednostkach stacjonarnych (ŚHP oraz OSIw w Trzebini i w Lanckoronie). Plan rekrutacji na lata szkolne 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017 wykonano, odpowiednio: w 109,6%, w 106,4% i w 101,7%.

(dowód: akta kontroli, str. 111, 328-335)

Komendant OHP zawarł porozumienia o współpracy w sprawie promocji zatrudnienia poprzez usługi i instrumenty rynku pracy w celu aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także działań związanych z jej kształceniem, m.in. z WUP (20 maja 2013 r.), z Powiatowym Urzędem Pracy w Oświęcimiu (1 października 2014 r.) oraz z Urzędem Pracy Powiatu Krakowskiego (1 kwietnia 2015 r.). Porozumienia w sprawie współdziałania w zakresie kształcenia zawodowego, szkolenia, wychowania i zatrudnienia młodzieży oraz w sprawie inicjowania przedsięwzięć zachęcających młodzież do uzyskania świadectwa czeladniczego i stałego ich doskonalenia oraz propagowania przedsiębiorczości zostały zawarte z Małopolską Izbą Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Krakowie (19 sierpnia 2013 r. oraz 7 października 2004 r.) oraz z Izbą Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Nowym Sączu oraz z Izbą Rzemieślniczą Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Tarnowie (7 października 2004 r.).

W sprawie otrzymywania od publicznych służb zatrudnienia, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub kuratorium oświaty informacji i zaleceń pozwalających na odpowiednie dostosowywanie kierunków kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, Komendant OHP wyjaśnił, że MWK wykorzystywała informacje internetowe ww. jednostek, bez konkretnych zaleceń mających na celu dostosowanie kierunków kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Przy naborze do jednostek opiekuńczo-wychowawczych uwzględniano wyniki badania losów absolwentów pod kątem znalezienia pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej. *Przy naborze nie stosowano sztywnych ram w zakresie proponowanych młodzieży zawodów, oferta była dostosowywana do*

bieżących oczekiwań młodych ludzi i pracodawców. Z uwagi na dobrowolność uczestnictwa w OHP, nie można narzucić młodocianym kształcenia w zawodach deficytowych.

Współpraca z pracodawcami umożliwia stały i bieżący monitoring aktualnej sytuacji. Wielu uczestników po zakończeniu kształcenia podejmowało pracę w zakładach, w których odbywali praktyczną naukę zawodu na statusie pracownika młodocianego. Uczestnicy OHP na każdym etapie kształcenia mogli korzystać z informacji zawodowej i usług pośrednictwa zawodowego specjalistów ds. rozwoju zawodowego zatrudnionych w MWK.

(dowód: akta kontroli, str. 318-322, 422-430)

Jednostki organizacyjne MWK korzystały z badań i analiz z oceny rynku pracy zamieszczonych na stronie internetowej WUP. MWK posiadała publikacje tego urzędu, w tym: *Analizę sytuacji absolwentów rejestrujących się w małopolskich urzędach pracy (z 2014 r.), Oceny sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w 2014 r., w 2015 r. i w 2016 r., Barometr zawodów 2016 – raport podsumowujący badanie w Polsce i Barometr zawodów 2017 – raport podsumowujący badanie w województwie małopolskim.* Publikacje te pomocne były w opracowaniu planów szkoleń podnoszących kwalifikacje lub nadających kwalifikacje osobom w wieku 18-25 lat, które nie miały zatrudnienia i nie uczestniczyły w kształceniu oraz w szkoleniu. Doradcy zawodowi z jednostek rynku pracy MWK, uczestnicząc w komisjach rekrutacyjnych do HP, informowali m.in. o trendach na rynku pracy, a kadra z hufców, posiadając bazę lokalnych pracodawców, współpracowała z kierownikami szkolenia praktycznego, pedagogami i dyrekcją szkół w zakresie oferowania wolnych miejsc praktyk dla uczniów. Wychowawcy z HP monitorowali przebieg praktycznej nauki zawodu podopiecznych, uzyskiwali informacje o zapotrzebowaniu na rynku pracy od pracodawców zgłaszających wolne miejsca praktyk dla młodocianych, korzystali z informacji pracowników urzędów pracy lub z opracowań zamieszczonych na stronach internetowych tych urzędów.

(dowód: akta kontroli, str. 324-327)

Nabór do OHP i postępy w rekrutacji były przedmiotem większości narad kadry kierowniczej MWK (w latach 2014-2016, odpowiednio: 6 z 11 narad, 7 z 9 narad oraz 7 z 12 narad).

Na posiedzeniach Rady Programowej MWK (po 3 posiedzenia w roku) omawiano m.in. przygotowania do rekrutacji na rok szkoleniowy, refundację kosztów szkolenia młodocianych, realizację projektu *OHP jako realizator usług rynku pracy*, unijną inicjatywę *Gwarancje dla młodzieży*, podsumowanie rekrutacji na dany rok szkolny

(dowód: akta kontroli, str. 434-452)

1.5. W latach 2014-2016 MWK realizowała 23 porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, z których 11 zawarto w tym okresie. Porozumienia zawarte przed 2014 r. z Powiatem Limanowskim oraz z 8 gminami (Kraków, Andrychów, Chrzanów, Dąbrowa Tarnowska, Krynica-Zdrój, Miechów, Mszana Dolna, Proszowice) dotyczyły podejmowania i wspierania wspólnych działań służących przeciwdziałaniu bezrobociu młodzieży oraz przygotowaniu jej do aktywnego poruszania się po lokalnym rynku pracy. W ramach tych porozumień jednostki samorządu terytorialnego udostępniły nieodpłatnie pomieszczenia w celu funkcjonowania jednostek terenowych MKW, takich jak MCK, OSZ i PPP. Koszty stałe z tytułu ich użytkowania, w tym opłaty za media ponosiła MWK. W badanym okresie zawarto porozumienia z powiatami: Dąbrowskim, Gorlickim i Limanowskim oraz z 7 gminami (Andrychów, Chrzanów, Miechów, Kęty, Krynica-Zdrój, miejską Dąbrowa Tarnowska, wiejską Dąbrowa Tarnowska). W 7 porozumieniach ustalono, że MWK będzie pokrywać koszty eksploatacji nieodpłatnie udostępnionych pomieszczeń, w tym – wg 6 porozumień – także koszty wynagrodzeń zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy specjalistów ds. szkoleń oraz pośrednika pracy i specjalisty ds. rozwoju zawodowego.

Porozumienia dotyczyły głównie wspierania wspólnych działań służących przeciwdziałaniu bezrobociu młodzieży oraz przygotowania jej do aktywnego poruszania się po lokalnym rynku pracy (8 porozumień) oraz wspólnej organizacji przedsięwzięć na rzecz lokalnego środowiska i wsparcia młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym (2 porozumienia).

W porozumieniach określono m.in. wspólną realizację projektów i innych przedsięwzięć na lokalnym rynku pracy w celu aktywizacji zawodowej młodzieży, oraz wspieranie rozwoju usług poradnictwa zawodowego, informacji zawodowej i pośrednictwa pracy dla młodzieży. Zadania te realizowano poprzez udział młodzieży w organizowanych przez jednostki OHP

projektach: *Równi na rynku pracy, Akcja – aktywizacja, Obudź swój potencjał*, umożliwianie młodzieży nawiązywania bezpośrednich kontaktów z pracodawcami poprzez wspólne organizowanie Targów Pracy, Targów Edukacyjnych i Dni Otwartych jednostek OHP, prowadzenie przez specjalistów ds. szkoleń kursów kwalifikacyjnych dla miejscowej młodzieży wg potrzeb zgłaszanych przez lokalnych przedsiębiorców, a także współudział gmin w promowaniu działalności OHP i udzielanie pomocy w corocznych akcjach rekrutacyjnych do OHP.

(dowód: akta kontroli, str. 422-430)

1.6. Monitorowanie potrzeb rynku w zakresie zawodów deficytowych i nadwyżkowych w celu prowadzenia właściwych kierunków kształcenia ujęte było w zakresie obowiązków Kierownika Zespołu ds. Kształcenia i Wychowania, która wyjaśniła, że Zespół nie zbierał i nie weryfikował danych o zawodach potrzebnych na lokalnym rynku pracy, ponieważ nabór do jednostek OHP prowadzono głównie pod kątem zapotrzebowań zgłaszanych w HP i w OSiW przez miejscowych pracodawców oraz przez młodych ludzi, którzy wyrażali zainteresowanie uczestnictwem w określonych kursach i szkoleniach zawodowych. Wyjaśniła ponadto, że Zespół nie posiada danych o analizowaniu lokalnego rynku pracy na szczeblu HP i OSiW. Stwierdziła także, że z informacji uzyskanych na naradach kadry kierowniczej przy omawianiu stopnia realizacji corocznej akcji rekrutacyjnej wynikało, że w HP i OSiW brano pod uwagę, zgłaszane do tych jednostek, zapotrzebowania lokalnych pracodawców na pracowników, którzy posiadali przydatne dla tych pracodawców kwalifikacje zawodowe.

