



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.01.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy w latach 2014-2016.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Piotr Stupienko – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/66/2017 z dnia 19 maja 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie, ul. G. Narutowicza 4, 10-581 Olsztyn (dalej: „WK OHP”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Rudnik – od dnia 8 stycznia 2016 r. Wojewódzki Komendant Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie (dalej: „Wojewódzki Komendant OHP”). W okresie od 1 września 2008 r. do 7 stycznia 2016 r., funkcję tę pełnił Jarosław Dzioba.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W badanym okresie WK OHP analizowała i diagnozowała potrzeby w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży będącej w kręgu zainteresowania OHP. Podejmowano również działania mające na celu promowanie działalności OHP w środowiskach zagrożonych marginalizacją, badano efektywność i skuteczność podejmowanych działań, w szczególności w zakresie kształcenia młodzieży i nauki zawodu. Monitorowało również dalsze losy absolwentów, a także potencjał organizacyjny jednostek podległych w odniesieniu do zaplanowanych mierników. W celu realizacji nałożonych zadań, w szerokim zakresie współpracowano z instytucjami rynku pracy, jednostkami samorządu terytorialnego, a także innymi podmiotami i Wojewódzką Radą Programową, działającą pod przewodnictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Skutkiem podejmowanych działań był m.in. wzrost ogólnej liczby osób objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi, wzrost efektywności kształcenia na poziomie gimnazjalnym i nauki zawodu oraz spadek wskaźnika wykruszalności². Plany rekrutacji na poszczególne lata okresu objętego kontrolą zostały w pełni zrealizowane, a WK OHP sprawowała nadzór nad przebiegiem procesu rekrutacji. Ustalono jednak, że nie wszystkie komisje rekrutacyjne w hufcach pracy powołane zostały w składzie zgodnym z wytycznymi Komendanta Głównego OHP w tym zakresie, jak również, że nie udało się w pełni dostosować oferty OHP w zakresie nauczanych zawodów do potrzeb rynku pracy. Zdarzały się bowiem przypadki kształcenia zrekrutowanych osób w zawodach nadwyżkowych.

WK OHP prowadziła również sprawy związane z zawieraniem umów oraz wypłatą refundacji kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników. Należy jednak zwrócić uwagę na niewielką liczbę przeprowadzonych kontroli w tym zakresie w stosunku do liczby obsługiwanych umów, a także brak wiedzy w zakresie faktycznego wywiązywania się pracodawców z obowiązku zatrudniania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

² Wykruszalność - stosunek liczby uczestników, którzy opuścili szereg OHP w trakcie roku szkolnego z powodów innych niż zakończenie kształcenia, do liczby wszystkich uczestników objętych opieką OHP w danym roku szkolnym.

młodocianych przez okres co najmniej 6 miesięcy od zakończenia przez nich przygotowania zawodowego. NIK zwraca również uwagę, że obowiązujący system refinansowania kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom nie stwarza w praktyce dostatecznych motywacji do analizy efektywności wykorzystania środków finansowych wydatkowanych na ten cel, a także do ewentualnego egzekwowania od pracodawców wywiązywania się ze składanych deklaracji dalszego zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego. Ustalono ponadto, że zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. refundacji były częściowo niezgodne z zadaniami ustalonymi dla tego typu stanowisk w Standardach funkcjonowania WK OHP, określonymi przez Komendanta Głównego OHP³ oraz że kontrola zewnętrzna i wewnętrzna w zakresie refundacji zorganizowana była w sposób odmienny od sposobu określonego w ww. standardach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie oferty Ochotniczych Hufców Pracy do oczekiwań rynku pracy.

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W ramach WK OHP funkcjonuje 11 jednostek organizacyjnych, w tym: Biuro Komendy Wojewódzkiej, dwa centra edukacji i pracy młodzieży (w Olsztynie i w Elblągu – dalej: „CEiPM”), dwa ośrodki szkolenia i wychowania (w Mrągowie i w Pasłęku – dalej: „OSiW”), Środowiskowy Hufiec Pracy w Elblągu (dalej: „ŚHP”) oraz pięć hufców pracy (w Elku, Giżycku, Olsztynie, Ostródzie i w Piszcu). Ponadto, do dnia 30 czerwca 2017 r. w ramach WK OHP funkcjonowały Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży w Mrągowie i w Pasłęku (dalej: „ROSZM OHP”)⁴.

W badanym okresie w ramach WK OHP wsparciem objęto łącznie 70.880 osób, tj.:

- w 2014 r. – 23.868 osób, w tym: Biuro WK OHP – 6.878 osób, CEiPM w Olsztynie i w Elblągu – 15.344 osoby, OSiW w Mrągowie i w Pasłęku – 247 osób, ŚHP w Elblągu – 321 osób, hufce pracy – 731 osób oraz ROSZM OHP – 347 osób.
- w 2015 r. – 22.845 osób, w tym: Biuro WK OHP – 7.147 osób, CEiPM – 14.090 osób, OSiW – 255, ŚHP – 313, hufce pracy – 736 oraz ROSZM OHP – 304 osób.
- w 2016 r. – 24.167 osób, w tym: Biuro WK OHP – 7.583 osoby, CEiPM – 14.957 osób, OSiW – 258 osób, ŚHP – 319 osób, hufce pracy – 733 osoby oraz ROSZM OHP – 317 osób.

(dowód: akta kontroli str. 4-7 i 24-28)

WK OHP oraz jednostki podległe umożliwiały uczestnikom uzupełnienie wykształcenia w ramach gimnazjum, zasadniczej szkoły zawodowej, rzemieślniczej nauki zawodu oraz kwalifikacyjnych kursów zawodowych, tj. w placówkach i formach kształcenia określonych w ustawie o systemie oświaty⁵. W badanym okresie odnotowano wzrost ogólnej liczby osób objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi jednostek OHP z 1.299 w roku szkolnym 2013/2014 do 1.310 w roku 2015/2016 (wzrost o 0,84%). Dane te dla poszczególnych form kształcenia przedstawiały się następująco:

- Gimnazjum dla dorosłych – 580 uczestników w roku szkolnym 2013/2014, 531 w roku 2014/2015 oraz 527 uczestników w roku 2015/2016.
- Gimnazjum przyspasabiające do zawodu – 220 w roku 2013/2014, 212 w roku 2014/2015 oraz 177 w roku szkolnym 2015/2016.

³ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 23/BKG/ z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów: „Biuro Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy – standardy funkcjonowania” (...).

⁴ Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży w Mrągowie i w Pasłęku funkcjonowały w latach 2011-2017 (do 30 czerwca). Z dniem 1 lipca 2017 r. Wojewódzki Komendant OHP utworzył Rejonowy Ośrodek Szkolenia Zawodowego w Olsztynie, który swoją działalnością obejmuje obszar całego województwa warmińsko-mazurskiego.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

- Zasadnicza szkoła zawodowa – 459 w roku 2013/2014, 525 w roku 2014/2015 oraz 584 w roku szkolnym 2015/2016.
- Rzemieślnicza nauka zawodu – 40 w roku szkolnym 2013/2014, 36 w roku 2014/2015 oraz 22 uczestników w roku 2015/2016. W ramach tej formy kształcenia, w kwalifikacyjnych kursach zawodowych uczestniczyły 24 osoby w roku 2013/2014 oraz 22 osoby w roku 2014/2015. W roku szkolnym 2015/2016 nie kształcono uczestników OHP na kwalifikacyjnych kursach zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

W badanym okresie WK OHP oferowała możliwość kształcenia w 31 zawodach, z których najpopularniejsze były:

- W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016: mechanik pojazdów samochodowych – odpowiednio 77 (20,8%) i 82 (17,6%) zrekrutowanych uczestników, kucharz - 53 (14,3%) i 80 (17,1%) uczestników oraz sprzedawca - 50 (13,5%) i 77 (16,5 %) uczestników.
- Rok szkolny 2016/2017: fryzjer – 101 (20,9%), mechanik pojazdów samochodowych – 98 (20,3%) oraz stolarz – 74 (15,3%) zrekrutowanych uczestników.

Dalsze informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 8 i 80)

1.1.2. Spośród uczestników OHP kontynuujących naukę na poziomie gimnazjum, promocję do następnej klasy uzyskało: 348 spośród 561 (62%) uczestników w roku szkolnym 2013/2014, 338 z 521 (64,9%) w roku szkolnym 2014/2015 oraz 350 z 495 (70,7%) w roku szkolnym 2015/2016. Świadectwo ukończenia gimnazjum w ww. latach szkolnych otrzymało odpowiednio 239, 222 i 209 uczestników OHP.

W przypadku uczestników OHP kształconych na poziomie nauki zawodu, promocję do następnej klasy w ww. latach szkolnych uzyskało: 367 z 414 (88,6%), 332 z 390 (85,1%) oraz 313 spośród 359 (87,2%) uczestników OHP. Spośród nich, do egzaminu zawodowego przystąpiło:

- w roku szkolnym 2013/2014 – 73 z 85 (85,9%) osób, zdawalność egzaminów wyniosła 87,7%.
- w roku szkolnym 2014/2015 – 162 ze 171 (94,7%) osób, zdawalność – 77,1%.
- w roku szkolnym 2015/2016 – 241 ze 247 (97,6%) osób, zdawalność – 88,4%.

Efektywność kształcenia⁶ na poziomie gimnazjum wynosiła 73,4% w roku szkolnym 2013/2014, 75,4% w roku 2014/2015 oraz 79,4% w roku szkolnym 2015/2016. Efektywność kształcenia na poziomie nauki zawodu w ww. latach szkolnych wynosiła odpowiednio 90,6%, 89,7% oraz 92,4%.

(dowód: akta kontroli str. 4-5 i 9)

1.1.3. W badanym okresie spadał wskaźnik wykuszalności uczestników OHP z 8,39% w 2014 r. do 7,44% w 2015 r. i 6,64% w 2016 r. Dane te dla poszczególnych hufców pracy przedstawiały się następująco:

- Hufiec w Elku: 8,45% w 2014 r., 5,30% w 2015 r. i 8,61% w 2016 r.
- Hufiec w Giżycku: 4,95% w 2014 r., 4,76% w 2015 r. i 1,87% w 2016 r.
- Hufiec w Olsztynie: 3,55% w 2014 r. i 3,59% w latach 2015-2016.
- Hufiec w Ostródzie: 7,00% w 2014 r., 6,50% w 2015 r. i 3,00% w 2016 r.
- Hufiec w Pisz: 7,69% w 2014 r., 5,88% w 2015 r. i 7,50 w 2016 r.

⁶ Odsetek uczestników otrzymujących promocję i/lub kończących cykl kształcenia.

Wzrost wskaźnika wykruszalności odnotowano w dwóch przypadkach: w hufcach w Elku (z 5,30% do 8,61% - dotyczyło to pięciu uczestników) i w Piszcu (z 5,88% do 7,50% - dotyczyło to jednego uczestnika) w roku szkolnym 2015/2016 w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten spowodowany był m.in. rezygnacją z uczestnictwa w OHP w związku z wyjazdem za granicę, podjęciem pracy zarobkowej lub uporczywym unikaniem obowiązku nauki przez uczestników. W przypadku hufca w Piszcu, wzrost wykruszalności związany był ze śmiercią jednego z uczestników OHP.

Największą i najmniejszą wykruszalność odnotowano w następujących hufcach pracy:

- rok szkolny 2013/2014 – 8,45% hufiec w Elku i 3,55% hufiec w Olsztynie.
- rok szkolny 2014/2015 – 6,50% hufiec w Ostródzie i 3,59% hufiec w Olsztynie.
- rok szkolny 2015/2016 – 8,61% hufiec w Elku i 1,87% hufiec w Giżycku.

Trzy hufce o największej wykruszalności to:

- rok szkolny 2013/2014 – hufce w Elku, Piszcu i w Ostródzie, w których wykruszalność wynosiła odpowiednio 8,45%, 7,69% i 7,00%.
- rok szkolny 2014/2015 – hufce w Ostródzie, Piszcu i w Elku, wykruszalność odpowiednio 6,50%, 5,88% i 5,30%.
- rok szkolny 2015/2016 – hufce w Elku, Piszcu i Olsztynie, odpowiednio 8,61%, 7,50 i 3,59%.

Głównymi przyczynami wykruszalności były m.in.: uporczywe unikanie obowiązku nauki, rezygnacja z dalszej edukacji w OHP po osiągnięciu pełnoletności przez uczestników, wyjazdy za granicę, umieszczenie na mocy decyzji sądu w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym oraz decyzje o zmianie szkoły.

Wojewódzki Komendant OHP, wyjaśniając jakie działania podejmowano w celu ograniczenia zjawiska wykruszalności w hufcach, wskazał m.in., że wskaźniki dotyczące wykruszalności były przedmiotem analiz na poziomie WK OHP i omawiane były na naradach kadry kierowniczej jednostek opiekuńczo-wychowawczych, a kierownicy tych jednostek otrzymywali stosowne zalecenia w tym przedmiocie. Kadra pedagogiczna jednostek podległych podejmowała działania polegające na rozmowach z uczestnikami i rodzicami (opiekunami prawnymi) oraz na konsultacjach z kuratorami sądowymi, pracodawcami i nauczycielami. Opracowywano i wdrażano również wojewódzkie programy profilaktyczno-edukacyjne, mające na celu ograniczenie zjawiska wykruszalności⁷. Podał również, że dzięki podejmowanym działaniom, w hufcach w Elku i w Piszcu, w których nastąpił wzrost współczynnika wykruszalności w roku szkolnym 2015/2016 w stosunku do roku poprzedniego, w następnym roku szkolnym wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 7,95% i 0%.

