



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.012.01.2017
P/17/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/041 – Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Jerzy Wasilewski - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/96/2017 z dnia 24 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorska Wojewódzka Komenda OHP w Szczecinie ¹ , ul. Dworcowa 19, 70-206 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Namieciński, Wojewódzki Komendant Ochotniczych Hufców Pracy ² od 10.12.2015 r., który w okresie od 4.11.2015 r. do 9.12.2015 r. p.o. Komendanta ZWK. Poprzednio stanowisko to zajmował Artur Szałabawka w okresie od 15.05.2006 r. do 12.11.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Komenda w latach 2014-2016⁴ realizowała zadania w zakresie kształcenia, wychowania i zatrudnienia młodzieży w celu przeciwdziałania jej marginalizacji społecznej.

ZWK posiadała obsadę kadrową i środki finansowe umożliwiające realizację zadań. W skład Komendy wchodziło Biuro ZWK, 16 jednostek opiekuńczo-wychowawczych oraz jednostki rynku pracy.

W latach 2014-2016 było 1.468 absolwentów jednostek opiekuńczo-wychowawczych, z których 1.070 uzyskało świadectwo ukończenia gimnazjum, a 384 zaświadczenie o uzyskaniu kwalifikacji zawodowych. Jednakże wskaźniki działalności szkoleniowo-wychowawczej były poniżej średniej OHP w skali kraju w zakresie wskaźnika wykuszalności⁵, efektywności kształcenia w gimnazjum⁶ oraz frekwencji uczestników na zajęciach.

Oferta kształcenia ZWK była dostosowywana do możliwości zapewnienia kształcenia w szkołach oraz nauki zawodu u pracodawców, a w mniejszym stopniu do oczekiwań rynku pracy. Obejmowała ona kształcenie, przygotowanie zawodowe i naukę w 30 zawodach. Zdarzały się jednak przypadki kształcenia zrekrutowanych osób w zawodach nadwyżkowych. Komendant Główny OHP w wytycznych do zarządzeń w sprawie organizacji i naboru do kształcenia i wychowania⁷, określił, że

¹ Dalej: Komenda lub ZWK.

² Dalej: Komendant ZWK.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Badany okres obejmował lata 2014-2016 (oraz 2017 r. do czasu zakończenia kontroli w zakresie osiągniętych efektów), a także lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celu kontroli.

⁵ Stosunek liczby uczestników, którzy opuścili szeregi OHP w trakcie roku szkolnego z powodów innych niż zakończenie kształcenia, do liczby wszystkich uczestników objętych opieką OHP w danym roku szkolnym.

⁶ Liczona, jako iloraz sumy absolwentów i osób promowanych do następnej klasy do ogólnej liczby uczestników.

⁷ Zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy. W 2013 r. – Zarządzenie nr 14 BEO z dnia 8 maja 2013 r.; 2014 r. – Zarządzenie nr 11 BEO z dnia 16 maja

uczestnicy powinni być szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na rynku pracy.

Przed dokonaniem naboru do jednostek opiekuńczo-wychowawczych powoływane były komisje rekrutacyjne, jednakże nie wszystkie powołane w hufcach miały skład zgodny z Wytycznymi Komendanta Głównego. ZWK i podległe jednostki zrekrutowały 632 osoby w 2014 r., 679 w 2015 r. i 766 w 2016 r., plan rekrutacji w latach szkolnych 2015/16 i 2016/17 wykonały odpowiednio w 84,6% i 95,5%.

W latach 2014-2016 księgi absolwentów w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie z Wytycznymi Komendanta Głównego OHP.

ZWK realizowała w poszczególnych latach 2014-2016 od 2.293 do 2.955 umów z pracodawcami o refundację kosztów poniesionych na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych uczestników OHP. Weryfikacja wniosków pracodawców o zawarcie umowy o refundację sprowadzała się do weryfikacji spełnienia wymogów formalnych. W przypadku pozytywnej oceny wniosku nie wskazywano uzasadnienia. Nie sprawdzano też, czy pracodawca wywiązał się z deklaracji zawartych w poprzednich umowach o zatrudnieniu młodocianych po zakończeniu przygotowania zawodowego.

Nadzór nad przebiegiem realizacji umów o refundację sprowadzał się do formalnego sprawdzenia przedkładanych przez pracodawców dokumentów przy wnioskach o zawarcie umowy o refundację i wniosków o płatność. W badanym okresie przeprowadzono 8 kontroli u pracodawców, którzy realizowali 29 umów o refundację i zatrudniali 86 młodocianych pracowników w celu przyuczenia do zawodu⁸. Pracodawcy zatrudnili po zakończeniu przygotowania zawodowego tylko 2 młodocianych pracowników, a z 23 młodocianymi rozwiązyali umowy przed upływem 6 miesięcy od zakończenia szkolenia.

Nadzór ZWK nad podległymi jednostkami w zakresie realizacji zadań, prowadzonej dokumentacji i zgodności ich działań ze standardami i wytycznymi Komendanta Głównego OHP nie był w pełni skuteczny. W każdej z 92 kontroli przeprowadzonych w podległych jednostkach stwierdzano nieprawidłowości polegające m.in. na nieprowadzeniu wymaganej dokumentacji, nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji oraz rozbieżnościach danych zawartych w dokumentach źródłowych i sprawozdawczych.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2016 w strukturze organizacyjnej ZWK (jednostka kategorii B) funkcjonowały m.in.:

- Biuro ZWK,
- 12 Hufców Pracy⁹, w tym 10 dochodzących¹⁰, 1 stacjonarny¹¹ oraz 1 środowiskowy¹²,
- 4 Ośrodki Szkolenia i Wychowania¹³ w Barlinku, Mielenku, Stargardzie i w Rowach/Trzcińsku Zdrój¹⁴,

2014 r.; 2015 r. – Zarządzenie nr 17 BEO z dnia 7 maja 2015 r.; 2016 r. – Zarządzenie nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.
Zwane dalej: Wytycznymi Komendanta Głównego OHP w sprawie rekrutacji.

⁸ Dotyczące realizacji 29 umów.

⁹ Dalej: HP.

¹⁰ HP nr: 16-5 Szczecin, 16-6 Wałcz, 16-7 Szczecin, 16-8 Koszalin, 16-9 Szczecinek, 16-10 Police, 16-11 Dębno, 16-12 Trzebiatów, 16-13 Białogard, 16-14 Świnoujście.

¹¹ HP nr 16-15 w Kołobrzegu

¹² Dalej: ŚHP. Od 2015 r. funkcjonował ŚHP nr 16-4 Łobez, do 2014 r. funkcjonowały 3 ŚHP Dębno, Police i Trzebiatów.

¹³ Dalej: OSIW.

- 4 Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży¹⁵ w Nosowie, Świnoujściu, Koszalinie i Rowach/Trzcińsku Zdrój,
- 2 Centra Edukacji i Pracy Młodzieży¹⁶ w Koszalinie i Szczecinie,
- 16 Młodzieżowych Centrum Kariery¹⁷.

Ponadto w strukturze CEiPM funkcjonowały 2 Młodzieżowe Centra Informacji Zawodowej¹⁸ oraz 12 punktów pośrednictwa pracy.

ZWK zobowiązany był do realizowania zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22.07.2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy¹⁹. CEiPM, OSiW, ŚHP i HP realizowały zadania określone odpowiednio w § 10 i § 11 ust. 1, 3 i 4 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 24, 27-33)

1.1.2. Liczba działań jednostek rynku pracy funkcjonujących w ramach Komendy dotyczących młodzieży wynosiła w latach 2014-2016 odpowiednio:

- indywidualnych porad zawodowych przez MCK - 844, 1.182 i 1.613 oraz MCIZ – 420, 336 i 743,
- grupowych porad zawodowych przez MCK – 245, 415 i 530 oraz MCIZ – 184, 207 i 256,
- indywidualnych informacji zawodowych przez MCK – 3.752, 5.705 i 4.896 oraz MCIZ – 3.322, 3.047 i 3.037,
- grupowych informacji zawodowych przez MCK - 596, 881 i 810 oraz MCIZ – 224, 194 i 197.

Liczba realizowanych umów zawartych przez ZWK z przedsiębiorcami o refundacji wypłaconych wynagrodzeń młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne wyniosła 2.293 w 2014 r., 2.955 w 2015 r. i 2.897 w 2016 r., którymi objęto odpowiednio 3.958, 5.829 i 5.498 młodocianych pracowników. Umowy zawarto odpowiednio z 1.178, 1.184 i 1.167 pracodawcami.

W badanych latach liczba uczestników z OHP w HP, ŚHP i OSiW (jednostki opiekuńczo-wychowawcze) wyniosła odpowiednio 1.840, 1.910 i 1.939, z tego:

- objętych kształceniem w formie: gimnazjum dla dorosłych 1.243, 1.222 i 1.150;
- gimnazjum przysposabiającym do zawodu 83, 77 i 82;
- zasadniczej szkoły zawodowej 452, 549 i 658;
- rzemieślniczej nauki zawodu 62, 62 i 49.

Liczba uczestników szkoleń prowadzonych przez ROSZM wyniosła odpowiednio 295, 225 i 235.

Natomiast liczba absolwentów OHP wynosiła odpowiednio 453, 498 i 517, z tego absolwentów gimnazjum 363, 350 i 367 oraz nauki zawodu 90, 148 i 150.

(dowód: akta kontroli str. 9)

W latach 2014-2016 działania wobec uczestników OHP w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych przyniosły następujące efekty (odpowiednio w latach):

- promocję do następnej klasy 984, 972 i 1011,
- świadectwo ukończenia gimnazjum 353, 350 i 367,
- przystąpienie do egzaminów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji zawodowych 90, 158 i 149,
- zaświadczenie o uzyskanie kwalifikacji zawodowych 87, 152 i 145.

(dowód akta kontroli str. 293)

¹⁴ Do 2104 r. funkcjonowały ponadto 3 OSiW w Dębnie, Policach i Trzebiatowie.

¹⁵ Dalej: ROSZM.

¹⁶ Dalej: CEiPM.

¹⁷ W Białogardzie, Koszalinie, Sławnie, Świdwinie, Złocięcu, Szczecinku, Barlinku, Chojnie, Choszczynie, Dębnie, Gryfinie, Policach, Pyrzycach, Stargardzie, Trzebiatowie i Walczu., dalej: MCK.

¹⁸ Dalej: MCIZ.

¹⁹ Dz. U. nr 155, poz. 920, dalej: rozp. MPIPS o OHP..