(dowód: akta kontroli, str. 93-95, 453-453)

Proces rekrutacji do HP i do OSiW nadzorowany był przez Wojewódzkie Komisje Rekrutacyjne, powołane przez Komendanta OHP¹⁸. W żadnym protokole nie określono, że komisja weryfikowała wyniki rekrutacji pod kątem potrzeb rynku pracy, m.in. w odniesieniu do zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 433)

Zastępca Komendanta OHP wyjaśniła, że nabór młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych uwzględniał głównie zainteresowania młodocianych na podstawie deklaracji ich rodziców lub opiekunów prawnych, oraz możliwości zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, które zależne były przede wszystkim od ofert zamieszczanych na stronach internetowych lokalnych urzędów pracy i agencji pracy tymczasowej. Podczas rekrutacji przedstawiano kandydatom trendy na rynku pracy, które były różne w zależności od terenu działania poszczególnych jednostek OHP. Np. w powiecie nowosądeckim, gdzie dominują przedsiębiorcy z branż: turystycznej, hotelarskiej i budowlanej, największe zapotrzebowania dotyczyły pracowników obsługi hotelarskiej i monterów budowlanych. Trendy te są zmienne w każdym roku. Według informacji WUP w powiecie nowosądeckim w 2016 r. zawodami deficytowymi były zawody cieśla i pracownik pomocniczy obsługi hotelowej, podczas gdy w 2014 r. były to zawody nadwyżkowe. *Niezależnie od tego jaki zawód jest deficytowy lub nadwyżkowy i tak wybór kierunku kształcenia zależy od młodocianego rekrutowanego do OHP. W latach 2014-2016 młodociani zazwyczaj decydowali się kształcić w zawodach, które nie pokrywały się z zawodami wykazywanymi przez urzędy pracy jako zawody deficytowe. Także pracodawcy na terenie poszczególnych powiatów zainteresowani byli pracownikami posiadającymi kwalifikacje w zakresie innych zawodów.*

(dowód: akta kontroli, str. 534-535)

W MWK kształcono uczestników w 30 zawodach wymienionych w rozporządzeniach MEN w sprawie klasyfikacji zawodów. Zawody te znajdowały się wśród zawodów wymienionych w wykazach zawodów do refundacji¹⁹ opublikowanych na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 340-342)

¹⁸ Wojewódzkie Komisje Rekrutacyjne na lata szkolne: 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017 powołano zarządzeniami Komendanta OHP – odpowiednio – nr 15/ZKW z 22 maja 2014 r., nr 11/ZKW z 14 maja 2015 r. i nr 7/ZKW z 23 maja 2016 r.

¹⁹ Uchwały Zarządu Województwa Małopolskiego w sprawie ogłoszenia 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: nr 1187/12 z 4 października 2012 r., nr 437/15 z 23 kwietnia 2015 r., nr 847/15 z 30 czerwca 2015 r. i nr 556/16 z 19 kwietnia 2016 r.

Według informacji uzyskanej z WUP²⁰:

- w roku szkolnym 2014/2015 spośród 26 zawodów nauczanych w ramach MWK, w grupie zawodów deficytowych był zawód *wędliniarz*, w którym nauczano ogółem 24 osoby, w tym 8 zrekrutowanych do OHP, co w stosunku do ogólnej liczby nauczanych (3 216 osób) oraz zrekrutowanych (885 osób) stanowiło, odpowiednio: 0,7% i 0,9%;
- w ww. roku, w grupie zawodów zrównoważonych były 2 zawody: *murarz-tylnik* i *monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych* (w pierwszym zawodzie kształciło się 211 osób, w tym 48 zrekrutowanych, co w stosunku do ogólnej liczby nauczanych stanowiło, odpowiednio: 6,6% i 5,4%; w drugim zawodzie kształciło się 120 osób, w tym 38 zrekrutowanych, co w stosunku do ogólnej liczby nauczanych stanowiło, odpowiednio: 3,7% oraz 4,3 %);
- pozostałą liczbę osób (2 861), w tym 791 zrekrutowanych do OHP, kształcono w grupie zawodów nadwyżkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 340-367)

Kierownik Zespołu Kształcenia i Wychowania wyjaśniła, że zapotrzebowanie na zawody deficytowe na terenie województwa jest zróżnicowane w zależności od lokalizacji poszczególnych jednostek. Spośród ponad 20 zawodów, oferowanych przez OHP dla rekrutowanej młodzieży, zaledwie 2-3 zawody w danym roku przedstawiane były w publikacjach internetowych WUP jako deficytowe na terenie województwa małopolskiego. Zazwyczaj były to różne zawody w każdym roku. Ponieważ dotyczyły minionego roku nie mogły być prognozą do planowania rekrutacji na następny rok. Oferta szkoleniowa OHP uwzględniała przede wszystkim zainteresowania uczestników, przy dobrowolności uczestnictwa w OHP trudno wymagać aby kształcili się w zawodach innych niż preferują. W MWK nie prowadzi się wykazu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, ponieważ młodociani rekrutowani do jednostek opiekuńczo-wychowawczych kształceni są w zawodach odpowiadających ich własnym potrzebom i potrzebom lokalnych przedsiębiorców. Oferowane przez OHP kierunki kształcenia zawodowego były zgodne z wykazami zawodów do refundacji ustalonymi przez Zarząd Województwa Małopolskiego. O tym, że właśnie te zawody należy traktować jako deficytowe świadczą wytyczne Komendanta Głównego OHP z sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji i nadzoru edukacji w OHP w roku szkolnym 2017/2018.

(dowód: akta kontroli, str. 536-537)

Komendant OHP wyjaśnił m.in., że współpraca z WUP w Krakowie polegała m.in. na udziale przedstawicieli MWK w pracach grup roboczych, zespołów zadaniowych w WUP opracowujących *Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2015* oraz *Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2016*.

(dowód: akta kontroli, str. 525-533)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MWK OHP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym nadzorze Komendanta OHP nad CEiPM w Krakowie i w Nowym Sączu, do którego był zobowiązany przez Komendanta Głównego OHP²¹. Prowadzone równolegle działania kontrolne NIK w CEiPM w Krakowie i w Nowym Sączu wykazały, że jednostki te nie w pełni realizowały zadanie określone w § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie zadań OHP (badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy), bowiem nie objęły badaniem i analizą rynku usług edukacyjnych na całym obszarze właściwości ich działania, a sporządzane przez nie analizy rynku pracy związane były z planami pracy i sprawozdaniami wymaganymi przez MWK oraz z realizacją projektu pn. *OHP jako realizator usług rynku pracy*, natomiast nie opracowywano ich w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia.

(dowód: akta kontroli, str. 672)

²⁰ Dane WUP za 2014 r., w oparciu o wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz z *Barometru zawodów*. Z uwagi na zmianę metodologii ww. opracowań, WUP wykazał brak informacji dla większości zawodów w 2015 r. i w 2016 r. oraz wskazał pojedyncze zawody jako nadwyżkowe w województwie małopolskim (*kucharz* i *pracownik pomocniczy obsługi hotelowej* – w 2015 r. i *tapicer* – w 2016 r.).

²¹ W dokumentach: *Biura Wojewódzkich Komend Ochotniczych Hufców Pracy – standard funkcjonowania* oraz *Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standard funkcjonowania*, wprowadzonych do użytku w OHP zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów...

Zastępca Komendanta OHP wyjaśniła, że MKW oceniała działania CEiPM w: Krakowie, Tarnowie oraz Nowym Sączu na naradach zespołu kierowniczego, na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów CEiPM oraz koordynatora ds. rynku pracy, co stanowiło analizę danych z poszczególnych regionów odnośnie do lokalnego rynku pracy i monitorowania potrzeb lokalnej młodzieży. Posiłowano się też danymi od kadry kierowniczej jednostek opiekuńczo-wychowawczych, ale działań tych nie udokumentowano w formie metodycznej analizy.