(dowód: akta kontroli str. 4,10-14, 19, 23)

1.2.1. W badanym okresie, według stanu na koniec każdego roku, poziom zatrudnienia w WK OHP kształtował się następująco: 149,36 etatu w 2014 r., 150,19 etatu w 2015 r. i 147,77 etatu w 2016 r.⁸ Zatrudnienie w poszczególnych jednostkach organizacyjnych WK OHP przedstawiało się następująco:

- Biuro WK OHP: 26,48 etatu w 2014 r., 28,15 w 2015 r. i 27,96 w 2016 r.
- CEiPM w Olsztynie: 27,68 etatu w 2014 r., 27,75 w 2015 r. i 27,25 w 2016 r.
- CEiPM w Elblągu: 20,85 etatu w 2014 r., 20,65 w 2015 r. i 20,59 w 2016 r.

⁷ M.in. w roku szkolnym 2016/2017 wdrożono w hufcach pracy program autorski „Dobrze mi w OHP”, którego celem było ograniczenie zjawiska wykruszalności.

⁸ Plan etatów obejmował 156 etatów w 2014 r. i 157 etatów w latach 2015-2016.

- OsEW w Mrągowie: 16,4 etatu w 2014 r., 16,23 w 2015 r. i 15,12 w 2016 r.
- OSiW w Pasłęku: 19,78 etatu w 2014 r., 20,23 w 2015 r. i 20,8 w 2016 r.
- ŚHP w Elblągu: 20,63 etatu w 2014 r., 15,33 w 2015 r. i 14,79 w 2016 r.
- Hufiec Pracy w Elku: 4,06 etatu w 2014 r., 4,54 w 2015 r. i 4,28 w 2016 r.
- Hufiec Pracy w Giżycku: 2,81 etatu w 2014 r., 3,79 w 2015 r. i 3,42 w 2016 r.
- Hufiec Pracy w Olsztynie: 4,49 etatu w 2014 r., 5,83 w 2015 r. i 5,81 w 2016 r.
- Hufiec Pracy w Ostródzie: 3,81 etatu w 2014 r., 4,96 w 2015 r. i 5,35 w 2016 r.
- Hufiec Pracy w Pisz: 2,37 etatu w 2014 r., 2,73 w 2015 r. i 2,4 w 2016 r.

W ramach WK OHP zatrudniano również pracowników młodocianych w wymiarze 138,67 etatu w 2014 r., 128,08 w 2015 r. i 116,58 w 2016 r.⁹

Struktura organizacyjna oraz liczba zatrudnionych w WK OHP była zgodna ze Standardami funkcjonowania OHP oraz została zatwierdzona przez Komendanta Głównego OHP.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 30-38)

W badanym okresie, Wojewódzki Komendant OHP wystąpił do Komendanta Głównego OHP z jednym wnioskiem o przyznanie dodatkowego etatu na utworzenie stanowiska doradcy EURES w Zespole m.in. Programów Europejskich, Współpracy Międzynarodowej i Rynku Pracy (wniosek z dnia 6 listopada 2014 r.). Wniosek w tej sprawie uzasadniono potrzebą utworzenia przedmiotowego stanowiska pracy, w związku z włączeniem OHP, z dniem 1 stycznia 2015 r., do prowadzenia pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES, na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw¹⁰. Komendant Główny OHP nie wyraził zgody na przyznanie dodatkowego etatu wskazując, że Komendanci Wojewódzcy byli wielokrotnie informowani o konieczności przeprowadzenia restrukturyzacji swoich jednostek w taki sposób, aby utworzyć stanowisko Doradcy EURES w Wojewódzkich Komendach OHP. Ostatecznie stanowisko to zostało utworzone poprzez dokonanie zmian w strukturze organizacyjnej Biura WK OHP.

W latach 2014-2016 jednostki podległe WK OHP nie składały wniosków o przyznanie dodatkowych etatów.

Według Wojewódzkiego Komendanta OHP obsada kadrowa WK i jednostek podległych jest niewystarczająca, aby sprawnie realizować powierzone zadania i w najbliższym czasie planuje on wystąpić do Komendanta Głównego z wnioskiem o przyznanie dodatkowych etatów: doradcy zawodowego (w związku z planowanym powołaniem jednostki rynku pracy w Węgorzewie) oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu.

(dowód: akta kontroli str. 29,39-45)

1.2.2. Liczba obsadzonych etatów w poszczególnych hufcach pracy podległych WK OHP oraz liczba wychowanków średniorocznie przypadająca na jeden obsadzony etat¹¹, przedstawiała się następująco

- Hufiec w Elku: 4,06 etatu (1 etat wychowawczy na 34 wychowanków) w 2014 r., 4,54 etatu (1 etat na 32) w 2015 r. oraz 4,28 etatu (1 etat na 34 wychowanków) w 2016 r.

⁹ Plan etatów obejmował 190 etatów pracowników młodocianych w 2014 r. i 160 etatów w latach 2015-2016.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 598.

¹¹ Zgodnie ze Standardami jeden etat wychowawczy przypada na odpowiednio w przeliczeniu na co najmniej 30 uczestników dochodzących, a przelicznik etatowy uczestników obejmuje również Komendanta Hufca.

- Hufiec w Giżycku: 2,81 etatu (1 etat na 35 wychowanków) w 2014 r., 3,79 etatu w 2015 r. (1 etat na 26 wychowanków) w 2015 r. oraz 3,42 etatu (1 etat na 30 wychowanków) w 2016 r.
- Hufiec w Olsztynie: 4,49 etatu (1 etat na 42 wychowanków) w 2014 r., 5,83 etatu (1 etat na 33) w 2015 r. oraz 5,81 etatów (1 etat na 33 wychowanków) w 2016 r.
- Hufiec w Ostródzie: 3,81 etatu (1 etat na 50 wychowanków) w 2014 r., 4,96 etatu (1 etat na 39) w 2015 r. oraz 5,35 etatu (1 etat na 37 wychowanków) w 2016.
- Hufiec w Pisz: 2,81 etatu (1 etat na 34 wychowanków) w 2014 r., 2,73 etatu (1 etat na 29) w 2015 r. oraz 2,4 etatu (1 etat na 31 wychowanków) w 2016 r.

Maksymalne oraz minimalne średnie liczby wychowanków przypadające na jednego wychowawcę w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą przedstawiały się następująco:

- 2014 r. – 50 (Hufiec w Ostródzie) oraz 34 (Hufce w Elku, Giżycku i w Pisz).
- 2015 r. – 39 (Hufiec w Ostródzie) oraz 26 (Hufiec w Giżycku).
- 2016 r. – 37 (Hufiec w Ostródzie) oraz 30 (Hufce w Giżycku i w Pisz).

W 2015 r., w dwóch hufcach liczba wychowanków przypadająca na jednego wychowawcę była mniejsza od określonej w Standardach funkcjonowania OHP (tj. co najmniej 30 uczestników dochodzących na jeden etat). Dotyczyło to hufców w Giżycku – 26 oraz w Pisz – 29 osób. Według Wojewódzkiego Komendanta OHP, wpływ na to miały przesunięcia kadrowe w tych jednostkach (powrót pracownika z urlopu macierzyńskiego i jednoczesne wykonywanie pracy przez pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o zastępstwo).

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

W zakresie dotyczącym obsady kadrowej w hufcach pracy i liczby wychowanków przypadających na jednego wychowawcę, kierowano się zasadami określonymi w standardach funkcjonowania hufców pracy, określonych przez Komendanta Głównego OHP. W okresie objętym kontrolą, Wojewódzki Komendant OHP nie wydawał w tym przedmiocie uregulowań wewnętrznych, gdyż w jego opinii, nie było takiej potrzeby.

Zagadnienia związane z długotrwałą nieobecnością pracowników były przedmiotem analiz i narad wewnętrznych kierownictwa WK OHP. W takich przypadkach zawierane były umowy na zastępstwo (hufiec w Elku), umowy o staż (hufce w Elku, Olsztynie i w Ostródzie) lub rozdzielano zadania nieobecnego pracownika pomiędzy pozostałych pracowników hufców. Według Wojewódzkiego Komendanta OHP, działania podejmowane w przypadku długotrwałej nieobecności pracowników były wystarczające do zapewnienia sprawnego funkcjonowania jednostek, a nieobecności te nie miały negatywnego wpływu na ich funkcjonowanie i jakość realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 12,14-22)

1.3. W badanym okresie, przed rozpoczęciem rekrutacji na poszczególne lata szkolne, WK OHP dysponowała danymi w zakresie młodzieży (na poziomie wojewódzkim i powiatowym), która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji. Dane te były uwzględniane podczas planowanej liczby osób przewidywanych do zrekrutowania.

Do szacowania liczby młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostawała w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP wykorzystywano m.in. opracowania i dane GUS, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie oraz Systemu Informacji Oświatowej. Dane na temat liczby osób dorosłych, do których OHP kierują swoją ofertę w zakresie rynku pracy analizowano na podstawie danych GUS oraz

publikacji Wojewódzkiego Urzędu Pracy¹². Korzystano również z Regionalnych Planów Działania na Rzecz Zatrudnienia (WK OHP uczestniczyła w opracowywaniu tych dokumentów) oraz Krajowych Planów Działania na Rzecz Zatrudnienia na lata 2014, 2015, 2016. Ze względu na dobrowolny charakter korzystania z usług OHP, brano również pod uwagę zainteresowanie młodzieży świadczonymi usługami w okresach poprzednich.

Przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny, WK OHP dysponowała również danymi w zakresie liczby osób nierealizujących obowiązku szkolnego na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum (pozyskiwanymi z Urzędu Statystycznego w Olsztynie, Systemu Informacji Oświatowej oraz od jednostek samorządu terytorialnego), które uwzględniane były przy planowaniu rekrutacji. Liczba młodzieży rekrutowanej na każdy rok szkolny określana była w sporządzanym w dniu 15 kwietnia każdego roku Planie Rekrutacji, określającym zapotrzebowanie rekrutacyjne w celu utrzymania potencjału jednostki, uwzględniając zasoby kadrowe, liczbę miejsc w jednostkach stacjonarnych, liczbę absolwentów i przewidywaną liczbę osób, które przerwą kształcenie. W latach 2014-2016 Plan Rekrutacji został na poziomie województwa zrealizowany w następująco: w 2014 r. – w 109%, w 2015 r. – w 111% i w 2016 r. – w 109%.

(dowód: akta kontroli str. 61-63)

WK OHP nie dysponowała danymi dotyczącymi liczby młodzieży kwalifikującej się do objęcia działaniami OHP, do której nie udało się dotrzeć oraz liczby osób nieobjętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi, mimo podejmowanych prób ich zrekrutowania.

Wojewódzki Komendant OHP podał w tej sprawie, że zadaniem OHP jest wspieranie systemu edukacji, a kształcenie w OHP odbywa się na zasadzie dobrowolności. Podał również, że nie można w sposób definitywny określić grupy młodzieży kwalifikującej się do objęcia wsparciem OHP. Wśród grupy wiekowej młodzieży kwalifikującej się do objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi, identyfikowani byli kandydaci do OHP spełniający kryteria rekrutacyjne, które mogą występować równolegle lub samodzielnie. Dodał również, że akcję rekrutacyjną realizowano w oparciu o wytyczne określone przez Komendanta Głównego OHP na każdy rok szkolny. Rekrutację prowadzono w oparciu o szeroką akcję informacyjno-promocyjną dotyczącą możliwości uzupełnienia kształcenia ogólnego i zdobycia kwalifikacji zawodowych w ramach OHP. Kierownicy jednostek opiekuńczo-wychowawczych realizowali zadania rekrutacyjne wyznaczone przez WK OHP poprzez współpracę z dyrektorami szkół, pedagogami szkolnymi, kuratorami sądowymi, ośrodkami pomocy społecznej, w których właściwi pracownicy na poziomie samorządowym wskazywali podopiecznych, dla których kształcenie w OHP rokuje pozytywne ukończenie kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 61, 63-64)

1.4.1. W badanym okresie WK OHP współpracowała z publicznymi instytucjami rynku pracy, w tym m.in. z urzędami pracy (powiatowymi i wojewódzkim), urzędem wojewódzkim, instytucjami zajmującymi się problematyką rynku pracy, instytucjami partnerstwa lokalnego oraz podmiotami wspierającymi działania instytucji rynku pracy¹³. Zakres współpracy z publicznymi instytucjami rynku pracy obejmował obszary działań WK OHP związane z doradztwem i poradnictwem zawodowym, pośrednictwem pracy oraz edukacją i szkoleniami. Podejmowana współpraca dotyczyła również organizacji wspólnych przedsięwzięć na rzecz młodzieży i ludzi bezrobotnych, takich jak m.in. targi pracy, dni kariery, giełdy pracy. Ofertę OHP w zakresie kształcenia zawodowego przedstawiano w jednostkach opiekuńczo-

¹² W tym m.in. z „Informacji o sytuacji na rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim”.

¹³ Współpracowano m.in. z Warmińsko-Mazurską Izbą Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Olsztynie, Cechami Rzemiosł, Miejskimi i Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej, Uniwersyteciem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie oraz Towarzystwem Przyjaciół Dzieci w Olsztynie, etc.

wychowawczych i w ramach realizowanych kursów zawodowych, a także projektów podnoszących kwalifikacje zawodowe.