Podstawowym zadaniem ZWK w zakresie kształcenia młodzieży było tworzenie warunków do zdobywania kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego. Uczestnicy OHP, w zależności od wieku i posiadanego wykształcenia, realizowali obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w następujących placówkach i formach: gimnazjum dla dorosłych oraz gimnazjum z oddziałami przysposobienia do pracy; zasadnicza szkoła zawodowa dla młodzieży z 3 letnim cyklem kształcenia we wszystkich zawodach; rzemieślnicza nauka zawodu.

W badanych latach jednostki organizacyjne ZWK oferowały i kształciły młodzież w 30 zawodach: kucharz; piekarz; cukiernik; stolarz; murarz-tylnik; dekarz; mechanik pojazdów samochodowych; elektromechanik samochodowy; lakiernik; blacharz samochodowy; elektromechanik; sprzedawca; ogrodnik; monter zabudowy robót wykończeniowych w budownictwie, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych; fotograf; ślusarz; elektryk; krawiec; fryzjer; tapicer; operator obrabiarek skrawających; malarz-tapeciarz; wędliniarz; kamieniarz; wizażystka-stylistka; betoniarz-zbrojarz; rolnik i cieśla.

Najczęściej wybierane zawody przez uczestników to:

- a) kucharz – w 2014 r. - 96, tj. 5,2% ogólnej liczby uczestników, w 2015 r. - 92, tj. 4,8% i w 2016 r. - 121, tj. 6,2%,
 - b) mechanik pojazdów samochodowych – w 2014 r. - 66, tj. 3,6% ogólnej liczby uczestników, w 2015 r. - 93, tj. 4,9% i w 2016 r. - 97, tj. 5,0%,
 - c) sprzedawca – w 2014 r. - 27, tj. 1,5% ogólnej liczby uczestników; w 2015 r. - 42, tj. 2,2% i w 2016 r. - 66, tj. 3,4%,
 - d) fryzjer – w 2014 r. - 41, tj. 2,2% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. - 24, tj. 1,3% i w 2016 r. - 58, tj. 3,0%,
 - e) stolarz - w 2014 r. - 30, tj. 1,6% ogólnej liczby młodocianych pracowników; w 2015 r. - 17, tj. 0,9% i w 2016 r. - 29, tj. 1,5%,
- (dowód: akta kontroli str. 92-93, 17-22))

1.1.3. Średnia wykuszalność uczestników OHP w latach 2014-2016 zmniejszała się i wyniosła w skali ZWK - 15,7% w 2014 r., 12,8% w 2015 r. i 12,84% w 2016 r. Średnia wykuszalność uczestników w skali wszystkich komend wojewódzkich OHP w tych latach wyniosła 7,3% w 2014 r., 5,96% w 2015 r. i 6,00% w 2016 r. W poszczególnych jednostkach opiekuńczo-wychowawczych ZWK wskaźnik wykuszalności kształtował się od 0% do 37,0% w 2014 r., do 35,8% w 2015 r. oraz do 42,5% w 2016 r. Wykuszalność wyższa od średniej w ZWK wystąpiła odpowiednio w 8, 7 i 7 jednostkach opiekuńczo-wychowawczych na 16 funkcjonujących w strukturze ZWK. Istotne zmiany wyników działalności szkoleniowo-wychowawczej wystąpiły w 3 hufcach, które uzyskały w latach 2014-2016 następujące wyniki:

- HP Szczecinek – odpowiednio wykuszalność 23,5%, 16,3% i 24,5%, efektywność kształcenia w gimnazjum 82,2%, 78,4% i 67,4%, średnią frekwencję na zajęciach szkolnych 74,5%, 74,2% i 77,0%, średnią frekwencję na zajęciach praktycznych 80,5%, 84,5% i 83,0%,
- HP Świnoujście – odpowiednio wykuszalność 19,8%, 9,4% i 25,0%, efektywność kształcenia w gimnazjum 62,3%, 46,5% i 43,2%, średnią frekwencję na zajęciach szkolnych 43,6%, 76,4% i 87,0%, średnią frekwencję na zajęciach praktycznych 66,3%, 87,5% i 95,2%,
- HP Kołobrzeg - odpowiednio wykuszalność 21,5%, 21,2% i 23,5%, efektywność kształcenia w gimnazjum 78,6%, 76,8% i 68,4%, średnią frekwencję na zajęciach szkolnych 80,9%, 81,5% i 76,0%, średnią frekwencję na zajęciach praktycznych 87,3%, 86,5% i 71,5%,

(dowód: akta kontroli str. 9, 252-254)

Komendant ZWK wyjaśnił (...) *wpływ na efektywność ma wykuszalność, czyli liczba osób, która odeszła z jednostki w danym roku szkolnym. Dodatkowo im więcej jest*

osób w danej jednostce, która z powodzeniem zda wszystkie egzaminy i otrzyma promocję do następnej klasy bądź zostanie absolwentem, tym efektywność kształcenia wzrasta, a wykuszalność maleje (...) Wskazał, że na wykuszalność w badanych 3 hufcach wpływ miały m.in. skreślenia ucznia przez radę pedagogiczną szkoły, brak dogodnej komunikacji publicznej ze względu na popołudniowy system nauki; rezygnacja ucznia przed egzaminami semestralnymi lub jego niezdanie; zrezygnowanie z nauki po ukończeniu 18 lat, podjęcie nauki tylko w celu uzyskania zaświadczenia niezbędnego przy ubieganiu się o pomoc społeczną; zmiana miejsca zamieszkania lub wyjazd rodziców za granicę. Ponadto stwierdził, że zostały podjęte wszelkie możliwe działania wobec uczniów, rodziców i wychowawców, które spowodują poprawę wyników w tych hufcach.

(dowód: akta kontroli str. 345-349)

Kontrole wewnętrzne przeprowadzone przez Biuro ZWK w ww. 3 hufcach wykazały m.in.:

- HP Szczecinek (maj 2016 r.) – niewykonanie 3 z 7 wniosków pokontrolnych z poprzedniej kontroli; wykonanie w 77,4% planu uczestników w roku szkolnym 2015/16 (89 na planowanych 115); niższa od średniej krajowej frekwencja uczestników na zajęciach teoretycznych i praktycznych w roku szkolnym 2014/15 (74,2% i 84,5%), w IV kwartale 2015 r. (74% i 81,7%) i I kw. 2016 r. (77% i 81,7%); brak wypełnionych formularzy kontaktowych 6 z 23 osób kończących szkołę w 2014 r. i 4 z 24 kończących szkołę w 2015 r.,
- HP Kołobrzeg (wrzesień 2016 r.) – wykonanie planu uczestników w 86,7% (78 przy planowanych 90) niezgodnie z § 3 pkt 6 Zarządzeniem nr 16 Komendanta ZWK z dnia 11.05.2016 r. (minimum 90); niższą od średniej krajowej frekwencję na zajęciach teoretycznych i praktycznych (76% i 71,5%) w roku szkolnym 2015/16; brak zgody Komendanta Głównego OHP²⁰ na 2 z 23 uczestników o status ucznia; brak wykazu uczestników o statusie ucznia i wykazu podpisanych umów z pracodawcami, co było niezgodne z § 4 pkt 1 Załącznika nr 1 do zarządzenia Komendanta ZWK nr 24/2015; brak umów z pracodawcami o zatrudnieniu 18 uczestników; brak księgi absolwentów roku szkolnego 2015/16; brak formularzy kontaktowych osób kończących naukę w 2016 r.; brak regulaminu organizacyjnego jednostki i książki meldunkowej uczestników,
- HP Świnoujście (grudzień 2015 r.) – niewykonanie 6 z 19 wniosków z poprzednich kontroli; brak podpisanych umów z pracodawcami dotyczących 7 uczestników; brak formularzy kontaktowych osób kończących naukę w 2014 r. i 2 z 10 kończących w 2015 r.; brak wymaganych dokumentów w teczkach młodocianych pracowników, niższa od średniej krajowej frekwencja na zajęciach teoretycznych i praktycznych w roku szkolnym 2014/15 (66,3% i 87,47%); brak zgody Komendanta Głównego na status ucznia 6 uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 312-341)

1.1.4. W badanym okresie w zakresie działalności szkoleniowo-wychowawczej ZWK uzyskała następujące wyniki:

- efektywność kształcenia w gimnazjum – zmalała z 76,54% w 2014 r., do 73,67% w 2015 r. i 74,75% w 2016 r., podczas gdy średnia krajowa (w skali wszystkich jednostek OHP) była wyższa i wyniosła odpowiednio 81,80%, 83,10% i 80,60%,
- efektywność kształcenia na poziomie nauki zawodu – wzrosła z 82,10% w 2014 r., do 83,96% w 2015 r. i do 85,85% w 2016 r., podczas gdy średnia krajowa była wyższa i wyniosła odpowiednio 91,20%, 92,10% i 91,30%,

²⁰ Dalej: Komendant Główny.

- frekwencja na zajęciach szkolnych – wzrosła z 77,55% w 2014 r., do 76,07% w 2015 r. i do 78,50% w 2016 r., podczas gdy średnia krajowa była wyższa i wyniosła odpowiednio 78,47%, 79,64% i 79,96%,
- frekwencja na zajęciach praktycznych – zmalała z 87,32% w 2014 r., do 86,57% w 2015 r. i do 84,84% w 2016 r., podczas gdy średnia krajowa wynosiła odpowiednio 84,88%, 87,13% i 86,43%,
- efektywność zdawania egzaminów kwalifikacyjnych – wyniosła 96,7% w 2014 r. 96,2% w 2015 r. i 97,3% w 2016 r. i była wyższa od średniej krajowej, która wynosiła odpowiednio 95,6%, 92,4% i 94,0%,
- wykuszalność – obniżyła się z 15,7% w 2014 r., do 12,8% w 2015 r. i do 12,84% w 2016 r., podczas gdy średnia w całym OHP była niższa i wyniosła odpowiednio 7,3%, 5,96% i 6,0%.