(dowód: akta kontroli, str. 546)

Ocena częściowa

W ocenie NIK MWK na ogół prawidłowo realizowała zadania w zakresie kształcenia młodzieży i nauki zawodu, starając się uwzględniać preferencje zawodowe przedsiębiorców oraz samych uczestników OHP. Należy jednak zauważyć, że sprawowany przez nią nadzór nad CEiPM w Krakowie i w Nowym Sączu był niewystarczający, bo jednostki te nie w pełni wywiązywały się z realizacji zadania obejmującego badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy. Przy wykonywaniu zadań współpracowano m.in. z instytucjami rynku pracy oraz z jednostkami samorządu terytorialnego. Efektem tych działań były m.in.: wzrost ogólnej liczby osób objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi, wzrost efektywności kształcenia na poziomie nauki zawodu, spadek wskaźnika *wykruszalności* oraz ponadplanowa rekrutacja uczestników do jednostek opiekuńczo-wychowawczych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z rozporządzeniem MPiPS w sprawie zadań OHP w MKW opracowano kierunki działalności związane z realizacją zadań na lata 2012-2015 oraz na lata 2015-2019. Ich zakres obejmował analizę uwarunkowań zewnętrznych działalności MWK, takich jak sytuacja społeczno-gospodarcza Małopolski, rynek pracy w województwie małopolskim oraz bezrobocie wśród młodzieży województwa małopolskiego. Zakres merytoryczny uwarunkowań wewnętrznych MWK obejmował:

- organizację i zarządzanie podległymi jednostkami organizacyjnymi,
- działalność w zakresie edukacji i wychowania młodzieży, w tym potencjał organizacyjny i jego zmiany oraz rozwój współpracy ze społecznościami lokalnymi,
- działalność w zakresie rynku pracy, w tym w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, szkoleń zawodowych, wzbudzanie postaw przedsiębiorczych i aktywnego wejścia młodzieży na rynek pracy oraz w zakresie refundacji kosztów ponoszonych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników,
- działalność w zakresie współpracy międzynarodowej, w tym wdrażanie projektów systemowych m.in. *Gwarancji dla młodzieży* i projektów UE na najbliższe lata,
- działalność i plany szkoleń Rejonowego Ośrodka Szkolenia Zawodowego.

W latach 2014-2016 MWK funkcjonowała zgodnie z kierunkami określonymi w ww. dokumentach, a wg sprawozdań wykonała zadania w zakresie rynku pracy i refundacji.

(dowód: akta kontroli, str. 215-223)

2.2. Roczne plany pracy i plany finansowe MWK związane z wykonywaniem zadań²² zostały zatwierdzone przez Komendanta Głównego OHP, przy czym plany pracy uzupełniono według uwag Komendy Głównej OHP, które dotyczyły głównie strony technicznej planów, a nie części merytorycznej. Według sprawozdań z realizacji planów działalności merytorycznej w 2014 r., 2015 r. i w 2016 r. osiągnięto zaplanowane rezultaty.

(dowód: akta kontroli, str. 162-164, 224-317)

W wyniku corocznej oceny przez Komendę Główną OHP, MWK uzyskała w latach 2014-2016 poniższe lokaty w rankingu 16 komend wojewódzkich OHP:

²² § 5 ust. 3 pkt 8 rozporządzenia MPiPS w sprawie zadań OHP.

Zakres działalności	Lokata w rankingu OHP		
	2014	2015	2016
Edukacja i organizacja jednostek opiekuńczo - wychowawczych	7	4	1
Programy europejskie i współpraca międzynarodowa	13	14	10
Rynek pracy /x/	2	2	1
Refundacja pracodawcom wynagrodzeń młodocianych pracowników	-	1	1

/x/ w 2015 i w 2016 r. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia zawodowe, programy rynku pracy, utrzymanie rezultatów projektu *OHP jako realizator usług rynku pracy*, Elektroniczne Centrum Aktywizacji Młodzieży ECAM, EURES.

(dowód: akta kontroli, str. 298)

2.3. W kolejnych latach od 2014 r. do 2016 r. wydatki z budżetu państwa na działalność MWK wynosiły odpowiednio 11 926,6 tys. zł, 12 245,6 tys. zł (wzrost o 2,7%) i 13 491 tys. zł (wzrost o 10,2%), w tym wydatki na utrzymanie rezultatów projektu *OHP jako realizator usług rynku pracy* wynosiły, odpowiednio: 508,4 tys. zł, 1 276,3 tys. zł oraz 1 226,9 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników wynosiły w ww. latach odpowiednio 6 738,2 tys. zł, 6 759,3 tys. zł (wzrost o 0,3%) oraz 7 463,7 tys. zł (wzrost o 10,4%). Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach budżetowych ogółem zmniejszył się z 56,5% w 2014 r. do 55,3% w 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 162-165)

W badanym okresie średni poziom wynagrodzeń pracowników²³ zatrudnionych w MWK na stanowiskach specjalistów, starszych specjalistów i inspektorów ogółem oraz pracowników na ww. stanowiskach w Biurze MWK, a także na stanowiskach związanych z pracą z młodzieżą kształtował się jak niżej:

- specjaliści (w latach 2014-2016 wzrost z 27 do 30 etatów) – średnie wynagrodzenie zwiększyło się z ok. 2,5 tys. zł do ok. 2,7 tys. zł, przy czym w 4 zespołach Biura MWK nastąpił wzrost średnich wynagrodzeń, a w 2 zespołach ich zmniejszenie;
- starsi specjaliści – średnie wynagrodzenie zmniejszyło się z ok. 3,6 tys. zł do ok. 2,7 tys. zł, po odejściu z pracy 4 pracowników z wyższymi stawkami wynagrodzeń i przyjęciu 4 pracowników z niższymi stawkami płac;
- inspektorzy – średnie wynagrodzenie zwiększyło się z ok. 1,7 tys. zł do ok. 2,1 tys. zł;
- kierownicy zespołów (ds. kształcenia i wychowania oraz ds. programów europejskich i współpracy międzynarodowej) – średnie wynagrodzenia utrzymały się na podobnym poziomie, tj. po ok. 3,8 tys. zł.

W latach 2014-2016 wzrost średnich wynagrodzeń dotyczył m.in. stanowisk związanych z pracą z młodzieżą: kierownika ROSZM, komendantów hufców pracy, wychowawców w hufcach pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego, instruktorów praktycznej nauki zawodu. Wynagrodzenia na tych stanowiskach mieściły się w 2014 r. w przedziale od ok. 2,2 tys. zł do ok. 4 tys. zł, a w 2016 r. w przedziale od ok. 2,6 tys. zł do ok. 4,2 tys. zł. W ww. latach nie uległy zmianie średnie wynagrodzenia: kierowników OSiW, starszych wychowawców w hufcach pracy oraz pośredników pracy (mieściły się one w przedziale od ok. 2,8 tys. zł do ok. 4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 182)

Komendant OHP wyjaśnił, że pomimo braku podwyżek wynagrodzeń od 2009 r. ich poziom w latach 2014-2016, zarówno w biurze MWK jak i w podległych jednostkach, nie miał znaczącego wpływu na fluktuację pracowników. W żadnym wniosku o rozwiązanie stosunku pracy przez pracownika nie określono przyczyn rozwiązania umowy o pracę z ww. powodu.

(dowód: akta kontroli, str. 525-533)

Na 1 stycznia 2014 r. we wszystkich jednostkach organizacyjnych MWK zatrudnionych było 232 pracowników, na 1 stycznia 2015 r. – 228 pracowników, na 1 stycznia 2016 r. – 240 pracowników i na 1 stycznia 2017 r. – 241 pracowników.

W 2014 r. odeszło z pracy 50 pracowników, a przyjęto 46 nowych, w 2015 r. odeszło 46, a zatrudniono 57 nowych, w 2016 r. odeszło 39, a zatrudniono 40 nowych pracowników. W HP przyjęcia i zwolnienia pracowników w danym roku dotyczyły takich samych ilości (od

²³ Średnia miesięczna na etat w zakresie wynagrodzeń podstawowych, bez premii, nagród i innych wypłat.

1 do 2 osób), głównie wychowawców, tylko w zlikwidowanym w 2014 r. HP w Tarnowie dot. to komendanta i 6 wychowawców.

(dowód: akta kontroli, str. 177-180)

Na naradach zespołu kierowniczego i na posiedzeniach rady programowej MWK nie omawiano zagadnień dotyczących fluktuacji pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 434-437)

Oprócz wydatków na działalność MWK z budżetu państwa, w latach 2014-2016 wydatkowano środki z budżetu środków europejskich na realizowane w MWK projekty unijne. W 2014 r. i w 2015 r. były to projekty: *Pomysł na siebie i Równi na rynku pracy*, a w 2016 r. projekty: *Obudź swój potencjał i Akcja - aktywizacja*. W 2014 r. i w 2015 r. związane z tym wydatki ze środków europejskich wynosiły, odpowiednio: 509,5 tys. zł i 442,5 tys. zł, a w 2016 r. – 1 252,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 162-164)

Komendant OHP oświadczył, że plany finansowe na lata 2014-2016 uwzględniały wszelkie wydatki na poziomie zapewniającym pełną realizację zadań w zakresie wynagrodzeń i wydatków bieżących, a w projektach planów finansowych uwzględniono wszystkie potrzeby finansowe zgłoszone przez MWK. Stwierdził, że głównym powodem zwiększenia planów finansowych w ciągu roku w stosunku do pierwotnych projektów²⁴ były wydatki na inwestycje, których nie ujmowano w projektach planu, a które Komendant Główny OHP zaakceptował do realizacji. Zwiększyły się również wydatki na remonty oraz zakupy wyposażenia do jednostek organizacyjnych MWK.