Współpraca odbywała się m.in. na mocy podpisanych porozumień i umów partnerskich, takich jak:

- podejmowanie i doskonalenie działań na rzecz aktywizacji zawodowej młodzieży (Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie),
- realizacja przedsięwzięć na rzecz młodzieży i ludzi bezrobotnych (Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego),
- współpraca na rzecz rynku pracy, rozwoju aktywności zawodowej oraz edukacyjnej młodzieży i osób poszukujących zatrudnienia¹⁴,
- współdziałanie w dziedzinie kształcenia zawodowego, wychowania i zatrudniania młodzieży (Warmińsko-Mazurska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Olsztynie),
- działanie platformy współpracy praktyków poradnictwa zawodowego Warmińsko-Mazurski Pakt na Rzecz Rozwoju Poradnictwa Zawodowego (Pakt zrzesza instytucje rynku pracy, instytucje partnerstwa lokalnego, instytucje zajmującymi się problematyką rynku pracy m.in.) – działanie realizowane od 2003 r.,
- udział w realizacji Międzyinstytucjonalnego i Międzysektorowego Modelu Współpracy Instytucji Pomocy i Integracji Społecznej i Instytucji Rynku Pracy¹⁵,
- współpraca w zakresie wypracowania rekomendacji w projekcie „Partnerstwo na rzecz poprawy sytuacji osób młodych na warmińsko-mazurskim rynku pracy”¹⁶.

Współpraca z publicznymi instytucjami rynku pracy realizowana była również, w ramach funkcjonującej pod przewodnictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Rady Programowej OHP. Rada ta skupia w swojej strukturze przedstawicieli instytucji rynku pracy, policji, wymiaru sprawiedliwości, kuratorium oświaty, instytucji oświatowych i innych. W jej posiedzeniach biorą udział zaproszeni goście, m.in. przedstawiciele samorządu terytorialnego, kierownictwo szkół, w których kształcą się młodzież OHP oraz kuratorzy sądowi. Podczas spotkań Rady przedstawiane były propozycje dalszego rozwoju i zacieśnienia współpracy w zakresie rozwijania oferty OHP, skierowanej do młodych ludzi uzupełniających wykształcenie oraz wkraczających na rynek pracy.

(dowód: akta kontroli str. 61, 64-66)

1.4.2. WK OHP samodzielnie sporządzała analizy rynku pracy w celu dostosowania oferty kształcenia do aktualnych potrzeb. Analizy te opracowywano z wyszczególnieniem poziomu wojewódzkiego, poszczególnych powiatów oraz wybranych gmin. Zdiagnozowano w nich zawody deficytowe i zawody nadwyżkowe. Podczas przygotowywania analiz uwzględniano m.in.:

- kierunki rozwoju regionu określone w strategiach przyjętych przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego i zapotrzebowanie ze strony regionalnego rynku pracy na pracowników o konkretnych kwalifikacjach zawodowych w perspektywie najbliższych lat,
- rekomendacje wyboru kursów zawodowych oparte na charakterystyce gospodarczej powiatu, bezpośrednich kontaktach z przedsiębiorcami podjętych

¹⁴ Miejski Urząd Pracy w Olsztynie, Urząd Pracy Powiatu Olsztyńskiego, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego w Olsztynie, Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie.

¹⁵ Partnerstwo Integracji Społecznej w Olsztynie, Świetlica Terapeutyczna Nr 1 w Olsztynie, Miejski Zespół Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Olsztynie, Katolickie Stowarzyszenie Opieki nad Dzieckiem i Rodziną im. Św. Brata Alberta w Olsztynie, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Rodzinie „ARKA” w Olsztynie, Bank Żywności w Olsztynie.

¹⁶ Towarzystwo Przyjaciół Dzieci w Olsztynie, Fundacja Aktywizacja Warszawa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej- Wieliczki, Warmia Trans Łukasz Zawierucha Olsztyn.

przez pośredników pracy oraz wskazaniach zawartych w opracowaniach powiatowych urzędów pracy,

- wskazania zawarte w dokumencie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie „Barometr zawodów w województwie warmińsko-mazurskim na 2016 r.”¹⁷,
- analizy potencjału ekonomicznego oraz sytuacji na rynku pracy w poszczególnych powiatach województwa (z wyszczególnieniem wybranych gmin).

(dowód: akta kontroli str. 61, 66-67)

1.4.3. W badanym okresie WK OHP otrzymywała od publicznych służb zatrudnienia i kuratorium oświaty informacje, analizy i dane statystyczne, wykorzystywane w przygotowaniu analiz własnych, które służyły dostosowaniu kierunków szkoleń do potrzeb rynku pracy. W tym celu wykorzystywano również informacje pozyskiwane przez pracowników OHP (m.in. pośredników pracy, doradców zawodowych oraz specjalistów ds. szkoleń) od lokalnie działających przedsiębiorców i zrzeszeń pracodawców. Ponadto, WK OHP współpracowała z:

- Kuratorium Oświaty w ramach rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP oraz konsultacji bieżących spraw w zakresie kształcenia uczestników OHP,
- Pracodawcami zatrudniającymi uczestników OHP na podstawie podpisanych porozumień, zawieranych na czas realizacji przez uczestników OHP przygotowania zawodowego.

WK OHP brała również udział w konsultacjach przygotowywanego przez samorząd województwa wykazu zawodów, w których może być dokonywana refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne pracowników młodocianych odbywających przygotowanie zawodowe. Wykazy te uwzględniają aktualne zapotrzebowanie na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 61, 67)

1.4.4. WK OHP korzystała z analiz rynku pracy przygotowywanych przez podległe jednostki organizacyjne, które stanowią składową część materiału zbiorczego lub też funkcjonują jako odrębne analizy brane pod uwagę w planowaniu. Wykorzystywano również wyniki badania losów wychowanków, w tym informacje dotyczące zatrudnienia absolwentów OHP lub rozpoczęcia przez nich działalności gospodarczej.

Przed rozpoczęciem każdego roku szkolnego, WK OHP przekazywała kierownikom jednostek opiekuńczo-wychowawczych wytyczne do przygotowania Planu Pracy Dydaktyczno-Wychowawczo-Opiekuńczego na przyszły rok szkolny, z zaleceniem dołączenia Diagnozy potrzeb młodzieży w środowisku lokalnym. Diagnoza ta sporządzana była na podstawie danych wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy oraz statystyk i analiz Kuratorium Oświaty. Zawierała analizę lokalnego rynku pracy oraz identyfikację zawodów nadwyżkowych i deficytowych w danym powiecie. Stanowiła ona podstawę planowania pracy opiekuńczo-wychowawczej na dany rok szkolny w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych OHP. Roczne Plany Pracy Dydaktyczno-Opiekuńczo-Wychowawcze, wraz z analizą zawartą w diagnozie, były weryfikowane w WK OHP i zatwierdzane przez Wojewódzkiego Komendanta OHP, a następnie przekazywane kierownikom podległych jednostek do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 61, 67-68)

1.4.5. Analiza wyników badań losów wychowanków OHP stanowiła integralną część sprawozdania rocznego pt. „Informacja z realizacji zadań w ramach pracy opiekuńczo-wychowawczej” (druk nr 27), opracowywanego w WK OHP i przekazywanego do Komendy Głównej OHP. Wyniki badań są jednym ze

¹⁷ Dokument ten sporządzony został w ramach ogólnopolskiego badania „Barometr zawodów” realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - w województwie warmińsko-mazurskim opracowany został po raz pierwszy w 2015 r. i opublikowany na 2016 r.

wskaźników efektywności kształcenia w jednostkach podległych WK OHP. Zarówno procedura gromadzenia danych o absolwentach jak i wyniki badań były omawiane i analizowane podczas porad kierownictwa WK OHP.

Wnioski wynikające z analizy losów wychowanków WK OHP wykorzystano w celu dostosowania poziomu kwalifikacji zawodowych, zgodnie z zapotrzebowaniem wskazanym w analizach rynku pracy, poprzez uwzględnianie ich w ofercie kursów zawodowych.

Zagadnienia związane z dostosowaniem oferty nauki zawodu do zmian na rynku pracy, analizy rynku pracy, a także badanie losów absolwentów były omawiane na posiedzeniach zespołów kierowniczych oraz posiedzeniach Wojewódzkiej Rady Programowej OHP.

(dowód: akta kontroli str. 61, 68-69)

1.5. W badanym okresie, WK OHP realizowała 23 porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, z których cztery zawarte zostały w latach 2014-2016. Dotyczyły one m.in.:

- współpracy w celu realizacji przedsięwzięć na rzecz młodzieży i ludzi bezrobotnych (Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego),
- współpracy i podejmowania wspólnych działań na rzecz młodzieży oraz koordynacji działań na rzecz rynku pracy (powiaty: bartoszycki, braniewski, działdowski, lidzbarski i olsztyński oraz gminy: Bartoszyce, Biskupiec, Kętrzyn, Mrągowo, Pasłęk i Purda),
- współpracy w zakresie wspólnych działań podejmowanych na rzecz poprawy startu zawodowego młodzieży (powiaty: działdowski, iławski, nowomiejski i olsztyński, gminy: Braniewo, Dobrze Miasto, Kurzętnik i Szczytno).

Porozumienia zawarte w latach 2014-2016 dotyczyły:

- współpracy w zakresie wspólnych działań podejmowanych na rzecz poprawy startu zawodowego młodzieży (gmina Szczytno¹⁸ i powiat iławski¹⁹). W ich ramach jednostki samorządowe udostępniły nieodpłatnie pomieszczenia, w których funkcjonowały utworzone Młodzieżowe Centra Kariery (dalej: „MCK”), natomiast WK OHP pokrywała koszty ich wyposażenia i funkcjonowania oraz zatrudnienia personelu. MCK w Szczytnie objęło wsparciem 3.191 osób, na MCK w Iławie – 1.234 osoby. Na realizację zadań wynikających z ww. porozumień wydatkowano łącznie 355,4 tys. zł, w tym 255,6 tys. zł na wydatki osobowe i 99,9 tys. zł na koszty funkcjonowania.
- współdziałania mającego na celu organizację i finansowanie kształcenia ogólnego młodzieży objętej opieką OHP w gimnazjum dla dorosłych (powiat elcki²⁰) oraz w gimnazjum dla dorosłych i w zasadniczej szkole zawodowej (powiat olecki²¹). Zgodnie z tymi porozumieniami, jednostki samorządowe jako organy prowadzące ww. placówki oświatowe zapewniały środki finansowe na kształcenie młodzieży, natomiast WK OHP zatrudniała i opłacała kadrę opiekuńczo-wychowawczą w ramach OHP. Działaniami objęto łącznie 267 osób w ramach porozumienia z powiatem elckim oraz 177 osób w ramach porozumienia z powiatem oleckim.

(dowód: akta kontroli str. 70-76)

¹⁸ Porozumienie z dnia 30 maja 2014 r. zawarte do dnia 30 czerwca 2017 r. – w trakcie kontroli NIK trwały prace nad przedłużeniem ważności porozumienia.

¹⁹ Porozumienie z dnia 3 listopada 2016 r.

²⁰ Porozumienie z dnia 18 sierpnia 2014 r.

²¹ Porozumienie z dnia 7 września 2015 r.

WK OHP realizowała również 17 porozumień zawartych z innymi podmiotami. Z liczby tej osiem zawarto w latach 2014-2016. Dotyczyły one m. in.:

- współpracy na rzecz rynku pracy i aktywności zawodowej młodzieży (Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie oraz Miejski Urząd Pracy w Olsztynie),
- współdziałania w dziedzinie kształcenia zawodowego, wychowania i zatrudnienia młodzieży (Warmińsko-Mazurska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Olsztynie),
- współpracy w zakresie przygotowania ogólnego, zawodowego i działania opiekuńczo-wychowawczego młodzieży zrekrutowanej do OHP (Cech Rzemiosł Różnych w Olsztynie).

Siedem spośród ośmiu porozumień zawartych w latach 2014-2016 nie wywoływało skutków finansowych dla WK OHP, natomiast w przypadku jednego (porozumienie z Olsztyńskim Teatrem Lalek) wydatkowano łącznie 3,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 77-79)

1.6. W okresie objętym kontrolą, przy badaniu potrzeb i tendencji rynku pracy WK OHP współpracowała z m.in. z Wojewódzką Radą Zatrudnienia i Miejską Radą Zatrudnienia, urzędami pracy, pracodawcami i przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. Kierowano się również opracowaniami Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie, w tym wykazem zawodów, w których może być dokonywana refundacja wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne pracowników młodocianych, ogłaszanym przez Marszałka Województwa w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

WK OHP weryfikowała wyniki rekrutacji pod kątem dostosowania do potrzeb rynku pracy. Proces ten nadzorowany był przez Wojewódzkie Komisje Rekrutacyjne, powoływane przez Wojewódzkiego Komendanta OHP – zagadnienia związane z realizacją planów rekrutacyjnych opisano w pkt 2.7. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

W badanym okresie, w ramach WK OHP kształcono uczestników w 31 zawodach wymienionych w rozporządzeniu sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego²², w tym w 19 zawodach w roku szkolnym 2014/2015, 23 w roku 2015/2016 oraz 21 zawodach w roku szkolnym 2016/2017.

(dowód: akta kontroli str. 8, 80-85)

Zgodnie z informacjami uzyskanymi z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie, z danych wynikających m. in. z półrocznych raportów z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych²³:

- W roku szkolnym 2014/2015 spośród 19 nauczanych w ramach WK OHP zawodów:
 - trzy (15,8%) znajdowały się w grupie zawodów deficytowych i nauczano w nich 49 (13,2%) spośród 371 zrekrutowanych osób,
 - jeden (5,3%) w grupie zawodów zrównoważonych – w tym zawodzie kształciło się 21 (5,7%) zrekrutowanych,
 - 14 (73,7%) znajdowało się w grupie zawodów nadwyżkowych – zawodów tych nauczano 300 (80,8%) zrekrutowanych osób,
 - w odniesieniu do jednego zawodu (kucharz małej gastronomii) wskazano, że nie był on ujęty w klasyfikacji WUP – w zawodzie tym kształciła się jedna osoba (0,3%).

²² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 124, poz. 860 ze zm.).

²³ Dane wykazane w oparciu o wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (I półrocze 2014 r. i I półrocze 2015 r.) oraz prognozy na 2016 r. z „Barometru zawodów”.

- W roku szkolnym 2015/2016 spośród 23 nauczanych zawodów:
 - cztery (17,4%) znajdowały się w grupie zawodów deficytowych – kształcono w nich 19 (4%) spośród 467 zrekrutowanych osób,
 - dwa (8,7%) w grupie zawodów zrównoważonych – kształciły się w nich trzy osoby (0,6% osób zrekrutowanych),
 - 17 (73,9%) znajdowało się w grupie zawodów nadwyżkowych – kształcono w nich 445 (95,4%) zrekrutowanych,
- W roku szkolnym 2016/2017 spośród 21 nauczanych zawodów:
 - trzy (14,3%) znajdowały się w grupie zawodów deficytowych – kształcono w nich 203 (42%) spośród 483 zrekrutowanych osób,
 - 16 (76,2%) w grupie zawodów zrównoważonych – kształcono w nich 278 (57,6%) zrekrutowanych,
 - dwa (9,5%) w grupie zawodów nadwyżkowych – kształciły się w nich dwie osoby (0,4% zrekrutowanych).

Z danych zawartych m.in. w raportach rocznych sporządzanych w ramach monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych²⁴ wynika natomiast, że:

- W roku szkolnym 2014/2015 spośród 19 nauczanych w ramach WK OHP zawodów:
 - 11 (57,9%) znajdowało się w grupie zawodów deficytowych – kształcono w nich 313 (84,3%) spośród 371 zrekrutowanych osób,
 - jeden (5,3%) w grupie zawodów zrównoważonych – w zawodzie tym kształciło się 40 (10,8%) osób,
 - sześć (31,5%) w grupie zawodów nadwyżkowych – nauczano w nich 17 (4,6%) zrekrutowanych,
 - w odniesieniu do jednego zawodu wskazano, że nie był on ujęty w klasyfikacji WUP – w tym zawodzie kształciła się jedna osoba (0,3%).
- W roku szkolnym 2015/2016 spośród 23 nauczanych zawodów:
 - sześć (26,1%) znajdowało się w grupie zawodów deficytowych – kształcono w nich 156 (33,4%) spośród 467 zrekrutowanych osób,
 - 16 (69,6%) znajdowało się w grupie zawodów zrównoważonych – kształciło się w nich 309 (66,2%) zrekrutowanych,
 - jeden (4,3%) w grupie zawodów nadwyżkowych – w zawodzie tym kształciły się dwie osoby (0,4% zrekrutowanych).
- W roku szkolnym 2016/2017 spośród 21 nauczanych zawodów:
 - 10 (47,6%) znajdowało się w grupie zawodów deficytowych – nauczano w nich 324 (67,1%) spośród 483 zrekrutowanych osób,
 - 10 w grupie zawodów zrównoważonych – kształcono w nich 158 (32,7%) zrekrutowanych,
 - jeden (4,8%) w grupie zawodów nadwyżkowych – kształciła się w nim jedna osoba (0,2% zrekrutowanych).

(dowód: akta kontroli str. 86-92)

Odnosząc się do informacji Wojewódzkiego Urzędu Pracy dotyczących nauczanych zawodów Wojewódzki Komendant OHP wskazał m.in., że na kwalifikację zawodów

²⁴ Dane wykazane w oparciu o wyniki rocznego raportu przeprowadzonego w ramach monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych za 2015 r. oraz prognoz na 2016 i 2017 r. w ramach „Barometru zawodów”.

ma wpływ przyjęta metodologia ich kwalifikowania (monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych dotyczy okresów przeszłych - półrocznych lub rocznych, natomiast „Barometr zawodów”, jako prognoza, dotyczy okresów przyszłych), ujęcie półroczne lub roczne oraz 3-letni cykl kształcenia zawodowego (uczestnik zaczyna kształcenie zawodowe w ramach zawodu deficytowego, a po zakończeniu kształcenia zawód ten może być kwalifikowany jako nadwyżkowy). Wskazał również, że dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy odnoszą się do całości województwa, podczas gdy zapotrzebowanie rynku pracy jest zróżnicowane w poszczególnych powiatach.

(dowód: akta kontroli str. 93,95-96)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W badanym okresie WK OHP analizowała i diagnozowała potrzeby w zakresie zatrudniania oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży kwalifikującej się do objęcia działaniami OHP. Podejmowano również działania w zakresie dostosowania oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy. W celu realizacji nałożonych zadań, WK OHP współpracowała w szerokim zakresie z instytucjami rynku pracy, jednostkami samorządu terytorialnego, a także innymi podmiotami i Wojewódzką Radą Programową, działającą pod przewodnictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Skutkiem podejmowanych działań był m.in. wzrost ogólnej liczby osób objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi i wzrost efektywności kształcenia na poziomach: gimnazjalnym oraz nauki zawodu, a także spadek wskaźnika wykuszalności. NIK zwraca jednak uwagę, że oferty OHP w zakresie nauczanych zawodów nie udało się w pełni dostosować do potrzeb rynku, bowiem zdarzały się przypadki kształcenia zrekrutowanych osób w zawodach nadwyżkowych.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie Wojewódzki Komendant OHP, zgodnie z §5 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zadań OHP²⁵, corocznie ustalał kierunki działalności WK OHP na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Zakres merytoryczny tych opracowań obejmował zagadnienia związane m.in. z:

- zarządzaniem podległymi jednostkami organizacyjnymi,
- wychowaniem i kształceniem młodzieży,
- działaniami na rzecz rynku pracy, w tym w zakresie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego,
- realizacją programów europejskich i projektów międzynarodowych,
- planowanymi szkoleniami,
- planowanymi kontrolami,
- refundacją kosztów poniesionych przez pracodawców na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników.

Funkcjonowanie WK OHP było zgodne z założonymi kierunkami działalności, a występujące odstępstwa dotyczyły faktycznej realizacji wartości przyjętych założeń i nie miały wpływu na realizację całości zadań. Odstępstwa te dotyczyły:

²⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz.U. Nr 155, poz. 920).

- w 2014 r. – osiągnięcia wyższych od zakładanych wartości mierników w sześciu realizowanych zadaniach oraz niższych w dwóch zadaniach²⁶.
- w 2015 r. – osiągnięcia wyższych od zakładanych wartości mierników w pięciu zadaniach, niższych w dwóch zadaniach²⁷,
- w 2016 r. – osiągnięcia wyższych wartości mierników w 10 realizowanych zadaniach, a niższych w trzech zadaniach²⁸.

Odstępstwa polegające na osiągnięciu niższych od zaplanowanych wartości mierników spowodowane były m.in. niższą od zaplanowanej liczbą młodzieży poszukującej pracy, korzystaniem z innych niż OHP źródeł informacji o ofertach pracy oraz migracją młodzieży w poszukiwaniu zatrudnienia (zadanie: wspomaganie młodzieży w zdobyciu zatrudnienia) oraz niespełnianiem wymogów formalnych przez niektóre z wniosków pracodawców ubiegających się o refundację (zadanie: tworzenie pracodawcom korzystnych warunków do zatrudnienia młodocianych pracowników).

(dowód: akta kontroli str. 104-119, 121-126)

Z realizacji planów WK OHP, zgodnie z §5 ust. 3 pkt 10 ww. rozporządzenia, sporządzano sprawozdania, które przedkładano do zatwierdzenia Komendantowi Głównemu OHP. Wszystkie sprawozdania za lata 2014-2016 zostały zatwierdzone.

Działalność WK OHP była przedmiotem corocznej oceny dokonywanej przez Komendę Główną OHP, w ramach której oceniano poszczególne obszary działalności i przypisywano im odpowiednią wartość punktową oraz miejsce w rankingu 16 komend wojewódzkich. Działalność WK OHP w badanym okresie, oceniana była w sposób następujący:

- w zakresie kształcenia i wychowania: 9 miejsce za 2014 r., 8 miejsce za 2015 r. i 4 miejsce za 2016 r.,
- realizacja programów europejskich i międzynarodowych: 11 za 2014 r., 5 za 2015 r. i 4 miejsce za 2016 r.,
- działalność w zakresie rynku pracy²⁹: 1 za 2014 r., 4 za 2015 r. i 10 za 2016 r.,
- działalność administracyjna³⁰: 7 miejsce za 2014 r., 6 za 2015 r. i 2 za 2016 r.
- funkcjonowanie struktur WK OHP³¹: 8 miejsce za 2014 r. i 12 miejsce za 2015 r. W ocenie za 2016 r. nastąpiła zmiana, polegająca na wydawaniu oddzielnych ocen w zakresie kadr, szkolenia i organizacji – 2 miejsce, promocji i informacji – 3 miejsce oraz działalności kontrolnej – 15 miejsce.

(dowód: akta kontroli str. 120)

²⁶ Oświata i wychowanie – 103,7%, kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne – 101,2%, edukacją pozalekcyjną i pozaszkolną – 188,2%, wsparcie działalności edukacyjno-wychowawczej – 101,2%, zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży – 162,1%, wsparcie młodzieży w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych – 113,2% oraz wspomaganie młodzieży w zdobyciu zatrudnienia (93,3%) i tworzenie pracodawcom korzystnych warunków do zatrudnienia młodocianych pracowników (96,9%).

²⁷ Oświata i wychowanie – 111,8%, edukacją pozalekcyjną i pozaszkolną – 153,4%, wsparcie działalności edukacyjno-wychowawczej – 121,6%, zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży – 101,9%, wsparcie młodzieży w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych – 111,9% oraz kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne – 97,4%, wspomaganie młodzieży w zdobyciu zatrudnienia – 75,1%.

²⁸ Oświata i wychowanie – 123,1%, kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne – 117,4%, kształcenie i przygotowanie zawodowe młodzieży zagrożeniem wykluczeniem społecznym – 114,5%, wsparcie kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz uczenia się bez barier – 132,1%, wspieranie działalności edukacyjno-wychowawczej – 133,6%, realizacja zadań edukacyjnych w tym wychowawczych, opiekuńczych, terapeutycznych i resocjalizacyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym – 133,6%, wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu – 101,3%, zatrudnianie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży – 101,3%, wsparcie młodzieży w kształtowaniu indywidualnej kariery zawodowej i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych – 111,9% i tworzenie pracodawcom korzystnych warunków zatrudniania młodocianych pracowników – 106,2% oraz edukacja pozalekcyjna i pozaszkolna – 84,1%, międzynarodowa wymiana dzieci i młodzieży – 84,1% i wspomaganie młodzieży w zdobyciu zatrudnienia – 63,1%.

²⁹ W tym m.in. pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i refundacji.

³⁰ W tym m.in. zadania związane z utrzymaniem biur i pomieszczeń oraz zadania remontowo-inwestycyjne.

³¹ W tym m.in. planowanie i sprawozdawczość, kontrola zarządcza, struktura i etatyzacja, szkolenia, organizacja i zarządzanie, promocja i informacja oraz kontrola wewnętrzna.

2.2. Plany pracy oraz plany finansowe WK OHP, sporządzane w latach 2014-2016, zostały zaakceptowane przez Komendanta Głównego OHP.

W WK OHP badano realizację planów pracy i planów finansowych sporządzanych na lata objęto kontrolą, badano również przyczyny nieosiągnięcia niektórych parametrów tych planów oraz podejmowano działania wobec jednostek podległych nieosiągających zaplanowanych wyników. W tym celu na bieżąco w ciągu roku badano stopień wykonania planów, m.in. na podstawie sprawozdań kwartalnych przekazywanych przez jednostki podległe. W przypadkach zaistnienia ryzyka niewykonania planów, żądano od jednostek podległych wyjaśnień przyczyn wystąpienia takiego ryzyka. Od 2015 r. sporządzano również (w układzie półrocznym) informacje dotyczące stopnia realizacji zaplanowanych mierników oraz wskazujące ryzyko niewykonania planu rocznego. W przypadku jednostek wykazujących znaczne odstępstwa w osiąganych wynikach od zaplanowanych, zobowiązywano je do wdrażania planów naprawczych. Ponadto, corocznie sporządzano sprawozdania merytoryczne i finansowe, przekazywane do Komendy Głównej OHP.

(dowód: akta kontroli str. 121-126,152-154)

2.3.1. Łączne wydatki WK OHP w badanym okresie wyniosły 35.590,8 tys. zł, z tego:

- 10.712,2 tys. zł w 2014 r., w tym 4.912,2 tys. zł (45,9%) na wynagrodzenia,
- 13.545,6 tys. zł w 2015 r., w tym 5.033,7 tys. zł (37,2%) na wynagrodzenia,
- 11.333,0 tys. zł w 2016 r., w tym 5.511,7 tys. zł (48,6%) na wynagrodzenia.

WK OHP realizowała projekty współfinansowane ze środków UE, tj.:

- w 2014 r. – cztery projekty: „OHP jako realizator usług rynku pracy”, „Nowe Perspektywy – 2”, „Pomysł na siebie – YEI”, „Równi na rynku pracy – YEI”.
- w 2015 r. – trzy projekty: „Ginące zawody pomysłem na przyszłość – EFS”, „Pomysł na siebie – YEI”, „Równi na rynku pracy – YEI”.
- w 2016 r. – dwa projekty: „Akcja Aktywizacja – YEI” i „Obudź swój potencjał – YEI”.