(dowód: akta kontroli str. 10, 301)

Komendant wyjaśnił: (...) *Efektywność kształcenia w gimnazjum i na poziomie nauki zawodu oraz czynniki i uwarunkowania, które wpłynęły na pogorszenie wyników działalności szkoleniowo-wychowawczej to: 1. Czynniki wewnętrzne: największa liczba jednostek stacjonarnych, w tym najwyższy plan na zrekrutowanie uczestników stacjonarnych w stosunku do innych wojewódzkich komend – 18,18% dla ZWK; przejęcie w marcu 2015 r. OSiW Rów/Trzcińsko Zdrój (...); częste zmiany kadrowe w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych – głównym powodem były niskie zarobki. 2. Uwarunkowania zewnętrzne (...)*

(dowód: akta kontroli str. 261-264)

1.2. W planie etatów ogółem (zatrudnienie pracowników etatowych w ZWK i młodocianych uczestników OHP) określono w liczbie 456,5 etatu w 2014 r., 651,17 w 2015 r. i 688,6 w 2016 r., natomiast wykonane zatrudnienie wynosiło 404,38 w 2014 r., 521,59 w 2015 r. i 551,55 w 2016 r., tj. stanowiło 88,6% planu w 2014 r., 80,1% w 2015 r. i 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 10)

W latach 2014-2016 wskaźnik udziału pracowników w ZWK ze stażem do 2 lat do ogółu zatrudnionych wynosił 30,9%, 32,5% i 36,3%, a liczba pracowników jednostek opiekuńczo-wychowawczych, którzy rozwiązywali umowę o pracę wyniosła odpowiednio 52, 60 i 68.

(dowód: akta kontroli str. 197, 375-377)

Obsada kadrowa w ZWK (pracownicy etatowi) wg stanu na 31 grudnia danego roku wynosiła 200,13 etatu i 210 osób w 2014 r., 248,65 etatu i 265 osób w 2015 r. oraz 258,40 etatu i 270 osób w 2016 r., w tym odpowiednio w: CEiPM 25 osób (23,25 etatu), 24 (23,75) i 24 (24,75); HP 41 osób (41,25 etatu); ŚHP 17 osób (16,35 etatu), 19 (18,80) i 19 (19,55); OSiW 57 osób (56,08 etatu), 109 (102,95) i 109 (104,2); ROSZM 14 osób (12,7 etatu), 17 (15,75) i 19 (17,5). Obsada kadrowa w HP wynosiła od 3 do 5 osób w 2014 r., od 3 do 6 osób w 2015 r. i od 3 do 6 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Średnioroczny plan etatów w ZWK wynosił 214,50 w 2014, 264,5 w 2015 r. i 272,60 w 2016 r., który został wykonany odpowiednio w 99,1%, 92,1% i 94,3%. Przeciętne zatrudnienie ogółem w ZWK wynosiło 212,57 etatów w 2014 r., 243,69 w 2015 r. i 257,05 w 2016 r., w tym odpowiednio w: CEiPM 24,47 etatów, 24,04 i 25,67; HP 37,97 etatów, 40,12 i 40,46; ŚHP 13,75 etatów, 18,41 i 19,85; OSiW 73,49 etatów, 97,0 i 103,53; ROSZM 12,00 etatów, 15,30 i 16,82.

(dowód: akta kontroli str. 24, 38)

Komendant ZWK wyjaśnił, że (...) *obsada etatowa była niższa niż planowana. Na oszczędności etatowe miały wpływ długotrwałe zwolnienia lekarskie oraz brak możliwości przesuwania etatów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych. W związku z reorganizacją struktury ZWK OHP w Szczecinie oraz przejęciem Centrum Kształcenia i Wychowania Rów – Trzcińsko – Zdrój obsada kadrowa*

zaczęła być niewystarczająca, w związku z tym wnioskowaliśmy do KG OHP o zwiększenie etatów (...). Zwiększenie etatów na stanowiskach pedagogicznych (np. zatrudnienie psychologów) miałoby wpływ na zwiększenie aktywizacji zawodowej młodzieży oraz mogłoby umożliwić zwiększenie nadzoru wychowawczego. Jednak wykonanie etatów musiało być zgodne ze strukturą organizacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 39)

Komendant ZWK oświadczył, że jednostki organizacyjne nie wnioskowały o zwiększenie liczby etatów, a zmiany w planie etatów wynikały ze zmian organizacyjnych OHP podejmowanych na szczeblu Komendy Głównej OHP. W badanym okresie Komendant ZWK wnioskował do Komendanta Głównego pismami z dnia:

- 26.01.2015 r. o przyznanie 1 etatu, z uwagi na brak w ZWK doradcy EURES,
- 07.01.2016 r. o przesunięciu 1,5 etatu z OSiW Rów Trzcińsko do Biura ZWK oraz przydzielenia 1 etatu do Biura ZWK,
- 25.11.2016 r. o przeniesienie 1 etatu z ROSZM Rów-Trzcińsko do Biura ZWK

i uzyskał zgodę na przesunięcie w 2016 r. 2,5 etatu do Biura ZWK.

(dowód: akta kontroli str. 52-68)

Komendant ZWK wyjaśnił, że (...) *Niewykonanie planu etatów pracowników etatowych spowodowane było dużą ilością zwolnień lekarskich, które co prawda, w sumie w ciągu roku przekraczały 33 dni lub 14 dni (pracownicy powyżej 50 roku życia), lecz nie miały charakteru długotrwałego zwolnienia lekarskiego, dlatego nie można było zatrudnić w miejsce nieobecnego pracownika nowej osoby na umowę zastępstwo. (...) Niewykonanie planu etatów pracowników młodocianych, szczególnie w latach 2015-2016 spowodowane było przejściem z dniem 01.03.2015 r. CKiW OHP w Rowie/Trzcińsku i brak wykonania planu rekrutacji głównie przez tą jednostkę. Za niskim wykonaniem planu rekrutacji idzie niskie wykonanie etatów pracowników młodocianych. To również wynik niżu demograficznego oraz usytuowania naszych OSiW (...).*

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

1.3. ZWK i jednostki podległe nie dysponowały żadnymi danymi odnośnie młodzieży zagrożonej lub przedwcześnie opuszczającej system edukacji. Ze względu na ustawę o ochronie danych osobowych nie otrzymywały danych dotyczących konkretnych osób od instytucji zajmujących się młodzieżą, takich jak szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki pomocy społecznej, zespoły kuratorów sądowych, itp. Instytucje te informowały jednostki opiekuńczo-wychowawcze ZWK o osobach zagrożonych przedwczesnym opuszczeniem systemu edukacji, w przypadku gdy same się zgłosiły (po uzyskaniu zgody rodziców lub opiekunów prawnych danej osoby). Do rekrutacji młodzieży HP, ŚHP i OSiW przystępowały w maju danego roku. Zasadnicza rekrutacja prowadzona była do 30 września, natomiast rekrutacja uzupełniająca do końca roku. Wszystkie osoby, które zgłosiły się do jednostek OHP były przyjmowane.

W celu dotarcia do potencjalnych kandydatów jednostki opiekuńczo-wychowawcze ZWK m.in. prowadziły akcję rekrutacyjno-promocyjną, w tym umieszczały plakaty w autobusach komunikacji miejskiej, uczestniczyły w targach edukacji i pracy, prezentowali ofertę OHP w szkołach, a także poprzez osobisty kontakt z młodzieżą, ich rodzicami i opiekunami prawnymi oraz za pośrednictwem m.in. dyrektorów i pedagogów szkół; pracowników socjalnych i asystentów rodziny ośrodków pomocy społecznej i pomocy rodzinie; sądowych kuratorów; jednostek OSP, sołtysów i radnych; lokalnej prasy, radia i telewizji, urzędów miejskich, powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej.

W latach 2014-2016 liczbę młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostawała w kręgu ustawowego wsparcia przez OHP, w tym przez hufce pracy,

pozyskiwano z Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego oraz ze strony internetowej stat.gov.pl. (dowód: akta kontroli str. 40-41)

1.4. ZWK współpracowała z 11 instytucjami rynku pracy oraz 49 innymi instytucjami działającymi na terenie województwa zachodniopomorskiego na podstawie zawartych umów i porozumień obowiązujących w badanym okresie, w tym m.in.:

- umowy partnerskiej z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Szczecinie²¹, 2 umów z Powiatowym Urzędem Pracy²² w Drawsku Pomorskim i Choszczynie oraz 8 porozumień z innymi instytucjami rynku pracy,
- porozumień z 8 ośrodkami pomocy społecznej i z 9 podmiotami w zakresie prowadzenia działań z zakresu doradztwa zawodowego oraz podjęcia zatrudnienia przez osoby poszukujące pracy,
- porozumień z 8 podmiotami w zakresie przeprowadzania szkoleń lub warsztatów w standardach obowiązujących Klub Pracy,
- porozumień z 10 zakładami karnymi i aresztami o prowadzeniu cyklicznych zajęć z zakresu doradztwa zawodowego dla osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 69-73)

Umowa partnerska z dnia 13.11.2014 r. podpisana przez Komendanta ZWK z Dyrektorem WUP dotyczyła współdziałania i podejmowania różnorodnych inicjatyw, działań, projektów oraz wypracowania narzędzi w zakresie realizacji celu partnerstwa, dotyczących rynku pracy i edukacji. Umowa partnerstwa określała, że współpracę w ramach partnerstwa lokalnego prowadzić będą wszystkie starostwa powiatowe, urzędy miasta i urzędy gmin z terenu województwa zachodniopomorskiego oraz 84 wymienionych instytucji, w tym m.in. powiatowe urzędy pracy, poradnie psychologiczno- pedagogiczne, szkoły i inne placówki oświatowe. (dowód: akta kontroli str. 107-117)

ZWK nie dysponowała danymi odnośnie młodzieży z województwa i poszczególnych powiatów, która (w badanych latach) była zagrożona przedwczesnym opuszczeniem systemu edukacji. ZWK otrzymywała z WUP co roku, do konsultacji listę zawodów, które podlegały refundacji wynagrodzeń pracowników młodocianych oraz co kwartał z WUP „Kalejdoskop Zachodniopomorskiego rynku pracy”, który zawierał m.in. podstawowe wskaźniki bezrobocia, informacje z zakresu doradztwa zawodowego, problemy i potrzeby pracodawców, odniesienie do barometru zawodów i monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. (dowód: akta kontroli str. 43-44)

W badanym okresie wyniki badań i diagnoz lokalnego rynku pracy oraz zatrudnienia omawiane były na posiedzeniach Rady Programowej oraz naradach kadry kierowniczej ZWK. (dowód: akta kontroli str. 45-47)

1.5. ZWK zawarła 45 umów i porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego²³ w badanym okresie, w tym:

- 1 porozumienie z Samorządem Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie m.in. diagnozy i monitoringu potrzeb młodzieży oraz realizacji programów celowych na rzecz rodzin dotkniętych ubóstwem oraz młodzieży zaniedbanej wychowawczo,
- 24 porozumień o współpracy w zakresie wspólnych działań podejmowanych z jednostkami OHP (MCK, PPP) na rzecz podejmowania i wspierania działań w celu przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, przygotowania jej do aktywnego poruszania się na rynku pracy poprawy startu zawodowego młodzieży na terenie działania jst²⁴,

²¹ Dalej: WUP.