(dowód: akta kontroli, str. 183)

2.4. W latach 2014-2016 średnioroczne koszty utrzymania uczestników OHP w formie stacjonarnej wynosiły, odpowiednio: 15 149 zł, 12 168 zł i 12 274 zł, a koszty utrzymania uczestników dochodzących, odpowiednio: 1 351 zł, 1 359 zł i 1 726 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 111-112)

Komendant OHP wyjaśnił m.in., że na wyższe koszty utrzymania w formie stacjonarnej w 2014 r. wpływ miało uruchomienie od 1 lutego 2014 r. internatu w ŚHP, przez co stał się hufcem mieszanym z potencjałem 30 uczestników w części stacjonarnej. Wiązały się z tym wydatki na wyposażenie i sprzęt, a wydatki na uczestników stacjonarnych we wszystkich jednostkach MWK²⁵ były w 2014 r. o ok. 200 tys. zł wyższe niż w latach 2015-2016. Zwiększenie w tych latach liczby uczestników stacjonarnych w ŚHP z 30 do 45 osób wpłynęło na zmniejszenie kosztów jednostkowych. Na zwiększenie w 2016 r. średniego kosztu utrzymania uczestników dochodzących wpłynęło zmniejszenie z 3 173 do 3 113 liczby uczestników dochodzących oraz zwiększenie wydatków na doposażenie warsztatów w OSiW w Trzebini i w Lanckoronie oraz w ŚHP. W 2016 r. w stosunku do 2015 r. wydatki na wyposażenie ogółem wzrosły z 244,8 tys. zł do 312,7 tys. zł, a wydatki w 2016 r. dotyczyły m.in. transportu, wyżywienia i ubioru okolicznościowego 50 osobowej reprezentacji uczestników MWK i 50 wolontariuszy w ramach *Światowych Dni Młodzieży*.

(dowód: akta kontroli, str. 318-322)

Koszty utrzymania uczestników poniesione przez jednostki opiekuńczo-wychowawcze – HP, ŚHP, OSiW w Trzebini i w Lanckoronie – obliczono zgodnie z algorytmem wprowadzonym przez Komendanta Głównego OHP, co przedstawiono w piśmie Komendanta Głównego do komendantów wojewódzkich z 18 stycznia 2013 r.²⁶. Określono w nim paragrafy wydatków zaliczane do kosztów uczestnictwa oraz te, których się nie zalicza. W jednostkach mieszanych – ŚHP oraz OSiW w Trzebini i w Lanckoronie uwzględniano procentowy udział uczestników dochodzących i stacjonarnych, a wydatki na żywność pomniejszone o wydatki związane z dochodami w całości księgowano na uczestników stacjonarnych.

(dowód: akta kontroli, str. 166-167)

²⁴ Projekt planu na 2014 r. 9 703,5 tys. zł, plan po zmianach 11 928,9 tys. zł, wykonanie 11 926,6 tys. zł. Projekt planu na 2015 r. 10 779,1 tys. zł, plan po zmianach 12 245,6 tys. zł, wykonanie 12 245,6 tys. zł. Projekt planu na 2016 r. 11 185,2 tys. zł, plan po zmianach 13 493,3 tys. zł, wykonanie 13 491 tys. zł.

²⁵ OSiW w Trzebini i w Lanckoronie.

²⁶ Pismo Komendanta Głównego OHP znak: BB-ZB-0320-1/I/2013.

2.5. Zapotrzebowania na środki Funduszu Pracy przeznaczone na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników, które złożono do Komendy Głównej OHP do 15 stycznia każdego roku, wynosiły: 22 700 tys. zł w 2014 r., 26 200 tys. zł w 2015 r. oraz 28 800 tys. zł w 2016 r.

W sprawozdaniach z wykorzystania środków Funduszu Pracy na refundację ww. wynagrodzeń i składek na koniec grudnia 2014 r., 2015 r. i 2016 r.²⁷ określono, że wykorzystano odpowiednio – 22 600 tys. zł, 26 580 tys. zł i 28 600 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 111-112, 184-186, 208-210)

W ww. latach i w latach wcześniejszych umowy o refundację ww. wynagrodzeń i składek dla młodocianym pracownikom zawarto odpowiednio z: 2 943, 3 100 i 3 046 pracodawcami. Umowy obejmowały, odpowiednio: 11 278, 12 149 i 12 670 młodocianych pracowników, w tym: 750, 747 i 691 uczestników OHP, tj. odpowiednio 6,7%, 6,1% i 5,5%.

(dowód: akta kontroli, str. 111-112)

2.6. W sprawie identyfikowania problemów pracowników młodocianych po skierowaniu ich do pracy, analizowania przez podległe jednostki OHP liczby osób, które zaczęły naukę zawodu i które ją ukończyły, oraz podejmowania działań przeciwdziałających rezygnacji z nauki zawodu przez pracowników młodocianych, Komendant OHP wyjaśnił, że po podjęciu przez uczestników OHP pracy w celu przygotowania zawodowego, kadra wychowawcza w jednostkach OHP prowadzi monitoring przebiegu nauki zawodu oraz realizacji praw i obowiązków wynikających z umowy młodocianego i pracodawcy. Działania te odnotowuje się w dziennikach zajęć wychowawczych. Analizuje się odejścia z OHP, spowodowane m.in. zmianą miejsca zamieszkania, zmianą pracodawcy, rezygnacją z nauki po ukończeniu 18 lat. Kadra wychowawcza podejmuje działania zapobiegające rezygnacji z nauki poprzez analizy frekwencji i postępów w nauce, zajęcia wychowawcze, pogadanki, rozmowy z rodzicami, pracodawcami, pedagogami szkolnymi, dyrekcją i organami prowadzącymi szkołę, poprzez zajęcia wyrównawcze i koła zainteresowań.

(dowód: akta kontroli, str. 318-322)

Według danych CEiPM: w Krakowie, Nowym Sączu i w Tarnowie w 2014 r. naukę zawodu rozpoczęło ogółem 13 372 młodocianych pracowników, w tym: 7 356 młodocianych w formie rzemieślniczej nauki zawodu. Przyuczenie do zawodu rozpoczęło 235 młodocianych. W 2015 r. naukę zawodu rozpoczęło 13 555 młodocianych pracowników, w tym 8 013 młodocianych w formie rzemieślniczej nauki zawodu. Przyuczenie do zawodu rozpoczęło 178 młodocianych. W 2016 r. naukę zawodu rozpoczęło 13 859 młodocianych pracowników, w tym 8 203 młodocianych w formie rzemieślniczej nauki zawodu. Przyuczenie do zawodu rozpoczęło 154 młodocianych.

W 2014 r. z nauki zawodu zrezygnowało 1 446 młodocianych, a z przyuczenia do zawodu – 46 młodocianych, w 2015 r. było to, odpowiednio: 1 549 młodocianych i 33 młodocianych, a w 2016 r., odpowiednio: 1 537 młodocianych oraz 15 młodocianych.

Naukę zawodu ukończyło w 2014 r. 2 643 młodocianych, a przyuczenie do zawodu 99 młodocianych, w 2015 r. było to, odpowiednio: 4 114 młodocianych i 100 młodocianych, a w 2016 r., odpowiednio: 4 370 młodocianych oraz 70 młodocianych.

CEiPM nie posiadają danych o liczbie młodocianych pracowników, którzy kontynuowali zatrudnienie przez co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego.

(dowód: akta kontroli, str. 211-214)

Zastępca Komendanta OHP wyjaśniła, że MWK nie posiada zbiorczej analizy w ww. zakresie ponieważ pozwalających na to danych nie da się wygenerować z systemu *Delfin*, w którym ewidencjonuje się umowy Komendanta OHP z pracodawcami w sprawie refundacji wynagrodzeń wypłaconych młodocianym pracownikom. Stwierdziła, że zobowiązanie pracodawcy o zatrudnieniu każdego pracownika po ukończeniu przygotowania zawodowego analizowano przy sprawdzaniu wniosku pracodawcy o zawarcie kolejnej umowy o refundację. Wniosek opiniowano pozytywnie, gdy umowę

²⁷ Comiesięczne sprawozdania (narastająco od początku roku) składane do 7 dnia następnego miesiąca do Komendy Głównej OHP - dla Departamentu Rynku Pracy i Departamentu Funduszy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie.

o pracę z pracownikiem młodocianym rozwiązano za porozumieniem stron na wniosek pracownika.