Ponadto, od 1 lipca 2014 r. realizowano utrzymanie rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy – środki celowe”.

Wnioski w zakresie zwiększenia planów finansowych zgłaszane przez WK OHP były uwzględniane – plany finansowe na lata 2014-2016 zwiększono odpowiednio o 212,8 tys. zł, 140 tys. zł i 517,4 tys. zł.

Według Wojewódzkiego Komendanta OHP, środki którymi dysponowano w badanym okresie zabezpieczały bieżące funkcjonowanie WK OHP, nie w pełni jednak zabezpieczały potrzeby w zakresie zakupów inwestycyjnych i remontów.

(dowód: akta kontroli str. 127-128,152-154)

2.3.2. W latach 2014-2016, sprawy związane z wynagrodzeniami były omawiane w trakcie porad zespołu kierowniczego i posiedzeń rady programowej. Średni poziom wynagrodzeń pracowników w poszczególnych grupach stanowisk przedstawiał się następująco:

a) Biuro Komendy Wojewódzkiej:

- 2014 r. – kadra zarządzająca: 6.535,69 zł (172,7% średniej krajowej i 202,8% średniej wojewódzkiej), kadra kierownicza: 4.365,99 zł (115,4% średniej krajowej i 135,5% średniej wojewódzkiej) oraz pracownicy administracji: 2.760,16 zł (73,0% średniej krajowej i 85,6% średniej wojewódzkiej).
- 2015 r. – kadra zarządzająca: 6.031,50 zł (154,7% średniej krajowej i 181,5% średniej wojewódzkiej), kadra kierownicza: 4.418,05 zł (113,3% średniej

krajowej i 132,9% średniej wojewódzkiej) oraz pracownicy administracji: 2.600,43 zł (66,7% średniej krajowej i 78,2% średniej wojewódzkiej).

- 2016 r. – kadra zarządzająca: 6.601,55 zł (163,1% średniej krajowej i 188,9% średniej wojewódzkiej), kadra kierownicza: 4.565,28 zł (112,8% średniej krajowej i 130,6% średniej wojewódzkiej) oraz pracownicy administracji: 3.306,44 zł (81,7% średniej krajowej i 94,6% średniej wojewódzkiej).

b) Centra Edukacji i Pracy (w Olsztynie i w Elblągu):

- 2014 r. – kadra kierownicza: 4.236,41 zł (112,0% średniej krajowej i 131,4% średniej wojewódzkiej), specjaliści: 2.295,74 zł (60,7% średniej krajowej i 71,2% średniej wojewódzkiej).
- 2015 r. – kadra kierownicza: 4.266,87 zł (109,4% średniej krajowej i 128,4% średniej wojewódzkiej), specjaliści: 2.339,00 zł (60,0% średniej krajowej i 70,4% średniej wojewódzkiej).
- 2016 r. – kadra kierownicza: 4.469,82 zł (110,4% średniej krajowej i 127,9% średniej wojewódzkiej), specjaliści: 2.590,84 zł (64,0% średniej krajowej i 74,1% średniej wojewódzkiej).

c) Ośrodki Szkolenia i Wychowania (w Mrągowie i w Pasłęku):

- 2014 r. – kadra kierownicza: 2.955,21 zł (78,1% średniej krajowej i 91,7% średniej wojewódzkiej), kadra pedagogiczna: 2.232,89 zł (59,0% średniej krajowej i 69,3% średniej wojewódzkiej), pracownicy administracji i obsługi: 2.180,62 zł (57,6% średniej krajowej i 67,7% średniej wojewódzkiej).
- 2015 r. – kadra kierownicza: 3.207,19 zł (82,2% średniej krajowej i 96,5% średniej wojewódzkiej), kadra pedagogiczna: 2.359,15 zł (60,5% średniej krajowej i 71,0% średniej wojewódzkiej), pracownicy administracji i obsługi: 2.195,45 zł (56,3% średniej krajowej i 66,0% średniej wojewódzkiej).
- 2016 r. – kadra kierownicza: 3.048,27 zł (75,3% średniej krajowej i 87,2% średniej wojewódzkiej), kadra pedagogiczna: 2.470,93 zł (61,1% średniej krajowej i 70,7% średniej wojewódzkiej), pracownicy administracji i obsługi: 2.346,93 zł (58,0% średniej krajowej i 67,1% średniej wojewódzkiej).

d) Środowiskowy Hufiec Pracy w Elblągu:

- 2014 r. – kadra kierownicza: 2.917,88 zł (77,1% średniej krajowej i 90,5% średniej krajowej), kadra pedagogiczna: 2.147,49 zł (56,8% średniej krajowej i 66,6% średniej wojewódzkiej), pracownicy administracji i obsługi: 2.103,77 zł (55,6% średniej krajowej i 65,3% średniej wojewódzkiej).
- 2015 r. – kadra kierownicza: 3.002,89 zł (77,0% średniej krajowej i 90,3% średniej krajowej), kadra pedagogiczna: 2.262,06 zł (56,0% średniej krajowej i 68,1% średniej wojewódzkiej), pracownicy administracji i obsługi: 2.221,11 zł (57,0% średniej krajowej i 68,1% średniej wojewódzkiej).
- 2016 r. – kadra kierownicza: 3.204,52 zł (79,2% średniej krajowej i 91,7% średniej krajowej), kadra pedagogiczna: 2.585,22 zł (63,9% średniej krajowej i 74,0% średniej wojewódzkiej), pracownicy administracji i obsługi: 2.437,38 zł (60,2% średniej krajowej i 69,7% średniej wojewódzkiej).

e) Hufce Pracy (w Elku, Giżycku, Olsztynie, Ostródzie i w Piszku):

- 2014 r. – kadra kierownicza: 3.092,81 zł (81,7% średniej krajowej i 96,0% średniej wojewódzkiej) oraz kadra pedagogiczna 2.231,74 zł (59,0% średniej krajowej i 69,2% średniej wojewódzkiej).

- 2015 r. – kadra kierownicza: 3.090,27 zł (79,2% średniej krajowej i 93,0% średniej wojewódzkiej) oraz kadra pedagogiczna: 2.551,36 zł (65,4% średniej krajowej i 76,8% średniej wojewódzkiej).
- 2016 r. – kadra kierownicza: 3.353,91 zł (82,8% średniej krajowej i 95,9% średniej wojewódzkiej) oraz kadra pedagogiczna: 2.538,46 zł (62,7% średniej krajowej i 72,6% średniej wojewódzkiej).

Według Wojewódzkiego Komendanta OHP poziom wynagrodzeń w WK OHP i jednostkach podległych nie zapewniał warunków do stabilnego i trwałego zatrudnienia i miał wpływ na fluktuację pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 43-45, 129)

2.3.3. W badanym okresie fluktuacja pracowników WK OHP przedstawiała się następująco:

- 2014 r. – odeszło z pracy 52 pracowników (na 156 etatów), a zatrudniono 44 osoby.
- 2015 r. – odeszło z pracy 30 pracowników (na 157 etatów), a zatrudniono 31.
- 2016 r. – odeszło z pracy 49 pracowników (na 157 etatów), a zatrudniono 40 osób.

Fluktuacja pracowników WK OHP w poszczególnych jednostkach organizacyjnych przedstawiała się następująco:

a) Biuro Komendy Wojewódzkiej:

- 2014 r. – zatrudniono dwóch pracowników administracji, a trzech odeszło z pracy.
- 2015 r. – zatrudniono jednego członka kadry zarządzającej, ponadto pięciu pracowników administracji w miejsce również pięciu, którzy odeszli z pracy.
- 2016 r. – zmieniło się dwóch członków kadry zarządzającej, ponadto zatrudniono trzech pracowników administracji w miejsce pięciu, którzy odeszli z pracy.

b) Centra Edukacji i Pracy (w Olsztynie i w Elblągu):

- 2014 r. – zatrudniono 16 specjalistów w miejsce 18, którzy odeszli z pracy.
- 2015 r. – zatrudniono dziewięciu specjalistów miejsce również dziewięciu, którzy odeszli z pracy.
- 2016 r. – zatrudniono łącznie 10 specjalistów miejsce 10, którzy odeszli z pracy.

c) Ośrodki Szkolenia i Wychowania (w Mrągowie i w Pasłęku):

- 2014 r. – zmieniło się dwóch członków kadry kierowniczej i 11 członków kadry pedagogicznej oraz zatrudniono dwóch pracowników administracji i obsługi w miejsce sześciu którzy zrezygnowali z pracy.
- 2015 r. – zmieniło się pięciu członków kadry pedagogicznej oraz zatrudniono czterech pracowników administracji i obsługi.
- 2016 r. – zatrudniono jednego członka kadry kierowniczej w miejsce pięciu, którzy odeszli z pracy, zatrudniono również ośmiu członków kadry pedagogicznej w miejsce sześciu którzy odeszli z pracy oraz zmieniło się ośmiu pracowników administracji i obsługi.

d) Środowiskowy Hufiec Pracy w Elblągu:

- 2014 r. – odeszło siedmiu członków kadry pedagogicznej, a zatrudniono sześciu.
- 2015 r. – odszedł z pracy jeden członek kadry kierowniczej, zmieniło się dwóch członków kadry pedagogicznej i jeden pracownik administracji i obsługi.
- 2016 r. – odeszło z pracy dwóch członków kadry kierowniczej i dwóch pracowników administracji i obsługi oraz zmienił się jeden członek kadry pedagogicznej.

e) Hufce Pracy (w Elku, Giżycku, Olsztynie, Ostródzie i w Pisz):

- 2014 r. – zmieniło się łącznie pięciu członków kadry pedagogicznej.
- 2015 r. – odeszło sześciu członków kadry pedagogicznej a zatrudniono czterech.
- 2016 r. – zmieniło się łącznie siedmiu członków kadry pedagogicznej.

(dowód: akta kontroli str. 27,130)

2.4. Średnioroczne koszty utrzymania dochodzących i stacjonarnych uczestników OHP, zgodnie z przyjętą w WK OHP polityką rachunkowości, wyliczano proporcjonalnie do liczby uczestników ogółem. Koszty te wynosiły:

- w 2014 r. – 6.860,68 zł w przypadku uczestników stacjonarnych i 1.976,27 zł w przypadku uczestników dochodzących.
- w 2015 r. – 7.048,06 zł uczestnicy stacjonarni i 2.099,17 zł niestacjonarni.
- w 2016 r. – 7.680,29 zł uczestnicy stacjonarni i 2.100,07 zł uczestnicy niestacjonarni.

Wzrost średniorocznych kosztów utrzymania uczestników OHP wynikał m.in. ze wzrastającej corocznie dziennej stawki żywieniowej (9 zł w 2014 r., 11 zł w 2015 r. i 13 zł w 2016 r.) oraz wzrostu cen mediów, wywozu nieczystości oraz paliwa.

(dowód: akta kontroli str. 128,131)

2.5. W okresie objętym kontrolą WK OHP otrzymała łącznie 32.150 tys. zł na refundowanie kosztów poniesionych przez pracodawców na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników, w tym 10.400 tys. zł w 2014 r., 10.250 tys. zł w 2015 r. i 11.500 tys. zł w 2016 r. Ze środków otrzymanych na refundację korzystało m.in.:

- 1.385 pracodawców w 2014 r., 1.515 w 2015 r. i 1.435 w 2016 r.
- 6.878 młodocianych pracowników (w tym 872 uczestników OHP) w 2014 r., 7.147 (w tym 907 uczestników OHP) w 2015 r. i 7.583 (913 uczestników OHP) w 2016 r.
- 6.006 osób w 2014 r., 6.240 w 2015 r. i 2.670 w 2016 r. objętych przyuczeniem i nauką zawodu.

(dowód: akta kontroli str. 132, 151)

Wysokość planowanych przez WK OHP środków Funduszu Pracy na refundację (według zapotrzebowań składanych do Komendy Głównej OHP do dnia 15 stycznia każdego roku), wynosiła 10.384 tys. zł (99,8% środków wydatkowanych na koniec roku) w 2014 r., 9.607,6 tys. zł (93,7% środków wydatkowanych) w 2015 r. i 10.635,5 tys. zł (92,5%) w 2016 r.

Odnosnie planowania środków na refundację, Wojewódzki Komendant OHP wskazał, że podczas planowania brana jest pod uwagę m.in. przewidywana wysokość środków na realizację tego zadania oraz możliwości obsługi wniosków o zawarcie umowy o refundację i jej wypłacanie przez pracowników CEiPM oraz WK OHP. Wskazał ponadto, że realizacja założonych planów wymaga często podejmowania dodatkowych działań pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. refundacji, polegających na monitorowaniu i poganianiu pracodawców do składania wniosków o płatność. Dodał również, że w latach 2014-2016 wszystkie wnioski o płatność złożone przez pracodawców zostały zrealizowane w terminach określonych w umowach o refundację.

(dowód: akta kontroli str. 133-135,152-155)

2.6.1. W latach 2014-2016, na poziomie WK OHP oraz w jednostkach podległych analizowano ile osób rozpoczęło naukę zawodu oraz ile ją ukończyło. Analizie tej poddawano liczbę uczestników, którzy rozpoczęli naukę w OHP, w podziale na formy kształcenia ogólnego oraz przygotowania zawodowego, sporządzając w tym celu m.in.

sprawozdania zbiorcze nr 09³² i nr 11³³. Dane w nich zawarte były podstawą analiz prowadzonych w zakresie badania losów absolwentów, efektywności kształcenia, monitorowania potencjału organizacyjnego jednostek w odniesieniu do zaplanowanych mierników. Sprawozdania na poziomie wojewódzkim sporządzane były na podstawie sprawozdań opracowanych w jednostkach podległych, które były analizowane podczas narad kadry kierowniczej jednostek opiekuńczo-wychowawczych oraz przedstawiane WK OHP.

(dowód: akta kontroli str. 43, 47)

Badania losów absolwentów realizowane były w oparciu o Standardy działań opiekuńczo-wychowawczych w OHP oraz Zarządzenie Wojewódzkiego Komendanta OHP z dnia 26 stycznia 2016 r. Na podstawie raportów z analizy losów absolwentów przesyłanych z jednostek podległych, WK OHP analizowała sytuację na rynku pracy oraz sytuację edukacyjną absolwentów pół roku po ukończeniu przez nich nauki w OHP (I pomiar), rok po ukończeniu nauki (II pomiar) oraz 2 lata po ukończeniu nauki w OHP (III pomiar). Wyniki analiz przekazywane były do Komendy Głównej OHP.

W WK OHP oraz jednostkach podległych analizowano również zagadnienia związane z rezygnacją z nauki w OHP. Dane w tym zakresie przekazywane były do WK OHP za okresy kwartalnie. Na podstawie otrzymanych danych sporządzano sprawozdanie zbiorcze na poziomie wojewódzkim. Zagadnienia związane z wykuszalnością uczestników OHP były poruszane na naradach kadry kierowniczej, a kierownicy jednostek podległych obligowani byli do podejmowania działań wychowawczych, motywujących podopiecznych do kontynuacji kształcenia. Ponadto, pismem z dnia 4 kwietnia 2016 r. kierownikom jednostek podległych zalecono przekazywanie do WK OHP informacji o zagrożeniu przerwania kształcenia przez uczestnika OHP. Zalecono również dołączanie (do kwartalnych informacji o fluktuacji - druk 21) informacji opisowej (w odniesieniu do każdego uczestnika który zrezygnował z nauki w OHP) dotyczącej przyczyn rezygnacji i działań kadry opiekuńczo-wychowawczej zapobiegających przerwaniu kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 43, 47-48)

W badanym okresie w WK OHP identyfikowano problemy dotyczące pracowników młodocianych po skierowaniu ich do pracy. Odbywało się to m.in. poprzez podejmowanie kontroli warunków wykonywania pracy przez młodocianych. Kierownicy jednostek podległych WK OHP sprawowali również nadzór nad jakością kształcenia zawodowego oraz nad postępami w nauce uczestników OHP. Na początku roku szkolnego w każdej jednostce opiekuńczo-wychowawczej następował podział na grupy wychowawcze i każdemu wychowankowi OHP przydzielano wychowawcę. Sprawowali oni bezpośredni nadzór i opiekę nad wychowankami, m.in. poprzez monitorowanie ich wyników w nauce oraz frekwencji w szkole, a także przebiegu praktycznej nauki zawodu u pracodawców. Utrzymywano również stały kontakt ze szkołami i pracodawcami zatrudniającymi młodocianych. Wszelkie problemy pomiędzy młodocianym uczestnikiem OHP, a pracodawcami starano się wyjaśniać na bieżąco, a wychowawcy wspierali procesy adaptacji młodocianych pracowników w zakładach pracy poprzez realizację działań opiekuńczo-wychowawczych, motywujących do wywiązywania się z zawartej umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 43, 46)

³² Sprawozdania zbiorcze nr 09 Hufce Pracy, Środowiskowe Hufce Pracy, Ośrodki Szkolenia i Wychowania, Centra Kształcenia i Wychowania i ich uczestnicy w minionym roku szkolnym z wyszczególnieniem absolwentów OHP

³³ Sprawozdania zbiorcze nr 11 Hufce Pracy, Środowiskowe Hufce Pracy, Ośrodki Szkolenia i Wychowania, Centra Kształcenia i Wychowania i ich uczestnicy, sporządzane za każdy rok szkolny.

2.6.2. W okresie objętym kontrolą na refundację kosztów wynagrodzenia i składek ZUS młodocianych pracowników wydatkowano łącznie 32.150 tys. zł (100% środków planowanych), w tym 10.400 tys. zł w 2014 r., 10.250 tys. zł w 2015 r. i 11.500 tys. zł w 2016 r.

W ww. okresie, WK OHP obsługiwała łącznie 10.420 umów (w tym 3.297 zawartych w latach 2014-2016) o refundację, którymi objętych było łącznie 21.608 młodocianych pracowników, w tym 2.692 będących uczestnikami OHP.

Na podstawie badania 15 losowo wybranych umów o refundację (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) ustalono, że wszystkie zbadane umowy były zgodne z wzorem umowy o refundację, zawartym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom³⁴. W umowach zawarto m.in. zapisy, że WK OHP zastrzega sobie prawo do sprawdzenia dokumentacji pracodawcy w sprawach związanych z realizacją umowy (§3 pkt. 1) oraz że w przypadku nieprzestrzegania przez pracodawcę warunków umowy WK OHP może ją wypowiedzieć i zobowiązać pracodawcę do zwrotu całości lub części refundowanych kwot.

Według Wojewódzkiego Komendanta OHP, dostęp do informacji pozwalających na ustalenie czy pracodawca przestrzega zobowiązań określonych w umowie z młodocianym pracownikiem, w tym w szczególności dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, nauki zawodu zgodnie z programem oraz stosowania przepisów o ochronie pracy i zdrowia młodocianych zawartych m.in. w rozporządzeniu w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac³⁵, uzyskiwano m.in. poprzez:

- analizę dokumentów składanych wraz z wnioskiem o refundację³⁶,
- zawieranie w umowach z pracodawcami zastrzeżenia o możliwości sprawdzenia przez WK OHP dokumentacji pracodawcy w sprawach związanych z realizacją umowy.

(dowód: akta kontroli str. 43, 50-52, 136-137, 149-150)

W badanym okresie, w zakresie refundacji przeprowadzono łącznie 15 kontroli, tj.:

- cztery wewnętrzne, w tym jedną kontrolę kompleksową w Biurze WK OHP w 2015 r. oraz 3 problemowe w 2016 r. (CEiPM w Olsztynie - dwie kontrole i CEiPM w Elblągu – jedna kontrola). W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.
- 11 kontroli zewnętrznych, którymi objęto 48 pracodawców pobierających refundację, w tym:
 - sześć kontroli w 2014 r., którymi objęto 24 pracodawców, co stanowiło 0,9% obsługiwanych umów oraz 1,7% przedsiębiorców, z którymi zawarto te umowy,
 - dwie kontrole w 2015 r., którymi objęto 15 pracodawców – 0,5% obsługiwanych umów i 1% pracodawców,
 - trzy kontrole w 2016 r., którymi objęto 9 pracodawców – 0,2% obsługiwanych umów i 0,6% pracodawców.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (Dz.U. z 2014 r. poz. 865).

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac (Dz. U. z 2016 r. poz. 1509).

³⁶ Tj. kopii umowy o przygotowanie zawodowe zawartej z młodocianym na czas nieokreślony, dokumenty potwierdzające, że osoba prowadząca przygotowanie zawodowe ma odpowiednie kwalifikacje, listy płac młodocianych dla których stara się o refundację, dowody opłaconych składek ubezpieczeniowych od tych wynagrodzeń oraz dowody wypłacenia wynagrodzeń młodocianym.

W żadnej z przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono niewywiązywania się pracodawców z zobowiązań umownych. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości (w sześciu przypadkach w 2014 r. i w jednym przypadku w 2016 r.) dotyczące niewłaściwego prowadzenia ewidencji czasu pracy. We wszystkich przypadkach pouczono pracodawców o obowiązku jej prowadzenia zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Według Zastępcy Wojewódzkiego Komendanta OHP, liczba przeprowadzonych kontroli na miejscu u pracodawców w zakresie refundacji była adekwatna do poziomu ryzyka związanego z nieprzestrzeganiem przez nich warunków zawartych umów. Dodał również, że kontrola dokumentów przeprowadzana była na każdym etapie realizacji zadania – od momentu wpływu wniosku o zawarcie umowy o refundację po wypłatę. Wskazał ponadto, że przyczyną niewielkiej liczby przeprowadzonych kontroli w stosunku do obsługiwanych umów, jest powierzenie wykonywania kontroli jednemu pracownikowi WK OHP, który oprócz przeprowadzania kontroli w przedmiotowym zakresie, wykonywał również inne, powierzone mu zadania.

(dowód: akta kontroli str. 93, 97-98, 138, 198-233)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewielką liczbę przeprowadzonych kontroli w zakresie refundacji. Przeprowadzenie zaledwie 15 kontroli (w tym 11 kontroli u pracodawców) uniemożliwia w praktyce WK OHP właściwą ocenę realizowanego zadania. Należy również zwrócić uwagę, że Komendant Główny OHP, dokonując oceny działalności WK OHP za 2016 r., w ramach której oceniano poszczególne obszary działalności i przypisywano im odpowiednią wartość punktową oraz miejsce w rankingu 16 komend wojewódzkich, działalność kontrolną WK OHP umieścił dopiero na 15 miejscu wśród komend wojewódzkich. W zaistniałej sytuacji wskazanym byłoby podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zwiększenie liczby przeprowadzanych kontroli w zakresie refundacji.

Opis stanu
faktycznego

Efektywność realizacji refundacji badano poprzez rejestrowanie informacji o liczbie młodocianych pracowników, którzy w ostatnich trzech latach przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe oraz o liczbie młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie trzech lat przed złożeniem wniosku i kontynuowali zatrudnienie przez okres co najmniej 6 miesięcy lub byli nadal zatrudnieni³⁷ (ustalano to na podstawie oświadczeń pracodawców składających wnioski o zawarcie kolejnych umów o refundację). Ponadto, zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego OHP³⁸, sporządzano kwartalne analizy z realizacji refundacji i terminowo przekazywano je do Komendy Głównej OHP.

(dowód: akta kontroli str. 43, 52, 151, 235-237)

WK OHP oraz CEiPM nie dysponowały zweryfikowanymi danymi dotyczącymi faktycznego zatrudniania przez pracodawców młodocianych pracowników przez okres co najmniej 6 miesięcy od zakończenia przez nich przygotowania zawodowego – w tym zakresie nie kontrolowano przedsiębiorców oraz nie prowadzono stosownych analiz. Posiadane dane w tym zakresie pochodziły jedynie z oświadczeń pracodawców składanych we wnioskach o zawarcie kolejnej umowy o refundację i nie były weryfikowane.

Według Wojewódzkiego Komendanta OHP, zawierając umowę o refundację z pracodawcą, WK OHP nie jest w stanie jednoznacznie określić czy wnioskodawca wywiązał się w pełni z deklaracji dalszego zatrudnienia młodocianych, złożonej przy

³⁷ Pracodawcy składający kolejne wnioski o zawarcie umów o refundację deklarowali, że zatrudniają po zakończeniu przygotowania zawodowego 443 młodocianych w 2014 r., 427 w 2015 r. i 395 w 2016 r.

³⁸ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 12/BRP-ZR z dnia 25 lipca 2014 r. w sprawie realizacji zasad refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników.

poprzedniej umowie. Do wniosku o zawarcie kolejnej umowy załączane jest oświadczenie pracodawcy o liczbie zatrudnionych młodocianych, lecz jest to tylko deklaracja składana w tym przedmiocie. Podał również, że w obowiązującym stanie prawnym WK OHP nie ma możliwości weryfikowania oświadczeń pracodawców oraz że nie określono konsekwencji dla pracodawców, którzy nie wywiążą się z deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników. Nie przewidziano również możliwości dyskwalifikacji takich pracodawców przy podpisywaniu kolejnej umowy o refundację. Wskazał ponadto, że obowiązujące przepisy w zakresie refundacji nie obligują do przeprowadzania takich analiz i że jest to niemożliwe ze względu na ograniczone zasoby kadrowe, jakimi dysponuje WK OHP przy realizacji tego zadania. Dodał również, że z wiedzy posiadanej przez WK OHP wynika, że pracodawcy uzależniają dalsze zatrudnianie uczestników OHP od ich podejścia do obowiązków związanych z wykonywaniem pracy oraz od ich zainteresowania podjęciem pracy. Zdarza się bowiem, że sami uczestnicy OHP nie wykazują zainteresowania dalszym zatrudnieniem u tych pracodawców ze względu na kontynuowanie nauki na wyższych poziomach, podjęcie pracy u innych pracodawców lub emigrację zarobkową. Wojewódzki Komendant wskazał również, że bardzo istotnym jest fakt, iż do WK OHP nie wpływały żadne skargi i sygnały od młodocianych pracowników lub ich rodziców (opiekunów pranych) w przedmiocie niewywiązywania się pracodawców ze złożonych deklaracji dalszego ich zatrudniania po zakończeniu przygotowania zawodowego.

W odpowiedzi na pytanie dlaczego WK OHP nie przeprowadzała kontroli pracodawców w zakresie faktycznego wywiązywania się przez nich z obowiązku zatrudniania młodocianych przez okres co najmniej 6 miesięcy od zakończenia przez nich przygotowania zawodowego, Wojewódzki Komendant OHP wyjaśnił, że WK OHP nie ma formalnego umocowania do ingerowania w stosunek pracy powstający pomiędzy pracodawcą a młodocianym pracownikiem po zakończeniu przez niego przygotowania zawodowego. Wyjaśnił, że po zakończeniu przygotowania zawodowego powinna być zawarta umowa o pracę, do kontrolowania której powołane są inne organy. Wskazał ponadto, że niewywiązywanie się pracodawcy ze złożonego oświadczenia w przedmiocie zatrudniania przyuczonego do zawodu młodocianego po zakończeniu przyuczenia zawodowego nie rodziłoby żadnych skutków prawnych i nie mogłoby zapobiec ponownemu złożeniu wniosku o refundację i jej otrzymaniu, gdyż ustawodawca nie zagwarantował skutków prawnych negatywnego działania pracodawcy. W takiej sytuacji przeprowadzona kontrola służyłaby zatem celom statystycznym i nie oddziaływałaby na podmiot kontrolowany.

(dowód: akta kontroli str. 43, 48-50, 139-140, 152-159, 235-237)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

WK OHP nie korzystała z możliwości przeprowadzania kontroli w zakresie wywiązywania się pracodawców z obowiązku zatrudniania młodocianych pracowników po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego. Uprawnienie do przeprowadzania takich kontroli wynikało wprost z treści umów podpisywanych z pracodawcami. Stanowisko takie reprezentuje również Komendant Główny OHP, który w piśmie z dnia 22 lutego 2017 r.³⁹ wskazał, że wszystkie wojewódzkie komendy OHP w zawieranych umowach zamieszczają zapisy umożliwiające przeprowadzanie kontroli zawartych umów o refundację. Wskazał ponadto zakres możliwych kontroli, do którego zaliczył kontrolę w zakresie zatrudniania absolwentów po zakończeniu praktycznej nauki zawodu, zgodnie z oświadczeniem dołączanym do umowy o refundację. Brak zweryfikowanych danych dotyczących faktycznego zatrudniania przez pracodawców pracowników młodocianych po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego uniemożliwiał WK OHP ocenę realizacji umów przez pracodawców. Uniemożliwiał również w pełnym zakresie weryfikowanie i opiniowanie

³⁹ Pismo Komendanta Głównego OHP z dnia 22 lutego 2017 r. (znak: KG.ZA.050.2.2017.TN.458) adresowane do wszystkich wojewódzkich komendantów OHP.

wniosków o zawarcie kolejnej umowy o refundację, dokonywane przez CEiPM, które oceniały wnioski pracodawców i wydawały opinie w tym przedmiocie. Należy również zaznaczyć, że brak pełnej wiedzy o realizacji przez pracodawców umów o refundację, uniemożliwiał w praktyce żądanie zwrotu całości lub części refundowanych kwot od pracodawców nieprzestrzegających warunków podpisanych umów. Zdaniem NIK, wskazanym byłoby przeprowadzanie kontroli pracodawców, z którymi zawarto umowy o refundację, w zakresie faktycznego wywiązywania się przez nich z obowiązku zatrudniania młodocianych pracowników przez okres co najmniej 6 miesięcy od zakończenia przez nich przygotowania zawodowego.

Opis stanu
faktycznego

2.6.3. W Biurze WK OHP zatrudnionych było dwóch pracowników na samodzielnych stanowiskach ds. refundacji (w wymiarze 1,5 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 141-144)

Ustalone
nieprawidłowości

Analiza zakresów obowiązków ww. pracowników wykazała, że były one częściowo niezgodne z zadaniami określonymi dla tego typu stanowisk w Standardach funkcjonowania WK OHP. Nie ujęto w nich bowiem pięciu z 11 zadań przewidzianych w tych standardach, w tym m. in.:

- planowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu refundacji,
- przygotowywania instrukcji dotyczących zasad przygotowania, realizacji i dokumentowania refundacji⁴⁰,
- opracowywania, sporządzania i analiz sprawozdań w zakresie realizowanych zadań, w tym w zakresie pomocy publicznej,
- przygotowywania i wydawania pracodawcom zaświadczeń o udzielaniu pomocy de minimis⁴¹.

Ponadto, w zakresach obowiązków nie ujęto zadania związanego z prowadzeniem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie refundacji (w tym kontroli centrów edukacji i pracy młodzieży) oraz prowadzenia dokumentacji w tym zakresie – kontrole w tym zakresie przeprowadzał pracownik WK OHP zatrudniony na stanowisku ds. kontroli i skarg.

(dowód: akta kontroli str. 141-146)

Zastępca Wojewódzkiego Komendanta OHP wyjaśnił, że pracownicy zatrudnieni na stanowiskach ds. refundacji realizowali zadania według obowiązujących przepisów, w tym m.in. Standardów funkcjonowania WK OHP. Wskazał, że zakresy tych pracowników mają wprawdzie charakter „szerszy” niż określono to w Standardach funkcjonowania, lecz wykonują zadania w nich określone. Wyjaśnił ponadto, że wykonują oni także inne powierzone im czynności w ramach „wykonywania innych zadań wynikających z działalności W-M WK OHP powierzonych przez przełożonego”.

W odniesieniu do kwestii nieokreślenia w zakresach obowiązków pracowników ds. refundacji przeprowadzania kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie refundacji oraz powierzenia tego zadania pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. kontroli i skarg, Zastępca Wojewódzkiego Komendanta OHP wyjaśnił, że organizacja kontroli w przedmiotowym zakresie jest konsekwencją rozwiązań organizacyjnych wprowadzonych przed wejściem w życie Standardów funkcjonowania WK OHP. Wskazał też na znaczną liczbę obsługiwanych umów w poszczególnych latach oraz na niewielkie zasoby kadrowe do obsługi tego

⁴⁰ Do 2014 r. zadanie to realizowali pracownicy zatrudnieni na stanowiskach ds. refundacji w porozumieniu z radcą prawnym, a od 2015 r. realizował to Z-ca Wojewódzkiego Komendanta OHP.

⁴¹ Wyżej wymienione zadania były wykonywane przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. refundacji w ramach „wykonywania innych zadań powierzonych przez przełożonego”.

zadania. Wyjaśnił ponadto, że pracownicy ds. refundacji na bieżąco prowadzą kontrolę dokumentów związanych z refundacją, co również jest formą kontroli realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 93, 96-97)

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do WK OHP nie zgłoszono skarg związanych z realizacją umów dotyczących refundacji, odnotowano natomiast wpływ 15 następujących wniosków od pracodawców (wszystkie zostały załatwione w terminach od 2 do 14 dni od daty wpływu do WK OHP):

- 2015 r. – jeden wniosek o ponowne rozpatrzenie wniosku o płatność, który nie został pozytywnie rozpatrzony ze względu na braki formalne – po ich uzupełnieniu refundacja została wypłacona,
- 2016 r. – jeden wniosek o przywrócenie terminu do zawarcia umowy o refundację – rozpatrzony negatywnie ze względu na uchybienie terminu do złożenia wniosku określonego w §3 ust. 6 i 7 rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom⁴²,
- 2016 r. – 13 wniosków rozpatrzonych negatywnie, związanych z terminem złożenia wniosków o wypłatę refundacji po dniu 31 lipca 2016 r.⁴³

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

2.6.4. W latach 2014-2016 realizacja zadań związanych z refundacją kosztów wynagrodzeń i składek ZUS młodocianych pracowników w WK OHP objęta była kontrolą zarządczą. Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej⁴⁴, identyfikowano czynniki ryzyka i przeprowadzano analizy ryzyka (poziom ryzyka identyfikowano jako „niewielki”), sporządzano plany działania na dany rok oraz sprawozdania z ich realizacji, a także badano wysokość osiągniętych mierników, określających stopień realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 43, 52-53, 160-175)

2.7.1. Realizacja planów rekrutacyjnych w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco:

- rok szkolny 2014/2015 – plan zrealizowano w 109% (zrekrutowano łącznie 464 uczestników wobec 422 planowanych); w przypadku uczestników stacjonarnych plan zrealizowano w 101 % (106 zrekrutowanych wobec 105 planowanych), natomiast w przypadku uczestników niestacjonarnych w 113% (358 uczestników wobec 317 planowanych),
- rok szkolny 2015/2016 – plan zrealizowano w 111% (zrekrutowano łącznie 547 uczestników wobec 490 planowanych); w przypadku uczestników stacjonarnych plan zrealizowano w 107 % (135 zrekrutowanych wobec 126 planowanych), natomiast w przypadku uczestników niestacjonarnych w 113% (412 uczestników wobec 364 planowanych).
- rok szkolny 2016/2017 – plan zrealizowano w 109% (zrekrutowano łącznie 553 uczestników wobec 507 planowanych); w przypadku uczestników stacjonarnych i niestacjonarnych plan zrealizowano w 109 % (odpowiednio 121 zrekrutowanych wobec 111 planowanych i 432 wobec 396 planowanych).

(dowód: akta kontroli str. 176)

⁴² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania za środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (Dz. U. z 2014 r. poz. 865).

⁴³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania za środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom (Dz. U. Nr 77, poz. 518 ze zm.), wnioski o wypłatę refundacji w przypadku umów zawartych do dnia 20 grudnia 2013 r., mogły być realizowane tylko do dnia 31 lipca 2016 r.

⁴⁴ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP z dnia 31 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Komendzie Głównej OHP oraz jednostkach organizacyjnych OHP.

2.7.2. W badanym okresie, w ramach nadzoru w zakresie prawidłowości prowadzenia rekrutacji przez podległe jednostki opiekuńczo-wychowawcze oraz dostosowania procesu rekrutacji do potrzeb rynku pracy, Wojewódzki Komendant OHP powoływał Wojewódzką Komisję Rekrutacyjną oraz określał zasady i wytyczne dotyczące rekrutacji na dany rok szkolny⁴⁵. Ponadto, w ramach ww. nadzoru:

- Na etapie przygotowania procesu rekrutacji, m.in. prowadzono akcje promocyjno-informacyjne dotyczące rekrutacji, weryfikowano przygotowane przez hufce plany w zakresie rekrutacji na dany rok szkolny (plany „R”) oraz sporządzano wojewódzki plan rekrutacji, zatwierdzano składy komisji rekrutacyjnych powołanych przez kierowników hufców pracy, a także wydawano zalecenia dotyczące rekrutacji w danym roku szkolnym.
- Na etapie trwającego procesu rekrutacji, m.in. monitorowano przebiegu rekrutacji w podległych jednostkach co 2 tygodnie, współpracowano z innymi instytucjami (np. z kuratorium oświaty, kuratorami sądowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, etc.), wydawano zalecenia dotyczące realizacji planu „R”, a także reagowano na sygnały dotyczące realizacji planu „R” zgłaszane przez komendantów hufców pracy.
- Na etapie końcowym procesu rekrutacji, m.in. na podstawie sprawozdań i informacji z hufców pracy, sporządzano analizy i sprawozdania na poziomie wojewódzkim z akcji rekrutacyjnej w danym roku szkolnym.

(dowód: akta kontroli str. 177)

W wyniku analizy składów komisji rekrutacyjnych powołanych w pięciu hufcach pracy podległych WK OHP ustalono, że:

- zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego OHP w skład wszystkich komisji rekrutacyjnych w latach szkolnych 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017 wchodziły doradcy zawodowi, do zadań których należało badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży.
- wszystkie składy komisji rekrutacyjnych zostały zatwierdzone przez WK OHP.
- w roku szkolnym 2014/2015 składy komisji we wszystkich hufcach były zgodne z wytycznymi określonymi przez Komendanta Głównego OHP⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 178-179)

Ustalone
nieprawidłowości

W latach szkolnych 2015/2016 (hufiec w Pieszku) i 2016/2017 (hufiec w Olsztynie) w skład komisji rekrutacyjnych wchodziły jedynie pracownicy OHP, podczas gdy zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego OHP⁴⁷ do ich składów należało również powołać inne osoby, w tym np. przedstawicieli samorządu terytorialnego⁴⁸.

Zastępca Wojewódzkiego Komendanta OHP wyjaśnił, że brak w składach ww. komisji rekrutacyjnych osób spoza pracowników OHP spowodowany był brakiem

⁴⁵ Zarządzenia Wojewódzkiego Komendanta Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendy OHP w Olsztynie: nr 5 z dnia 20 maja 2014 r., nr 14 z dnia 25 maja 2015 r. i nr 15 z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP, odpowiednio na rok szkolny 2014/2015, 2015/2016 oraz 2015/2016.

⁴⁶ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 11/BEO z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2014/2015.

⁴⁷ Zarządzenia Komendanta Głównego OHP nr 17/BEO z dnia 7 maja 2015 r. oraz nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP, odpowiednio na rok szkolny 2015/2016 i 2016/2017.

⁴⁸ Zgodnie z pkt IV.2 Wytycznych w sprawie rekrutacji (...), stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia Komendanta Głównego OHP nr 17/BEO z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2015/2016, w skład Komisji Rekrutacyjnej należało włączyć pedagogicznych pracowników jednostki (kierownik internatu, wychowawca, pedagog/psycholog) a także przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego i inne osoby zaproszone do udziału przez kierownika jednostki. Ponadto, zgodnie z pkt V.3 Wytycznych w sprawie rekrutacji (...), stanowiących załącznik nr 2 do zarządzenia Komendanta Głównego OHP nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2016/2017, w skład Komisji Rekrutacyjnej wchodziły pracownicy jednostki OHP (kierownik jednostki, kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog i pracownik jednostki rynku pracy) oraz inne osoby zaproszone przez kierownika jednostki do udziału w pracach komisji, w tym np. przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego.

zainteresowania „określonych osób w danym momencie” bezpośrednim udziałem w pracach komisji. Wyjaśnił również, że pomimo niepowołania innych osób w skład komisji rekrutacyjnych, to w rzeczywistym procesie rekrutacji, poza kadrą OHP, zaangażowani byli przedstawiciele instytucji współpracujących z OHP, w tym jednostek samorządu terytorialnego, sądów i pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 93, 98-103, 178-179)

Opis stanu
faktycznego

2.8. W ramach nadzoru nad działaniami opiekuńczo-wychowawczymi podejmowanymi wobec uczestników OHP m.in. monitorowano losy wychowanków. W tym zakresie, w latach 2014-2016 obowiązywały dwa zarządzenia WK OHP (z dnia 13 września 2012 r. i z dnia 26 stycznia 2016 r.), które określały m.in. zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych WK OHP, terminy przekazywania zebranych informacji oraz wzory stosowanej dokumentacji (m.in. ankiet kierowanych do absolwentów OHP, formularzy kontaktowych i księgi absolwentów).