²² Dalej: PUP.

²³ Dalej: jst.

²⁴ Z tego 15 z powiatami: myśliborskim (2), gryfińskim (2), świdwińskim (1), pyrzyckim (1), białogardzkim (1), łobeskim (1), waleckim (1), choszczeńskim (2), drawskim (1), szczecineckim (1), polickim (1), goleniowskim (1) oraz z 9 gminami, w tym z miastami Koszalin, Sławno i gminami Złocieniec, Bobolice, Police, Trzebiatów, Pyrzyce, Chojna, Dębno.

- 12 umów o nieodpłatne udostępnienie pomieszczeń na potrzeby realizowanego projektu „OHP jako organizator usług rynku pracy” dla jednostek OHP (MCK lub PPP) oraz 5 umów o nieodpłatne udostępnienie pomieszczeń na utrzymanie rezultatów ww. projektu²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 70, 74-78)

Komendant ZWK oświadczył, że oprócz współpracy z jst na podstawie ww. umów i porozumień, jednostki opiekuńczo-wychowawcze współpracowały z jst poprzez kontakty osobiste i telefoniczne z pracownikami starostw, urzędów miast i gmin oraz jednostek organizacyjnych gmin (szkoły, ośrodkami pomocy społeczne), podmiotów, stowarzyszeń i fundacji działających na terenie ich działania.

(dowód: akta kontroli str. 48-50)

W kartach samooceny procesu wychowawczego za 2014 r. sporządzanych przez ZWK i przesyłanych do Komendy Głównej OHP wykazano, jako słabą stronę działalności ZWK, zbyt małą liczbę inicjatyw samorządowych wewnętrznych i zewnętrznych w stosunku do zaplanowanych działań jednostek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 249, 10 plik 2d)

1.6. W latach 2014-2016 jednostki opiekuńczo-wychowawcze ZWK prowadziły rekrutację do nauki zawodu lub przyuczenia do zawodu w 30 zawodach²⁶, w tym w latach szkolnych 2013/14, 2014/15, 2015/16 i 2015/16 odpowiednio w 23, 27, 28 i 26 zawodach. W rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. i z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego²⁷ było ujętych 28 zawodów. Dwa zawody, do nauki których prowadzono rekrutację, tj. wizażystka/stylistka i malarz/tapeciarz, nie były ujęte w ww. rozporządzeniach.

(dowód: akta kontroli str.92)

Komendant ZWK wyjaśnił m. in. *Wykaz zawodów, w jakich mogło odbywać się szkolenie zawodowe młodocianych określało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania*²⁸, w których mogła być dokonywana refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Wskazane zawody: malarz-tapeciarz oraz wizażystka-stylistka ujęte były w latach 2014-2016 zarówno w wykazie MPiPS jak i WUP zawodów do objęcia refundacją. W związku z tym nie było podstaw, aby nie szkolić młodocianych w tych zawodach.

(dowód: akta kontroli str. 229)

WUP w dniu 12 czerwca 2017 r., na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, udzielił informacji w sprawie zawodów deficytowych i nadwyżkowych w I półroczach 2014 r., 2015 r i 2016 r. Wynikało z niej, że z 30 zawodów, w których jednostki OHP kształciły uczestników w latach 2014-2016:

- w I półroczu 2014 r. jako deficytowe wykazane były 4 zawody (sprzedawca, tynkarz, szklarz i lakiernik), a jako nadwyżkowe 14 zawodów (masarz, dekarz, elektryk, ogrodnik, kucharz, fryzjer, cieśla, blacharz, ślusarz, fotograf, mechanik pojazdów samochodowych, murarz, piekarz, cukiernik),

²⁵ Z tego z powiatem choszczeńskim, gminami Trzebiatów (2) i Dębno oraz miastem Sławno.

²⁶ kucharz, piekarz, cukiernik, stolarz, murarz-tynkarz, dekarz, mechanik pojazdów samochodowych, mechanik automatyki przemysłowej i urządzeń, lakiernik, blacharz samochodowy, elektromechanik, elektromechanik samochodowy, monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, monter instalacji i urządzeń sanitarnych, sprzedawca, ogrodnik, fotograf, ślusarz, elektryk, krawiec, fryzjer, tapicer, operator obrabiarek skrawających, wędliniarz, kamieniarz, betoniarz-zbrojarz, rolnik, cieśla, wizażystka-stylistka, malarz-tapeciarz

²⁷ Odpowiednio Dz. U. z 2012 r., poz. 7 i Dz. U. z 2016 r., poz. 2094.

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1.145 oraz z 2016 r. poz. 1.876.

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwanej dalej: ustawa o NIK.

- w I półroczu 2015 r. jako zawód deficytowy wykazany był zawód sprzedawcy, a pozostałe 29 zawodów nie było wykazanych, czy były zawodami deficytowymi, zrównoważonymi, czy nadwyżkowymi,
- w I półroczu 2016 r. nie wykazano czy 30 ww. zawodów to zawody deficytowe, nadwyżkowe, czy zrównoważone.

(dowód: akta kontroli str. 9, 92-93)

Z informacji WUP z dnia 14 lipca 2017 r. wynikało, że z 30 zawodów, w których jednostki opiekuńczo-wychowawcze ZWK prowadziły kształcenie w latach 2013-2016 w rankingu WUP:

- a) w 2013 r., jako zawód deficytowy wykazano 3 zawody: cieśla; lakiernik; monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, a pozostałe 27 wykazano, jako zawody nadwyżkowe,
- b) w 2014 r., jako zawód deficytowy wykazano 3 zawody: elektryk; lakiernik; cieśla, a pozostałe 27 wykazano, jako zawody nadwyżkowe,
- c) w 2015 r., jako zawód zrównoważony wykazano zawód lakiernika, a pozostałe 29 nie były ujęte w rankingu,
- d) w 2016 r., jako zawód nadwyżkowy wykazano zawód monter instalacji i urządzeń sanitarnych, a pozostałe 29 zawodów nie były ujęte w rankingu,
- e) na początku stycznia lat 2014-2017 w urzędach pracy z ww. 30 zawodów, zarejestrowanych było bezrobotnych odpowiednio w zawodach:
 - sprzedawca 8.665, 7.356, 7.184 i 6.240 osób,
 - ślusarz 2.428, 2.043, 1.723 i 1.339,
 - murarz 2.120, 1.722, 1.552 i 1.235,
 - kucharz 1.942, 1.716, 2.227 i 1.914,
 - krawiec 1.422, 1.256, 1.028 i 816,
 - stolarz 916, 770, 657 i 529,
 - mechanik samochodowy 882, 741, 664 i 500,
 - cukiernik 713, 618, 502 i 433,
 - fryzjer 991, 862, 772 i 723,
 - piekarz 794, 686, 565 i 482.

(dowód: akta kontroli str. 241-245)

Komendant ZWK wyjaśnił m.in. *OHP nie prowadziło własnych szkół w związku z powyższym swoją ofertę musiało dostosować do proponowanych przez szkoły kierunków kształcenia w danych zawodach (...) przede wszystkim na danym terenie musiał się znajdować pracodawca, który miał uprawnienia do prowadzenia praktycznej nauki zawodu. W tym celu pracownicy jednostek opiekuńczo-wychowawczych analizowali rynek lokalny i sprawdzali możliwość oraz chęć zatrudnienia praktykantów (...) Posiadamy podpisane umowy z pracodawcami, którzy kontaktują się z naszymi jednostkami potwierdzając chęć dalszego kształcenia w danym zawodzie i przyjęcia kolejnego rocznika na przyuczenie. (...) Każdego roku pracodawcy, z którymi mamy podpisane umowy i mieli uprawnienia praktycznej nauki zawodu były podpisywane umowy o warunkach zatrudnienia młodocianych pracowników. (...) Możliwe było kształcenie uczestnika w danym zawodzie pod warunkiem, że wyrazi on wraz z rodzicem/opiekunem prawnym zgodę na naukę danego zawodu. (...) Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych był prowadzony w oparciu ujednolicone dla całego kraju zalecenia metodyczne, opracowane przez Departament Rynku Pracy MPiPS. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 230-234, 239-240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W latach 2014-2016 nauka w 30 zawodach w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych ZWK opierała się również na zawodach zaliczanych przez WUP do zawodów nadwyżkowych i zrównoważonych. W roku szkolnym 2013/14 i 2014/15 rekrutowano młodzież do nauki w 27 zawodach zaliczanych przez WUP do zawodów nadwyżkowych. Natomiast w roku szkolnym 2015/16 w 1 zawodzie zaliczanym przez WUP do zawodu zrównoważonego, a w roku szkolnym 2016/17 w 1 zawodzie zaliczanym przez WUP do zawodu nadwyżkowego. Wytyczne stanowiące załączniki do zarządzeń Komendanta Głównego OHP³⁰ do rekrutacji na lata szkolne objęte kontrolą określały, że uczestnicy OHP powinni być szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na lokalnych rynkach pracy. Ponadto § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji³¹ określały, że dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP odbywa się z uwzględnieniem szans na uzyskanie zatrudnienia po zakończeniu kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 241-245)

Komendant ZWK wyjaśnił, że ZWK dostosowywało ofertę edukacyjną OHP do proponowanych przez szkoły kierunków kształcenia w danych zawodach oraz możliwości pracodawców do prowadzenia praktycznej nauki zawodu. Ponadto wskazał, że: *W latach 2014-2016 kształciliśmy uczestników OHP w 30 zawodach. W 2017 z powyższych zawodów 56,7 % (17 zawodów) zostało uznanych za deficytowe³². (...) Natomiast 13 zawodów zostało uznanych za zrównoważone (...) W 2016 r. z powyższych 30 zawodów, 10 zawodów (33,3%) zostało uznanych za deficytowe³³ (...) Natomiast 19 zawodów zostało uznanych za zrównoważone. (...), a tylko 1 zawód został uznany za nadwyżkowy – sprzedawca.*

(dowód: akta kontroli str. 230-234, 239-240)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na wysoką w latach szkolnych 2013/14, 2014/15 i 2015/16 wykuszalność uczestników (odpowiednio 15,3%, 12,8% i 12,84%) oraz niską efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum (76,54%, 73,67% i 74,75%) oraz na poziomie nauki zawodu (82,10%, 83,96% i 85,85%). W skali kraju wskaźnik wykuszalności był niższy i wynosił 7,3%, 5,96% i 6,0%, natomiast wskaźniki efektywności kształcenia były znacznie wyższe i wynosiły; na poziomie gimnazjum odpowiednio 81,8%, 83,1% i 80,6% i na poziomie nauki zawodu 91,20%, 92,10% i 91,30%. Średnia frekwencja na zajęciach szkolnych i praktycznych była wyższa niż w skali kraju.