(dowód: akta kontroli, str. 546)

W trakcie prowadzonej równolegle kontroli w CEiPM w Krakowie i w Nowym Sączu ustalono m.in., że wielu pracodawców pomimo deklaracji o dalszym zatrudnieniu młodocianych pracowników przez co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu przez nich nauki zawodu, nie zatrudniało ich, co w CEiPM w Krakowie dotyczyło 12 spośród 32 objętych analizą pracodawców (37,5%), a w CEiPM w Nowym Sączu 15 spośród 32 zbadanych pracodawców (46,9%). Odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kontynuowali pracy po zakończeniu nauki zawodu wynosił odpowiednio 86,5% i 84,7%. Wskaźniki te są niepokojące w kontekście braku analizy powodów rezygnacji z zatrudnienia, nawet w przypadku rozwiązania umowy za porozumieniem stron. Z niektórymi pracodawcami zawarto kolejne umowy o refundację, bez wyjaśnienia przyczyn braku zatrudnienia młodocianych. Taka sytuacja może wskazywać, że dla większości pracodawców motywacją do złożenia wniosków o zawarcie przedmiotowych umów było pozyskanie pracowników subsydiowanych przez czas trwania nauki.

(dowód: akta kontroli, str. 672)

W Biurze MWK funkcjonuje samodzielne stanowisko ds. refundacji. W badanym okresie na stanowisku starszego specjalisty ds. refundacji – koordynatora w Zespole ds. Rynku Pracy i Refundacji zatrudnionych było kolejno 3 pracowników, dla których ustalono identyczne w treści zakresy obowiązków. Różniły się one ze szczegółowym zakresem zadań dla samodzielnego stanowiska ds. refundacji określonym przez Komendanta Głównego OHP²⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 45-78, 102-107)

Zastępca Komendanta OHP wyjaśniła, że 3 zadania z zakresu obowiązków dotyczące kontaktu z CEiPM w związku z refundacją wynagrodzeń, opracowania planu finansowego z zakresu refundacji i nadzoru w tym zakresie nad CEiPM oraz współpraca z jednostką nadrzędną dot. refundacji po części odpowiadają 2 zadaniom w standardach dotyczących monitorowania, koordynacji i nadzoru nad działalnością CEiPM w zakresie refundacji oraz współpracy z pracownikami CEiPM i stanowiskiem ds. refundacji w Pionie Finansowym. Stwierdziła, że niektóre zadania w zakresie obowiązków to synonimy do zawartych w standardach i wynikają z potrzeb organizacyjnych MKW. Dotyczy to m.in. weryfikowania wniosków o zawarcie umowy o refundację i innych dokumentów przedłożonych przez pracodawcę (zamiast kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie refundacji), bo to lepiej odzwierciedla faktyczne obowiązki pracownika, gdyż do kontroli wyznaczono kierownika ROSZM²⁹, zaś pracownik ds. refundacji uczestniczył w kontrolach okazjonalnie. Wyjaśniła, że pomimo braku w zakresie obowiązków (z uwagi na błąd pracownika kadr) zadań w zakresie prowadzenia rejestru umów i dokumentacji związanej z refundacją oraz współpracy z zespołem ds. kształcenia i wychowania w zakresie szkolenia ogólnego i zawodowego, pracownik wykonuje te zadania. Ponadto w punkcie 16 zakresu obowiązków pracownika określono wykonywanie innych poleceń bezpośredniego przełożonego i Wojewódzkiego Komendanta, co pozwala na rozwiązywanie problematyki refundacji dla młodocianych pracowników objętych opieką jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP.

(dowód: akta kontroli, str. 534-535)

W latach 2014-2016 pracownicy MWK przeprowadzili 20 kontroli dotyczących refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników, w tym 7 kontroli planowych (w 2015 r. 4 kontrole pracodawców i 3 kontrole kompleksowe CEiPM w: Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu) oraz 13 kontroli doraźnych (w 2014 r. 6 kontroli pracodawców, w 2015 r. 3 kontrole problemowe w ŚHP oraz w OSiW w Trzebini i w Lanckoronie, w 2016 r. 1 kontrola problemowa w Zespole ds. refundacji MWK i 3 kontrole problemowe w ww. CEiPM).

²⁸ W dokumencie: *Biura Wojewódzkich Komend Ochotniczych Hufców Pracy – standard funkcjonowania*, wprowadzonych do użytku w OHP zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów...

²⁹ Kierownik Rejonowego Ośrodka Szkolenia Zawodowego Młodzieży w Krakowie powołany na przewodniczącego zespołu ds. kontroli zarządczej w MWK zarządzeniem Wojewódzkiego Komendanta OHP w Krakowie nr 32/WB z 29 grudnia 2014 r.

W 2014 r. pracownicy MWK³⁰ przeprowadzili 6 doraźnych kontroli pracodawców. W 2015 r. przeprowadzili 2 kontrole doraźne i 2 problemowe. Połowa kontroli dotyczyła pracodawców na terenie działania CEiPM w Krakowie, 4 kontrole pracodawców w Nowym Sączu oraz 1 kontrola pracodawcy w Tarnowie. Wśród 12 zagadnień badano m.in. prawidłowość umów o pracę z młodocianymi, zatrudnianie ich zgodnie z umowami refundacyjnymi, szkolenie w zakresie BHP i sporządzenie programów przygotowania zawodowego. Zalecenia dotyczyły głównie uzupełnienia akt osobowych młodocianych w świadectwa ukończenia gimnazjum i ich zgody na przetwarzanie danych osobowych (7 protokołów).

Trzy kontrole w 2015 r. w ŚHP w Nowym Sączu oraz w CEiPM w Trzebini i w Lanckoronie dotyczyły prawidłowości umów o pracę z młodocianymi, oraz list obecności i list wypłat wynagrodzeń. W ich wyniku stwierdzono niespójności dzienników lekcyjnych i list obecności na zajęciach praktycznych w zakresie nieobecności uczestników OHP oraz dokonywanie poprawek w listach obecności. Zalecono usprawnić kontrolę wewnętrzną w celu wyeliminowania rozbieżności w dokumentacji w zakresie obecności na zajęciach lekcyjnych i praktycznych. Kontrolowane jednostki poinformowały o realizacji zaleceń.

W 2015 r. przedmiotem 3 kontroli kompleksowych w CEiPM w: Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu³¹ były m.in. umowy o refundację oraz wynikające z tych umów zobowiązania pracodawców. Zalecenia dotyczyły uzupełnienia podpisu pracodawcy na karcie szkolenia młodocianego w zakresie BHP (CEiPM w Tarnowie) oraz terminowości rozpatrywania wniosków pracodawców o zawarcie umowy refundacyjnej (CEiPM w Nowym Sączu). Dyrektorzy CEiPM poinformowali o zrealizowaniu zaleceń.

W 2016 r. przedmiotem 3 kontroli problemowych w ww. CEiPM było prowadzenie rejestru wniosków o zawarcie umowy refundacji, terminowość załatwiania spraw, przyjmowanie wniosków o wypłatę refundacji, sprawdzenie poprawności naliczenia refundacji, sporządzanie zapotrzebowań na środki finansowe do refundacji, księgowanie wydatków z Funduszu Pracy. Nie stwierdzono nieprawidłowości, ale zalecono przestrzeganie standardów w zakresie refundacji wprowadzonych przez Komendanta Głównego OHP.

Zakres kontroli problemowej w zespole refundacji MWK w marcu 2016 r. obejmował 12 zagadnień w zakresie refundacji, w tym m.in. sporządzanie umów o refundację, nadzór nad CEiPM w zakresie refundacji, planowanie środków finansowych na refundację, sporządzanie raportów i sprawozdań, sprawdzenie poprawności naliczenia refundacji, księgowanie wydatków z Funduszu Pracy. Zalecono, aby w związku z natłokiem prac w ostatnim kwartale roku zwiększyć kontrole terminowości opracowania dokumentacji zwłaszcza w zakresie zawierania umów o refundację. W odpowiedzi na zalecenia, starszy specjalista ds. refundacji – koordynator w MWK poinformował, że uzgodnił z Dyrektorami CEiPM terminowe doręczanie dokumentów do zawierania umów o refundację.

(dowód: akta kontroli, str. 161, 485-489, 548-638)

Liczba kontroli pracodawców w 2014 r. i w 2015 r., stanowiła odpowiednio 0,2% i 0,1% ogółu pracodawców, z którymi zawarto umowy o refundację (odpowiednio – 2 943 i 3 100), a w 2016 r. nie prowadzono kontroli pracodawców.