Na podstawie trzech wybranych hufców pracy (w Elku, Giżycku i w Ostródzie) ustalono, że raporty z analizy losów absolwentów sporządzone zostały zgodnie z ww. zarządzeniami WK OHP oraz w oparciu o dane zamieszczone w księgach absolwentów. Ustalono ponadto, że w odniesieniu do:

- Absolwentów roku szkolnego 2014/2015:
 - w ramach I pomiaru (pół roku od ukończenia nauki i pobytu w OHP) nawiązano kontakt ze 133 spośród 137 absolwentów⁴⁹ (97%) i ustalono, że 65 (47%) z nich kontynuowało naukę, 48 (35%) pracowało (w tym 26, tj. 54% pracujących w wyuczonym w OHP zawodzie), a 35 (26%) nie pracowało oraz nie kontynuowało nauki,
 - w ramach II pomiaru (rok od ukończenia nauki i pobytu w OHP) nawiązano kontakt ze 128 (93%) absolwentami, spośród których 54 (39%) kontynuowało naukę, 60 (44%) pracowało (w tym 32, tj. 53% pracujących, w wyuczonym w OHP zawodzie), a 28 (20%) nie posiadało zatrudnienia i nie kontynuowało nauki.
 - III pomiar (dwa lata od ukończenia nauki i pobytu w OHP) przeprowadzony zostanie w lipcu 2017 r.
- Absolwentów roku szkolnego 2015/2016:
 - w ramach I pomiaru nawiązano kontakt ze 160 spośród 166 absolwentów⁵⁰ (96%) i ustalono, że 63 z nich (43%) kontynuowało naukę, 68 (41%) pracowało (w tym 42, tj. 62% pracujących, w wyuczonym w OHP zawodzie), a 28 (17%) nie pracowało i nie kontynuowało nauki,
 - II pomiar przeprowadzony zostanie w lipcu 2017 r., a III w lipcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 180-188)

2.9.1. W badanym okresie w WK OHP miały miejsce dwie kontrole Komendy Głównej OHP (obie w 2015 r.), tj. kontrole: realizacji projektu „Równi na rynku pracy – YEI”⁵¹ realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 oraz wybranych zamówień publicznych w ramach projektu „Gwarancje dla młodzieży” – w wyniku ich przeprowadzenia nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁹ W ramach I pomiaru Hufiec Pracy w Elku nawiązał kontakt z 47 spośród 48 absolwentów (98%), Hufiec Pracy w Giżycku nawiązał kontakt ze wszystkimi 28 absolwentami, a Hufiec Pracy w Ostródzie nawiązał kontakt z 58 spośród 61 absolwentów (95%). Dane te dla II pomiaru przedstawiały się odpowiednio: 46 (96%), 100% i 54 (89%).

⁵⁰ W ramach I pomiaru Hufiec Pracy w Elku nawiązał kontakt z 53 spośród 54 absolwentów (98%), Hufiec Pracy w Giżycku nawiązał kontakt z 42 spośród 45 absolwentów (93%), a Hufiec Pracy w Ostródzie z 65 spośród 67 absolwentów (97%).

⁵¹ Gospodarowanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach w ramach projektu „Równi na rynku pracy – YEI” było przedmiotem przeprowadzonego w październiku 2016 r. audytu Urzędu Kontroli Skarbowej w Olsztynie – w wyniku przeprowadzonego audytu nie stwierdzono nieprawidłowości.

W latach 2014-2016 WK OHP nie była kontrolowana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 189-190)

2.9.2. Nadzór WK OHP nad podległymi jednostkami sprawowany był w szczególności poprzez kontrole ich funkcjonowania oraz przeprowadzanie analiz planów i sprawozdań składanych przez jednostki podległe. Ponadto, w poszczególnych zakresach działalności WK OHP, nadzór nad podległymi jednostkami wyglądał następująco:

- Kształcenie i wychowanie – m.in. przeprowadzano wizytacje w podległych jednostkach, monitorowano frekwencję, fluktuację, zdawalność egzaminów zawodowych oraz wyniki egzaminów gimnazjalnych uczestników OHP. Weryfikowano i analizowano dane sprawozdawcze przekazywane z podległych jednostek oraz wydawano zalecenia w sytuacjach wskazujących na spadek efektywności prowadzonych działań. Na naradach kadry kierowniczej dokonywano analiz mierników w podziale na poszczególne jednostki oraz konsultowano możliwości poprawy efektywności. Weryfikowano i zatwierdzano roczne plany pracy dydaktyczno-opiekuńczo-wychowawczej pod kątem ich zgodności z wytycznymi Komendanta Głównego OHP. Weryfikowano i zatwierdzano również autorskie programy profilaktyczno-edukacyjne realizowane w jednostkach podległych oraz analizowano efekty zawarte w sprawozdaniach z ich realizacji. Wydawano też zarządzenia określające zasady i kierunki postępowania⁵². WK OHP dokonywała również oceny efektywności działalności opiekuńczo-wychowawczej w poszczególnych jednostkach na indywidualnych spotkaniach Wojewódzkiego Komendanta OHP z kierownikami tych jednostek oraz na naradach kadry kierowniczej jednostek opiekuńczo-wychowawczych.
- Projekty europejskie i współpraca międzynarodowa - m.in. dokonywano oceny postępu realizacji zadań projektowych i prowadzono bieżący monitoring postępów wdrażania i realizacji projektów w jednostkach podległych. Wydawano również zarządzenia określające podział i zakres zadań do realizacji⁵³.
- Promocja i informacja – m.in. weryfikowano sprawozdania miesięczne otrzymywane z podległych jednostek oraz analizowano i redagowano spływające z jednostek podległych materiały do publikacji na stronie internetowej WK OHP.
- Rynek pracy – m.in. oceniano postęp realizacji zadań, poprzez weryfikację i analizę planów i sprawozdań otrzymywanych z podległych jednostek, a także wydawano zalecenia w sytuacjach wskazujących na spadek efektywności działań. Weryfikowano również kwartalne analizy działalności jednostek podległych przygotowanych przez CEiPM oraz weryfikowano i zatwierdzano do realizacji autorskie programy z zakresu rynku pracy.
- Działalność organizacyjna, planistyczna i statystyczna – m.in. analizowano i oceniano wykonanie planów przez podległe jednostki. Uczestniczono w naradach rynku pracy, ustalano przyczyny niewykonania planów i formułowano zalecenia. Weryfikowano również dane statystyczne zawarte w sprawozdaniach oraz sprawdzano spójności otrzymywanych danych.

(dowód: akta kontroli str. 43,53-55)

⁵² M.in. zarządzenie nr 2 z dnia 26 stycznia 2016r. w sprawie monitorowania losów absolwentów w Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie OHP, zarządzenie nr 11 z dnia 20 kwietnia 2016 w sprawie wprowadzenia procedur postępowania w razie wypadku w jednostce opiekuńczo-wychowawczej podległej Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie OHP, zarządzenie nr 17 z dnia 17 czerwca 2016 w sprawie wprowadzenia do realizacji Standardów zapewnienia bezpieczeństwa młodzieży oraz zarządzenia dotyczące rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych na dany rok szkolny: zarządzenie nr 5 z dnia 20 maja 2014, nr 14 z dnia 25 maja 2015, nr 15 z dnia 25 maja 2016.

⁵³ M.in. zarządzenie nr 10 z dnia 13 kwietnia 2016r. oraz nr 12 z dnia 13 maja 2016r. w związku z wdrożeniem w Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie projektu „Obudź swój potencjał - YEI” - Operacji wspieranej w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, realizowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy w ramach „Gwarancji dla młodzieży” w Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie; zarządzenie nr 1 z dnia 19 stycznia 2016r. wydane w związku realizacją projektu zagranicznych staży zawodowych „Inwestycja w przyszłość 2” w ramach programu ERASMUS+.

2.9.3. W badanym okresie WK OHP przeprowadziła łącznie 52 kontrole, w tym:

- 41 kontroli w jednostkach podległych WK OHP (objęto nimi wszystkie jednostki podległe):
 - 12 kontroli w 2014 r.: trzy kompleksowe, sześć problemowych i trzy doraźne,
 - 10 kontroli w 2015 r.: cztery kompleksowe, pięć problemowych i jedna doraźna,
 - 19 kontroli w 2016 r.: cztery kompleksowe, 11 problemowych i cztery doraźne.
- 11 kontroli, którymi objęto 48 pracodawców pobierających refundację.

(dowód: akta kontroli str. 138, 191-197)

W 48 spośród 52 (92,3%) przeprowadzonych kontroli sformułowano wnioski lub zalecenia pokontrolne. W przypadku jednostek podległych dotyczyły one m.in. przestrzegania regulaminu pracy, nieużywania korektora do poprawiania błędów w prowadzonej dokumentacji, a także jej uzupełnienia i prowadzenia w sposób systematyczny. W przypadku pracodawców zalecenia dotyczyły prowadzenia ewidencji czasu pracy zgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 198-233)

Realizacja planów kontroli na poszczególne lata przedstawiała się następująco:

- 2014 r. – zaplanowano przeprowadzenie 18 kontroli, w tym trzech kompleksowych, sześciu problemowych, sześciu sprawdzających i trzech doraźnych – plan kontroli wykonany został w 100%.
- 2015 r. – zaplanowano przeprowadzenie 18 kontroli (14 problemowych i czterech kompleksowych), a przeprowadzono 12 kontroli, w tym cztery kontrole kompleksowe, sześć problemowych (42,9% zaplanowanych) oraz jedną sprawdzającą i jedną doraźną – wykonanie planu kontroli pod względem liczby zaplanowanych kontroli wynosiło 66,7%.
- 2016 r. – zaplanowano przeprowadzenie 18 kontroli (14 problemowych i czterech kompleksowych), przeprowadzono natomiast 19 kontroli, w tym cztery kompleksowe, 11 problemowych (78,6% zaplanowanych) i cztery doraźne – wykonanie planu kontroli pod względem liczby zaplanowanych kontroli wynosiło 105,6%.

W sprawie rozbieżności w realizacji planów kontroli na lata 2015-2016 Wojewódzki Komendant OHP podał, że wpływ na przedmiotowe rozbieżności miały m.in. przesunięcia zaplanowanych kontroli z powodu realizacji innych zadań (zleczanych m.in. przez Komendę Główną OHP), zaangażowanie jednostek, w których zaplanowano kontrole w realizację innych ważnych zadań (m.in. realizacja programów unijnych) oraz wykonywanie kontroli przez jednego pracownika WK OHP, który oprócz przeprowadzania kontroli realizuje inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 151, 156, 191-197)

2.9.4. W latach 2014-2016 do WK OHP wpłynęły dwie skargi, które nie dotyczyły jednak bezpośrednio przedmiotu niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 234)

Ocena częściowa

W badanym okresie corocznie ustalano plany pracy oraz kierunki działalności WK OHP, a z ich realizacji sporządzano stosowne sprawozdania. Analizowano ile osób rozpoczęło naukę zawodu oraz ile ją ukończyło, monitorowano dalsze losy absolwentów, a także badano efektywność kształcenia i monitorowano potencjał

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. z 2017 r., poz. 894).

organizacyjny jednostek podległych w odniesieniu do zaplanowanych mierników. Prowadzono również sprawy związane z refundacją kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników. Uwagę jednak zwrócić należy na niewielką liczbę przeprowadzonych kontroli w tym zakresie w stosunku do liczby obsługiwanych umów oraz brak zweryfikowanej wiedzy o wywiązywaniu się pracodawców z obowiązku zatrudniania młodocianych przez okres co najmniej 6 miesięcy od zakończenia przez nich przygotowania zawodowego. Ustalono również, że zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. refundacji były częściowo niezgodne z zadaniami określonymi dla tego typu stanowisk w Standardach funkcjonowania WK OHP oraz że kontrola zewnętrzna i wewnętrzna w zakresie refundacji zorganizowana była w sposób odmienny od sposobu określonego w ww. standardach. Plany rekrutacji na poszczególne lata okresu objętego kontrolą zostały w pełni zrealizowane, a WK OHP sprawowała nadzór nad przebiegiem procesu rekrutacji. Ustalono jednak, że nie wszystkie komisje rekrutacyjne w hufcach pracy powołane zostały w składzie zgodnym z wytycznymi Komendanta Głównego OHP w tym zakresie.

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 Kontroli⁵⁵, wnosi o:

1. Dostosowanie zakresów obowiązków pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. refundacji do zadań określonych dla tego typu stanowisk w Standardach funkcjonowania WK OHP, ustalonych przez Komendanta Głównego OHP.
2. Zapewnienie przeprowadzania kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie refundacji przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. refundacji, zgodnie z zasadami określonymi w Standardach funkcjonowania WK OHP.
3. Zwiększenie nadzoru nad komendantami podległych hufców pracy w zakresie powoływania przez nich komisji rekrutacyjnych, w składach zgodnych z wytycznymi Komendanta Głównego 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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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.

Olsztyn, dnia 1 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Piotr Stupienko
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

Andrzej Zyśk

.....
podpis