(dowód: akta kontroli str. 3-4 i 9)

W ocenie NIK wskazane jest podjęcie niezbędnych działań w celu poprawy wyników kształcenia w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych.

Ocena częściowa

Najwyższej Izby Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

³⁰ W 2013 r. – Zarządzenie nr 14 BEO z dnia 8 maja 2013 r.; 2014 r. - Zarządzenie nr 11 BEO z dnia 16 maja 2014 r.; 2015 r. - Zarządzenie nr 17 BEO z dnia 7 maja 2015 r.; Zarządzenie nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r.; Dalej zwane: Wytyczne Komendanta Głównego OHP do rekrutacji na rok szkolny.

³¹ Dz. U. Nr 262, poz. 2604.

³² Blacharz i lakiernik samochodowy, cieśla, elektromechanik, dekarz, piekarz, cukiernik, fryzjer, kucharz, murarz, tynkarz, mechanik pojazdów samochodowych, masarz.

³³ Betoniarz, zbrojarz, murarz, tynkarz, cieśla, dekarz, piekarz, lakiernik samochodowy, mechanik pojazdów samochodowych, masarz.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. ZWK nie opracowała kierunków działalności OHP na terenie województwa, do czego zobowiązywał § 5 ust. 3 pkt 5 rozp. MPiPS o OHP.

(dowód: akta kontroli str. 227)

Komendant ZWK w wyjaśnił, że główne kierunki działalności określały sporządzane przez ZWK i zatwierdzane przez Komendanta Głównego OHP plany pracy na poszczególne lata objęte kontrolą oraz że (...) ZWK OHP opracowywała plan działalności na dany rok kalendarzowy, w którym wskazane były m.in. kierunki pracy wojewódzkiej komendy w zakresie organizacji zarządzania, kształcenia i wychowania, działalności na rzecz rynku pracy, programów europejskich i współpracy między narodowej, informacji i promocji oraz administracji i spraw finansowych.(...) W jednostkach opiekuńczo-wychowawczych na każdy rok szkoleniowy kierownicy OSiW/komendanci HP opracowywali plany dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńcze, które po sporządzeniu były przesyłane do ZWK OHP w celu ich akceptacji (...) Powyższe plany zawierały m.in. 5 kierunków działań (...):

- szerokopasmowe przygotowanie do nauki i pracy zawodowej,
- kształcenie postaw prospołecznych i społecznie aprobowanych norm zachowania,
- edukacja europejska, ekologiczna, patriotyczna, komunikacyjna,
- świadome uczestnictwo w kulturze, wychowanie do wartości i przez sport,
- współpraca z rodzicami, opiekunami, organizacjami społecznymi, ośrodkami pomocy społecznej, poradniami, różnymi organizacjami, administracją rządową, samorządem terytorialnym oraz innymi osobami i podmiotami.

Powyższe kierunki posiadały opracowane zadania szczegółowe, wskazany cel danego przedsięwzięcia, formy realizacji zadania, sposoby weryfikacji skuteczności podjętych działań, termin lub częstotliwość wykonywania zadań, a także osoby odpowiedzialne za realizację danego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 234-235)

W latach 2014-2016 ZWK w kartach samooceny za:

- proces wychowania – przyznano 136 pkt w 2014 r., tj. 67,5% możliwych; 175 pkt, tj. 60,3% i 203 pkt w 2016 r., tj. 66,1%,
- działalność kształceniowo-szkoleniową – przyznano 154 pkt w 2014 r., tj. 59,7% możliwych; 129 pkt w 2015 r., tj. 47,6% i 119 pkt w 2016 r., tj. 43,4%.

(dowód: akta kontroli str. 249-251)

2.2. Plany pracy ZWK³⁴ oraz sprawozdania z ich realizacji sporządzane były na wzorach druków i zgodnie z zasadami i standardami określonymi w Zarządzeniach Komendanta Głównego OHP. Analiza zapisów i danych zawartych w dokumentacji z realizacji zadań ZWK wykazała m.in., że w latach 2014-2016:

- liczba uczestników objęta kształceniem, przygotowaniem zawodowym i szkoleniem kursowym wyniosła odpowiednio 1.648, 1.746 i 1.833, co stanowiło realizację planu w 97,1%, 85,4% i 95,6%,
- liczba osób objęta usługami z zakresu pośrednictwa pracy wyniosła odpowiednio 44.828, 47.203 i 47.628, co stanowiło realizację planu w 96,88%, 99,96% i 99,96%,
- liczba młodocianych pracowników objęta refundacją wynosiła odpowiednio 3.958, 4.171 i 4.181, co stanowiło realizację planu w 94,01% (plan 4.210), 99,31% (4.200) i 95,68% (4.370),

³⁴ Zatwierdzane były przez Komendanta Głównego OHP.

- liczba pracodawców objęta refundacją wyniosła odpowiednio 1.178, 1.184 i 1.167, co stanowiło 122,7% (plan 960), 123,3 % (960) i 106,1% (1.100) wykonania planu.

W wyjaśnieniach załączonych do sprawozdań z realizacji planu wskazywane były przyczyny niewykonania planu oraz planowane działania naprawcze do podjęcia w celu poprawy realizacji założeń planowych w następnym roku.

(dowód: akta kontroli str. 256-259)

2.3. W badanym okresie koszty funkcjonowania ZWK (wydatki budżetowe) wyniosły 12.134.784,29 zł w 2014 r., 15.810.363,13 zł w 2015 r. i 17.038.466,46 zł, w tym na wynagrodzenia kadry (wynagrodzenie podstawowe, premie i nagrody oraz ekwiwalenty i inne dodatki) z pochodnymi wyniosły 7.359.727,20 zł w 2014 r., 8.807.503,58 zł w 2015 r. i 9.809.350,41 zł w 2016 r. Średnie miesięczne podstawowe wynagrodzenie na etat wynosiło:

- w 2014 r. - 2.887,16 zł, kierownik OSiW 3.483,68 zł, komendant HP 3.030,43 zł, starszy wychowawca i wychowawca odpowiednio 2.746,22 zł i 2.686,79 zł, instruktor szkolenia zawodowego i instruktor 1.428,68 zł i 3.410,55 zł,
- w 2015 r. - 2.665,16 zł, kierownik OSiW 3.712,34 zł, komendant HP 3.303,23 zł, starszy wychowawca i wychowawca odpowiednio 2.644,24 zł i 2.396,51 zł, instruktor szkolenia zawodowego i instruktor 1.415,83 zł i 2.564,62 zł,
- w 2016 r. - 2.888,70 zł, kierownik OSiW 3.903,12 zł, komendant HP 3.482,98 zł, starszy wychowawca i wychowawca odpowiednio 2.948,69 zł i 2.722,80 zł, instruktor szkolenia zawodowego i instruktor 2.114,06 zł i 2.790,23 zł,

(dowód: akta kontroli str. 10, 23)

Źródłami finansowania wydatków ZWK poza ww. wydatkami budżetowymi (wykazanymi w Rb-28), były środki z Funduszu Pracy (Rb-33) w kwotach 6.903.953,25 zł w 2014 r., 7.960.379,26 zł w 2015 r. i 8.388.608,13 zł w 2016 r. oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację programów (Rb-28 EU) w kwotach 1.137.510,38 zł w 2014 r., 5.025.590,55 zł w 2015 r. i 1.319.216,67 zł w 2016 r.

Łączne wydatki z ww. źródeł wyniosły 20.176.247,92 zł w 2014 r., 28.795.774,00 zł w 2015 r. i 26.746.291,26 zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.132-150)

W latach 2014-2016 w ZWK i jednostkach podległych zwolnionych zostało odpowiednio 45, 60 i 66 osób, w tym: komendantów hufców odpowiednio 4, 1 i 2; wychowawców odpowiednio 13, 15 i 23.

Liczba zatrudnionych na koniec roku wychowawców wynosiła w tych latach odpowiednio 49, 62 i 63 osoby, kierowników OSiW odpowiednio 3, 5 i 6 oraz komendantów hufca 12 w każdym roku. Przeciętne zatrudnienie w latach 2014-2016 wyniosło odpowiednio:

- w HP i ŚHP 52,01, 58,53 i 60,31 etatu.
- w OSiW 73,49; 97 i 103,53.

(dowód: akta kontroli str. 197, 23-24)

2.4. W latach 2014-2016 koszty utrzymania uczestników OHP (w 10 dochodzących HP, 1 stacjonarnym HP, 1 ŚHP i 4 OSiW) ogółem wyniosły odpowiednio 5.045,1 tys. zł, 7.070,0 tys. zł i 8.247,6 tys. zł, w tym:

- w dochodzących HP: 2.557,8 tys. zł, 2.716,6 tys. zł i 3.048,7 tys. zł
- w stacjonarnym HP, ŚHP i OSiW: 2.487,3 tys. zł, 4.353,4 tys. zł i 5.198,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10, 302)

Na koszty utrzymania uczestników OHP składały się wynagrodzenia z pochodnymi pracowników jednostek opiekuńczo-wychowawczych oraz wydatki tych jednostek: wydatki bieżące (zakup materiałów, żywności do stołówek, pomocy dydaktycznych,

energii, usług remontowych, telekomunikacyjnych i innych); opłaty i czynsze za budynki i lokale; podatki od nieruchomości i opłaty na rzecz budżetu państwa i jst; szkolenia pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 309-310)

Średni koszt roczny utrzymania 1 uczestnika w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych wyniósł 2.741,88 zł w 2014 r., 3.701,58 zł w 2015 r. i 4.253,54 zł w 2016 r., przy czym działających w formie:

- dochodzącej odpowiednio 1,765,21 zł, 1,936,31 zł i 2.089,57 zł oraz był niższy od średniego w skali OHP, który wynosił 2.358,89 zł, 2.348,73 zł i 2.377,01 zł,
- w stacjonarnym HP, ŚHP i OSiW odpowiednio 6.361,31 zł, 8.586,52 zł i 10.831,12 zł oraz był niższy od średniego w skali OHP, który wyniósł 10.875,08 zł, 11.786,30 zł i 13.174,87 zł.

Średni koszt utrzymania 1 uczestnika OHP w ZWK w 2015 w stosunku do 2014 r. wzrósł o 35%, a w 2016 w stosunku do 2015 r. wzrósł o 14,9%, podczas gdy wzrost liczby uczestników wyniósł odpowiednio o 3,8% i 1,5%

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

Komendant wyjaśnił, że na wzrost kosztu utrzymania uczestników miało **wpływ** wiele czynników, jednak wzrost nastąpił głównie w wyniku zwiększenia planu finansowego na poprawę warunków zakwaterowania i wyżywienia uczestników oraz ogólny wzrost cen usług i produktów.