(dowód: akta kontroli, str. 111-112, 161)

Komendant OHP wyjaśnił m.in., że wprowadzone przez Komendę Główną OHP kryteria oceny działalności Wojewódzkich Komend OHP na dany rok, nie zawierają wyszczególnienia podmiotu kontroli w postaci *pracodawców*, a tylko zakresy tematyczne kontroli, w tym *refundację*, *nie ma więc wymogu obligatoryjności kontroli pracodawców w każdym roku*. Wyjaśnił, że pracodawców sprawdza się wieloetapowo poczynając od weryfikacji dokumentów przy wniosku pracodawcy o zawarcie umowy o refundację, poprzez weryfikację dokumentów przy wniosku pracodawcy o wypłatę refundacji, a ostatnim etapem była kontrola pracodawców i zagadnień refundacji przez Zespół ds. kontroli i zarządzania ryzykiem. Stwierdził ponadto, że liczby kontroli pracodawców nie można wiązać z liczbą umów z pracodawcami o refundację wynagrodzeń z uwagi na ograniczenia organizacyjne,

³⁰ Większość 7 kontroli wykonał Kierownik ROSZM, któremu od stycznia 2015 r. poszerzono zakres obowiązków o zadania dot. kontroli wewnętrznej. Wg Zarządzenia Wojewódzkiego Komendanta OHP w Krakowie nr.32/WB z 29 grudnia 2014 r. w sprawie powołania Zespołu ds. kontroli zarządczej Kierownik ROSZM został przewodniczącym Zespołu. Wraz z nim oraz osobno w 6 kontrolach pracodawców uczestniczył starszy specjalista ds. refundacji – koordynator w MWK.

³¹ Kontrole kompleksowe dot. całokształtu działalności CEiPM i podległych jednostek – MBP, MCK, OSZ, co obejmowało m.in. ich potencjał organizacyjny, sporządzanie dokumentacji, rejestrów i sprawozdawczości m.in. przez doradców zawodowych i pośredników pracy.

ograniczenia prawne (pracodawca jest podmiotem zewnętrznym i zakres jego kontroli określono w umowach o refundację wynagrodzeń zgodnie z zał. nr 4 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom³²) oraz fakt, że wprowadzone przez Komendanta Głównego OHP standardy funkcjonowania HP nakładają na wychowawców obowiązek dbania o warunki realizacji nauki zawodu i przyuczania do wykonywania określonej pracy, w tym naukę i egzekwowanie przestrzegania przepisów BHP. Wychowawcy hufców poprzez kontakt z pracodawcą mają bezpośredni wgląd w warunki nauki i pracy młodocianego uczestnika, a kontakty te odnotowują w dziennikach zajęć wychowawczych, które sprawdzane są podczas kontroli hufców (12 takich kontroli w 2016 r.). Wyjaśnił także, że w 2016 r. odstąpiono od bezpośrednich kontroli pracodawców, gdyż uznał, że są kontrolowani przez rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów o refundację i przez wychowawców w hufcach.

(dowód: akta kontroli, str.318-322)

W latach 2014-2016 do MKW nie wpłynęły żadne skargi w zakresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 639)

Za kolejne kwartały lat 2014-2016 MWK przekazywała do Komendy Głównej OHP analizy działalności poszczególnych CEiPM z realizacji zadań w zakresie refundacji wynagrodzeń i składek ZUS młodocianych pracowników³³.

(dowód: akta kontroli, str. 187-207)

Co miesiąc (do 7 dnia następnego miesiąca) przekazywano do Komendy Głównej OHP sprawozdania z realizacji wydatków Funduszu Pracy na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników³⁴. Zawierały one wielkość wydatków w podziale na realizację umów z pracodawcami z roku sprawozdawczego i z kilku wcześniejszych lat oraz liczby osób, których wydatki dotyczyły, a także zobowiązania z tytułu umów o refundację, przypadające na rok sprawozdawczy i na kilka następnych lat – kwotowo i wg liczby osób. Określano w nich również zaoszczędzone kwoty wydatków z tytułu wcześniejszego rozwiązania umów wraz z liczbą osób, których to dotyczyło.

(dowód: akta kontroli, str. 208-210)

Zarządzeniem nr 32/WB z 29 grudnia 2014 r. Komendant OHP powołał Zespół ds. kontroli zarządczej w MWK. Do jego zadań należało m.in. sporządzanie kwestionariusza zbiorczego z samooceny prac MWK z określeniem celu samooceny, jej zakresu, wyników i oceny stanu kontroli zarządczej oraz przygotowanie projektu oświadczenia Komendanta OHP o stanie kontroli zarządczej.

Opisy samooceny kontroli zarządczej za 2014 r., 2015 r. i 2016 r.³⁵ obejmowały całokształt działalności MWK i wszystkich podległych jednostek, celem określenia elementów, które działają poprawnie oraz wskazania niedociągnięć i działań naprawczych. We wszystkich opisach za ww. lata zidentyfikowano te same ryzyka w grupach czynników informacyjnych oraz organizacyjnych. Jako najsłabsze ogniwa kontroli zarządczej określono nieodpowiedni przepływ informacji pomiędzy kierownikami jednostek organizacyjnych i pracownikami tych jednostek oraz przypisanie pracownikom zbyt wielu pracochłonnych i czasochłonnych zadań, co powoduje, że brak jest czasu na szczegółowe omawianie wielu spraw, szkoleń tematycznych i narad z udziałem wszystkich pracowników.

Oświadczenie Komendanta OHP o stanie kontroli zarządczej w 2014 r. oparte było na monitoringu realizacji celów i zadań, samoocenie kontroli zarządczej, procesie zarządzania ryzykiem, wynikach kontroli zewnętrznych i wewnętrznych, na informacjach z posiedzeń zespołów koordynujących MWK. Podstawą oświadczeń za 2015 r. i za 2016 r. był monitoring realizacji celów i zadań, samoocena kontroli zarządczej, kompleksowa analiza

³² Dz. U. poz. 865 – dalej rozporządzenie MPiPS w sprawie zasad refundacji wynagrodzeń.

³³ Przekazywano do 15 dnia następnego miesiąca po zakończeniu każdego kwartału – zgodnie z Zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 12/BRP-ZR z 25 lipca 2014 r. w sprawie realizacji zasad refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników.

³⁴ Sprawozdania przeznaczone dla Departamentu Rynku Pracy i Departamentu Funduszy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie.

³⁵ W opisach samooceny z 12 lutego 2015 r., z 12 lutego 2016 r. i z 14 lutego 2017 r. stwierdzono, że dokonano je zgodnie ze standardami i procedurą określoną w Zarządzeniu Komendanta Głównego OHP nr 22/BKG z 31 października 2014 r.

działalności jednostek organizacyjnych podległych MWK, m.in. w zakresie realizacji zadań związanych z edukacją, kształceniem i wychowaniem uczestników OHP, kontrole tych jednostek przez Zespół ds. kontroli i zarządzania ryzykiem, kontrole wewnętrzne kierowników tych jednostek i sprawozdania z podległych jednostek. Według oświadczeń za 2015 r. i 2016 r., analiza informacji z kontroli zewnętrznych i wewnętrznych, zespołów koordynujących i sprawozdań nie wykazała nieprawidłowości istotnych dla funkcjonowania MWK. Zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli zarządczej polegały na niewystarczającym monitoringu kontroli zarządczej w zakresie przekazywania treści z narad kadry kierowniczej przez kierowników jednostek organizacyjnych podległym pracownikom oraz nieefektywny przepływ informacji i komunikacji między pracownikami. Jako działania naprawcze, określono m.in. przysyłanie pracownikom drogą elektroniczną protokołów z narad kadry kierowniczej, usprawnianie monitoringu kontroli zarządczej m.in. przez systematyczną analizę realizacji planu pracy MWK oraz kontynuowanie kontroli wewnętrznej przez kierowników komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 455-481)

W 2015 r. i w 2016 r. comiesięczne kontrole wewnętrzne Komendantów HP dotyczyły głównie prawidłowości dokumentacji w zakresie organizowania różnych form pracy wychowawczej, a kontrole Kierowników OSiW – prowadzenia dzienników zajęć praktycznych i list obecności młodocianych pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 490-524)

2.7. W latach 2014-2016, coroczną akcją rekrutacyjną do jednostek opiekuńczo-wychowawczych MWK na dany rok szkolny organizowano w oparciu o zarządzenia Komendanta OHP w sprawie zasad i wytycznych organizacji rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych MWK³⁶. Akcją rekrutacyjną rozpoczynało ustalenie potrzeb rekrutacyjnych w tzw. *druku R*, który przysyłano do 15 kwietnia każdego roku do Komendy Głównej OHP, po czym od połowy maja każdego roku – zgodnie z zarządzeniami Komendanta OHP w sprawie rekrutacji - poszczególne jednostki opiekuńczo-wychowawcze przysyłały do Zespołu Kształcenia i Wychowania comiesięczne meldunki z postępów w rekrutacji z określeniem niewykorzystanych miejsc w stosunku do planu. Od lipca do września każdego roku meldunki przekazywano co 2 tygodnie. Po zakończeniu z końcem września głównej akcji rekrutacyjnej, od 1 października do końca grudnia każdego roku prowadzono uzupełniającą akcję rekrutacyjną.

Zgodnie z ww. zarządzeniami Komendanta OHP, jednostki opiekuńczo-wychowawcze przekazywały do MWK propozycje składów komisji rekrutacyjnych, a Komendant OHP wyznaczał te składy w wydanych przez siebie zarządzeniach. W skład komisji wchodził m.in. pracownicy jednostki, przedstawiciele lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, ośrodków pomocy społecznej, pedagodzy, doradcy zawodowi i inni pracownicy rynku pracy, oraz pracodawcy.

Zgodnie z ww. wytycznymi nadzór nad komisjami rekrutacyjnymi w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych sprawowała, corocznie powoływana przez Komendanta OHP, Wojewódzka Komisja Rekrutacyjna.

(dowód: akta kontroli, str.431-432, 536-539)

Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego OHP w sprawie rekrutacji na rok szkolny 2016/2017³⁷ w składzie wszystkich komisji rekrutacyjnych ustalonych zarządzeniem Komendanta OHP byli doradcy zawodowi lub inni pracownicy rynku pracy. W składzie 7 spośród 17 komisji rekrutacyjnych nie było przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli, str. 431-432)

Komendant OHP wyjaśnił, że zapis w wytycznych Komendanta Głównego OHP, że do składu komisji rekrutacyjnej wchodzi też *inne osoby zaproszone przez kierownika jednostki do udziału w pracach komisji, w tym np. przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego*

³⁶ Zarządzenia Wojewódzkiego Komendanta OHP w Krakowie w sprawie zasad i wytycznych organizacji rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo – wychowawczych MWK na rok szkolny 2014/2015 – Nr 13/ZKW z 19 maja 2014 r., na rok szkolny 2015/2016 – Nr 10/ZKW z 14 maja 2015 r., na rok szkolny 2016/2017 – Nr 6/ZKW z 10 maja 2016 r.

³⁷ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy na rok szkolny 2016/2017.

nie zobowiązuje jednoznacznie do obowiązku udziału przedstawicieli samorządu w pracach komisji rekrutacyjnych. Innymi osobami w składzie komisji byli m.in. przedstawiciele pracodawców, ośrodków pomocy społecznej i szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 525-533)

2.8. W raportach MWK z analizy losów małopolskich absolwentów OHP za lata 2015-2016³⁸ – przekazanych do Komendy Głównej OHP, do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli – podano m.in., że:

- W 2015 r. szkolenie ukończyło 1 171 absolwentów. W czasie pierwszego pomiaru (grudzień 2015 r.): 503 z nich posiadało zatrudnienie (42,9%), 277 kontynuowało naukę (23,6%), 272 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki (23,2%), a z 204 nie udało się nawiązać kontaktu (17,4%). W czasie drugiego pomiaru (lipiec 2016 r.): 535 z nich posiadało zatrudnienie (45,7%), 222 kontynuowało naukę (19%), 114 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki (9,7%), a z 430 nie udało się nawiązać kontaktu (36,7%).
- W 2016 r. szkolenie ukończyło 1 147 absolwentów. W czasie pierwszego pomiaru (grudzień 2016 r.): 650 z nich posiadało zatrudnienie (56,7%), 329 kontynuowało naukę (28,7%), 154 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki (13,4%), a z 211 nie udało się nawiązać kontaktu (18,4%).

Raporty z analizy losów absolwentów OHP zostały sporządzone w nieprecyzyjny sposób bowiem wynika z nich, że:

- W kolumnie pn. *Absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie* wykazano sumę liczb z kolumn pn. *Absolwenci kontynuujący naukę* i *Absolwenci posiadający zatrudnienie*, zamiast wykazania w niej wyłącznie liczby absolwentów, którzy zarówno kontynuują naukę, jak i pracują (zgodnie z nazwą kolumny). W konsekwencji przyjętego sposobu wypełniania wzoru raportu, raporty nie określały liczb absolwentów, którzy kontynuują naukę i jednocześnie pracują, a niektórzy absolwenci wykazani byli w raportach w kilku kategoriach aktywności, co skutkowało nierzetelnymi wskaźnikami procentowymi podanymi dla tych kategorii.
- Suma liczb z kolumn pn. *Absolwenci kontynuujący naukę*, *Absolwenci posiadający zatrudnienie* oraz *Absolwenci nieposiadający zatrudnienia ani niekontynuujący nauki* była wyższa od liczby z kolumny *Absolwenci, z którymi nawiązano kontakt*. Wynikało to z tego, że w kolumnie pn. *Absolwenci kontynuujący naukę* nie wykazywano wyłącznie absolwentów, którzy kontynuują naukę, w kolumnie pn. *Absolwenci posiadający zatrudnienie* – wyłącznie absolwentów posiadających zatrudnienie, a w kolumnie pn. *Absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie* – wyłącznie absolwentów, którzy zarówno kontynuują naukę, jak i pracują. W konsekwencji przyjętego sposobu wypełniania wzoru raportu, raporty wykazywały większą łączną liczbę absolwentów kontynuujących naukę, pracujących oraz nieposiadających zatrudnienia ani niekontynuujących nauki od liczby absolwentów, z którymi nawiązano kontakt w celu zebrania tych danych³⁹.
- Wskaźniki procentowe wyliczano odnosząc liczby absolwentów w poszczególnych kategoriach aktywności do ogólnej liczby absolwentów, a nie do liczby absolwentów, z którymi nawiązano kontakt. W konsekwencji przyjętego sposobu wyliczania wskaźników procentowych nie odzwierciedlały one stanu faktycznego wynikającego z badania przeprowadzonego wśród absolwentów.

(dowód: akta kontroli str. 402-414, 640-648)

Przedmiotowe raporty zostały sporządzone przez starszego specjalistę ds. kształcenia MWK, która wyjaśniła m.in.:

- *Druk 27 – informacja z realizacji zadań w ramach pracy opiekuńczo-wychowawczej jest sporządzany na podstawie polecenia z Komendy Głównej OHP, zgodnie z „Harmonogramem Przekazywania Druków Sprawozdawczych do KG OHP przez WK,*

³⁸ Wzory tych raportów stanowią załączniki do części opisowych druków 27 sporządzanych w ramach procedury sprawozdawczej, o której mowa w dokumencie pn. *Standardy działań opiekuńczo-wychowawczych w Ochothniczych Hufcach Pracy z 2015 r.* – wprowadzonym do użytku w OHP przez Komendanta Głównego OHP (pismo znak: BEO/ZW/50/11/2015/1479 z 28 sierpnia 2015 r.).

³⁹ W przypadku drugiego pomiaru losów absolwentów z 2015 r. (lipiec 2016 r.) oraz pierwszego pomiaru losów absolwentów z 2016 r. (grudzień 2016 r.) liczba absolwentów wykazana w kolumnie pn. *Absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie* była większa od liczby absolwentów wykazanej w kolumnie pn. *Absolwenci, z którymi nawiązano kontakt*.

CKiW i OSiW OHP". Raport z analizy losów absolwentów jest załącznikiem do tego druku, przesłanym z poleceniem realizacji od dyrektora Edukacji KG OHP [...] (pocztą elektroniczną).

- „Raport z analizy losów absolwentów” jest dokumentem w programie Excel, stworzonym i zaprogramowanym przez Komendę Główną OHP. Zawiera on komórki, które należy uzupełnić danymi oraz takie, których nie można zmienić, gdyż mają zaprogramowane formuły (np. sumowanie i obliczanie procentów). Kolumna dotycząca absolwentów kontynuujących naukę oraz posiadających zatrudnienie uzupełnia się automatycznie, sumując kolumny: absolwenci kontynuujący naukę i absolwenci posiadający zatrudnienie. Małopolska WK OHP wypełniając dokument nie może zmieniać zaprogramowanych formuł arkusza. Raport został wypełniony, zgodnie z wytycznymi otrzymanymi z Komendy Głównej. Zgodnie z „Instrukcją sporządzania raportu losów absolwentów” – str. 2: „Istnieje możliwość występowania absolwentów w kilkukrotnej roli, co oznacza, że łączna liczba absolwentów w zakresie poszczególnych pomiarów nie zawsze jest sumą matematyczną łącznie przebadanych absolwentów”.
- Kolumny dotyczące wskaźników procentowych mają zaprogramowane formuły i wyliczają się automatycznie.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

Analiza dokumentacji 3 HP w: Krakowie nr 6-8, Niepołomicach i Wadowicach w zakresie sporządzania raportów losów absolwentów w 2015 r. i w 2016 r. oraz prawidłowości prowadzenia ksiąg absolwentów OHP wykazała, że prowadzono je zgodnie z wzorem określonym w standardach działań opiekuńczo-wychowawczych w OHP, wprowadzonych przez Komendanta Głównego OHP⁴⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 402-414)

2.9 W czerwcu i lipcu 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w MWK kontrolę dotyczącą realizacji w 2014 r. zadań m.in. w zakresie rekrutacji uczestników stacjonarnych, umożliwienia uczestnikom OHP uzupełnienia wykształcenia i zdobycia kwalifikacji zawodowych oraz refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. W wystąpieniu pokontrolnym z 15 listopada 2015 r. pozytywnie oceniono realizację zadań w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 482-484)

W 2014 r. Zespół ds. kontroli przeprowadził w jednostkach organizacyjnych MWK ogółem 34 kontrole (10 ponad plan - 5 doraźnych i 5 sprawdzających), w 2015 r. – 36 kontrole (12 ponad plan - 7 doraźnych, 4 sprawdzające, 1 problemowa), a w 2016 r. – 28 kontrole (ponad plan 4 problemowe). W 2014 r. i w 2015 r. było po 8 kontrole kompleksowych, po 13 kontrole problemowych, po 7 doraźnych oraz po 6 sprawdzających. W 2016 r. było 8 kontrole kompleksowych, 16 kontrole problemowych oraz 4 kontrole sprawdzające.

Zakres kontrole kompleksowych w HP obejmował organizację, planowanie i dokumentowanie pracy w jednostkach, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności prowadzenie i zapisy dzienników wychowawczych dokumentujących pracę dydaktyczno-wychowawczą z młodzieżą oraz działalność Klubów Absolwenta. W OSiW szczególną uwagę zwracano na: warunki zakwaterowania uczestników w internatach, nadzór kadry nad uczestnikami i frekwencję na zajęciach warsztatowych. Kontrole w CEiPM obejmowały działalność, organizację, dokumentację ze szczególnym uwzględnieniem usług rynku pracy. W OSZ i MCK kontrolowano m.in. ich bieżącą działalność i realizację planowanych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 111-112, 303-317, 485-486)

Dane o realizacji zadań przez podległe MWK jednostki opiekuńczo-wychowawcze analizowane były przez Zespół ds. Kształcenia i Wychowania, a dane o realizacji zadań przez jednostki rynku pracy, tj CEiPM.

Do analizy działań jednostek opiekuńczo-wychowawczych służyły dostarczane przez te jednostki druki sprawozdawcze, w tym comiesięczne meldunki z rekrutacji w stosunku do planu (druk R) oraz druki o liczbie uczestników w poszczególnych jednostkach opiekuńczo-

⁴⁰ Pismo nr BEO/ZW/50/11/2015/1479 z 28 sierpnia 2015 r.

wychowawczych, m.in. według form kształcenia, kontynuacji kształcenia, nauki zawodów, frekwencji na zajęciach, wyników w nauce i *wykruszalności*.

Działania jednostek rynku pracy analizowano na podstawie druków dotyczących pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i działalności MCIZ oraz druku nr 25 (*Informacja opisowa o działalności CEiPM w zakresie rynku pracy*) i druku nr 34 (*Informacja dotycząca realizacji programów z zakresu rynku pracy*).

(dowód: akta kontroli, str. 324-327, 453-454)

Prawidłowo sporządzono karty ocen 3 wybranych HP (hufiec nr 6-5 w Krakowie, oraz hufce w Niepołomicach i w Wadowicach).

(dowód: akta kontroli, str. 379-380)

W latach 2014-2016 do MWK nie doręczono żadnych skarg w zakresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 639)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wypracowania przez MWK schematu działań na rzecz ograniczenia skali zjawiska niezatrudniania przez pracodawców młodocianych pracowników objętych umowami o refundację wynagrodzeń, po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego. Zdaniem NIK działania takie stają się konieczne w sytuacji, gdy znaczny odsetek pracodawców nie wywiązuje się z umownej deklaracji dalszego zatrudniania młodocianego przez co najmniej 6 miesięcy od ukończenia przez niego nauki zawodu.

(dowód: akta kontroli, str. 672)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MWK w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym nadzorze MWK nad prawidłowością sporządzania przez hufce pracy raportów z analizy losów absolwentów OHP. Z analizy dokumentacji trzech wybranych hufców pracy podległych MWK⁴¹, dotyczącej losów absolwentów, wynika m.in., że dane ujęte przez hufce w przekazanych do MWK raportach z analizy losów absolwentów OHP za lata 2015-2016 nie odzwierciedlają danych odnotowanych przez nie w księgach absolwentów OHP. W świetle wytycznych Komendy Głównej OHP i instrukcji sporządzania ww. raportów⁴² dokumentem źródłowym, w których jednostki OHP potwierdzają wartości wskaźników, jest *Księga absolwentów OHP*.

(dowód: akta kontroli str. 642-663)

Do zadań wojewódzkiego komendanta OHP należało m.in. sprawowanie nadzoru nad poprawnością i kompleksowością sporządzania przez ww. hufce pracy *Raportu z analizy losów absolwentów OHP*⁴³. Stosownie zaś do § 12 pkt 3 regulaminu organizacyjnego MWK do zadań i kompetencji zastępcy Komendanta OHP należał nadzór nad terminową i prawidłową realizacją planowania i sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 6-33, 402-414)

W wyjaśnieniach zastępcy Komendanta OHP podała m.in.: *W ramach nadzoru nad hufcami pracy nie podejmowano działań mających na celu zapewnienie zgodności danych wykazywanych w raportach z analizy losów absolwentów OHP z prowadzonymi w hufcach książkami absolwentów z uwagi na brak elektronicznego prowadzenia tych ksiąg. Księgi te są prowadzone tylko w wersji papierowej. Możliwość weryfikacji zgodności tych ksiąg z raportami możliwa była tylko w ramach kompleksowej kontroli jednostki [...] Dane o absolwentach, które uzyskano po czasie przekazania sprawozdań, a umieszczane są w księgach absolwentów, powodują niezgodności między księgą absolwentów a raportem, ponieważ o dane te nie można uzupełnić raportu (blokada komórek po terminie wygenerowania raportu). Zaproponowano, aby dane uzyskane po czasie przesłania raportów wyodrębnić w księdze absolwentów, co umożliwiłoby ustalenie skali różnic między wymienionymi wyżej dokumentami. Informacje o zmianach zostaną na bieżąco przesłane do Małopolskiej Wojewódzkiej Komendy OHP. Komendanci hufców zostaną zobowiązani do dołożenia należytej staranności w prawidłowym prowadzeniu księgi absolwentów.*

⁴¹ Nr 6-2 HP w Niepołomicach, nr 6-8 HP w Krakowie, nr 6-11 HP w Wadowicach.

⁴² Opracowane przez Komendę Główną OHP: Wytyczne do wypełniania załącznika do cz. opisowej druk 27. Raport z analizy losów absolwentów OHP za rok 2015 oraz Instrukcja sporządzania raportu z analizy losów absolwentów OHP (z 8 listopada 2016 r.) oraz wytyczne do organizacji i nadzoru procesu edukacji w OHP, w latach szkolnych 2015/2016 oraz 2016/2017.

⁴³ Według zadań kadry w zakresie monitorowania losów absolwentów określonych w dokumencie pn. *Standardy działań opiekuńczo-wychowawczych w Ochotniczych Hufcach Pracy* z 2015 r.

Propozycja prowadzenia wersji elektronicznej księgi absolwentów zostanie przedstawiona podczas spotkania kadry kierowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 670-671)

Ocena częściowa

W ocenie NIK MWK na ogół prawidłowo realizowała zadania w zakresie aktywnego wejścia młodzieży na lokalne rynki pracy. Poprawnie monitorowano realizację przez podległe jednostki zadań w ww. zakresie, jak również w zakresie corocznej rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych i badania dalszych losów absolwentów po zakończeniu kształcenia. Zastrzeżenia NIK budzi jednak niewystarczający nadzór MWK nad prawidłowością sporządzania przez HP Raportów z analizy losów absolwentów OHP.

IV. 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 Kontroli⁴⁴, wnosi o podjęcie działań wzmacniających nadzór nad:

- 1) centrami edukacji i pracy młodzieży – w celu zapewnienia pełnej realizacji zadania w zakresie badania i diagnozowania lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy;
- 2) hufcami pracy – w celu zapewnienia sporządzania raportów z analizy losów absolwentów odzwierciedlających dane odnotowane w księgach absolwentów 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 Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych w związku z tym działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich 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.

Kraków, dnia 15 września 2017 r.

Kontroler

Tomasz Gawel
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.