(dowód: akta kontroli str. 261)

2.5. Komenda otrzymała z Funduszu Pracy środki finansowe i wydatkowała **je** w wysokości 6.903.953,25 zł w 2014 r., 7.960.379,26 zł w 2015 r., 8.388.608,13 zł w 2016 r. Wydatki na refundację poniesionych kosztów przez pracodawców na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych³⁵ na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego wyniosły 6.649.994,64 zł w 2014 r., 7.699.999,42 zł w 2015 r., 8.100.000,00 zł w 2016 r. ZWK realizowała w:

2014 r. - 2.293 umowy o refundację wynagrodzeń młodocianych z 1.178 pracodawcami;

2015 r. - 2.955 umów z 1.184 pracodawcami;

2016 r. - 2.897 umów z 1.167 pracodawcami.

Refundacją wynagrodzeń w latach 2014 – 2016 objęto odpowiednio 3.958, 5.829 i 5.498 młodocianych pracowników, w tym liczba młodocianych pracowników będących uczestnikami OHP wyniosła odpowiednio 458, 513 i 319.

(dowód: akta kontroli str. 9)

ZWK zatrudniło 223 młodocianych uczestników w 2014 r., 333 w 2015 r. oraz 211 w 2016 r., w tym 176, 240 i 185 na przyuczenie do zawodu, a na naukę zawodu odpowiednio 47, 93 i 26.

(dowód: akta kontroli str. 151)

ZWK podpisała z pracodawcami zatrudniającymi uczestników OHP 750 umów refundacyjnych w 2014 r., 813 w 2015 r. i 803 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 235)

2.5.1. Z analizy dokumentacji dotyczącej - wybranych losowo - 6 umów o refundację zawartych w latach 2014-2016 wynikało, że dokumentacja zawierała m.in. wnioski o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłaconych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od tych wynagrodzeń; komplet załączonych dokumentów wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom³⁶,

³⁵ Dalej zwane: umowami o refundację lub umowami refundacyjnymi..

³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 865, zwane dalej: rozporządzenie MPiPS o refundacji.

w tym pozytywne opinie CEiPM. W przypadku, gdy zatrudnienie młodocianego u danego pracodawcy ustało, do dokumentacji załączone było świadectwo pracy młodocianego. Przed pozytywnym zaopiniowaniem wniosku pracodawcy, CEiPM przeprowadzało weryfikację formalną, czy przedłożone dokumenty były prawidłowe i kompletne oraz potwierdzały uprawnienia pracodawcy do prowadzenia przygotowania zawodowego młodocianych pracowników.

Umowy zawierały wszystkie elementy określone we wzorze określonym w § 5 pkt 7 rozporządzenia MPIPS o refundacjach. ZWK w umowach zagwarantował sobie prawo sprawdzenia dokumentacji pracodawcy oraz nałożył obowiązek na pracodawcę udostępniania dokumentacji oraz informowania o wszelkich zmianach danych mających wpływ na realizację umowy. ZWK nie zastrzegła sobie prawa dostępu do informacji pozwalających na ustalenie czy pracodawca spełnia wymogi dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy podczas nauki zawodu oraz stosowania przepisów o ochronie pracy i zdrowia młodocianych pracowników, w tym zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym pracownikom i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac³⁷.

(akta kontroli str. 152-163, 194)

Pozytywne opinie do 6 badanych wniosków o zawarcie umowy o refundację (podpisane przez pracownika i dyrektora CEiPM) zawierały tylko zapis *Pozytywny* bez uzasadnienia. W opiniach nie określano jakie warunki spełnia pracodawca oraz nie odnoszono się do przyczyn niewywiązania się pracodawców z wcześniej złożonych deklaracji dotyczących zatrudnienia młodocianych pracowników po ukończeniu przygotowania zawodowego na okres co najmniej 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 303-308)

2.5.2. W Biurze ZWK utworzono 2 stanowiska ds. refundacji (1,5 etatu). W okresie od stycznia 2014 r. do czasu niniejszej kontroli NIK pracownicy zatrudnieni na tych stanowiskach nie wykonywali kontroli pracodawców zatrudniających młodocianych objętych refundacją. Nie mieli takiego obowiązku określonego w zakresach czynności. Kontrole przeprowadzali specjaliści ds. refundacji zatrudnieni w CEiPM. W latach 2014-2016 skontrolowali oni odpowiednio 3, 3 i 2 przedsiębiorców. Przedmiotem tych kontroli było sprawdzenie dokumentacji związanej z zawartą z pracodawcą umową refundacyjną zgodnie z uprawnieniami określonymi w umowach o refundacji.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 194)

2.5.3. Analiza protokołów 8 kontroli pracodawców przeprowadzona przez pracowników CEiPM wykazała, że kontrole dotyczyły realizacji 32 umów refundacyjnych, zatrudnienia 98 młodocianych oraz rzetelności i kompletności prowadzonej dokumentacji. Kontrole wykazały m. in.:

- z 23 młodocianymi pracodawcy rozwiązyali umowę przed zakończeniem nauki zawodu lub przed upływem 6 miesięcy od zakończenia nauki zawodu,
- zatrudnienie 2 absolwentów OHP na okres powyżej 6 miesięcy od zakończeniu nauki zawodu,
- nieprzesyłanie świadectw pracy do CEiPM po rozwiązaniu umowy,
- braki w dokumentacji prowadzonej przez pracodawcę (m.in. brak kodu zawodu, daty przy podpisach młodocianych i rodzica, podpisu pracownika na umowie o pracę i pracodawcy na rozwiązaniu umów).

W zaleceniach zobowiązywano pracodawcę do wyeliminowania nieprawidłowości. Kontrole te nie obejmowały sprawdzenia spełnienia warunków przez pracodawcę w zakresie wymogów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, nauki zawodu

³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1509, dalej: rozporządzenie RM w sprawie młodocianych pracowników.

oraz stosowania przepisów o ochronie pracy i zdrowia młodocianych pracowników zawartych w rozporządzeniu RM w sprawie młodocianych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 166-193)

Komendant wyjaśnił: Pracownicy OHP nie posiadali stosownych uprawnień do kontroli pracodawców pod kątem spełnienia warunków dotyczących BHP. Zgodnie z zapisami umów o refundację mieli prawo do sprawdzania dokumentacji związanej wyłącznie z realizacją umowy.

(dowód: akta kontroli str. 345)

Z 6 pracodawcami³⁸ - z 8 objętych kontrolą CEiPM - podpisano kolejnych 14 umów refundacyjnych, mimo że pracodawcy nie wywiązywali się z warunków wcześniejszych umów refundacyjnych. Rozwiązali umowy z młodocianymi uczestnikami OHP przed zakończeniem nauki zawodu lub przed upływem 6 miesięcy od zakończenia nauki zawodu.

(dowód: akta kontroli str. 255- 257)

Komendant wyjaśnił, że ZWK nie mógł odmówić pracodawcy podpisania umowy o refundację, nawet w przypadku, gdy z poprzedniej się nie wywiązał (rozwiązanie umowy przed upływem, co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu przyuczania do zawodu), jeżeli wniosek był kompletny. Pracodawca zatrudniał młodocianych w zawodach ujętych w wykazach zawodów, w których dopuszczano refundację oraz spełniał warunki do prowadzenia przygotowania zawodowego w zakresie wymagań zawodowych i pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli str. 344-345)

2.5.4. Pierwotny plan finansowy środków z Funduszu Pracy na refundację dla ZWK, KG OHP określiła w kwocie 6.856.752 zł w dniu 28.03.2014 r., 7.360.380 zł w dniu 10.03.2015 r. i 7.626.700 zł w dniu 11.02.2016 r. Plany ten w trakcie realizacji ulegały zwiększeniu w danym roku o 0,69% (6.903.960 zł), o 8,15% (7.960.000 zł) i o 10,49% (8.426.700 zł). Wydatki na refundację kosztów zatrudnienia młodocianych uczestników OHP wyniosły 6.649.994,64 zł w 2014 r., 7.699.999,42 zł w 2015 r. i 8.100.000,00 zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 132- 150, 311)

Środki finansowe na realizację umów refundacyjnych były przekazywane do ZWK przez KG OHP w ciągu 4 dni od wnioskowanej puli środków w systemie DELFIN.

(dowód: akta kontroli str. 237)

Badanie terminowości przekazywania 21 kwot refundacji przedsiębiorcom, (z którymi zawarto 6 badanych umów) wykazało, że należne przedsiębiorcom kwoty refundacji w 19 przypadkach przekazywano na rachunek bankowy przedsiębiorcy z zachowaniem terminu 30 dni od daty wpływu prawidłowo sporządzonego i kompletnego wniosku (od 11 do 28 dni). W 2 przypadkach kwoty refundacji zostały przekazane przedsiębiorcom po 33 (umowa 2015/SZ/00451 wniosek z dnia 10.08.2016 r.) i 36 dniach (umowa 2015/SZ/00243 wniosek z 21.12.2015 r.) wbrew wymogowi określonemu w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

Komendant ZWK wyjaśnił, że: *Na czas realizacji refundacji największy wpływ mają: data złożenia wniosku o refundację, ilość wniosków złożonych w danym okresie oraz usytuowanie transz (zbiór wniosków przesłanych do KG OHP w celu akceptacji i przekazania środków na konto właściwej WK). Zwykle transze wypadają siódmego i dwudziestego dnia każdego miesiąca (...). Dopiero po przekazaniu niezbędnych środków z KG, ZWK mogła dokonać przelewów na konta pracodawców.*

W przypadku dwóch wskazanych wniosków, w których przekroczono umowny termin (o 3 i 6 dni) pierwszy wniosek: (...) dostarczono w czasie okresu urlopowego

³⁸ PHPU JAROS, BLOND WENUS, HUFK, IMPRESION, EMM, SO FIAT.

pracowników oraz realizacji wypłacania refundacji do wniosków dotyczących umów z 2013 r.(...) Wypłata refundacji dotycząca umów z 2013 r. była priorytetowa, a to spowodowało niewielkie opóźnienie wypłaty powyższego wniosku.

Drugi wniosek: W okresie listopad i grudzień 2015 r. do CEiPM wpłynęła duża ilość wniosków, które były realizowane według kolejności wpływu. Ze względu na kumulację dni świątecznych (przełom grudnia i stycznia) wprowadzanie wniosków przedłużyło się w czasie i spowodowało wypłatę drugiej transzy w styczniu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 236-237)

2.6. Wnioski o wypłatę refundacji przedsiębiorcom za wypłacone wynagrodzenia i odprowadzone składki na ubezpieczenia społeczne uczestnikom OHP³⁹ były składane przez pracodawców do CEiPM. Po ich weryfikacji i akceptacji przez pracownika ds. refundacji i dyrektora CEiPM przekazywane były w programie DELFIN do pracownika finansowego ZWK. Pracownik ten po sprawdzeniu pod względem finansowym i akceptacji w programie DELFIN przekazywał wniosek do pracownika ds. refundacji w Biurze ZWK. Pracownik po sprawdzeniu zgodności dokumentacji z danymi wprowadzonymi w programie DELFIN dodawał wniosek do transzy zapotrzebowania do KG OHP, która po weryfikacji zgodności zapotrzebowania z danymi zawartymi w programie DELFIN przekazywała wnioskowaną pulę środków do ZWK. Pracownik finansowy po weryfikacji zgodności kwot z zapotrzebowaniem generował przelewy i zlecał ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 237-238)

Komendant ZWK oświadczył: W toku refundacji sprawdzane były wszystkie dostarczone przez pracodawcę dokumenty, które były w rozporządzeniu MPiPS o refundacji. Zaznaczyć należy, iż pracodawca własnoręcznym podpisem potwierdza zgodność przedstawianych danych ze stanem faktycznym. Na tej podstawie nad wywiązywaniem się pracodawców z obowiązków określonych w umowach o refundację. Dodatkowo w latach 2014-2016 przeprowadzonych było 8 wizytacji u pracodawców w trakcie, których sprawdzana była zgodność dokumentacji z dostarczoną do ZWK.

(dowód: akta kontroli str. 228-236)

2.7. Plany rekrutacji uczestników OHP w latach 2014, 2015 i 2016 zakładały pozyskanie odpowiednio 593, 803 i 802 uczestników. Plany rekrutacji zostały wykonane odpowiednio w 109,9% (pozyskano 632 osoby), 84,6% (679) i 95,5% (766).

(dowód: akta kontroli str. 9, 8 plik 2I, 119)

Komendant wyjaśnił: Jedynymi z głównych przyczyn niewykonania w latach 2015 i 2016 planów naboru uczestników do jednostek opiekuńczo-wychowawczych w ZWK były czynniki zewnętrzne, do których m.in. można zaliczyć:

- niż demograficzny*
- likwidacja zasadniczych szkół dla dorosłych np. w Szczecinku;*
- powstanie sieci prywatnych gimnazjów dla dorosłych, niewymagających równoległego z nauką podejmowania przyuczenia do zawodu; część takich szkół oferowała w zamian za rozpoczęcie nauki np. tablety;*
- migracja rodzin do innych państw.*

Czynniki te nie zwalniały nas jednak do prowadzenia rekrutacji w taki sposób, by mimo wszystko planowany wynik osiągnąć. Stąd m.in. znacznie zwiększono środki finansowe na prowadzenie aktywnej akcji promocyjno-informacyjnej w lokalnych mediach; rozszerzono działania ulotowo-plakatowe, szczególnie na terenach wiejskich; zacieśniono współpracę z instytucjami zajmującymi się młodzieżą (...).

(dowód: akta kontroli str.349-352)

³⁹ Dalej zwane: wnioski o wypłatę refundacji.

W wyniku analizy składów komisji rekrutacyjnych na rok szkolny 2016/17 w 11 jednostkach opiekuńczo-wychowawczych powołanych przez komendantów hufców ustalono, że:

- zarządzenia 10 komendantów hufców wydane zostały w dniach od 13 do 19 maja 2016 r. Zarządzenie Komendanta Hufca Kołobrzeg wydano w dniu 22 kwietnia 2016 r., podczas gdy wytyczne w sprawie rekrutacji Komendant Główny wydał 4 maja 2016 r.,
- składy komisji liczyły od 4 do 12 osób, a w ich skład wchodził oprócz komendanta hufca i wychowawców, również pedagogzy szkolni, psychologzy z poradni pedagogiczno-psychologicznej, doradcy zawodowi, dyrektorzy szkół, kuratorzy sądowi, przedstawiciele pracodawców, rodziców, ośrodków pomocy społecznej i jst,
- do składów komisji rekrutacyjnych w 5 hufcach⁴⁰ nie powołano doradcy zawodowego, wbrew wytycznym Komendanta Głównego OHP.

(dowód: akta kontroli st. 373-374)

2.8. ZWK sprawował nadzór nad działaniami opiekuńczo-wychowawczymi poprzez bieżącą analizę przedkładanych sprawozdań oraz omawianie wyników na naradach rad programowych i kierowniczych. W latach 2014-2016 sporządzano sprawozdania „Działania na rzecz absolwentów OHP” za 2014 r. oraz „Raport z analizy losów OHP” za 2015 r. i 2016 r. opracowany przez poszczególne jednostki opiekuńczo-wychowawcze ZWK. Raporty i sprawozdania przekazywane do ZWK stanowiły podstawę do sporządzenia raportu zbiorczego. Raporty sporządzane były według wzorów określonych przez Komendanta Głównego.

(dowód: akta kontroli str. 198-200)

W badanych latach jednostki opiekuńczo-wychowawcze nawiązały kontakt z 247 absolwentami po 6 miesiącach (I pomiar) w 2014 r., tj. z 61,3% absolwentami tego roku (247); w 2015 r. z 397, tj. 79,7% (397) i w 2016 r. z 417, tj. z 86,9% (417). Przyczyną braku nawiązania kontaktu z pozostałymi absolwentami – jak zapisano w samocenie procesu wychowania – były słabe możliwości kadry wychowawczej jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 301, 249-250)

Badanie rzetelności prowadzenia ksiąg absolwentów roku szkolnego 2014/15 i 2015/16 oraz raportów analizy losów absolwentów przeprowadzono na dokumentach 3 wybranych hufców, tj. HP w Szczecinku, Kołobrzegu i Świnoujściu. Badanie ksiąg absolwentów wykazało m.in. ogólnikowe zapisy o podjęciu zatrudnienia w formie: *podjął zatrudnienie* lub *kontynuuje zatrudnienie* lub *kontynuuje zatrudnienie w innym miejscu*, bez podania charakteru zatrudnienia (zawodu) i formy zatrudnienia (umowa, kontrakt itp.) oraz zapisy o kontynuacji nauki w formie: *kontynuuje naukę szkole zawodowej* lub *kontynuuje naukę w Prywatnym Liceum dla Dorosłych* lub *kontynuuje naukę w Technikum* lub *kontynuuje naukę*, bez wskazania konkretnej szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 206-208, 209-211, 213-215, 217-219, 221-225)

Analiza porównawcza zapisów w księgach absolwentów 3 ww. hufców z zapisami w raportach z analizy losów absolwentów wykazała nieścisłości i różnice danych ujętych w tych dokumentach. I tak:

HP Świnoujście:

- w raporcie za 2015 r. wykazano 20 absolwentów oraz wskazano, że przy:
I pomiarze nawiązano kontakt z 20, z których 8 posiada zatrudnienie oraz 12 nie uczy się i nie pracuje; w księdze wykazano nawiązanie kontaktu z 30, z których 22 kontynuuje naukę i 8 pracuje,

⁴⁰ Hufiec 16-5 Szczecin, 16-7 Szczecin, 16-14 Świnoujście, 16-13 Kołobrzeg i 16-9 Szczecinek.

II pomiarze nawiązano kontakt z 10, z których 2 kontynuuje naukę w formie pozaszkolnej, 14 posiada zatrudnienie oraz 3 nie pracuje i nie uczy się; w księdze wykazano, że nawiązano kontakt z 30 absolwentami, z których 22 kontynuuje naukę, 9 pracuje oraz 1 nie pracuje i nie uczy się.

- w raporcie za 2016 r. wykazano 20 absolwentów i nawiązano kontakt z 20 (I pomiar), z których 5 kontynuuje naukę, 8 posiada zatrudnienie oraz 12 nie uczy się i nie pracuje; w księdze wykazano 23 absolwentów, z których 16 kontynuuje naukę oraz 7 podjęło zatrudnienie.

HP Kołobrzeg:

- w raporcie za 2015 r. wykazano przy I pomiarze tylko, że było 20 absolwentów i nawiązano kontakt z 19. Przy II pomiarze, że nawiązano kontakt z 14, z których 9 kontynuuje naukę, 14 posiada zatrudnienie oraz 5 nie uczy się i nie pracuje; w księdze wykazano, że nawiązano kontakt z 20 absolwentami, z których 8 kontynuuje naukę i pracuje, 7 pracuje oraz 5 nie uczy się i nie pracuje,
- w raporcie za 2016 r. (I pomiar) wykazano, że nawiązano kontakt z 27 (100%), z których 20 kontynuuje naukę w szkole, 26 posiada zatrudnienie oraz 1 nie uczy się i nie pracuje; w księdze absolwentów wykazano, że nawiązano kontakt z 22 absolwentami, z których 10 kontynuuje naukę (w tym 9 jednocześnie pracuje), 7 podjęło zatrudnienie, 2 bierze udział w projekcie OHP-YEI oraz 3 nie pracuje i nie uczy się.

HP Szczecinek:

- w raporcie za 2015 r. wykazano 24 absolwentów (II pomiar), że nawiązano kontakt z 17 absolwentami, z których 10 kontynuuje naukę, 5 posiada zatrudnienie oraz 2 nie uczy się i nie pracuje; w księdze wykazano nawiązanie kontaktu z 17, z których 9 kontynuuje naukę, 7 pracuje oraz 1 nie uczy się i nie pracuje,
- w raporcie za 2016 r. (I pomiar) wykazano 18 absolwentów, nawiązano kontakt z 15, z których 10 kontynuuje naukę, 3 posiada zatrudnienie oraz 4 nie uczy się i nie pracuje; w księdze wykazano nawiązanie kontaktu z 15, z których 7 kontynuuje naukę, 4 uczy się i pracuje, 2 pracuje oraz 2 nie uczy się i nie pracuje.

(dowód: akta kontroli str. 201-223, 226)

Komendant ZWK wyjaśnił, że różnice pomiędzy liczbą absolwentów wykazaną w ww. raportach i księgach absolwentów w części były uzasadnione, gdyż w raporcie nie uwzględnia się absolwentów gimnazjum kontynuujących naukę i będących uczestnikiem OHP. W HP Kołobrzeg i Świnoujście różnice wynikały też z niedopatrzenia lub błędów osób sporządzających te dokumenty oraz nieprecyzyjnych zapisów w księgach, dlatego w jednostkach tych, w celu wyeliminowania błędów w przyszłości, zostaną przeprowadzone w najbliższym czasie kontrole, które spowodują, że powyższe dokumenty będą sporządzane rzetelnie i zgodnie z wytycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 352-355)

2.9. ZWK planowało przeprowadzenie kontroli w podległych jednostkach (HP, ŚHP, OSiW, CEiPM, MBP, MCK, PPP, OSZ, KP) w każdym roku po 24 kontrole. Zrealizowało w badanych latach w 2014 r. - 29 kontroli (7 kompleksowych, 21 problemowych i 1 sprawdzająca), w 2015 r. - 32 kontrole (7 kompleksowych, 24 problemowe i 1 sprawdzająca) i w 2016 r. - 28 kontroli (7 kompleksowych i 21 problemowych) realizując plan kontroli odpowiednio w 120,8%, 133,3% i 116,7%.

Z kart samoceny wynikało, że ZWK uzyskało 134 pkt za każdy badany rok oraz każda przeprowadzona kontrola kończyła się wydaniem zaleceń pokontrolnych, gdyż kontrolerzy (pracownicy Biura ZWK) stwierdzali nieprawidłowości bądź uchybienia w kontrolowanych jednostkach organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 246, 7-8 pliki 2f, 2h, 2g)

Analiza kontroli przeprowadzonych przez ZWK w podległych jednostkach w latach 2014-2016 ujętych w sporządzonych zestawieniach wykazała m.in.:

- do kontroli przeprowadzonych przez ZWK w podległych jednostkach zaliczono 8 kontroli przeprowadzonych przez pracowników CEiPM u pracodawców,
- w kontrolach jednostek opiekuńczo-wychowawczych stwierdzano: niską frekwencję na zajęciach szkolnych i praktycznych; niewykonanie planu rekrutacji w badanym roku szkolnym; nierzetelne prowadzenie ksiąg absolwentów i innych druków sprawozdawczych; nierealizowanie programów resocjalizacyjnych i innowacyjnych; słabe wyniki wychowawcze przejawiające się paleniem papierosów i konfliktami z prawem uczestników,
- w kontrolach CEiPM stwierdzono m.in. nieprzeprowadzanie raz na kwartał kontroli pracodawców; zbyt długą weryfikację wniosków skutkującą przelaniem środków bez zachowania terminu 30 dni od jego złożenia, nieterminowe załatwianie wniosków pracodawców o zawarcie umowy refundacyjnej,
- w jednostkach rynku pracy stwierdzono m.in. niezrealizowanie zaplanowanych działań; nieprawidłowe sporządzanie dokumentacji; nierzetelne sporządzanie druków sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 258-292)

Komenda Główna OHP w styczniu 2015 r. przeprowadziła kontrolę kompleksową działalności ZWK w latach 2011-2014, w wyniku której stwierdziła m.in. następujące nieprawidłowości:

- rekrutacja uczestników w roku 2014/15 przeprowadzona została niezgodnie z zarządzeniami KG OHP oraz wytycznymi zarówno w zakresie organizacji akcji, jak i prowadzonej dokumentacji,
- nadzór nad działalnością edukacyjną jednostek opiekuńczo-wychowawczych prowadzony był niezgodnie z wytycznymi i zaleceniami KG OHP oraz w sposób niedostateczny, zarówno z poziomu merytorycznej odpowiedzialnej komórki, jak i kierownictwa ZWK,
- dokonywano zmiany planu etatów w 2014 r. bez zgody KG OHP oraz wykonano plan etatów w 208,5 etatów uzyskując oszczędność 15,4 etatu, w tym 7,15 etatów dla pracowników pedagogicznych (wychowawczych),
- w OSiW Mielenko wprowadzono w 2014/15 nowy zawód kształcenia: wizażystka/stylistka nieujęty w klasyfikacji zawodów MEN szkolnictwa zawodowego, a w druku 11 wykazano 4 uczestników odbywających przygotowanie zawodowe w ww. zawodzie, jako fryzjerów,
- w sprawozdawczości HP w Kołobrzegu wykazywany był, jako jednostka z zakwaterowaniem, podczas gdy jednostka nie dysponowała własną bazą zakwaterowania, a 40 uczestników hufca mieszkało w bursie szkolnej.

KG OHP w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polecił przeprowadzenie działań naprawczych w celu ich wyeliminowania.

(dowód: akta kontroli str. 294-300)

Według oświadczeń Komendanta ZWK o stanie kontroli zarządczej, ogólna ocena systemu kontroli zarządczej wyniosła 4,64 w 2014 r., 4,83 w 2015 r. i 4,80 w 2016 r. W Komendzie funkcjonowała kontrola zarządcza. W oświadczeniach o systemie kontroli zarządczej we wszystkich latach sformułowano zastrzeżenie dotyczące słabości systemu szkolenia i podwyższania kompetencji oraz doskonalenia umiejętności pracowników, ze względu na brak planu szkoleń i możliwości uczestnictwa w szkoleniach organizowanych przez Komendę Główną OHP oraz firmy zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 246-249, 7-8 pliki 2d i 2g)

Komendant wyjaśnił m.in., że po analizie samooceny za 2014 r. podjął decyzję, aby w trakcie narad kadry kierowniczej były przeprowadzane szkolenia prowadzone

przez pracowników ZWK lub osoby z zewnątrz. Ponadto żeby dyrektorzy, kierownicy i komendanci OHP przekazywali informacje z porad podległym pracownikom i przeszkalali ich w zakresie szkoleń, w których brali udział. Podał też, że w 2014 r. objętych zostało szkoleniami 181 osób w 2014 r., 563 osoby w 2015 r. i 1.438 w 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 366)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2014-2016 księgi absolwentów jednostek opiekuńczo-wychowawczych ZWK prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego. W księgach brak było wymaganych zapisów o niektórych absolwentach. Niektóre zapisy były ogólnikowe, co uniemożliwiało określenie rzeczywistej sytuacji absolwentów na rynku pracy. Ponadto badanie ksiąg absolwentów 3 wybranych hufców oraz raportów z analizy losów absolwentów wykazało nieścisłości i różnice danych ujętych w tych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 202-225)

Komendant ZWK wyjaśnił, że w różnice pomiędzy liczbą absolwentów wykazaną w raportach i księgach absolwentów 3 hufców w części były uzasadnione, gdyż w raporcie nie uwzględnia się absolwentów gimnazjum kontynuujących naukę i będących uczestnikiem OHP. Natomiast w 2 hufcach wynikały też z niedopatrzenia lub błędów osób sporządzających te dokumenty oraz nieprecyzyjnych zapisów. Dlatego w jednostkach tych zostaną przeprowadzone w najbliższym czasie kontrole, które spowodują, że powyższe dokumenty będą sporządzane rzetelnie i zgodnie z wytycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 352-355)

2. Do składu komisji rekrutacyjnych 5 hufców na rok szkolny 2016/17 komendanci hufców nie powołali doradców zawodowych, co było niezgodne z Wytycznymi Komendanta Głównego OHP na rok szkolny 2016/17⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 373-374)

Komendant ZWK wyjaśnił, że w przypadku 5 hufców, w których do składu komisji rekrutacyjnej na rok 2016/17 nie powołano doradców zawodowych osoby rekrutowane były informowane o możliwości skorzystania z usług doradcy zawodowego zatrudnionego w MCK Szczecin lub MCK Koszalin. Ponadto Komendant wyjaśnił, że we wszystkich podległych jednostkach opiekuńczo-wychowawczych ZWK OHP w Szczecinie w składach komisji rekrutacyjnych na rok 2017/18 uwzględniono doradcę zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 378-380)

3. Nadzór ZWK nad przebiegiem realizacji umów o refundację, w tym w zakresie wywiązywania się pracodawców z określonych w umowach obowiązków związanych z zatrudnieniem młodocianych po zakończeniu okresu szkolenia był niewystarczający. Sprowadzał się do sprawdzenia prawidłowości i kompletności przedkładanych przez pracodawców dokumentów przy wnioskach o refundację i wnioskach o płatność. Ponadto ZWK i jednostki organizacyjne nie sprawdzały, czy pracodawcy spełniali wymogi dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy oraz nauki zawodu. Nie sprawdzano też, czy pracodawca wywiązał się z deklaracji zawartych w poprzednich umowach o zatrudnieniu młodocianych po zakończeniu przygotowania zawodowego.

⁴¹ Załącznik nr 2 do zarządzenia Komendanta Głównego Nr 12/BEO z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych, rozdz. V pkt 3 oraz rozdz. VI pkt 3 ppkt 4 i 5.

W badanym okresie kontrole u pracodawców przeprowadzili pracownicy CEiPM tylko u 8 pracodawców, podczas gdy umowy zawarte były w 2014 r. z 1.178 pracodawcami, w 2015 r. ze 1.184 i w 2016 r. ze 1.167 pracodawcami.
(dowód: akta kontroli str. 258-292, 301)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w badanych umowach o refundacji, ZWK nie zastrzegła sobie prawa dostępu do informacji pozwalających na ustalenie czy pracodawca spełnia wymogi dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, nauki zawodu oraz stosowania przepisów o ochronie pracy i zdrowia młodocianych pracowników zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym pracownikom i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac⁴².

(dowód: akta kontroli str. 152-163, 303-308)

Komendant ZWK wyjaśnił, że wzór umowy refundacyjnej zawarty był w rozporządzeniu MPiPS o refundacji oraz że dokonywanie zmian w umowach byłoby naruszeniem pkt 7 § 5 rozporządzenia, który stanowi, że wzór umowy stanowi załącznik nr 4 do rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 235)

Wzór umowy określony w rozporządzeniu MPiPS o refundacji zawiera § 5 *Inne postanowienia istotne dla stron umowne*, w którym można ujmować ww. zagadnienia.

Ocena częściowa

Najwyższej Izby Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Dostosowanie w miarę możliwości oferty edukacyjnej do oczekiwań lokalnego rynku pracy, m.in. poprzez kształcenie w zawodach deficytowych.
2. Zwiększenie nadzoru nad jednostkami podległymi w zakresie wyeliminowania przypadków nierzetelnego prowadzenia dokumentacji, w tym szczególności ksiąg absolwentów i raportów z analizy ich losów.
3. Zwiększenie nadzoru nad przebiegiem realizacji umów o refundację.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 1509. Zwane dalej: rozporządzenie RM w sprawie młodocianych pracowników.

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.

Szczecin, dnia 25 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Jerzy Wasilewski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor