



KPS.430.005.2017

Nr ewid. 198/2017/P/17/041/KPS

Informacja o wynikach kontroli

AKTYWIZACJA ZAWODOWA MŁODZIEŻY PRZEZ OCHOTNICZE HUFCE PRACY

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

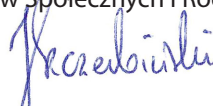
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy

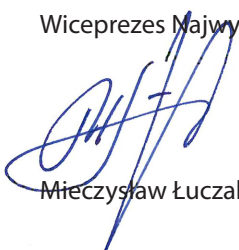
Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Jacek Szcherbiński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 15.11.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Czynniki wpływające na realizację zadań przez OHP	22
5.1.1. Uwarunkowania organizacyjne	22
5.1.2. Finansowanie działalności	24
5.1.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	25
5.2. Przygotowanie zawodowe i zatrudnienie absolwentów	28
5.2.1. Rekrutacja młodzieży do jednostek OHP	28
5.2.2. Zawody deficytowe i nadwyżkowe	38
5.2.3. Kształcenie i wychowanie uczestników OHP, w tym formy i rodzaje udzielanego wsparcia.....	44
5.2.4. Sytuacja absolwentów OHP na rynku pracy, w tym trwałość zatrudnienia i jego zgodność z nabytymi kwalifikacjami	53
5.3. Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników	61
5.4. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru	70
5.4.1. Nadzór Komendanta Głównego nad jednostkami nadzorowanymi	70
5.4.2. Nadzór komendantów wojewódzkich nad jednostkami podległymi	73
6. ZAŁĄCZNIKI	76
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	76
6.2. Wykaz skontrolowanych jednostek.....	77
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	78
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	85
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	87

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

OHP	Ochotnicze Hufce Pracy;
KG	Komendant Główny OHP;
WK	wojewódzka komenda OHP;
HP	hufiec pracy;
CEIPM	centrum edukacji i pracy młodzieży;
PUP	Powiatowy Urząd Pracy;
MRPIPS	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
Analiza rynku Pracy	gromadzenie i analiza informacji na temat ofert pracy według zawodów, specjalności w regionie/województwie obejmująca ustaloną systematykę zawodów od poszukiwanych (deficytowych) po generujących bezrobocie (nadwyżkowych). Obejmuje także m.in. obserwację aktualnego stanu rynku pracy i ujawnione w tym zakresie prawidłowości zachodzące w odniesieniu do rozmiarów, struktury i wykorzystania zasobów siły roboczej, w tym identyfikowanie potrzeb rynku pracy i monitorowanie zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Dostarcza podstaw do podjęcia próby przewidywania funkcjonowania rynku pracy w przyszłości;
monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych	proces systematycznego obserwowania zjawisk zachodzących na rynku pracy dotyczących kształtowania popytu na pracę i podaży zasobów pracy w przekroju terytorialno-zawodowym oraz formułowania na tej podstawie ocen, wniosków i krótkotrwałych prognoz niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemów: kształcenia zawodowego oraz szkolenia bezrobotnych;
zawód deficytowy	zawód, na który występuje na rynku pracy wyższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie;
zawód zrównoważony	zawód, na który występuje na rynku pracy zbliżone zapotrzebowanie do liczby osób poszukujących pracy w tym zawodzie;
zawód nadwyżkowy	zawód, na który występuje na rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie;
pracownik młodociany	osoba, która ukończyła 15 lat, a nie przekroczyła 18 lat.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania OHP w zakresie przygotowania i aktywizacji zawodowej młodzieży były skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy oferta OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy?

2. Czy uczestnicy OHP posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe i znajdowali zatrudnienie na otwartym rynku pracy, na ile było ono trwałe i zgodne z nabytymi kwalifikacjami?

3. Czy Komendant Główny i komendanci wojewódzcy OHP prawidłowo realizowali zadania z zakresu aktywizacji zawodowej, w tym nadzór nad jednostkami podległymi?

Jednostki kontrolowane¹

- Komenda Główna OHP,
- 5 komend wojewódzkich,
- 8 centrów edukacji i pracy młodzieży
- 9 hufców pracy

Okres objęty kontrolą

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

Działania OHP są nakierowane na młodzież zagrożoną wypadnięciem z systemu edukacji lub nie realizującą obowiązku szkolnego albo osiągającą bardzo słabe wyniki nauczania. Są to często młodzi ludzie pochodzący z rodzin niepełnych, wielodzietnych, dotkniętych bezrobociem, o złej sytuacji materialnej lub patologicznych oraz tacy, którzy pomimo młodego wieku już weszli w konflikt z prawem. Uzupełnienie wykształcenia i zdobycie zawodu umożliwiającego szybkie podjęcie pracy jest dla tych osób szansą na podjęcie samodzielnego życia.

W Polsce ok 5%² osób podejmujących edukację zawodową nie kończy nauki i nie uzyskuje kwalifikacji zawodowych. W latach 2010–2012 odpowiednio: 5,4%, 5,6% i 5,7% młodzieży przedwcześnie opuściło system edukacji (średnia krajów Unii Europejskiej 14,4%). OHP są głównym instrumentem zapewniającym wspieranie tych osób w zakresie aktywizacji zawodowej i uzupełnianiu wykształcenia. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³ (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia), OHP wykonuje zadania państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu⁴ oraz zapobieganiu marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży⁵, a także zadania w zakresie jej wychowania i kształcenia⁶. Zadania te Komendant Główny realizuje za pośrednictwem struktury składającej się z 747 jednostek⁷.

OHP umożliwiają uczestnikom uzupełnienie wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz zdobycie kwalifikacji zawodowych pozwalających uzyskać zatrudnienie lub rozpoczęcie działalności gospodarczej na własny rachunek⁸.

¹ Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 2.

² Dane Eurostatu uwzględnione w strategii Europa 2020, wskazują że w Polsce ok. 5% młodzieży w wieku 16–24 lat wypada z systemu edukacji i wielkość ta na przestrzeni kilku ostatnich lat jest stabilna. Wypadanie jest spowodowane różnymi czynnikami i ma wymiar okresowy lub trwały.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

⁴ Art. 12 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

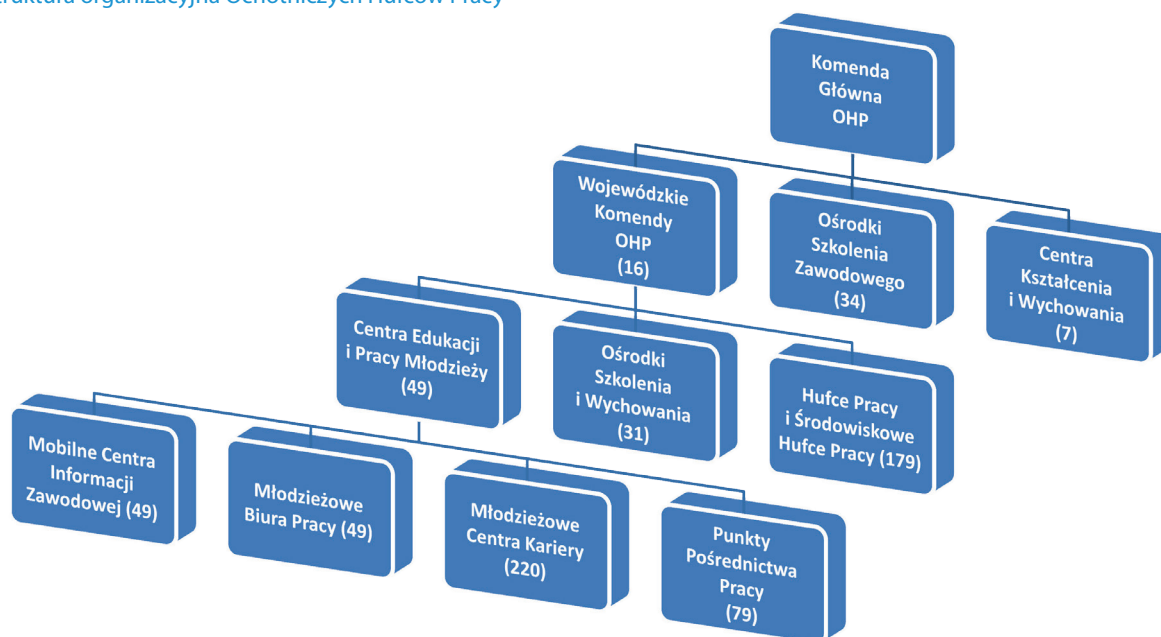
⁵ Art. 6 ust. 3 i art. 12 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁶ Art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁷ Szczegółową analizę stanu prawnego wraz z wykazem aktów prawnych przedstawiono w załącznikach nr 3 i 4.

⁸ W latach 2014–2016 wydatki na realizację zadań wyniosły łącznie 672 694 tys. zł (213 349 tys. zł w 2014 r.; 224 291 tys. zł w 2015 r.; 235 054 tys. zł w 2016 r.).

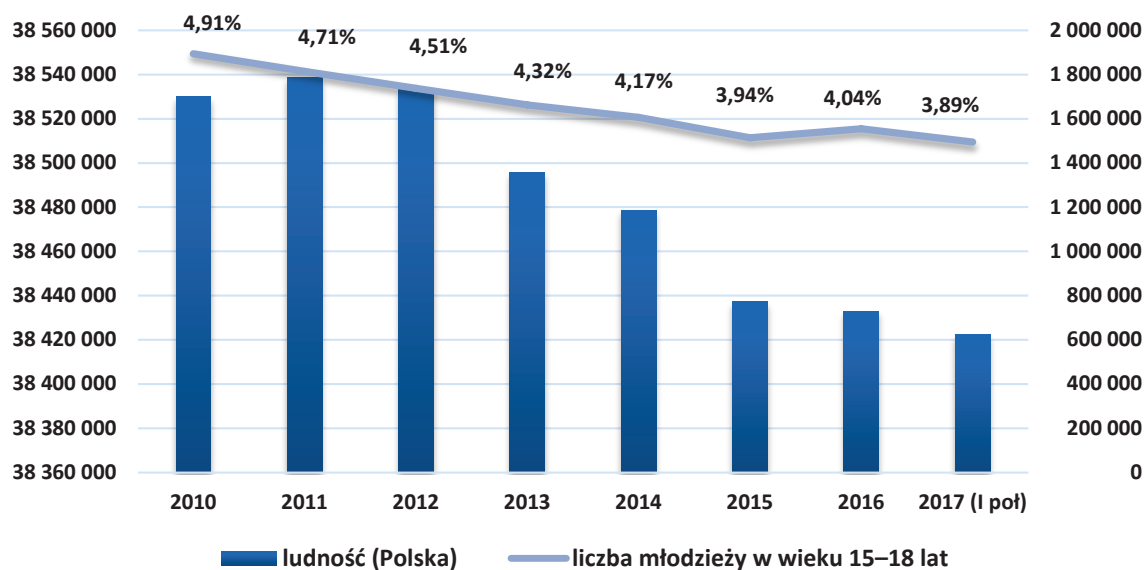
Infografika nr 1
Struktura organizacyjna Ochotniczych Hufców Pracy



Źródło: Na podstawie danych uzyskanych w KG OHP.

W latach 2014–2016 odsetek młodzieży objętej wsparciem OHP w stosunku do liczby młodzieży potrzebującej wsparcia wynosił odpowiednio: 53,7%, 50,2% i 56,4%⁹.

Wykres nr 1
Liczba młodzieży w wieku 15–18 lat w latach 2010–2017 (I poł.)



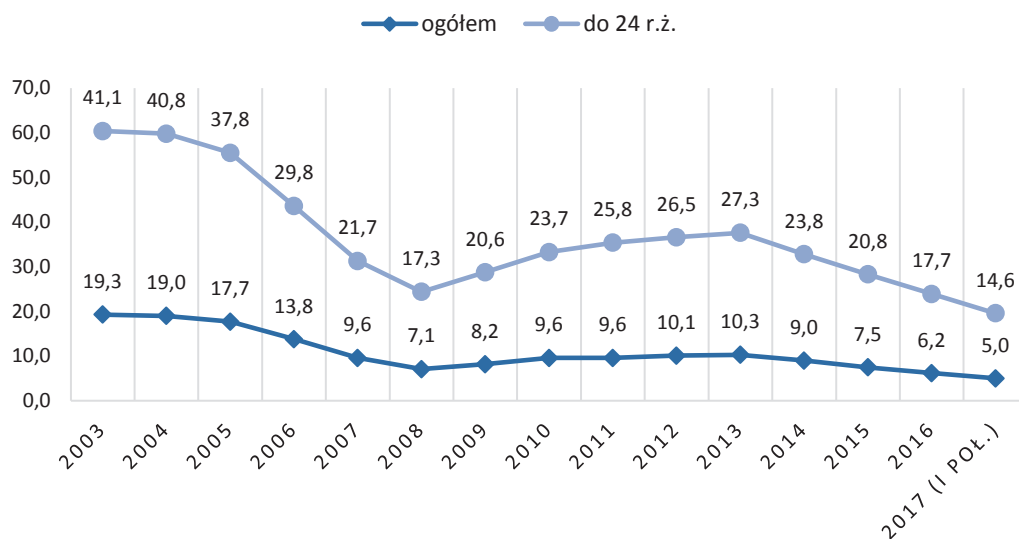
Źródło: Na podstawie danych GUS.

⁹ Pozostałe osoby albo osiągnęły wiek uniemożliwiający skorzystanie z oferty OHP lub są objęte innymi formami pomocy, np. młodzieżowe ośrodki wychowawcze czy też młodzieżowe ośrodki socjoterapii.

Tendencje demograficzne związane, z jednej strony, z niską dzietnością, a z drugiej, ze wzrostem długości życia i – co za tym idzie – okresu pobierania świadczeń emerytalnych, należą do istotnych uwarunkowań rynku pracy w Polsce. Pogłębiający się problem braku odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, może stać się jednym z głównych problemów rozwojowych dla naszego kraju. Ponadto, należy mieć na uwadze zagrożenia wynikające z wysokiego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rosnącego obciążenia finansowego państwa związanego z systemem emerytalnym. Mają one wpływ nie tylko na bieżącą sytuację budżetu państwa, ale przekładają się na deficyt całego sektora finansów publicznych. **W tym kontekście wspieranie młodych ludzi doświadczających trudności w zdobyciu wykształcenia i odnalezieniu się na rynku pracy, nabiera szczególnego znaczenia, jako istotny element funkcjonowania rynku pracy w Polsce oraz – w szerszym ujęciu – całego społeczeństwa.** Tymczasem, jak wynika z danych statystycznych, zagrożenie bezrobociem jest dla tej grupy najwyższe.

Wykres nr 1

Porównanie stopy bezrobocia wśród młodzieży do stopy bezrobocia ogółem w latach 2003–2017



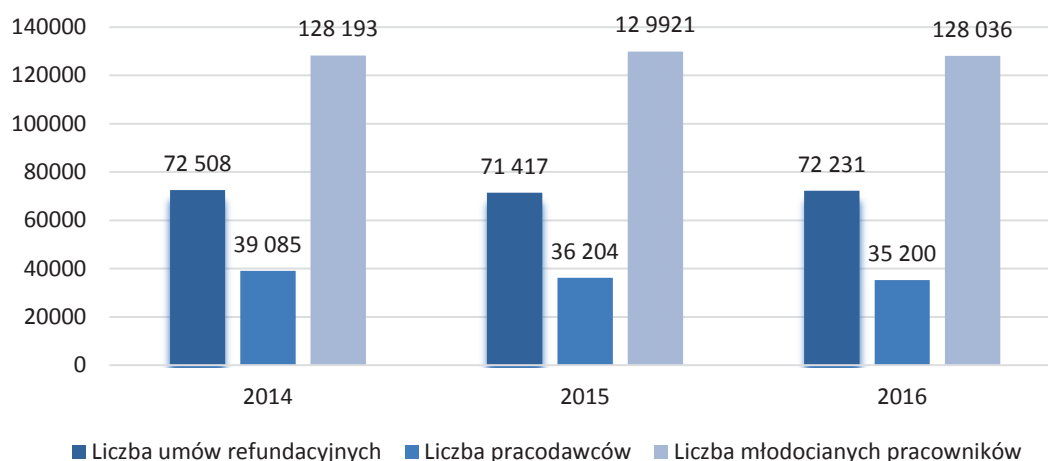
Źródło: Na podstawie danych GUS.

Jednym z zadań, nałożonych na OHP ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰, jest refundowanie ze środków Funduszu Pracy, wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń. Liczbę pracodawców i młodocianych pracowników oraz liczbę umów refundacyjnych w latach 2014–2016 przedstawiono na wykresie poniżej.

¹⁰ Art. 12 ust. 6 ustawy.

Wykres nr 3

Liczba pracodawców i młodocianych pracowników oraz liczba umów refundacyjnych w latach 2014–2016



Źródło: Na podstawie danych Komendy Głównej OHP.

W omawianym powyżej zakresie przeprowadzona w 2012 r. kontrola NIK¹¹ wykazała pogorszenie skuteczności kształcenia, niezapewnienie prawidłowego składu komisji rekrutacyjno-kwalifikacyjnej, niedostateczny nadzór ze strony Komendanta Głównego OHP oraz komendantów wojewódzkich nad podległymi jednostkami, m.in. w zakresie powoływania i pracy komisji rekrutacyjnych, czy też kształtowania oferty nauki zawodów dostosowanych do potrzeb rynku pracy.

W obecnie przeprowadzonej kontroli założono rozpoznanie, na ile działania OHP dotyczące przygotowania i aktywizacji zawodowej młodzieży były skuteczne, na ile odpowiadały potrzebom młodzieży i zapewniały właściwy start na rynku pracy. Dodać należy, że w dniu 9 czerwca 2017 r. powstał Zespół Parlamentarny ds. Ochotniczych Hufców Pracy. Celem powołania Zespołu jest inicjowanie działań Sejmu i Senatu oraz Rządu RP, samorządu terytorialnego na rzecz udoskonalania rozwiązań prawnych dotyczących Ochotniczych Hufców Pracy.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli *Działalność Ochotniczych Hufców Pracy* (kontrola nr P/12/149); Warszawa, styczeń 2013 r., nr ewid. 187/2012/P/12/149/LLU.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK działania Ochotniczych Hufców Pracy, które mają pomagać młodzieży przedwcześnie przerywającej z różnych powodów naukę, przyczyniają się do ukończenia edukacji w szkole i nauczania zawodu przez większość osób zgłaszających się do OHP¹². Mało skuteczne są natomiast, zdaniem NIK, działania hufców w zakresie aktywizacji zawodowej uczestników OHP, rozumianej jako uzyskanie stabilnego miejsca zatrudnienia. Wynika to przede wszystkim z niedostosowania oferty kształcenia do oczekiwań rynku pracy, niewystarczającej współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi OHP na rzecz wspierania uczestników hufców, braku skutecznej możliwości egzekwowania od pracodawców wywiązania się z deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, oraz niewystarczającego rozpoznania motywacji i predyspozycji uczestników hufców w trakcie rekrutacji. OHP są jednak wciąż istotnym elementem kształtowania rynku pracy, zwłaszcza dla młodzieży wymagającej wsparcia ze strony państwa.

Uczestnictwo w hufcach pracy przyczynia się do ukończenia nauki przez większość wychowanków wobec których jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP podejmowały działania resocjalizacyjne i profilaktyczne (w latach 2014–2016 wobec ok. 36 tys. osób rocznie), oraz zapewniały możliwość kształcenia i uzyskania kwalifikacji zawodowych. Efektywność kształcenia, mierzona odsetkiem zdanych egzaminów kwalifikacyjnych na poziomie gimnazjum wynosiła ok. 80%, natomiast na poziomie nauki zawodu była wyższa i kształtowała się na poziomie ok. 90%. Średnia frekwencja na zajęciach szkolnych sięgała zaś ok. 80%. Jednocześnie niewielki był odsetek uczestników OHP, którzy rezygnowali z nauki (ok. 6–7% rocznie). NIK oceniając pozytywnie edukacyjną działalność OHP, zwróciła jednak uwagę na dużą fluktuację kadry wychowawczej i pedagogicznej, co m.in. miało wpływ na osiągnięte wyniki przez wychowanków OHP.

W ocenie NIK zadania z zakresu aktywizacji zawodowej realizowane były przez OHP w stopniu niewystarczającym. Absolwenci hufców nie uzyskiwali stabilnego zatrudnienia. Z badania przeprowadzonego przez NIK¹³ wynika, że pracę okresowo podejmowało 60% absolwentów z lat 2014–2015, zaś w I połowie 2017 r. pracowało tylko 50% wychowanków hufców objętych badaniem kontrolnym. Osoby te często zmieniały pracę, a połowę z nich w różnych okresach zarejestrowano jako bezrobotnych, co może świadczyć o braku trwałości uzyskanego zatrudnienia. Ponad 15% osób objętych badaniem korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. W konsekwencji odsetek absolwentów OHP, którzy ani nie uczyli się, ani nie pracowali pół roku po opuszczeniu OHP był stosunkowo wysoki. W skali całego kraju sięgał ok. 28%¹⁴, a w skrajnych przypadkach dochodził nawet do 50%.

Jedną z przyczyn trudności w uzyskaniu stabilnego zatrudnienia przez absolwentów było kształcenie wielu uczestników OHP w zawodach nadwyżkowych, co zmniejszało ich szanse na znalezienie zatrudnienia w wyuczonym zawodzie. Dodać należy, że kształcenie zawodowe w OHP, odbywa się głównie w szkołach publicznych, w których oferta edukacyjna nie zawsze jest dostosowana do potrzeb rynku pracy.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

¹² Hufce Pracy, Śródotwiskowe Hufce Pracy, Ośrodki szkolenia i wychowania, Centra Kształcenia i Wychowania.

¹³ Badanie szczegółowe przeprowadzone przez NIK na próbie 272 absolwentów z lat 2014–2015 na podstawie informacji ZUS, powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej.

¹⁴ Na podstawie Sprawozdania z działalności OHP za 2016 r.

Absolwenci OHP w niewielkim stopniu uzyskiwali zatrudnienie u pracodawców, korzystających z ich pracy w trakcie nauki zawodu. Pracodawca, któremu państwo ze środków Funduszu Pracy refunduje koszt wynagrodzenia młodocianego pracownika w trakcie nauki zawodu, deklaruje jego zatrudnienie przez okres minimum sześciu miesięcy po ukończeniu przygotowania zawodowego. Deklaracje te realizowało jednak tylko ok. 10–20% pracodawców, przy czym OHP nie ustalały przyczyn braku dalszego zatrudnienia młodocianego pracownika i zawierały kolejne umowy z pracodawcami, którzy nie wywiązywali się ze złożonych deklaracji¹⁵. NIK zwraca jednak uwagę, że OHP nie dysponują wystarczająco skutecznymi instrumentami prawnymi w tym zakresie, co stawia je w niekorzystnej sytuacji wobec pracodawców.

Potencjał OHP nie był efektywnie wykorzystywany do zapewnienia wychowankom kompleksowego wsparcia. Współpraca hufców z jednostkami OHP wyspecjalizowanymi w usługach rynku pracy była niewystarczająca, co pogarszało szanse absolwentów OHP na znalezienie stabilnego zatrudnienia. Skontrolowane centra edukacji i pracy młodzieży nie diagnozowały lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia¹⁶. Objęte kontrolą hufce pracy w większości przypadków nie współpracowały z młodzieżowymi biurami pracy i urzędami pracy w znalezieniu zatrudnienia dla uczestników OHP¹⁷. Dodać też należy, że pracownicy centrów w ponad połowie przypadków nie uczestniczyli w pracach komisji rekrutacyjnych, pomimo istniejących w tym zakresie wytycznych Komendanta Głównego. Tymczasem profesjonalna pomoc doradcy zawodowego powinna stanowić istotne wsparcie dla prawidłowej organizacji procesu rekrutacji. Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego OHP do zadań doradców należeć miało rozpoznanie indywidualnych potrzeb, motywacji i predyspozycji uczestników hufców. Brak tego rodzaju specjalistów w komisjach mógł zwiększyć ryzyko niepowodzenia procesu dydaktyczno-wychowawczego.

Zadania związane z diagnozowaniem przez OHP potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży wymagającej zainteresowania ze strony hufców, realizowane były również w stopniu niewystarczającym. Objęte kontrolą hufce w większości przypadków nie potrafiły nawet określić liczby osób pozostających w kręgu ich zainteresowania oraz liczby tych, które nie zostały objęte pomocą.

Problemy wystąpiły też w nadzorze sprawowanym przez Komendanta Głównego OHP nad podległymi mu jednostkami. Dotyczyły one w szczególności braku koordynacji w wydawaniu zarządzeń w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych, nieegzekwowania zaleceń formułowanych w wytycznych oraz niezapewnienia rzetelnej weryfikacji efektywności realizowanych zadań. **W OHP nie wypracowano bowiem metod pozwalających na pełną ocenę efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, w tym adekwatności kosztów prowadzonej działalności w stosunku do jej wyników.** Wdrożony przez Komendę Główną OHP system monitorowania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych w zakresie monitorowania losów absolwentów nie pozwalał na zweryfikowanie, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy.

¹⁵ Brak pełnych danych nie pozwala na określenie skali tego zjawiska. Komenda Główna OHP w trakcie kontroli szacowała, że pracodawcy zatrudniali ok. 10% młodocianych pracowników, natomiast podczas badania przeprowadzonego przez NIK na wybranej próbie absolwentów otrzymano 20% wynik.

¹⁶ § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz. U. Nr 155, poz. 920, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie zadań i organizacji OHP).

¹⁷ Wymóg określony w § 11 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie organizacji OHP.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Ochotnicze Hufce Pracy w latach objętych kontrolą podejmowały wobec uczestników działania opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne i profilaktyczne, a także zapewniały wychowankom możliwość kształcenia i uzyskania kwalifikacji zawodowych. Działania te, skoncentrowane były m.in. na przygotowaniu młodych ludzi do funkcjonowania na rynku pracy, uzupełnieniu umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz pozyskaniu przez nich zatrudnienia. Według szacunków OHP w latach 2014–2016 połowa młodzieży zagrożonej przed wczesnym wypadnięciem z systemu edukacji była objęta wsparciem. W tym okresie jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP objęły swoimi działaniami, odpowiednio: 36 306; 36 465 i 35 998 osób. Liczba absolwentów wahała się natomiast od 9 502 do 11 989. [str. 44–45]

Efektywność kształcenia, mierzona efektywnością zdawania egzaminów kwalifikacyjnych w latach 2014–2016 na poziomie gimnazjum wynosiła ok. 80%, natomiast na poziomie zawodu była wyższa i wynosiła ok. 90%, a średnia frekwencja na zajęciach szkolnych wynosiła ok. 80%. Jednocześnie niewielki był odsetek uczestników OHP, którzy rezygnowali z nauki (około 6–7%). **Pozytywne efekty pracy były osiągane głównie dzięki wysiłkowi i zaangażowaniu pracowników OHP, a w szczególności osób bezpośrednio pracujących z młodzieżą.** Osoby rekrutowane do OHP stanowią szczególną grupę. Są to często osoby doświadczone wcześniejszymi niepowodzeniami szkolnymi, z trudną sytuacją rodzinną, zdrowotną, trudnościami w przystosowaniu do życia w społeczeństwie, część z nich mimo młodego wieku ma problem z uzależnieniami lub weszła już w konflikt z prawem. Praca z tą grupą młodzieży polega na systematycznym monitorowaniu sytuacji uczestników, utrzymywaniu z nimi bezpośredniego kontaktu, mobilizowaniu do działania, jak również współpracy z opiekunami prawnymi, pedagogami szkolnymi, pracodawcami, wychowawcami w szkołach. Wywiązywanie się z tych obowiązków jest trudne z uwagi na fakt, że na jednego wychowawcę standardy OHP określają jedynie minimalną liczbę uczestników hufca (30 osób). Brak jest natomiast maksymalnego limitu. [str. 26–28, 31, 46–50]

W tym kontekście istotnym problemem jest duża fluktuacja kadry wychowawczej i pedagogicznej, wynikająca z trudnej pracy w powiązaniu z niskimi wynagrodzeniami¹⁸. Np. w Warmińsko-Mazurskiej WK OHP dysponującej w badanym okresie ok. 157 etatami, w 2014 r. odeszło z pracy 52 pracowników, a zatrudniono 44, w 2015 r. odeszło 30, a zatrudniono 31. W 2016 r. odeszło z pracy 49 pracowników, a zatrudniono 40. Z kolei w Zachodniopomorskiej WK OHP w 2014 r. odeszło z pracy 52 pracowników, a zatrudniono 45 osób, w 2015 r. odeszło 60 pracowników, a przyjęto również 60, w 2016 r. odeszło 66 osób, a przyjęto 65. Przeciętne zatrudnienie wynosiło 213 etatów w 2014 r., 244 w 2015 r. i 257 w 2016 r. **W ocenie NIK, brak warunków do stabilnego i trwałego zatrudnienia może mieć istotny wpływ na osiągnięte przez uczestników OHP**

Efekty wychowawczo-
edukacyjne głównie
dzięki wysiłkowi
osób bezpośrednio
zaangażowanych w pracę
z młodzieżą

Duża fluktuacja kadr
może obniżać osiągane
efekty

¹⁸ Średnie miesięczne wynagrodzenie w OHP w tym okresie wynosiło odpowiednio: 2745 zł, 2777 zł i 3033 zł.

wyniki¹⁹. Np. Komendant Zachodniopomorskiej WK podał, że do czynników i uwarunkowań, które wpływają na pogorszenie wyników działalności zaliczyć należy m.in. częste zmiany kadrowe w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych. [str. 25–27]

Niewystarczające
diagnozowanie potrzeb

2. W niewystarczającym stopniu były realizowane zadania związane z diagnozowaniem potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki²⁰. Wynikało to m.in. z tego, że:

Brak dostępu OHP
do danych dotyczących
młodzieży zagrożonej
wykluczeniem
społecznym

- Instytucje dysponujące wiedzą w tym zakresie rzadko lub w ogóle nie udzielały informacji w tym zakresie. Hufce pracy, liczbę młodzieży która pozostawała w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia określały szacunkowo i nie były w stanie podać, do jakiej części młodzieży na terenie swojego działania nie udało się dotrzeć oraz ile osób nie zostało objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi. W wyjaśnieniach podawano, że ze względu na ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²¹ szkoły oraz instytucje zajmujące się pracą z młodzieżą nie udostępniają swojej bazy danych dotyczących konkretnych osób zagrożonych marginalizacją. **W ocenie NIK, brak takiej wiedzy na poziomie lokalnym może wpływać na niedostosowanie struktury organizacyjnej i posiadanych zasobów do faktycznych potrzeb** (np. w HP w Wałczu plan rekrutacji w latach 2014–2016 wykonano odpowiednio w 134,2%, 122% i 145,6%, natomiast w HP w Ełku w 136%, 124% i 121%). [str. 28–31]

Niediagnozowanie
przez CEiPM lokalnych
rynków usług
edukacyjnych i rynków
pracy

- Objęte kontrolą centra edukacji i pracy młodzieży, do których obowiązków należy badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy, a także opracowywanie okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia, nie posiadały szczegółowych danych dotyczących szacunkowej liczby młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostaje w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP. Sytuację taką stwierdzono w siedmiu z ośmiu objętych kontrolą centrów. Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP oraz zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentu „Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania”²². [str. 29–30]

¹⁹ Najniższą średnią ocen w gimnazjum na zajęciach szkolnych odnotowano w 2014 r. w Wielkopolskiej (2,7), Podlaskiej (2,8), Dolnośląskiej (2,8) i Lubelskiej KW OHP (2,9). W 2015 r. w Opolskiej (2,8), Warmińsko-Mazurskiej (2,85) i Pomorskiej (2,89), a w 2016 r. w Opolskiej (2,75), Warmińsko-Mazurskiej (2,81), Pomorskiej (2,9) i Mazowieckiej KW OHP (2,91).

²⁰ § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

²² Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów: „Biuro Wojewódzkiej Komendy OHP – standardy funkcjonowania”, „Hufiec Pracy – standardy funkcjonowania”, „Środowiskowy Hufiec Pracy – standardy funkcjonowania”, „Ośrodek Szkolenia i Wychowania – standardy funkcjonowania”, „Centrum Kształcenia i Wychowania – standardy funkcjonowania”, zwane dalej *zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 23 grudnia 2014 r.*

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

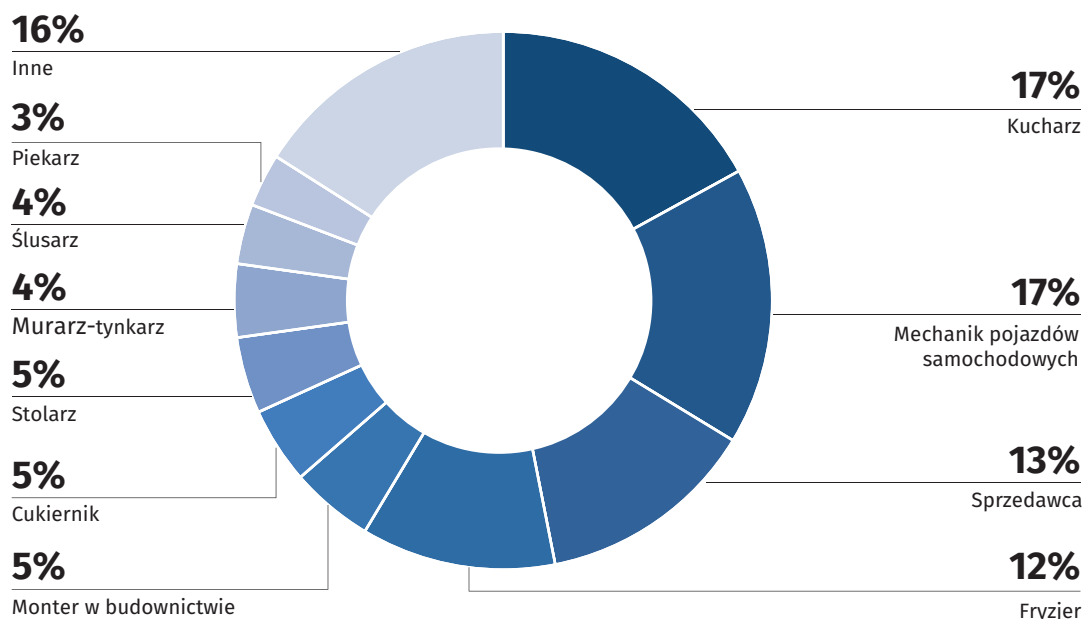
- Część młodzieży kwalifikującej się do objęcia wsparciem OHP, nie jest nim obejmowana z uwagi na to, że szkoły, w warunkach niżu demograficznego, nie były zainteresowane utratą uczniów, zwłaszcza, że wiązałoby się to z utratą części subwencji oświatowej. Dlatego też rekrutacja do gimnazjum jest dla hufców coraz trudniejsza pomimo szeroko zakrojonej akcji promocyjnej. W latach 2014–2016 liczba uczestników gimnazjum dla dorosłych uległa zmniejszeniu z 8495 do 6349 osób. [str. 45]

3. W latach 2014–2016 Ochotnicze Hufce Pracy zrekrutowały do jednostek opiekuńczo-wychowawczych planowaną liczbę uczestników. Zrekrutowano odpowiednio 13 457, 13 789 i 13 587 uczestników, a plan rekrutacji został wykonany w 117,5%, 109,9% oraz 104,4%. Do najbardziej popularnych zawodów, wybieranych przez uczestników OHP należały takie, jak: kucharz, mechanik pojazdów samochodowych, sprzedawca i fryzjer. [str. 37, 45–46]

Młodzież
jest zainteresowana
ofertą edukacyjną OHP

Wykres nr 4

Zawody, w których kształceni są uczestnicy OHP



Źródło: Na podstawie danych Komendy Głównej OHP

Rekrutacja odbywała się w oparciu o wydawane przez Komendanta Głównego OHP na każdy kolejny rok szkolny zarządzenia²³ w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP, do których załącznikiem były wytyczne „Rekrutacja młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy”. Istotnym kryterium był wiek kandy-

Rekrutację
przeprowadzano
w oparciu o corocznie
wydawane wytyczne

²³ Zarządzenie nr 11/BE0/ z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP na rok szkolny 2014/2015; zarządzenie nr 17/BE0/ z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP na rok szkolny 2015/2016; zarządzenie Komendanta Głównego nr 12/BE0/ z dnia 4 maja 2016 r. w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych w OHP na rok szkolny 2016/2017.

data, który musiał mieć ukończone 15 lat i nie mógł przekroczyć 18. roku życia przy składaniu dokumentów. Kontrolę w zakresie naboru do hufców pracy w oparciu o procedury określone przez Komendanta Głównego OHP przeprowadzono w dziewięciu objętych kontrolą hufcach pracy na losowo dobranej próbie 162 kandydatów z lat 2014–2016. Dla wszystkich badanych osób zebrano pełne informacje i wymagane dokumenty dotyczące kandydata. Uwagi NIK w zakresie rekrutacji dotyczyły:

- Z objętej kontrolą grupy 162 uczestników OHP, 24 zmieniło pracodawcę po zakończonej rekrutacji. W ocenie NIK, wpływ na powyższe może mieć niewłaściwe rozpoznanie motywacji i predyspozycji młodocianych uczestników Hufca. [str. 35]
- W roku szkolnym 2016/2017 w pięciu z dziewięciu objętych kontrolą hufców pracy w rekrutacji nie brał udziału doradca zawodowy, mimo że w wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży²⁴ zostały określone zadania pracowników OHP realizujących rekrutację, w tym doradcy zawodowego, do którego należało badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży oraz udział w pracach komisji. [str. 35]
- Wydawane przez Komendanta Głównego OHP wytyczne w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP były nieprecyzyjne i podlegały ciągłym zmianom. Dotyczyły to m.in. składu komisji rekrutacyjnych. Zgodnie z wytycznymi rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2014/2015, w skład komisji rekrutacyjnej mogli wejść pracownicy pedagogiczni jednostki: kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog oraz przedstawiciel jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby zaproszone do udziału w Komisji przez kierownika jednostki. Zgodnie z wytycznymi rekrutacji młodzieży (...) na rok szkolny 2015/2016 w skład komisji rekrutacyjnej mieli wchodzić pracownicy pedagogiczni jednostki (kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog), a także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i inne osoby zaproszone do udziału przez kierownika jednostki. Wytyczne na rok szkolny 2014/2015 oraz 2015/2016 określały skład komisji kwalifikującej młodzież wyłącznie do jednostek z zakwaterowaniem, natomiast brak było sformułowania, że wytyczne te dotyczyły również naboru do jednostek dochodzących. Zgodnie z wytycznymi Rekrutacji młodzieży (...) na rok szkolny 2016/2017 w skład komisji rekrutacyjnej właściwej jednostki opiekuńczo-wychowawczej mieli wchodzić pracownicy jednostki OHP oraz inne osoby zaproszone przez kierownika jednostki do udziału w pracach komisji, w tym np. przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego oraz pracownik jednostki rynku pracy. [str. 36–38]
- Wytyczne w sprawie rekrutacji wydawane były zbyt późno. Rekrutacja do Ochotniczych Hufców Pracy trwa od kwietnia do końca września każdego roku²⁵. Tymczasem Komendant Główny wydawał wytyczne dopiero w maju każdego roku. W związku z tym niektóre komendy wojewódzkie ustalały własne zasady, nie respektując zaleceń wy-

Brak
doradców zawodowych
w pracach komisji
rekrutacyjnych utrudnia
ukierunkowanie
uczestników

Zbyt późne wydawanie
wytycznych w sprawie
rekrutacji

²⁴ Rok szkolny 2014/2015 – rozdział I, podrozdział V, na rok szkolny 2015/2016 – rozdział V, na rok szkolny 2016/2017 – rozdział VI, pkt 3 ppkt 5.

²⁵ <https://ohp.pl/>

kających z tych wytycznych. Np. Mazowiecki Komendant Wojewódzki OHP wydawał zarządzenia w sprawie prowadzenia akcji rekrutacyjnej w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych już w marcu lub w kwietniu. Na tej podstawie komendanci hufców powołali komisje rekrutacyjne na przełomie marca-kwietnia, a więc ponad miesiąc wcześniej od wprowadzenia w życie wytycznych Komendanta Głównego. W konsekwencji podległe jednostki realizowały procedurę rekrutacji według własnych wytycznych i bez uwzględnienia wskazań Komendanta Głównego, np. skład komisji rekrutacyjnej Hufca Pracy w Wołominie był zgodny z zarządzeniami Komendanta Wojewódzkiego, a niezgodny z później wydawanymi wytycznymi Komendanta Głównego. [str. 34]

4. Słabością istniejącego systemu nauki zawodu był brak powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy. Oferta edukacyjna, głównie w szkołach publicznych²⁶, w których uczestnicy OHP mieli organizowane uzupełnienie wykształcenia ogólnego i zawodowego, wykluczała możliwość jej dostosowania do zawodów, na które występowało największe zapotrzebowanie na rynku²⁷. W badanym okresie większość uczestników OHP było kształconych w zawodach nadwyżkowych, co zmniejszało szanse absolwentów OHP na znalezienie zatrudnienia w wyuczonym zawodzie. Ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez Komendę Główną, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy było niemożliwe z uwagi na brak zbiorczych informacji o tym, w jakim zawodzie absolwenci OHP uzyskali pierwsze zatrudnienie. [str. 38–42]

Brak powiązania kierunków kształcenia zawodowego z rynkiem pracy

Zgodnie z wytycznymi w sprawie rekrutacji, uczestnicy OHP powinni być szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na lokalnych rynkach pracy, a wykazy tych zawodów powinny być na bieżąco aktualizowane, na podstawie danych statystycznych i informacji z urzędów pracy. Kierownicy niektórych objętych kontrolą jednostek, w swoich wyjaśnieniach stwierdzali wprost, iż określone przez KG wymagania, w zakresie nauki w zawodach deficytowych, w praktyce nie są możliwe do zrealizowania. Dodać należy, że po zakończeniu rekrutacji nie weryfikowano, nie gromadzono danych statystycznych, a także nie przeprowadzano żadnych analiz, czy i w jakim stopniu rekrutacja została zrealizowana zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego dotyczącymi zawodów deficytowych. [str. 39–40]

Kształcenie w zawodach nadwyżkowych, dających mniejsze szanse na uzyskanie zatrudnienia

²⁶ Na problemy związane z funkcjonowaniem szkolnictwa zawodowego w Polsce NIK wskazywała już wcześniej w informacji o wynikach kontroli pt. „System szkolnictwa zawodowego” (kontrola nr P/15/029). NIK stwierdziła, że oferta szkół zawodowych była niedopasowana do potrzeb rynku pracy, co wynikało z niepełnego rozpoznania tych potrzeb, jak również z niezadowalających warunków do nauki zawodu. Sposób finansowania szkolnictwa zawodowego z budżetu państwa nie uwzględnia faktycznych kosztów kształcenia w poszczególnych zawodach, co utrudnia władzom samorządowym podjęcie decyzji o uruchomieniu kosztownych, ale atrakcyjnych rynkowo kierunków kształcenia. W rezultacie, sytuacja ta utrwala model szkolnictwa zawodowego, w którym o uruchomieniu nowego kierunku kształcenia nie decydują potrzeby uczniów i rynku pracy, a głównie posiadane zasoby infrastrukturalne i kadrowe.

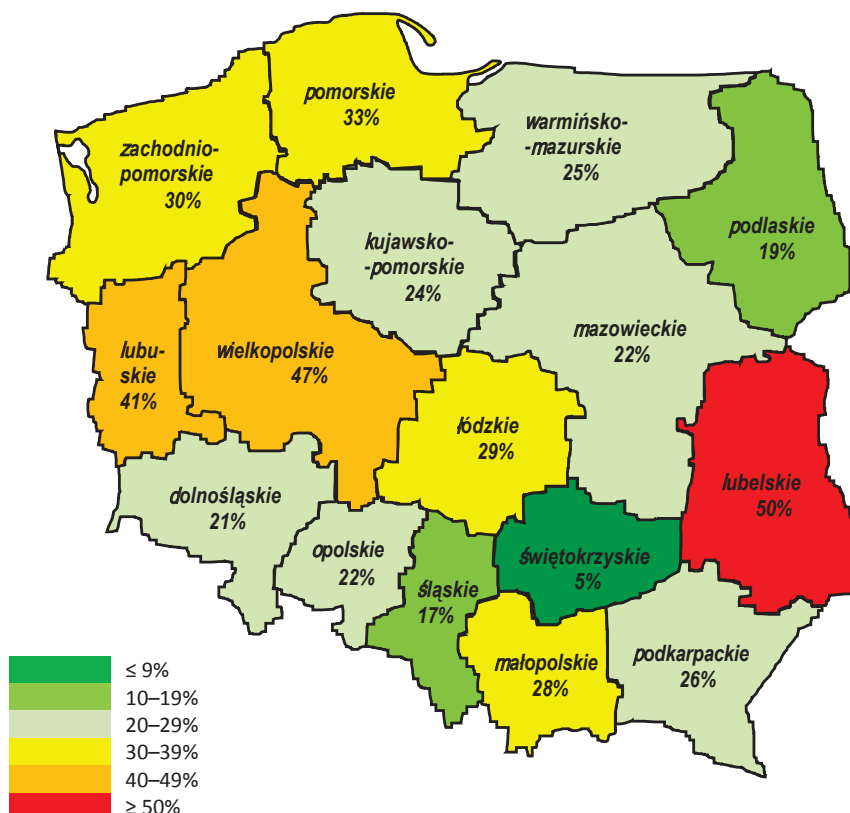
²⁷ Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych (Dz. U. Nr 262, poz. 2604), dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP powinien odbywać się z uwzględnieniem wieku wykształcenia i zainteresowań uczestników OHP, dostępnej oferty kształcenia oraz szans na uzyskanie zatrudnienia po ukończeniu kształcenia.

Wysoki odsetek absolwentów OHP, którzy nie uczą się, ani nie pracują

W ocenie NIK, brak powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy, w połączeniu z dużą fluktuacją pracowników może powodować, że odsetek absolwentów OHP, z którymi nawiązano kontakt, a którzy ani nie uczą się, ani nie pracują pozostaje na wysokim poziomie. W skali całego kraju to ok. 28%.

Mapa nr 1

Odsetek absolwentów OHP, z którymi nawiązano kontakt, a którzy ani nie uczą się, ani nie pracują



Źródło: Wg sprawozdania OHP za 2016 r.

Niewywiązywanie się pracodawców ze składanych deklaracji o zatrudnieniu młodocianych pracowników

5. W latach 2014–2016 na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników ze środków Funduszu Pracy, KG OHP wydatkowała łącznie 692,1 mln zł (odpowiednio: 213,5 mln zł; 230,6 mln zł i 248,0 mln zł). Liczba pracodawców, którzy otrzymali refundację wyniosła 39 085 w 2014 r., 36 204 w 2015 r. i 35 200 w 2016 r. Zatrudnili oni odpowiednio: 128 193, 129 921 i 128 036 młodocianych pracowników, w tym 15 261, 14 418 i 14 122 uczestników OHP. Umowy z pracodawcami zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom²⁸. **Pracodawcy w niewielkim stopniu zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu**

²⁸ Dz. U. poz. 865.

przygotowania zawodowego, mimo iż deklarowali²⁹ zatrudnienie, zgodnie z wnioskiem o zawarcie umowy w sprawie refundacji oraz tej umowy, przez okres co najmniej sześciu miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego każdego młodocianego, którego dotyczy wnioski o zawarcie umowy. Kontrolą NIK objęto 96 wniosków złożonych przez pracodawców prywatnych³⁰. Liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku ukończyło przygotowanie zawodowe wyniosła 1433, natomiast liczba młodocianych pracowników, którzy kontynuowali zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu nauki zawodu wyniosła tylko 284, tj. 19,8%. Mimo, iż pracodawcy nie wywiązali się ze złożonych deklaracji, to złożyli nowe wnioski dotyczące 909 nowych pracowników młodocianych. Oznacza to, że pracodawca, który wcześniej korzystał ze środków Funduszu Pracy na refundację, tworzy to miejsce pracy wyłącznie na wymagany prawem okres, a po jego upływie rozwiązuje umowę z zatrudnionym pracownikiem, a następnie ubiega się o kolejne wsparcie ze środków publicznych. [str. 61–65]

Pomimo niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji – nie analizowano przyczyn. Komenda Główna nie gromadziła również danych warunkujących podjęcie działań w tym zakresie. **Zdaniem NIK, brak informacji o przyczynach niezatrudnienia młodocianego po zakończeniu przez niego przygotowania zawodowego może mieć wpływ na efektywność wydatkowania środków Funduszu Pracy, które – biorąc pod uwagę cel deklaracji, jakim jest zapewnienie trwałości stosunku pracy pracownikowi kończącemu przygotowanie zawodowe – nie powinny trafiać do pracodawców, którzy z tej deklaracji się nie wywiązują.**

Niedotrzymywanie przez pracodawców deklaracji zatrudnienia

6. Do zadań centrów edukacji i pracy młodzieży należy weryfikacja wniosków pracodawców o refundację ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Pracownicy siedmiu z ośmiu objętych kontrolą centrów nie weryfikowali wniosków pracodawców w zakresie przyczyn niewywiązywania się przez nich ze składanych deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników, którzy zakończyli naukę zawodu, na okres co najmniej sześciu miesięcy. Weryfikacja wniosków, odbywała się tylko pod względem formalnym, a formułowane do wniosków opinie były lakoniczne. Spowodowane było to tym, że nie ma – jak wskazywały objęte kontrolą jednostki – podstawy prawnej umożliwiającej odmowę podpisania kolejnej umowy z pracodawcą pomimo tego, że ten nie wywiązał się z wcześniej składanych deklaracji. Wskazywano również, że centra nie posiadają narzędzi, na podstawie których w trakcie opiniowania wniosków pracodawców, można byłoby zweryfikować dane dotyczące faktycznego zatrudniania przez nich młodocianych po zakończeniu przygotowania zawodowego. W ocenie NIK,

Ograniczenie weryfikacji wniosków pracodawców o refundację środków z FP wyłącznie do względów formalnych

²⁹ § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Wcześniej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

³⁰ Na podstawie celowo dobranych 12 wniosków od pracodawców prywatnych z lat 2014–2016, którzy zatrudniali największą liczbę młodocianych pracowników. Wnioski objęto kontrolą pod względem spełniania wymagań formalnych – nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

refundacja, jako instrument promocji zatrudniania oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, powinna docelowo trafiać do tych pracodawców, którzy po przygotowaniu zawodowym pracownika młodocianego zatrzymują go w swoim zakładzie pracy, dając mu zatrudnienie. Wydaje się zatem szczególnie istotne, żeby przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu tego świadczenia uwzględniać, czy pracodawca rzeczywiście daje rękojmię kontynuacji zatrudniania młodocianego po okresie objętym refundacją (istotna jest wiedza w ilu przypadkach pracodawca faktycznie złożył ofertę zatrudnienia młodocianemu i w ilu przypadkach nie została ona zaakceptowana). Wymagałoby to jednak zmian legislacyjnych w tym zakresie. [str. 65–68]

Z przeprowadzonego badania wynika, że znaczny jest odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kończą nauki zawodu, lub kilkakrotnie zmieniają pracodawcę w trakcie nauki zawodu. Oznacza to, że na ogół pozytywne opinie dotyczące pracodawców formułowane przez centra edukacji i pracy młodzieży w znacznym stopniu nie sprawdzają się w praktyce. Szczegółowymi badaniami objęto 160 wniosków złożonych do centrów edukacji i pracy młodzieży przez pracodawców prywatnych w latach 2013–2014³¹. Liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku ukończyło przygotowanie zawodowe wyniosła 1097, natomiast liczba młodocianych pracowników, którzy kontynuowali zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu nauki zawodu wyniosła tylko 173, tj. 15,7%. Mimo iż pracodawcy prywatni nie wywiązali się ze złożonych deklaracji, to złożyli nowe wnioski, które dotyczyły nauki zawodu 730 nowych pracowników młodocianych, w tym 280 uczestników OHP. Naukę zawodu ukończyło 483 młodocianych pracowników (66,1%), w tym 209 uczestników OHP (74,6%). Nauki zawodu nie ukończyło natomiast 210 młodocianych pracowników (28,8%), w tym 74 uczestników OHP (26,4%). [str. 68–69]

Nieprecyzyjna metoda pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych

7. Metodologia pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec absolwentów OHP w zakresie monitorowania ich losów była nieprecyzyjna, nie oddająca stanu faktycznego, a uzyskane wyniki mogą wprowadzać potencjalnego odbiorcę w błąd. W konsekwencji, nie jest możliwe precyzyjne ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez KG, jaki odsetek absolwentów OHP odnosi sukces na rynku pracy, a jaki ponosi porażkę. Wynika to m.in. z tego, że przyjęta metodologia mierzenia efektywności działań obarczona jest błędem ze względu na wielokrotne wykazywanie absolwenta w kilku kategoriach aktywności. Np. w 2014 r. spośród 9259 absolwentów, kontakt nawiązano z 6022, a zatrudnienie po I pomiarze posiadało 2780 z nich. Jak wynika z obliczeń KG OHP, 30% absolwentów posiadało zatrudnienie, podczas gdy faktycznie wynik mieści się w przedziale od 30% do 46,2% i jak wynika z ustaleń kontroli równoległe przeprowadzonych w hufcach pracy ta druga wielkość jest zbliżona do stanu faktycznego. Z kolei dane liczbowe wyka-

³¹ Na podstawie 20 umów zawartych z pracodawcami prywatnymi w latach 2013–2014 o refundację zatrudniających co najmniej trzech młodocianych.

zywane w raportach – w pozycji *absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie* wykazywano łączną liczbę absolwentów z pozycji *absolwenci kontynuujący naukę* i *absolwenci posiadający zatrudnienie*. Z przywołanego powyżej raportu z analizy losów absolwentów za 2014 r. wynika że 6145 z nich kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 66% absolwentów ogółem. Tymczasem umieszczenie absolwenta w kolumnach *Posiadający zatrudnienie* oraz *Kontynuujący naukę w formie wyższego stopnia lub innej niż szkoła (np. szkolenie)* powoduje, że istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo wykazania tego samego absolwenta nawet trzykrotnie³². W konsekwencji, biorąc pod uwagę opisaną w akapicie powyżej metodologię zbierania informacji o losach absolwentów, wynik mieści się w przedziale od 66 do 102%, co oznacza że liczba absolwentów, która uczy się oraz pracuje może być większa od faktycznej liczby absolwentów ogółem. [str. 53–58]

Dodać należy, że miarą efektywności organizowanego procesu kształcenia powinno być m.in. uzyskanie określonego zawodu potrzebnego na lokalnym rynku pracy lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy, co miało stanowić podstawę przyszłego zatrudnienia. Tymczasem w zbiorczych raportach z analizy losów absolwentów brak jest informacji dotyczących zatrudnienia absolwenta w wyuczonym zawodzie (dane te zbierane są na poziomie hufców pracy). **Tym samym niemożliwe jest ustalenie na poziomie województwa i kraju, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP jest dostosowana do oczekiwań rynku pracy.** [str. 57]

8. W celu uzyskania informacji o zatrudnieniu absolwentów hufców pracy NIK zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej z prośbą o przekazanie informacji dotyczących aktywności zawodowej losowo wybranych 272 absolwentów, z lat 2014–2015. Z uzyskanych informacji wynika, że osoby te były zainteresowane podjęciem zatrudnienia. Aż 169 z nich (62%) w różnych okresach podejmowało zatrudnienie, a 130 (47,8%) nadal pracowało w II połowie 2017 r. Zwrócić jednak należy uwagę, że osoby te często zmieniały pracę, aż 138 z nich (50,7%) w różnych okresach było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, co może świadczyć o braku trwałości uzyskanego zatrudnienia. Jednocześnie 42 absolwentów (15,4%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. W ocenie NIK, szansę absolwentów na znalezienia zatrudnienia pogarszał brak współpracy hufców pracy z młodzieżowymi biurami pracy i urzędami pracy, mimo takiego wymogu określonego w § 11 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP. W działalności hufców stwierdzono jedynie sporadyczne i z niewielkim skutkiem podejmowane próby współdziałania w tym zakresie. [str. 58–59]

9. Niedostateczny był nadzór ze strony Komendanta Głównego OHP oraz komendantów wojewódzkich nad podległymi jednostkami, m.in. w zakresie powoływania i pracy komisji rekrutacyjnych, kształtowania oferty nauki zawodów dostosowanych do potrzeb rynku

Niestabilna sytuacja absolwentów OHP na rynku pracy w świetle badań NIK

Niewystarczający nadzór Komendanta Głównego i komendantów wojewódzkich

³² Absolwent, który posiada zatrudnienie, ale równocześnie ukończył kilkumiesięczny kurs obsługi komputera będzie ujęty zarówno w kolumnie „Absolwenci posiadający zatrudnienie”, jak i w kolumnie „Absolwenci kontynuujący naukę w formie innej niż szkoła”.

pracy, czy też współpracy hufców z jednostkami OHP wyspecjalizowanymi w usługach rynku pracy, co pogarszało szanse absolwentów OHP na znalezienie zatrudnienia. Stwierdzono także brak koordynacji w wydawaniu zarządzeń w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych, nieegzekwowania zaleceń formułowanych w wytycznych oraz niezapewnienia rzetelnej weryfikacji efektywności realizowanych zadań. Wdrożony przez Komendę Główną OHP system monitorowania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych w zakresie monitorowania losów absolwentów nie pozwalał na zweryfikowanie, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy.

Pracownicy wszystkich wojewódzkich komend przeprowadzili w badanym okresie łącznie 1152 (2014 r. – 401, 2015 r. – 391, 2016 r. – 360) wizyty u pracodawców. Na ogół nie obejmowały one problematyki wywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji zatrudnienia. Uzasadniano to zapisami wynikającymi z umowy o refundację, które nie stanowią podstawy prawnej do wystawienia polecenia kontroli w siedzibie pracodawcy. Komendant Główny OHP nie występował w okresie objętym kontrolą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zmianę przepisów w tym zakresie uznając, że dotychczasowe zapisy w rozporządzeniu zapewniały możliwość monitorowania wydatkowania publicznych środków zgodnie z przeznaczeniem, mimo że faktycznie Komenda Główna nie posiadała dostatecznego rozpoznania, w zakresie wywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji. [str. 70–75]

Dodać przy tym należy, że OHP w ramach sprawowanego nadzoru nie wykorzystywały dostępnych im możliwości, w tym wynikających z porozumienia zawartego w dniu 8 czerwca 2005 r. z Państwową Inspekcją Pracy – kontroli przeprowadzanych na wniosek komend wojewódzkich OHP. W latach 2014–2016, na mocy zawartych porozumień, tylko jeden raz – Podkarpacka WK OHP zwróciła się do PIP o przeprowadzenie kontroli w zakresie warunków socjalnych zatrudnionej młodzieży. W pozostałych WK OHP nie kierowano wniosków do PIP o skontrolowanie pracodawców. [str. 75]

4. WNIOSKI

W celu usprawnienia procedur związanych z funkcjonowaniem OHP, a także w celu wyeliminowania występujących nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie nadzoru nad realizacją umów o refundowanie wynagrodzeń młodocianych pracowników, niezbędne jest podjęcie przez Komendanta Głównego OHP następujących działań:

1. Wprowadzenie w *Raportach z analizy losów absolwentów* wskaźników efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec absolwentów OHP umożliwiających otrzymanie jednoznacznych wyników badań.
2. Uzupełnienie *Raportów z analizy losów absolwentów* na poziomie wojewódzkim i krajowym o informacje dotyczące zatrudnienia absolwentów w wyuczonym zawodzie, w celu pozyskania wiedzy w zakresie dostosowania oferty edukacyjnej OHP do oczekiwań rynku pracy.
3. Wypracowanie szczegółowych wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych umożliwiających bieżące i sprawne reagowanie na zachodzące zmiany na rynku pracy, w szczególności w zakresie powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy.
4. Wypracowanie zasad współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Ochotniczych Hufców Pracy na rzecz zapewnienia uczestnikom i absolwentom OHP kompleksowego wsparcia w przygotowaniu do aktywności zawodowej i wejścia na rynek pracy.
5. Wykorzystywanie możliwości wynikających z porozumienia zawartego z Państwową Inspekcją Pracy, jako narzędzia do monitorowania prawidłowości umów z pracodawcami.
6. Określenie górnego limitu liczebności grup wychowawczych w hufcach pracy, na poziomie zapewniającym wychowawcom realną możliwość indywidualnej pracy z ich uczestnikami.

Ponadto, w celu poprawy trwałości zatrudnienia młodocianych pracowników Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien w rozporządzeniu MPiPS z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom rozważyć możliwość wprowadzenia uregulowań dotyczących obowiązku diagnozowania przez jednostki OHP – przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom – przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji zatrudnienia. Zmiana przywołanego rozporządzenia powinna umożliwiać preferowanie przy refundacji wynagrodzeń tych pracodawców, którzy w znacznym stopniu wywiązują się ze składanych deklaracji.

W ocenie NIK niezbędne jest również doprowadzenie przez MRPiPS do jednoznacznego uregulowania kwestii odnoszących się bezpośrednio do zakresu i sposobu prowadzenia nadzoru nad refundowaniem ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, w tym: stosowanych procedur, uprawnień osób sprawujących nadzór, formułowania zaleceń i ich egzekwowania.

Wnioski adresowane
do Komendanta
Głównego OHP

Wnioski adresowane
do Ministra Rodziny,
Pracy i Polityki
Społecznej

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Czynniki wpływające na realizację zadań przez OHP

5.1.1. Uwarunkowania organizacyjne

OHP są instytucją
rynku pracy
wyspecjalizowaną
w świadczeniu pomocy
młodzieży

1. Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką budżetową, nadzorowaną przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Do głównych zadań OHP należy aktywizacja społeczna, zawodowa i ekonomiczna młodzieży, podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia młodym ludziom podwyższania kwalifikacji zawodowych lub przekwalifikowania, jak również wspieranie inicjatyw służących przeciwdziałaniu bezrobociu i wychowaniu w procesie pracy, w tym organizowanie zatrudnienia. Ochotnicze Hufce Pracy w myśl art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia stały się jedną z instytucji rynku pracy realizującą zadania w sferze rynku pracy dla młodzieży. Jednym z zadań, nałożonym na Ochotnicze Hufce Pracy ustawą, jest refundowanie ze środków Funduszu Pracy, wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń – art. 12 ust. 6 ustawy *o promocji zatrudnienia*.

Ochotnicze Hufce Pracy³³ – Organizacja młodzieżowa powołana 13 czerwca 1958 r. na mocy uchwały Rady Ministrów³⁴. Celem działania hufców było zapewnienie młodzieży pracy i umożliwienie nabycia kwalifikacji zawodowych oraz zapewnienie jej ogólnego wykształcenia. W okresie PRL była to organizacja nastawiona na propagowanie wartości socjalistycznych, w części zmilitaryzowana.

Po 1989 r. przemiany organizacyjne w OHP przeprowadzono w oparciu o ustawy: z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 września 1992 r. w sprawie Ochotniczych Hufców Pracy³⁵, w których przypisano Hufcom zadania z obszaru przeciwdziałania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu młodzieży.

³³ Na podstawie Wikipedii.

³⁴ Uchwała Nr 201 Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie organizowania i pracy ochotniczych hufców pracy Związku Młodzieży Socjalistycznej (M.P. Nr 56, poz. 322) oraz uchwała Nr 55 Rady Ministrów z dnia 1 marca 1966 r. w sprawie dalszego rozwoju i działalności ochotniczych hufców pracy Związku Młodzieży Socjalistycznej i Związku Młodzieży Wiejskiej (M.P. Nr 11, poz. 75, ze zm.).

³⁵ Dz. U. Nr 69, poz. 347.

Zdjęcie nr 1

Młodzieżowe Centrum Kariery w Bartoszycach



Źródło: Komenda Główna OHP.

2. OHP wykonują zadania państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz zapobieganiu marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej wychowania i kształcenia. Zadania te Komendant Główny OHP realizuje poprzez wielopoziomową strukturę organizacyjną, w skład której wchodzi około 750 różnego rodzaju jednostek, w tym 17 jednostek zarządzająco-koordynujących [Komenda Główna oraz 16 wojewódzkich komend OHP] oraz jednostki o charakterze opiekuńczo-wychowawczym³⁶, jednostki realizujące zadania na rzecz rynku pracy³⁷ oraz jednostki realizujących szkolenia (ośrodki szkolenia zawodowego i rejonowe ośrodki szkolenia zawodowego).³⁸ Dodać przy tym należy, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 26 października 2016 r. Komendant Główny nie wprowadził Regulaminu organizacyjnego, tym samym nie określił szczegółowej organizacji i zakresu działania komórek organizacyjnych Komendy Głównej OHP. Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP. W trakcie kontroli nie wskazano przyczyny braku takiego dokumentu, gdyż jak wyjaśniono, Biuro Komendanta Głównego, które koordynowało przygotowanie Regulaminu, zostało rozwiązane, a osoby zatrudnione w tym Biurze nie pracują obecnie w Komendzie.

Rozbudowana struktura organizacyjna

³⁶ Centra kształcenia i wychowania, ośrodki szkolenia i wychowania, hufce pracy, środowiskowe hufce pracy.

³⁷ Młodzieżowe Biura Pracy, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Młodzieżowe Centra Kariery.

³⁸ Struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania OHP określone są głównie w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zadań i organizacji OHP oraz zarządzeniu Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 23 grudnia 2014 r.

Finansowanie działalności OHP

5.1.2. Finansowanie działalności

2. Ochotnicze Hufce Pracy wykorzystują środki publiczne pochodzące z budżetu państwa, z cz. 31 – Praca, której dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustanowił w części 31 dysponentem drugiego stopnia – Komendanta Głównego OHP. Komendant Główny OHP ustanowił 24 dysponentów III stopnia (Komendę Główną, 16 komendantów wojewódzkich OHP, 7 dyrektorów centrów kształcenia i wychowania).

W latach 2014–2016 wydatki ujęte w planie finansowym OHP wyniosły łącznie 678,3 mln zł (bez środków Funduszu Pracy). Wydatki zrealizowano na poziomie 672,7 mln zł (213,4 mln zł w 2014 r.; 224,3 mln zł w 2015 r.; 235,1 mln zł w 2016 r.). Wydatki poniesiono m.in. w następujących pozycjach:

- wynagrodzenia osobowe pracowników³⁹ – 349,6 mln zł, tj. 52% wydatków ogółem (2014 r. – 110,6 mln zł; 2015 r. – 114,5 mln zł; 2016 r. – 124,4 mln zł);
- dodatkowe wynagrodzenie roczne – 24,5 mln zł, tj. 3,6% wydatków ogółem (2014 r. – 8,1 mln zł; 2015 r. – 8,2 mln zł; 2016 r. – 8,3 mln zł);
- składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 71,5 mln zł, tj. 10,6% wydatków ogółem (2014 r. – 22,6 mln zł; 2015 r. – 23,5 mln zł; 2016 r. – 25,5 mln zł);
- wydatki rzeczowe – 213,8 mln zł, tj. 31,8% wydatków ogółem (2014 r. – 67,6 mln zł; 2015 r. – 73,4 mln zł; 2016 r. – 72,7 mln zł) – przeznaczone zostały m.in. na zakwaterowanie i wyżywienie uczestników OHP; zakup materiałów do praktycznej nauki zawodu, zakup materiałów i wyposażenia, remonty, zakup pomocy dydaktycznych, utrzymanie obiektów, pomieszczeń, bazy lokalowej, maszyn i urządzeń.

W podziale na jednostki organizacyjne średnio 76% wydatków ponosiły wojewódzkie komendy OHP, 13% – centra kształcenia i wychowania, 6% ośrodki szkolenia zawodowego i 5% KG OHP.

Zróżnicowane koszty utrzymania uczestników OHP

2. W 2016 r. średnioroczne koszty utrzymania stacjonarnych uczestników OHP wyniosły 13 774 zł na osobę i były wyższe o 18% w stosunku do 2014 r.⁴⁰, a uczestników dochodzących 2377 zł na osobę i były niższe o 2,1% w stosunku do 2014 r. W przypadku komend wojewódzkich średni koszt utrzymania uczestników stacjonarnych w 2016 r. wyniósł 11 941 zł na osobę i był wyższy o 9% w stosunku do 2014 r. Natomiast w przypadku centrów kształcenia i wychowania średni koszt utrzymania uczestników stacjonarnych w 2016 r. wyniósł 17 701 zł na osobę i był wyższy o 38,1% w stosunku do 2014 r.

³⁹ M.in. wypłata wynagrodzeń pracowników zatrudnionych do pracy z młodzieżą (wychowawcy, pedagodzy), pracowników administracyjnych, pracowników zatrudnionych przy świadczeniu usług z zakresu rynku pracy, pracowników zatrudnionych w ramach utrzymania rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”.

⁴⁰ W 2014 r. średnioroczny koszt stacjonarnego uczestnika OHP wyniósł 11 649 zł, a w 2015 r. – 11 535 zł.

Mazowiecka WK: w MKW średnioroczny koszt utrzymania uczestnika OHP wyniósł w przypadku uczestników w formie stacjonarnej: 12 919 zł w 2014 r., 13 502 zł w 2015 r. i 14 371 zł w 2016 r. W przypadku uczestników w formie niestacjonarnej wielkości te wynosiły odpowiednio: 1703 zł, 1697 zł i 1764 zł.

Małopolska WK: w latach 2014–2016 średnioroczne koszty utrzymania uczestników OHP w formie stacjonarnej wynosiły, odpowiednio: 15 149 zł, 12 168 zł i 12 274 zł, a koszty utrzymania uczestników dochodzących, odpowiednio: 1351 zł, 1359 zł i 1726 zł.

Wysokość kosztów utrzymania uczestnika w poszczególnych WK oraz CKiW była zróżnicowana m.in. ze względu na liczbę uczestników, proporcje⁴¹ uczestników OHP z zakwaterowaniem w stosunku do uczestników bez zakwaterowania, koszty związane z wyposażeniem i poprawą warunków bytowych, specyfiką obiektu oraz na posiadanie własnych warsztatów szkoleniowych.

5.1.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

1. W latach 2014–2016 planowany roczny stan zatrudnienia dla OHP ogółem wynosił 3878 etatów, oraz 3818 etatów dla młodocianych pracowników.

Stan zatrudnienia w jednostkach OHP (w etatach, średniorocznie) w okresie objętym kontrolą wynosił 3429 etatów w 2014 r. (88,4% planu), w tym 1199 etatów związanych z pracą z młodzieżą (34,9% ogółu zatrudnienia). W 2015 r. zatrudnienie wynosiło 3352 etatów (86,4% planu), w tym 1214 etatów bezpośrednio związanych z pracą z młodzieżą (36,2% ogółu zatrudnienia). W 2016 r. zatrudnienie wynosiło 3379 etatów (87,1% planu), w tym 1210 etatów bezpośrednio związanych z pracą z młodzieżą (35,8% ogółu zatrudnienia). Zatrudnienie młodocianych pracowników w latach 2014–2016 wynosiło odpowiednio: 3067, 2937 i 2882 etatów.

W skontrolowanych hufcach pracy osoby pracujące z młodzieżą posiadały wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe oraz 3-letni staż pracy – zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych jednostkach budżetowych⁴².

Doświadczenie
w pracy z młodzieżą

2. Wynagrodzenia osobowe pracowników stanowiły 52% wydatków ogółem ponoszonych przez OHP, a średnie miesięczne wynagrodzenie w OHP w latach 2014–2016 wynosiło odpowiednio: 2745 zł, 2777 zł i 3033 zł. W podziale na poszczególne jednostki OHP średnie miesięczne wynagrodzenie w latach 2014–2016 wynosiło odpowiednio: 4619 zł, 4807 zł i 4967 zł w KG OHP; 2685 zł; 2723 zł i 2973 zł w WK OHP; 2668 zł; 2629 zł i 2907 zł w CKiW; 2979 zł; 3110 zł i 3448 zł w OSZ.

Niski poziom
wynagrodzeń

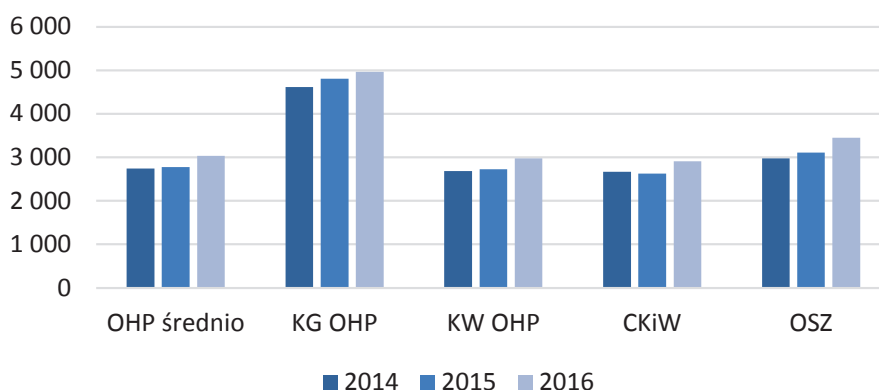
⁴¹ W okresie objętym kontrolą w jednostkach podległych komendom wojewódzkim uczestnicy dochodzący stanowili średnio około 92%, a w Centrach Kształcenia i Wychowania około 60%.

⁴² Dz. U. z 2014 r. poz. 1326, ze zm.

Warmińsko-mazurska WK: średnie zarobki w 2014 r. wyniosły w hufcach pracy w Ełku, Giżycku, Olsztynie, Ostródzie i w Piszcu): kadra kierownicza: 3093 zł oraz kadra pedagogiczna 2232 zł. W 2015 r. odpowiednio: 3090 i 2551 zł, a w 2016 r. 3354 zł i 2538 zł.

Wykres nr 5

Średnie wynagrodzenia w latach 2014–2016



Źródło: Wg danych OHP.

Zasady wynagradzania pracowników OHP określa ww. rozporządzenie w sprawie warunków wynagradzania za pracę dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych jednostkach budżetowych. W 2016 r. w planie finansowym OHP przyznano 5,8 mln zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia, co pozwoliło uruchomić podwyżki w wysokości 137 zł na jeden etat. Po analizie kwoty na wynagrodzenia, KG OHP podjął decyzję o uruchomieniu, kosztem likwidacji nagród rocznych, dodatkowych środków, co umożliwiło zwiększenie podwyżek średnio do 240 zł na jeden etat.

Komendant Główny OHP nie występował do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zwiększenie liczby etatów, a decyzje o zmianie planu etatowego dla poszczególnych jednostek podejmował w ramach przyznanego limitu etatowego. Komendant Główny OHP podał jednocześnie, że przyjęte i stosowane naliczenia etatowe w odniesieniu do uczestników są często na poziomie możliwości realizacji przypisanych instytucji zadań. Wynikają one z budżetowego zabezpieczenia środków na ten cel i nie pozwalają na szerszą poprawę sytuacji w tym zakresie poprzez zatrudnienie dodatkowych pracowników. Można założyć, że praca z młodzieżą o wskazanej tak dużej skali różnorodnych deficytów, przy większej liczbie kadry wychowawczej pozwalałaby na realizację szerszego wsparcia, a tym samym osiągnięcia wyższych efektów.

**Duża fluktuacja kadr
ma wpływ
na efekty pracy**

Wynagrodzenia w OHP utrzymywały się na niskim poziomie. W okresie objętym kontrolą przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w OHP było o około 30% niższe niż przeciętna dla gospodarki narodowej⁴³. Zamrożenie płac od 2009 r. i niski poziom wynagrodzeń, spowodował trudną sytu-

⁴³ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej według GUS wynosiło: 3783 zł w 2014 r.; 3840 zł w 2015 r.; 4047 zł w 2016 r.

ację kadry najniżej zarabiającej, co przyczyniało się do znacznej fluktuacji kadry wychowawczej i pedagogicznej. Problem ten z różnym nasileniem występował we wszystkich skontrolowanych komendach wojewódzkich.

W badanym okresie fluktuacja pracowników w **Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie OHP** przedstawiała się następująco: w 2014 r. odeszło z pracy 52 pracowników (na 156 etatów), a zatrudniono 44 osoby, w 2015 r. odeszło z pracy 30 pracowników (na 157 etatów), a zatrudniono 31. Natomiast w 2016 r. odeszło z pracy 49 pracowników (na 157 etatów), a zatrudniono 40 osób.

W Małopolskiej Komendzie OHP na dzień 1 stycznia 2014 r. we wszystkich jednostkach organizacyjnych MWK zatrudnionych było 232 pracowników, na 1 stycznia 2015 r. – 228 pracowników, na 1 stycznia 2016 r. – 240 pracowników i na 1 stycznia 2017 r. – 241 pracowników. W 2014 r. odeszło z pracy 50 pracowników, a przyjęto 46 nowych, w 2015 r. odeszło 46, a zatrudniono 57 nowych, w 2016 r. odeszło 39, a zatrudniono 40 nowych pracowników.

W Zachodniopomorskiej Wojewódzkiej Komendzie OHP w 2014 r. odeszło z pracy 52 pracowników, a zatrudniono 45 osób, w 2015 r. odeszło 60 pracowników, a przyjęto również 60 osób, w 2016 r. odeszło 66 osób, a przyjęto 65. Przeciętne zatrudnienie ogółem w ZWK wynosiło 213 etatów w 2014 r., 244 w 2015 r. i 257 w 2016 r. Zachodniopomorska WK: Komendant wyjaśnił, że do czynników i uwarunkowań, które wpływają na pogorszenie wyników działalności zaliczyć należy m.in. częste zmiany kadrowe w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych - głównym powodem były niskie zarobki.

3. NIK zwróciła szczególną uwagę na stan zatrudnienia i obciążenie pracą wychowawców w hufcach pracy. Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 23 grudnia 2014 r. potencjał organizacyjny Hufca Pracy powinien kształtować się w następujący sposób: liczebność uczestników nie mniej niż 90 (w szczególnych przypadkach od 60 do 90 uczestników), a grupy wychowawczej nie mniej niż 30 uczestników OHP objętych kształceniem i wychowaniem. **Zdaniem NIK sformułowanie standardu w zakresie liczebności grupy wychowawczej „nie mniej niż” powoduje, że na jednego opiekuna może przypadać bardzo duża liczba uczestników.** Biorąc pod uwagę fakt, że uczestnicy OHP to młodzież wymagająca szczególnej uwagi i od wychowawcy wymaga się indywidualnej pracy z każdą osobą, w tym utrzymywania bieżących kontaktów m.in. ze szkołą, pracodawcą czy rodziną, określenie górnego limitu liczebności grupy wychowawczej jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia pożądanych efektów tej pracy. Szczególnie wysoka liczba uczestników przypadająca na jednego wychowawcę hufca została stwierdzona przez NIK podczas kontroli w następujących jednostkach:

Hufiec Pracy w Grodzisku Mazowieckim: średnia liczba wychowanków przypadająca na jednego wychowawcę w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco: w roku szkolnym 2013/2014 od 33 do 43 wychowanków, w roku szkolnym 2014/2015 od 33 do 40 wychowanków i w roku szkolnym 2015/2016 od 30 do 46 wychowanków, przy czym w okresach 10–27 marca 2015 r., 8 maja – 14 lipca 2015 r. starszy wykładowca w jednostce w Żyrardowie prowadził dwie grupy liczące łącznie 68 uczestników, a w okresie od 29 września 2015 r. – 1 lutego 2016 r. dwie grupy liczące 64 uczestników. Należy dodać, że od 31 sierpnia 2016 r. do zakończenia czyn-

Duża liczba uczestników OHP przypadająca na jednego wychowawcę

ności kontrolnych w Hufcu (14 lipca 2017 r.) starszy wykładowca jednostki w Żyrardowie również prowadzi samodzielnie grupę liczącą 53 uczestników z połączenia dwóch grup.

Hufiec Pracy w Wałczu: w Hufcu w latach 2014–2016 zatrudnionych było sześć osób. Średnia liczba wychowanków przypadająca na jeden etat wychowawcy wynosiła odpowiednio: 34, 33, 36; maksymalna liczba wychowanków 36, 41, 41; a minimalna 31, 30, 30.

Hufiec Pracy w Pruszkowie: w latach objętych kontrolą⁴⁴ na jedną osobę zatrudnioną w Hufcu przypadło ponad 40 uczestników. Średnia liczba wychowanków przypadająca na jednego wychowawcę w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco: w roku szkolnym 2013/2014 od 33 do 43 wychowanków, w roku szkolnym 2014/2015 od 33 do 40 wychowanków i w roku szkolnym 2015/2016 od 30 do 46 wychowanków.

5.2. Przygotowanie zawodowe i zatrudnienie absolwentów

5.2.1. Rekrutacja młodzieży do jednostek OHP

Brak diagnoz potrzeb
w zakresie wsparcia
młodzieży

Do zadań OHP w zakresie kształcenia i wychowania młodzieży należy m.in. diagnozowanie potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Realizacja tego zadania napotyka na trudności. Komenda Główna OHP w 2015 r. w związku z *wdrażaniem kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego* wydała zalecenie dotyczące pozyskania informacji o liczbie młodzieży na terenie poszczególnych województw, która corocznie opuszcza system edukacji. Podmioty dysponujące przedmiotowymi danymi niechętnie lub w ogóle nie udzielały takich informacji. Wobec takiej sytuacji KG OHP aktualnie bazuje na ogólnopolskich danych statystycznych.

Zachodniopomorska WK: komenda 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-pedagogicznych, ośrodki pomocy społecznej, zespoły kuratorów sądowych, itp. 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.

Małopolska WK: w latach 2014–2016 r. MWK nie posiadała szacunkowej liczby młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostawała w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP, a przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny brak było danych o liczbie młodzieży, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji. Komendant OHP wyjaśnił, że przed rozpoczęciem rekrutacji kadra jednostek opiekuńczo-wychowawczych dokonywała rozeznania w środowisku lokalnym w zakresie pozyskania ogólnych informacji dotyczących osób kwalifikujących się do OHP,

⁴⁴ Lata szkolne: 2013/2014 – 122 uczestników, 2014/2015 – 125 uczestników i 2015/2016 – 126 uczestników.

ale nie posiada danych o ilości młodzieży zagrożonej. Stwierdził, że nie prowadzono szacunków liczby młodzieży w wieku 15–18 lat, w którym przyjmuje się uczestników do OHP. Wyjaśnił, że z uwagi na brak szacunków nie ma informacji, ile osób pozostaje poza działaniami OHP.

Trudności OHP w pozyskiwaniu danych o osobach nierealizujących obowiązku szkolnego można zilustrować poniższą sytuacją stwierdzoną w Małopolskiej Komendzie Wojewódzkiej OHP.

Małopolska WK: Komendant OHP wyjaśnił, że (...) dane o osobach nierealizujących obowiązku szkolnego gromadzone są w urzędach gmin, a dostęp do nich jest ograniczony z uwagi na ochronę danych osobowych. Po otrzymaniu w październiku 2016 r. z Kuratorium Oświaty w Krakowie wykazu m.in. 63 osób w wieku 16–17 lat, które w Krakowie nie realizowały obowiązku szkolnego, zwrócił się do Wydziału Edukacji Miasta Krakowa o pomoc w ustaleniu ich danych, celem zrekrutowania do projektu Akcja – *Aktywizacja*, ale otrzymał odmowę uzasadnioną przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Bez odzewu pozostało też pismo do dyrektorów szkół w Krakowie.

Trudności w pozyskiwaniu danych niezbędnych do identyfikacji młodych osób, którym potrzebne jest wsparcie w procesie edukacji

Także objęte kontrolą centra edukacji i pracy młodzieży w większości przypadków nie realizowały lub realizowały w ograniczonym zakresie obowiązków prowadzenia badań i diagnozowania lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy, a także nie opracowywały okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia. Sytuację taką stwierdzono w siedmiu z ośmiu objętych kontrolą centrów (w pełnym zakresie zadanie to realizowane było przez CEiPM w Olsztynie). Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP oraz zarządzenia Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 23 grudnia 2014 r. – „Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży – standardy funkcjonowania”. Zgodnie z tym dokumentem badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy ma obejmować:

Nieopracowywanie okresowych analiz lokalnego rynku pracy i usług edukacyjnych

- gromadzenie danych dotyczących lokalnego rynku pracy;
- badanie i analizowanie lokalnego rynku i usług edukacyjnych;
- opracowywanie okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej adekwatnego wsparcia;
- planowanie i prognozowanie działalności i funkcjonowania jednostek OHP zajmujących się problematyką rynku pracy.

W tej sytuacji, objęte kontrolą centra edukacji i pracy młodzieży nie posiadały na ogół szczegółowych danych dotyczących szacunkowej liczby młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostaje w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP.

Dyrektor CEiPM w Jeleniej Górze: „(...) przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny CEiPM nie dysponowało ogólnymi danymi w zakresie młodzieży na obszarze swojego działania, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji, natomiast istnieje możliwość pozyskania takich danych przez CEiPM w ramach współpracy pomiędzy jednostkami OHP (...).

CEiPM w Warszawie samodzielnie nie badało i nie diagnozowało lokalnych rynków usług edukacyjnych i rynków pracy (gmin, powiatów i części województwa), z wyjątkiem danych pochodzących z bieżącej działalności, np. analizy danych statystycznych, analizy ofert pracy (podaż i popyt na dane zawody), czy też zapotrzebowania na szkolenia. Z takich działań nie powstawały jednak żadne raporty, analizy, czy też krótkoterminowe prognozy.

Brak wiedzy na poziomie lokalnym o liczbie młodzieży wymagającej wsparcia

W konsekwencji, objęte kontrolą hufce pracy na ogół nie posiadały przed rozpoczęciem rekrutacji udokumentowanych diagnoz w zakresie potrzeby objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Dlatego liczbę młodych osób, które ze względu na kategorię wiekową pozostają w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez hufce pracy określano szacunkowo, a objęte kontrolą hufce nie były w stanie określić, do jakiej części młodzieży nie udało się dotrzeć oraz ile osób nie zostało objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi Hufca. W wyjaśnieniach podawano, że ze względu na ustawę o ochronie danych osobowych szkoły oraz instytucje zajmujące się młodzieżą nie udostępniają swojej bazy danych dotyczących konkretnych osób zagrożonych marginalizacją.

HP w Dzierżoniowie: w celu oszacowania liczby młodzieży zaniedbanej wychowawczo, mającej problemy w nauce i wymagającej wsparcia, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego Komendant Hufca m.in. współpracowała z dyrektorami gimnazjów powiatu dzierżoniowskiego oraz z władzami powiatu. Ustaleń będących przedmiotem współpracy, w tym w zakresie określenia liczby osób wymagających wsparcia OHP, szacowanej z uwzględnieniem liczby uczniów klas trzecich szkół gimnazjalnych, nie dokumentowano.

HP w Ełku: przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny, Hufiec dysponował ogólnymi danymi w zakresie młodzieży w powiatach ełckim i oleckim, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji i uwzględniał je podczas planowania liczby osób przewidywanych do zrekrutowania. Nie dysponował natomiast danymi odnośnie części młodzieży, kwalifikującej się do objęcia działaniami OHP, do której nie udało się dotrzeć.

HP w Wałbrzychu: przed rozpoczęciem rekrutacji na dany rok szkolny, Hufiec dysponował ogólnymi danymi dotyczącymi młodzieży, która jest zagrożona lub przedwcześnie opuszcza system edukacji z terenu Miasta Wałbrzycha i powiatu wałbrzyskiego. Komendant nie potrafił określić, do jakiej części młodzieży nie udało się dotrzeć oraz ile osób nie zostało objętych działaniami opiekuńczo-wychowawczymi Hufca.

HP w Szczecinie nie posiadał dokumentacji dotyczącej sposobu szacowania w latach 2014–2016 liczby młodzieży z terenu powiatów polickiego, goleniowskiego, gryfińskiego oraz miasta Szczecina, która ze względu na kategorię wiekową pozostawała w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez Hufiec.

Objęte kontrolą hufce pracy podejmowały działania na rzecz pozyskania do hufca osób w wieku 15–18 lat, które mimo obowiązku szkolnego wypadły z systemu edukacji i nie kontynuowały nauki. Potencjalni uczestnicy hufców to osoby osiągające bardzo słabe wyniki nauczania w gimnazjum, niejednokrotnie zaniedbujące obowiązek szkolny, wywodzące się z rodzin dysfunkcyjnych, dla których najlepszym rozwiązaniem na usamodzielnienie się jest zdobycie zawodu umożliwiającego szybkie podjęcie pracy. Drugą grupę młodzieży pozostającą w kręgu zainteresowań Hufca tworzyli ci, którym nie powiodło się w szkole ponadgimnazjalnej, technikum lub liceum i są zainteresowani zdobyciem kwalifikacji zawodowych w formie nauki zawodu. Są to często młodzi ludzie pochodzący z rodzin niepełnych, wielodzietnych, dotkniętych bezrobociem, o złej sytuacji materialnej lub patologicznych oraz tacy, którzy weszli w konflikt z prawem przed przyjęciem do Hufca.

Osoby pozostające w kręgu zainteresowania OHP to młodzież osiągająca słabe wyniki w nauce lub zaniedbująca obowiązek szkolny

HP w Myślenicach: w 2015 r. na 101 nowoprzyjętych osób 14 pochodziło z rodzin niepełnych, 67 – z rodzin wielodzietnych, 52 – z rodzin dotkniętych bezrobociem, 57 – z rodzin o złej sytuacji materialnej, 22 – z rodzin patologicznych oraz 18 osób, które weszły w konflikt z prawem przed przyjęciem do Hufca. W 2016 r. ustalono m.in., że na 65 nowoprzyjętych osób, osiem pochodziło z rodzin niepełnych, 38 – z rodzin wielodzietnych, 30 – z rodzin dotkniętych bezrobociem, 30 – z rodzin o złej sytuacji materialnej, 10 – z rodzin patologicznych oraz jedna osoba, która weszła w konflikt z prawem przed przyjęciem do Hufca.

Proces rekrutacji uczestnika, potencjalnego kandydata do Hufca Pracy rozpoczynał się jeszcze w trakcie nauki w gimnazjum. Już na tym etapie można zaobserwować narastające problemy: szkolne, rodzinne i środowiskowe, które mogą wpływać i przyczyniać się do wykluczenia społecznego danego ucznia. Uczeń z takimi problemami powinien zostać objęty specjalistyczną opieką:

- na szczeblu szkoły – pedagog, psycholog, poradnia psychologiczna – pedagogiczna;
- na szczeblu lokalnym – miejski ośrodek pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, kuratorzy sądowi ds. nieletnich.

Dotarcie do młodzieży zagrożonej wypadnięciem z systemu edukacji polegało również na promowaniu działalności hufców w mediach, czy też poprzez udział w różnego rodzaju targach pracy, imprezach.

Zdjęcie nr 2
Targi pracy w Olsztynie



Źródło: Komenda Główna OHP.

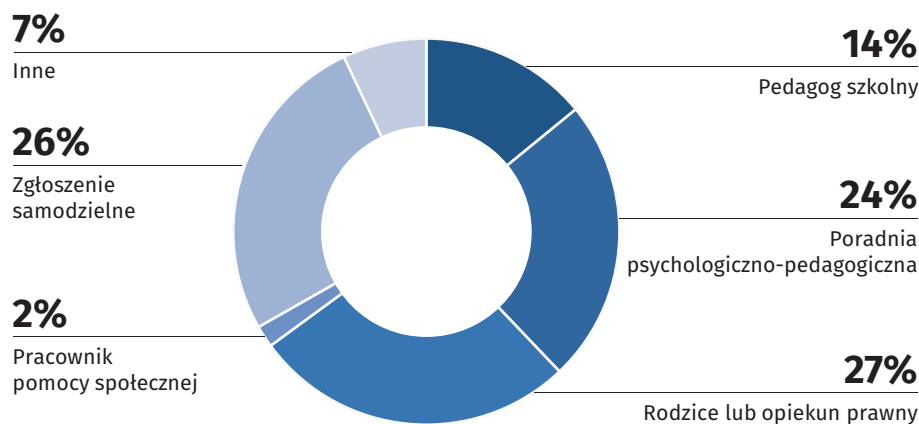
HP w Wałbrzychu: w celu pozyskania młodzieży w wieku 15–18 lat, spełniającej kryteria uczestnictwa w OHP, pracownicy Hufca podejmowali takie działania jak: organizacja „Dni Otwartych”; wizyty w instytucjach współpracujących z rodzinami dysfunkcyjnymi oraz w szkołach; kontakt z Urzędem Miejskim w Wałbrzychu (Biurem Edukacji i Wychowania), Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Wałbrzychu, Zespołem Kuratorów Zawodowych przy Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Wałbrzychu, ośrodkami pomocy społecznej w gminach na terenie powiatu wałbrzyskiego. Ponadto do dyrektorów szkół oraz ww. instytucji były wysyłane pisma informujące o prowadzonym naborze i warunkach przyjęcia młodzieży; do dyrektorów szkół kierowano pisma z prośbą, aby zorganizować spotkania z pedagogami oraz rodzicami zainteresowanymi ofertą Hufca (odzew był słaby, kilka szkół zrezygnowało z takiej formy spotkania); corocznie Komendant udzielał wywiadu do lokalnego radia podczas rekrutacji na rok szkolny 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017; Hufiec dysponował ulotkami informacyjnymi, które były rozprowadzane po sklepach, firmach itp.; Komendant wraz z pracownikami Hufca uczestniczył w części szkół w spotkaniach z rodzicami oraz uczniami, gdzie wyjaśniano, na czym polega kształcenie w OHP.

HP w Dzierżoniowie: w latach objętych kontrolą w celu pozyskania młodzieży w wieku 15–18 lat spełniających kryteria uczestnictwa w OHP, pracownicy Hufca: uczestniczyli w Powiatowych Targach Pracy dla młodzieży, promowali działalność Hufca korzystając z usług lokalnych mediów (Tygodnik Dzierżoniowski, Radio Sudety, Wiadomości Bielawskie) oraz Internetu, współpracowali m.in. z Ośrodkiem Pomocy Społecznej i Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, pedagogami gimnazjów powiatu dzierżoniowskiego oraz z dyrektorami szkół zawodowych w Dzierżoniowie i Bielawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 6

Zgłoszenia uczestników OHP



Źródło: Wg danych OHP.

W okresie objętym kontrolą uczestnicy hufców pracy byli przyjmowani przede wszystkim na wniosek rodziców lub opiekunów prawnych, w wyniku samodzielnego zgłoszenia lub zgłoszenia przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Pod nadzorem lub dozorem kuratora ds. karnych pozostawało 3% uczestników OHP, a kuratora ds. opiekuńczych – 12%.

Planowanie rekrutacji odbywa się w oparciu o potencjał organizacyjny dla poszczególnych WK, z uwzględnieniem liczby jednostek na danym terenie, liczby miejsc stacjonarnych i dochodzących oraz zatrudnionej kadry, która realizuje z młodzieżą pracę dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą⁴⁵. Plany rekrutacji przygotowane były w oparciu o plany zgłaszane przez jednostki podstawowe.

Planowanie rekrutacji
w miarę posiadanych
możliwości

Dla **HP w Wołominie** zaplanowana liczba uczestników wynosiła: od 107 do 109 na rok 2014; od 107 do 110 na rok 2015 i 120 uczestników w 2016 r. Ogólna liczba osób objętych działaniami Hufca Pracy w Wołominie w badanym okresie kształtowała się na poziomie: 124 osób w 2014 r., 125 osób w 2015 r. i 126 osób w roku 2016 r.

HP w Wałbrzychu: ustalona dla Hufca liczba uczestników ogółem wynosiła w latach objętych kontrolą odpowiednio: w 2014 r. – 150, w 2015 r. i 2016 r. – 155. Na tej podstawie szacowano liczbę uczniów do zrekrutowania w danym roku szkolnym. Liczba młodzieży do zrekrutowania była ustalana na podstawie planu rekrutacji, który był opracowywany przez DWK OHP i przesyłany każdego roku do Hufca.

Komendant Główny OHP na każdy kolejny rok szkolny wydawał w maju zarządzenia w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP, do których załącznikiem były wytyczne „Rekrutacja młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy”.

Niespójne procedury
rekrutacji

⁴⁵ Załącznik „Planowane stany jednostek organizacyjnych DWK OHP” za lata 2014–2016.

W trakcie kontroli jednostek podległych⁴⁶ w dwóch komendach wojewódzkich stwierdzono przypadki rozpoczynania akcji rekrutacyjnej jeszcze przed wydawaniem zarządzeń Komendanta Głównego.

Mazowiecki Komendant Wojewódzki OHP wydawał zarządzenia w sprawie prowadzenia akcji rekrutacyjnej w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych już w marcu lub w kwietniu. Na tej podstawie komendanci hufców powoływali komisje rekrutacyjne na przełomie marca–kwietnia, a więc ponad miesiąc wcześniej od wprowadzenia w życie wytycznych Komendanta Głównego. W konsekwencji wydawanie przez Komendanta Głównego wytycznych w zakresie rekrutacji dopiero w maju powodowało, że podległe jednostki realizowały procedurę rekrutacji według własnych wytycznych i bez uwzględnienia wskazań Komendanta Głównego, np. w skład komisji rekrutacyjnej Hufca Pracy w Wołominie wchodził wychowawca i pedagog oraz: przedstawiciel Rady Miejskiej w Wołominie w 2013 r., przewodniczący Młodzieżowej Rady Miasta Wołomina w 2014 r. i radny Gminy Wołomin w 2015 r. i w 2016 r., co było zgodne z zarządzeniami Komendanta Wojewódzkiego, a niezgodne z później wydawanymi zarządzeniami i wytycznymi Komendanta Głównego, który wskazywał na konieczność udziału w komisjach doradcy zawodowego.

Zachodniopomorska KW: 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 w Kołobrzegu wydano w dniu 22 kwietnia 2016 r., podczas gdy wytyczne w sprawie rekrutacji Komendant Główny wydał 4 maja 2016 r.

Powyższe przykłady wskazują zarówno na brak jednolitego podejścia, jak i regulowanie tych samych zagadnień w różnych, niespójnych z sobą aktach wewnętrznych (wytyczne KG i wydawane przez komendantów wojewódzkich zarządzenia na podstawie § 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia).

Procedury kwalifikacji do hufców pracy były często zmieniane i określane nieprecyzyjnie

Procedury kwalifikacji i doboru kandydatów do hufców pracy realizowane były w większości przypadków prawidłowo, choć uregulowania w tym zakresie podlegały częstym zmianom i były nieprecyzyjne. Kontrolę w zakresie kwalifikowania i doboru kandydatów do hufców pracy w oparciu o procedury określone przez Komendanta Głównego OHP przeprowadzono w dziewięciu objętych kontrolą jednostkach na losowo dobranej próbie kandydatów do HP z lat 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017. Zbadano cały proces kwalifikacyjny kandydatów. Dla wszystkich badanych osób zebrano pełne informacje i wymagane dokumenty dotyczące kandydata⁴⁷. Kandydaci składali dokumenty od maja do września z powodu róż-

⁴⁶ Mazowiecka Komenda Wojewódzka OHP, HP 7-26, HP 7-36.

⁴⁷ Uczestnik może być przyjęty do Hufca po spełnieniu następujących warunków: a) zadeklarowaniu woli pobytu w określonej jednostce; b) złożeniu niezbędnych dokumentów; c) zadeklarowaniu woli kontynuowania kształcenia ogólnego; d) zawarciu z zaproponowanym przez hufiec pracy zakładem pracy indywidualnej umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego; e) dobrowolnym zobowiązaniu się do przestrzegania zasad organizacyjnych i regulaminu jednostki. Kandydat ubiegający się o przyjęcie do Hufca zobowiązany jest do złożenia następujących dokumentów: a) kwestionariusz osobowy; b) podanie (zgłoszenie); c) zgoda na przetwarzanie danych osobowych i wykorzystanie wizerunku; d) pisemna zgoda rodziców (opiekunów prawnych) na zawarcie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego; e) ostatnie świadectwo szkolne; f) zaświadczenie lekarskie o przydatności do zawodu; g) opinia pedagoga szkolnego w przypadku kandydata młodocianego uzupełniającego kształcenie ogólne w gimnazjum; h) opinia Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w przypadku uczestnika uzupełniającego kształcenie ogólne w gimnazjum i) 1 zdjęcie.

nych sytuacji związanych z wyborem szkoły przez kandydatów oraz terminami wakacji. Nie było przypadku, aby komisje rekrutacyjne przyjmowały kandydatów bez kompletu dokumentów. W ramach procesu rekrutacji, przy wyborze zawodu przez kandydata priorytetem były głównie jego preferencje. Z objętej przez NIK szczegółowymi badaniami grupy 162 uczestników OHP, 24 zmieniło pracodawcę po zakończonej rekrutacji.

HP w Grodzisku: szansę na ukończenie kształcenia i uzyskanie kwalifikacji zawodowych utrudniał brak właściwego rozpoznania motywacji i predyspozycji młodocianych uczestników Hufca. Aż 1/3 spośród 18 objętych w tym zakresie badaniem uczestników Hufca zmieniło pracodawcę po ukończeniu rekrutacji.

HP w Elku: dwoje spośród 18 uczestników, których dokumentację przeanalizowano, zmieniło pracodawcę w trakcie uczestnictwa w OHP.

HP w Myślenicach: troje spośród 18 uczestników, których dokumentację przeanalizowano, zmieniło pracodawcę w trakcie uczestnictwa w OHP.

W ocenie NIK, wpływ na powyższe może mieć niewłaściwe rozpoznanie motywacji i predyspozycji młodocianych uczestników Hufca, głównie z uwagi na brak w składach komisji rekrutacyjnych doradców zawodowych. W 11 z 23 sprawozdań⁴⁸ z przebiegu rekrutacji za rok 2014/2015 do hufców pracy oraz CKiW znalazły się wzmianki potwierdzające udział w pracach związanych z rekrutacją doradców zawodowych. Udział doradców zawodowych w rekrutacji na rok szkolny 2015/2016 odnotowano w 10 z 23 sprawozdań, natomiast w naborze na rok szkolny 2016/2017 w 11 z 23. W pozostałych sprawozdaniach brak było informacji o udziale doradcy zawodowego w procesie rekrutacji, bądź widniała lakoniczna wzmianka, iż składy komisji rekrutacyjnych były zgodne z wytycznymi do organizacji rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP. W objętych kontrolą hufcach pracy, w roku szkolnym 2016/2017 w pięciu spośród dziewięciu objętych kontrolą hufców pracy nie brał udziału doradca zawodowy, mimo że zgodnie z wytycznymi do rekrutacji, obowiązującymi w latach 2014–2016, przy diagnozowaniu uczestników i planowaniu ścieżki ich rozwoju zawodowego, jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP winny korzystać z pomocy specjalistów – doradców zawodowych, pracujących w jednostkach działających na rynku pracy (CEiPM, Młodzieżowe Biura Pracy, Młodzieżowe Centra Kariery).

Niewystarczające
rozpoznanie motywacji
i predyspozycji młodych
ludzi

HP w Pruszkowie: przy wyborze przez kandydata zawodu priorytet stanowiły jego preferencje ustalone podczas wypełniania kwestionariusza osobowego oraz podczas wizyt u pracodawców, u których mieliby pobierać praktyczną naukę zawodu. Kandydaci, podczas procesu rekrutacji, nie zostali objęci opieką doradców zawodowych.

HP w Wałbrzychu nie korzystał podczas rekrutacji z udziału doradców zawodowych, pracujących w jednostkach działających na rynku pracy (CEiPM, MBP, MCK) oraz z ich pomocy przy diagnozowaniu uczestników i planowaniu ścieżki rozwoju zawodowego.

⁴⁸ Sprawozdania z realizacji rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP w latach 2014/2015, 2015/2016 oraz 2016/2017.

Zachodniopomorska WK: w wyniku analizy składów komisji rekrutacyjnych na rok szkolny 2016/17 w 11 jednostkach opiekuńczo-wychowawczych powołanych przez komendantów hufców ustalono, do składów komisji rekrutacyjnych w pięciu hufcach nie powołano doradcy zawodowego, wbrew wytycznym Komendanta Głównego OHP.

Częste zmiany uregulowań dotyczących składu komisji rekrutacyjnych

Uregulowania zakresie składu komisji rekrutacyjnych zawarte w wytycznych były nieprecyzyjne i podlegały ciągłym zmianom. Zgodnie z wytycznymi rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP na rok szkolny 2014/2015, w skład komisji rekrutacyjnej mogli wejść pracownicy pedagogiczni jednostki: kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog oraz przedstawiciel jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby zaproszone do udziału w Komisji przez kierownika jednostki. Zgodnie z wytycznymi Rekrutacji młodzieży (...) na rok szkolny 2015/2016 (rozdział IV, pkt 2) w skład komisji rekrutacyjnej wchodzić mieli pracownicy pedagogiczni jednostki (kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog), a także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i inne osoby zaproszone do udziału przez kierownika jednostki. Wytyczne na rok szkolny 2014/2015 oraz 2015/2016 określały skład komisji kwalifikującej młodzież wyłącznie do jednostek z zakwaterowaniem, natomiast brak było sformułowania, że wytyczne te dotyczyły również naboru do jednostek dochodzących. Zgodnie z wytycznymi Rekrutacji młodzieży (...) na rok szkolny 2016/2017 (rozdział V, pkt 3) w skład komisji rekrutacyjnej właściwej jednostki opiekuńczo-wychowawczej wchodzić mieli pracownicy jednostki OHP⁴⁹ oraz inne osoby zaproszone przez kierownika jednostki do udziału w pracach komisji, w tym np. przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego. W pracach komisji powinien uczestniczyć pracownik jednostki rynku pracy (pośrednik pracy, doradca zawodowy, specjalista ds. rozwoju zawodowego, doradca EURES, dyrektor CEiPM). Brak doradcy zawodowego w składzie komisji rekrutacyjnej KG OHP uzasadniała tym, że doradca zawodowy nie był wymieniony w zapisach wytycznych w składzie komisji rekrutacyjnej. Tym samym WK i CKiW nie były zobligowane obowiązkiem powoływania tej osoby na członka komisji. KG OHP nie dokonywała oceny przekazanej przez WK i CKiW sprawozdawczości pod kątem obecności doradcy zawodowego w składach lub pracach komisji. Zwrócić jednak należy uwagę, że w „Wytycznych rekrutacji młodzieży (...)”⁵⁰ na dany rok szkolny określone zostały zadania pracowników OHP realizujących rekrutację, w tym doradcy zawodowego, do którego należało badanie predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży oraz udział w pracach komisji/w posiedzeniach i pracach.

W wyjaśnieniach w Komendzie Głównej podano, że jeśli kandydat lub uczestnik OHP wyraża wolę nauki w określonym zawodzie, to doradca zawodowy nie ma prawa stosowania przymusu objęcia go kształceniem w innym zawodzie. NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż udział doradcy

⁴⁹ Kierownik jednostki, kierownik internatu, wychowawcy, pedagog/psycholog, pracownik jednostki rynku pracy.

⁵⁰ Rok szkolny 2014/2015 – rozdział I, podrozdział V, na rok szkolny 2015/2016 – rozdział V, na rok szkolny 2016/2017 – rozdział VI, pkt 3 ppkt 5.

zawodowego w badaniu predyspozycji i preferencji zawodowych rekrutowanej młodzieży lub objęcie jej stałym kontaktem z doradcami zawodowymi, ma stanowić wsparcie dla młodego człowieka w wyborze drogi życiowej, natomiast w żaden sposób nie wiąże się ze stosowaniem przymusu objęcia jej kształceniem w innym zawodzie. W opinii NIK, brak wymienienia – wprost – doradczy zawodowego w zamkniętym katalogu członków komisji rekrutacyjnych przy jednoczesnym określeniu jego zadań jako osoby realizującej rekrutację sprawia, że zapisy wytycznych są nie-spójne i nie wskazują jednoznacznego sposobu postępowania, podczas powoływania komisji rekrutacyjnych.

W latach 2014–2016 Ochotnicze Hufce Pracy planowały zrekrutować do jednostek opiekuńczo-wychowawczych odpowiednio: 11 453, 12 550 i 13 020 uczestników, a zrekrutowały 13 457, 13 789 i 13 587, tj. plan rekrutacji został wykonany w 117,5%, 109,9% oraz 104,4%.

Duże zainteresowanie uczestnictwem w hufcach pracy

Liczba uczestników I rocznika, karanych przed wstąpieniem do OHP wynosiła w latach 2014–2016 odpowiednio: 1548, 1278 i 1079 osób. Pod nadzorem lub dozorem kuratora ds. opiekuńczych pozostawało odpowiednio: 1819, 1765 i 1489 uczestników OHP, a pod nadzorem lub dozorem kuratora ds. karnych: 435, 451 i 341 uczestników OHP.

W dziewięciu hufcach pracy objętych kontrolą planowano zrekrutować w latach 2014–2016 odpowiednio: 3929, 4502 i 4623 uczestników, a zrekrutowano 4296, 4532 i 4612 uczestników, tj. od 99,8% do 109,3%. Podstawą przyjęcia kandydata do hufca pracy był protokół Komisji Rekrutacyjnej. Harmonogram rekrutacji na dany rok szkolny określał rodzaj dokumentacji, jaką powinien złożyć kandydat ubiegając się o przyjęcie. Istotnym kryterium był wiek kandydata, który musiał mieć ukończone 15 lat i nie mógł przekroczyć 18. roku życia przy składaniu dokumentów do Hufca. Było to związane z ustawowymi przepisami kodeksu pracy dot. zatrudniania młodocianych pracowników w celu przygotowania zawodowego. Pierwsza umowa indywidualna z pracodawcą musiała być zawarta przed uzyskaniem pełnoletności przez uczestnika. Umowy były realizowane w formie przyuczenia do wykonywanej pracy i nauki zawodu dla uczestników doksztalających się w zasadniczych szkołach zawodowych.

Zdjęcia nr 3 i 4

Doradztwo zawodowe



Warsztaty z doradcą zawodowym



Źródło: Komenda Główna OHP.

Niewystarczająca współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego

Dodać należy, że zgodnie z art. 13 ustawy o *promocji zatrudnienia*, współdziałanie Ochotniczych Hufców Pracy z jednostkami samorządu terytorialnego odbywa się na warunkach określonych w zawieranych umowach lub porozumieniach, określających cele, zadania do realizacji na rzecz młodzieży oraz wzajemne zobowiązania organizacyjne i finansowe w tym zakresie.

HP w Szczecinie nie współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego. Komendant Hufca wyjaśniła, że współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego odbywała się na poziomie komendy wojewódzkiej.

Dobra praktyka

Przykład dobrej praktyki w tym zakresie NIK stwierdziła w Pruszkowie, gdzie od 2005 r. **Hufiec OHP w Pruszkowie** działa w Partnerstwie na Rzecz Społeczności Lokalnej Miasta Pruszkowa. Jest to nieformalna i dobrowolna grupa osób skupiająca przedstawicieli jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych⁵¹. W ramach Partnerstwa Hufiec planował i realizował działania odpowiadające na potrzeby mieszkańców oraz aktywizujące społeczność lokalną, które miały na celu: aktywizację i integrację społeczności lokalnej; udział i pomoc w organizacji imprez i akcji społecznościowych organizowanych przez instytucje lokalne; wymianę doświadczeń między partnerami; pozytywną zmianę wizerunku reprezentowanych instytucji; kompleksowość podejmowanych wspólnie działań; promocję imprez poprzez informacje w formie plakatów, ulotek; przygotowanie stoiska, sprząatanie oraz czynny udział w imprezach.

5.2.2. Zawody deficytowe i nadwyżkowe

Jednostki OHP

Niedostosowanie profilu kształcenia do potrzeb rynku pracy

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych, dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP powinien odbywać się z uwzględnieniem wieku, wykształcenia i zainteresowań uczestników OHP, dostępnej oferty kształcenia oraz szans na uzyskanie zatrudnienia po ukończeniu kształcenia. Przepis ten znalazł odzwierciedlenie w corocznie opracowanych przez Komendę Główną wytycznych dotyczących rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych OHP o charakterze opiekuńczo-wychowawczym⁵². Zgodnie z tymi wytycznymi, uczestnicy OHP powinni być szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na lokalnych rynkach pracy,

⁵¹ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Urząd Miasta, „Otwarta Dłoń” – Parafia Św. Józefa, Związek Harcerstwa Polskiego w Pruszkowie, Straż Miejska, Policja, przedstawiciele szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna oraz firmy z terenu Pruszkowa.

⁵² Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 11/BEO z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP na rok szkolny 2014/2015, Zarządzenie Komendanta Głównego OHP Nr 17/BEO z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w OHP na rok szkolny 2015/2016, Zarządzenie 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.

a wykazy tych zawodów powinny być na bieżąco aktualizowane, na podstawie danych statystycznych i informacji z urzędów pracy.

W praktyce wytyczne te nie były stosowane, a hufce organizowały kształcenie głównie w zawodach, do których placówki podległe organom prowadzącym szkoły, o określonym profilu kształcenia, były przygotowane, co w zasadzie wykluczało możliwość dostosowania oferty kształcenia do zawodów deficytowych, na które w danym czasie występowało największe zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy.

Profil kształcenia dostosowany do profilu szkół, a nie do potrzeb rynku pracy

Oferta edukacyjna OHP w ramach nauki/przyuczenia zawodowego prowadzona była głównie w zawodach nadwyżkowych. Potwierdza to również porównanie danych z ogólnopolskiego krajowego raportu rocznego z monitoringu zawodów za 2016 r.⁵³ z danymi zawartymi w katalogu zawodów obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego⁵⁴. W rankingu *monitoring zawodów za rok 2016* znalazło się w sumie 207 zawodów wymienionych również w przedmiotowym rozporządzeniu, z czego 179 można uznać za zawody nadwyżkowe, pięć zaliczyć do grupy zawodów zrównoważonych, a 22 do zawodów deficytowych.⁵⁵ Oznacza to, że OHP musiały swoją ofertę dostosować do proponowanych przez szkoły kierunków kształcenia.

Zachodniopomorska WK: OHP 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 (...). Możliwe było kształcenie uczestnika w danym zawodzie pod warunkiem, że wyrazi on wraz z rodzicem/opiekunem prawnym zgodę na naukę danego zawodu. (...).

HP w Wałczu: hufiec swoją ofertę dostosowywał do proponowanych przez szkołę kierunków kształcenia w zawodach. W przypadku HP 16-6 jest to Powiatowe Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Wałczu. W każdym roku szkolnym zapewnione były miejsca praktyk dla wszystkich uczestników. Nauka zawodu trwa trzy lata, biorąc pod uwagę zmiany na rynku pracy, w roku, w którym uczestnik rozpoczyna naukę dany zawód może być nadwyżkowy, natomiast, kiedy kończy, zawód może nie występować w tym spisie. Przykładem mogą być takie zawody jak: ślusarze, lakiernicy, sprzedawcy, mechanicy pojazdów samochodowych, które w roku 2014 figurowały, jako zawody nadwyżkowe, natomiast już w latach następnych nie znajdowały się na liście zawodów nadwyżkowych i deficytowych.

Mazowiecka WK: żaden z zawodów, w których w latach 2014–2016 młodociani byli przyuczani zawodowo w ramach umów refundacyjnych podpisywanych przez przedstawicieli Komendy Wojewódzkiej OHP z pracodawcami, nie zna-

⁵³ <http://mz.praca.gov.pl/Puls2/MZ/lista/wyswietl.do?id=MZ0020>

⁵⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2094. Zastąpiło rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7, ze zm.). Uchylone z dniem 22 grudnia 2016 r.

⁵⁵ Do celów kontroli przyjęto uproszczony miernik (M) intensywności nadwyżki/deficytu: $M = O/B$, gdzie O – „Średniomiesięczna liczba ofert pracy w danej gr. zawodów”, B – „Średniomiesięczna liczba bezrobotnych w danej gr. zawodów”, przy zastosowaniu miernika M, zawód nadwyżkowy występuje gdy $M \leq 0,9$, zrównoważony jeśli $M = (0,9; 1,1)$, natomiast deficytowy gdy $M \geq 1,1$.

laż się na liście zawodów deficytowych ogłaszanej corocznie przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Z wyjaśnień Kierownika Zespołu Kształcenia i wychowania wynika, że Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP dysponowała informacjami dotyczącymi wykazu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na terenie Mazowsza (informacje z Urzędu Pracy), jednak analiza listy zawodów otrzymanych z Urzędu Pracy wykazała, że zawody te nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb szkolnictwa zawodowego. Kierunki szkolnictwa zawodowego określone są przez dyrektorów szkół, gdzie uzupełnia wykształcenie ogólne młodociany, ponadto młodzież zgłaszając się do OHP lub szkół, zdecydowana jest na kształcenie w konkretnym zawodzie, który w większości nie pokrywa się z zawodami znajdującymi się w wykazie zawodów deficytowych.

Rekrutacja głównie
w zawodach
nadwyżkowych

W całym analizowanym okresie, w sześciu województwach objętych kontrolą, zrekrutowano łącznie 22 066 uczestników OHP, w tym 20 456, tj. 92,7% w zawodach, które należy uznać za nadwyżkowe, 315, tj. 1,4% w zawodach zrównoważonych oraz 1288, tj. 5,8% w zawodach deficytowych⁵⁶.

We wszystkich objętych kontrolą hufcach pracy w mniejszym lub większym stopniu rekrutacja przeprowadzona była do zawodów nadwyżkowych.

HP w Pruszkowie: w roku szkolnym 2016/17 r. zrekrutowano 46 uczestników w następujących zawodach: fryzjer (10), kucharz (dziewięciu), mechanik pojazdów samochodowych (siedmiu), sprzedawca (sześciu), ślusarz oraz mechanik i monter maszyn i urządzeń (po trzech), lakiernik i cukiernik (po dwóch), monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, piekarz, dekarz i stolarz (po jednym). W tym okresie zawody nadwyżkowe to: kucharz, fryzjer, sprzedawca, mechanik pojazdów samochodowych. W tych zawodach łącznie zrekrutowano 32 osoby, tj. 69,6% zrekrutowanych. Natomiast zawody zrównoważone to: lakiernik, monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, monter maszyn i urządzeń, piekarz, stolarz. Brak było natomiast rekrutacji uczestników w zakresie zawodów deficytowych.

HP w Myślenicach: spośród 234 uczestników OHP, przyjętych w latach 2014–2016, aż 182 (77,78%) szkolono w zawodach uznanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Myślenicach (PUP) za nadwyżkowe, 31 osób w zawodach zrównoważonych (13,25%), a zaledwie 21 – w zawodach deficytowych (8,97%).

HP w Szczecinie: uczestnicy Hufca szkoleni byli w latach szkolnych 2013/14, 2014/15 i 2015/16 ogółem w 12 zawodach, w tym 10 nadwyżkowych: kucharz, fryzjer, blacharz, ślusarz, mechanik pojazdów samochodowych, elektromechanik, elektromechanik pojazdów samochodowych, cukiernik, piekarz i stolarz oraz w dwóch zawodach deficytowych: sprzedawca, lakiernik (deficytowy tylko w Szczecinie).

⁵⁶ Najszerza rekrutacja, w latach objętych analizą, obejmowała zawody uznane za nadwyżkowe, tj.: kucharz (4135 osób), mechanik pojazdów samochodowych (3596 osób), fryzjer (2855 osób), sprzedawca (2602 osoby), stolarz (1048 osób) czy cukiernik (1003 osoby). Osoby zrekrutowane do kształcenia/szkolenia w sześciu powyżej przytoczonych zawodach stanowiły 69% ogółu osób zrekrutowanych w województwach objętych kontrolą. Wśród zawodów deficytowych, w których prowadzona była rekrutacja w kontrolowanym okresie sześć najczęściej występujących to: monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (463 osoby), murarz-tylnik (377 osób), elektryk (110 osób), lakiernik (45 osób), monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (40 osób).

Podobne tendencje stwierdzono na poziomie komend wojewódzkich.

Zachodniopomorska WK: w latach 2014–2016 kształciliśmy uczestników OHP w 30 zawodach. W 2017 r. z powyższych zawodów 56,7% (17 zawodów) zostało uznanych za deficytowe. (...). Natomiast 13 zawodów zostało uznanych za zrównoważone (...) W 2016 r. z powyższych 30 zawodów, 10 zawodów (33,3%) zostało uznanych za deficytowe (...). Natomiast 19 zawodów zostało uznanych za zrównoważone (...), a tylko jeden zawód został uznany za nadwyżkowy – sprzedawca.

Małopolska WK: w badanym okresie uczestnicy OHP kształcili się łącznie w 27 zawodach, które znajdowały się w wykazie zawodów szkolnictwa zawodowego ustalonym w rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego. Ponad 90% uczestników OHP kształcono w zawodach, które nie były zaliczane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (WUP) do zawodów deficytowych. Według informacji uzyskanej z WUP: w roku szkolnym 2014/2015 spośród 26 zawodów nauczanych w ramach MWK, w grupie zawodów deficytowych był zawód wędliniarz, w którym nauczano ogółem 24 osoby, w tym osiem zrekrutowanych do OHP, co w stosunku do ogólnej liczby nauczanych (3216 osób) oraz zrekrutowanych (885 osób) stanowiło, odpowiednio: 0,7% i 0,9%; w ww. roku, w grupie zawodów zrównoważonych były dwa zawody: murarz-tylnik i monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych (w pierwszym zawodzie kształciło się 211 osób, w tym 48 zrekrutowanych, co w stosunku do ogólnej liczby nauczanych stanowiło, odpowiednio: 6,6% i 5,4%; w drugim zawodzie kształciło się 120 osób, w tym 38 zrekrutowanych, co w stosunku do ogólnej liczby nauczanych stanowiło, odpowiednio: 3,7% oraz 4,3%); pozostałą liczbę osób (2861), w tym 791 zrekrutowanych do OHP, kształcono w grupie zawodów nadwyżkowych.

Zdjęcia nr 5–8

Kurs fryzjerski



Nauka zawodu: kucharz



Nauka zawodu: cukiernik



Nauka zawodu: stolarz



Źródło: Komenda Główna OHP.

Zdaniem NIK, z uwagi na dużą dynamikę zmian jakie zachodzą na rynku pracy w ostatnich latach, a w szczególności spadek bezrobocia oraz wzrost zapotrzebowania na pracowników prawie wszystkich specjalności, zakładany dotychczas przez OHP model ukierunkowania szkolenia zawodowego uczestników wymaga modyfikacji. Przykładowo w 2016 r. na liście zawodów deficytowych w Polsce znajdowały się 24 pozycje, osiem zawodów było uznanych za zrównoważone, a trzy za nadwyżkowe. W I półroczu 2017 r. wzrosła liczba zawodów deficytowych do 32 oraz zawodów zrównoważonych do 10, natomiast zmalała liczba zawodów deficytowych do jednego. W toku kontroli sama KG OHP poddawała w wątpliwość przydatność wykazów zawodów deficytowych i nadwyżkowych, jako podstawy do kształtowania oferty edukacyjnej. W ocenie NIK, w takiej sytuacji należałoby rozważyć przyjęcie przez OHP innych założeń, możliwych do realizacji, tak aby sprawnie reagować na zachodzące zmiany na rynku pracy.

Zwłaszcza, że w trakcie kontroli zwracano uwagę, że rekrutacja pod kątem zawodów deficytowych jest nierealna. Nauka zawodu trwa bowiem trzy lata, a z obserwacji zawodów deficytowych i nadwyżkowych wynika, że wahania i zmiany w tym zakresie mogą następować bardzo szybko. Innym problemem może być brak zainteresowania potencjalnych pracodawców współpracą z Hufcem lub uczniów nauką w ramach tych zawodów (np. dekarz z elementami alpinistyki).

HP w Dzierżoniowie: plany rekrutacji nie dzielą uczestników na poszczególne zawody, więc dopasowywanie do zawodów deficytowych i rekrutacja pod tym kątem jest nierealna.

HP w Grodzisku Mazowieckim: wg Komendanta HP istotne znaczenie dla przeprowadzonych badań ma fakt, że ranking ofert pracy pokazujący deficyt lub nadwyżkę w danym zawodzie może nie do końca odzwierciedlać faktyczne zapotrzebowanie na pracowników. Konstrukcja rankingu zawodów nadwyżkowych i deficytowych opiera się na zestawieniu popytowej i podażowej strony rynku pracy. Pracodawcy w celu pozyskania pracownika korzystają z usług pośrednictwa pracy, ogłoszeń w prasie lub Internecie, a to sprawia, że oferty pracy, które wpływają do urzędu pracy nie pokazują realnego zapotrzebowania na pracowników w danym zawodzie.

Zdaniem Komendanta **HP w Myślenicach** kategoryzacja zawodów nadwyżkowych i deficytowych nie była skorelowana z cyklem szkoleniowym i dlatego zawód nadwyżkowy w jednym roku w kolejnych latach znajduje się w grupie zrównoważonych lub wręcz zawodów deficytowych (w powiecie myślenickim dotyczyło to np. zawodów: fryzjer, piekarz, monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie).

HP w Wałczu: komendant wyjaśnił, że nadwyżki i deficyty w statystykach WUP opierały się na badaniach osób wieku produkcyjnego, nie tylko na młodych ludziach – absolwentach. Wynikały one często z charakterystyk grupy danego zawodu tj.: zdezaktualizowanej wiedzy i potrzeby dodatkowego przeszkolenia, długiej przerwy w wykonywaniu zawodu, powstania nowych technologii pracy, wieku powyżej 50+, warunków zdrowotnych, sytuacji rodzinnej po urodzeniu dziecka oraz oczekiwań pracodawców z różnych względów (...).

Należy przy tym zaznaczyć, że **Komenda Główna OHP ani komendy wojewódzkie nie gromadzą informacji zbiorczych dotyczących zatrudnienia absolwentów w wyuczonym zawodzie oraz odsetka uczestników OHP rekrutowanych w zawodach deficytowych. Tym samym OHP nie analizuje, w jakim stopniu oferta edukacyjna jest dostosowana do oczekiwań rynku pracy.**

Brak informacji na poziomie ogólnopolskim w zakresie zatrudnienia absolwentów w wyuczonym zawodzie

Zwrócić przy tym należy uwagę, że priorytetem wg formułowanych corocznie wytycznych jest rekrutacja i szkolenie w zawodach deficytowych. Składane w trakcie kontroli wyjaśnienia wskazują, iż pracownicy kontrolowanych jednostek nie do końca wiedzieli co należy rozumieć poprzez to zalecenie.

Zachodniopomorska Wojewódzka Komenda OHP: w obowiązujących aktach prawnych regulujących OHP nie występuje spójna definicja zawodu deficytowego. Nie jest on jednoznacznie zdefiniowany, a funkcjonuje jako pojęcie w sferze statystyki i opracowań dotyczących rynku pracy.

Sytuację dodatkowo komplikują wytyczne w sprawie organizacji i nadzoru edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy w roku szkolnym 2017/2018 zatwierdzone w sierpniu 2017 r. przez Komendanta Głównego OHP. W pkt 9 rozdziału „Kształcenie w OHP w roku szkolnym 2017/2018 stanowią one bowiem, że „na potrzeby rekrutacji uczestników do jednostek organizacyjnych OHP, jako zawody deficytowe rozumie się zawody zawarte w ogłaszanych corocznie przez Marszałków Województw wykazach zawodów, w których może być dokonana refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenie i na składki ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego”. (...). W ocenie NIK, trudno zgodzić się z taką interpretacją. Ogłaszane corocznie przez Marszałków Województw wykazy zawodów, w których może być dokonana refundacja kosztów poniesionych przez pracodawcę, w żadnym razie nie są wykazem zawodów deficytowych.

Z ustaleń kontroli wynika również, że po zakończeniu rekrutacji nie weryfikowano, w jakim stopniu i czy w ogóle rekrutacja została zrealizowana zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego w zakresie zawodów deficytowych, a także udziału doradców zawodowych w pracach komisji rekrutacyjnych. Nie przeprowadzano w tym zakresie żadnych analiz, nie gromadzono również danych statystycznych. Wiedza taka mogłaby posłużyć jako narzędzie wpływu na organy prowadzące placówki edukacyjne, **celem tworzenia nowych kierunków nauczania. Brak wiedzy w zakresie przestrzegania w procesie rekrutacji wytycznych Komendanta Głównego oraz brak narzędzi służących do monitorowania zawodów, opartego na dostępnych opracowaniach i analizach własnych, sprawia, iż KG OHP – niejako na własne życzenie – ogranicza sobie nie tylko możliwość wpływania na ofertę edukacyjną, ale także możliwość skutecznej kontroli efektywności podejmowanych działań w zakresie dostosowania przedmiotowej oferty do potrzeb rynku pracy.**

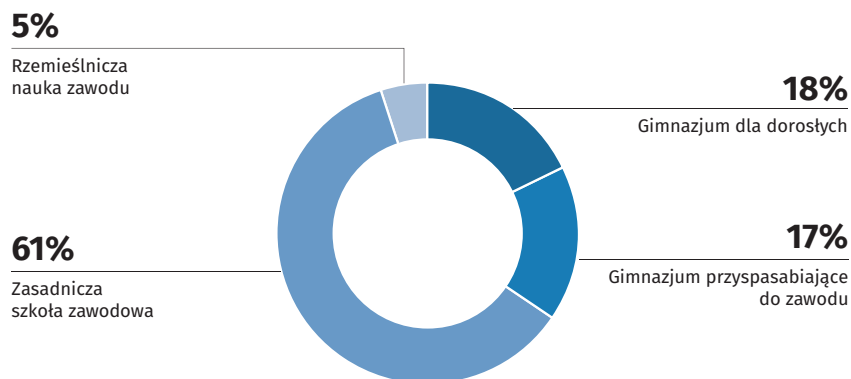
Brak monitorowania przestrzegania wytycznych rekrutacji oraz zawodów, w których absolwenci znajdują zatrudnienie uniemożliwia efektywne kształtowanie oferty OHP

5.2.3. Kształcenie i wychowanie uczestników OHP, w tym formy i rodzaje udzielanego wsparcia.

1. W latach 2014–2016 jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP objęły swoimi działaniami, odpowiednio: 36 306; 36 465 i 35 998 uczestników OHP. Liczba absolwentów w tym okresie wahała się natomiast od 9502 do 11 989.

Wykres nr 7

Udział uczestników OHP w różnych formach kształcenia w 2016 r.

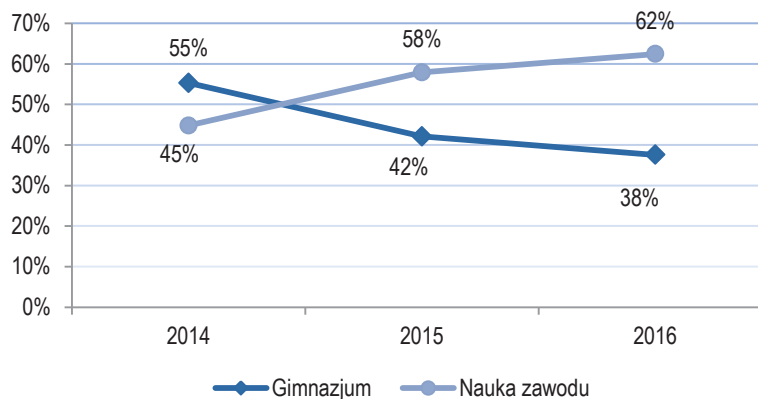


Źródło: Dane KG OHP.

Hufce pracy oferowały przede wszystkim możliwość przygotowania zawodowego w formie nauki zawodu, na statusie młodocianego pracownika. Drugą formą proponowaną uczestnikom była rzemieślnicza nauka zawodu bezpośrednio u pracodawcy, bez konieczności dokończania się. Rzemieślnicza nauka zawodu miała niewielki udział w ogólnej liczbie kształcących w hufcach pracy. Warunki zatrudniania młodocianych pracowników były takie same dla tych, którzy się kształcili i dla tych, którzy uczyli się tylko zawodu. Te dwie formy różnił czas pracy, dla młodocianych uczących się zawodu wynosił 35 godzin tygodniowo, dla dokończających się były to dni wyznaczone w planie szkolnym (dwa lub trzy dni w tygodniu) w zależności od systemu nauczania przedmiotów zawodowych.

Wykres nr 8

Absolwenci OHP wg typu kształcenia



Źródło: Dane Komendy Głównej OHP.

Dane obrazujące zmiany liczbowe młodzieży w latach 2014–2016 w poszczególnych formach kształcenia wskazują na zmniejszenie liczby uczestników w formach szkolnych kształcenia ogólnego (gimnazjum), a jednocześnie wzrost w formie kształcenia zawodowego (szkoła zawodowa). Wynikać to może z tego, że część młodzieży kwalifikującej się objęciem jej wsparciem OHP, nie jest nim obejmowana z uwagi na to, że szkoły, w warunkach niżu demograficznego, nie były zainteresowane rezygnacją młodzieży z nauki w szkołach, zwłaszcza, że wiązałoby się to z utratą części subwencji oświatowej. Dodać jednak należy, że brak jest uregulowań, które obligatoryjnie nakazywałyby kształcenie w OHP ucznia zagrożonego wypadnięciem z systemu edukacji. Dlatego też rekrutacja do gimnazjum jest dla hufców coraz trudniejsza pomimo szeroko zakrojonej akcji promocyjnej. W latach 2014–2016 liczba uczestników gimnazjum dla dorosłych uległa zmniejszeniu z 8495 do 6349 osób.

Komendant **HP w Wałbrzychu** podał, że spadła znacząco liczba młodzieży kwalifikującej się do objęcia wsparciem na poziomie szkoły gimnazjalnej. W roku szkolnym 2016/2017 nie utworzono klasy I gimnazjalnej, do której wpłynęły podania zaledwie od czterech uczniów. Jedną z przyczyn był niż demograficzny, który powodował, że szkoły niechętnie informują rodziców i młodzież o możliwości kształcenia w OHP. Według Komendanta mniejszy nabór do gimnazjum z przysposobieniem do pracy spowodowany jest tzw. „walką o każdego ucznia”, za którym idzie subwencja oświatowa.

2. Do najbardziej popularnych zawodów, wybieranych przez uczestników OHP, należą takie jak: kucharz, mechanik pojazdów samochodowych, sprzedawca i fryzjer.

Hufce Pracy konstruując swoją ofertę kierowały się możliwościami wykształcenia w danym zawodzie, czyli ofertą kształcenia teoretycznego w szkołach zawodowych oraz zapewnieniem praktycznej nauki zawodu u pracodawcy, który zgodnie z ustawą musi spełniać szereg ustawowych wymogów np. uprawnienia pedagogiczne, warunki socjalne itd. Kształcenie w zawodzie, na który istnieje duże zapotrzebowanie rynkowe była możliwe tylko wtedy, gdy zgłosił się na dany kierunek młodociany pracownik (np. dekarz, szwacz, na które istnieje duże zapotrzebowanie na rynku, ale uczniowie nie są zainteresowani ofertą).

Brak możliwości aktywnego kształtowania oferty kształcenia teoretycznego i nauki zawodu

Dolnośląska WK: oferta zawodowa, z której mogli skorzystać uczestnicy OHP w roku szkolnym 2013/2014 obejmowała 38 zawodów, w roku szkolnym 2014/2015 – 37 zawodów, natomiast w roku szkolnym 2015/2016 i 2016/2017 – 36 zawodów. Do najbardziej popularnych, wybieranych przez uczestników OHP zawodów, zaliczane były: sprzedawca (w roku 2014 – 539 osób wybrało ten kierunek kształcenia, w roku 2015 – 632 osób, w roku 2016 – 567 osób); kucharz (odpowiednio 435, 494, 467 osób); mechanik pojazdów samochodowych (odpowiednio 446, 453, 485 osób), fryzjer (odpowiednio 224, 212, 235 osób) i murarz-tylnik (odpowiednio 163, 145, 143 osoby).

HP w Wałbrzychu: hufiec poszukiwał pracodawców w zawodach deficytowych, ale pracodawcy nie byli zainteresowani współpracą w kwestii szkolenia młodocianych pracowników ze względu na wymagania im stawiane w przepisach (w szczególności kurs pedagogiczny).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zwrócić jednak należy uwagę, że o wyborze kierunku kształcenia decydują rodzice uczestnika i sam uczestnik, natomiast uprawnienia OHP w kwestii wyboru zawodu i kierunku kształcenia w procesie rekrutacji mają jedynie charakter doradczy.

**Efektywna
mobilizacja młodzieży
do zdobywania
wykształcenia
i przygotowania
zawodowego**

OHP analizowało efektywność kształcenia z wykorzystaniem szeregu wskaźników. Ze zgromadzonych przez OHP danych wynika, że efektywność kształcenia, mierzona efektywnością zdawania egzaminów kwalifikacyjnych w latach 2014–2016 na poziomie gimnazjum wynosiła ok. 80%, natomiast na poziomie zawodu była wyższa i wносиła ok. 90%. Zdawalność egzaminów kwalifikacyjnych przekraczała 90%, a średnia frekwencja na zajęciach szkolnych wynosiła ok. 80%. Jednocześnie niewielka była liczba uczestników OHP, którzy rezygnowali z nauki.

Tabela nr 1

Wskaźniki obrazujące efektywność kształcenia w latach 2014–2016

l.p.	Wyszczególnienie	rok		
		2014	2015	2016
1.	Efektywność kształcenia – gimnazjum	81,80%	83,10%	80,60%
2.	Efektywność kształcenia – nauka zawodu	91,20%	92,10%	91,30%
3.	Średnia frekwencja na zajęciach szkolnych	78,47%	79,64%	79,96%
4.	Średnia frekwencja na zajęciach praktycznych	84,88%	87,13%	86,43%
5.	Efektywność zdawania egzaminów kwalifikacyjnych	95,60%	92,40%	94,00%
6.	Wykruszalność	7,30%	5,96%	6,00%

Źródło: Dane Komendy Głównej OHP.

Przyczyny osiągania przez uczestników poszczególnych jednostek różnej efektywności wskaźników edukacyjnych wynikają z różnej skali deficytów i problemów dotyczących młodzieży rekrutowanej do jednostek. Osoby rekrutowane do OHP były doświadczane wcześniejszymi niepowodzeniami szkolnymi, często z problemami na poziomie podstawowych umiejętności pisania czy czytania.

Średnia ocen uzyskiwanych przez uczestników OHP na zajęciach szkolnych w gimnazjum utrzymywała się przeciętnie na poziomie nieznacznie przekraczającym 3 (3,04 w roku szkolnym 2013/2014 r., 3,08 w 2014/2015 r., 3,07 w 2015/2016 r.). W poszczególnych WK OHP średnia ocen kształtowała się w roku szkolnym 2013/2014 r. na poziomie od 2,7 (wielkopolska) do 3,57 (kujawsko-pomorska), w 2014/2015 r. od 2,8 (opolska) do 3,45 (podkarpacka), a w 2015/2016 r. od 2,75 (opolska) do 3,27 (śląska).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 9–12

Młodzieżowe Centrum Kariery w Olsztynie



Projekt UE – Kurs na prawo jazdy



Projekt UE – Akcja Aktywizacja – staż



Projekt UE – Równi na rynku pracy (Roskosz)



Źródło: Komenda Główna OHP.

Dodatkowo, niechęć samej młodzieży do długiego okresu nauki, brak zainteresowań, traktowanie edukacji, jako przymusu i przerywanie jej po osiągnięciu pełnoletności i ustaniu obowiązku szkolnego w trakcie roku szkolnego, przyczyny społeczne – popełnione w przeszłości błędy wychowawcze oraz brak sprawowania należytej opieki nad dziećmi i zainteresowania rodziców ich losami, przyjmowanie do szkół ponadgimnazjalnych uczniów bez rzetelnej diagnozy psychopedagogicznej, weryfikacji poziomu wiedzy i możliwości, powinny być podstawą, do indywidualizacji procesu nauczania. Ponadto rekrutowana i kierowana do kształcenia młodzież ma dwu, a często trzyletnie opóźnienie szkolne, z różnych powodów unika lub zaniebduje realizację obowiązku szkolnego i nauki, dotknięta jest przejawami demoralizacji, naruszeniem norm prawnych, pochodzi z rodzin dysfunkcyjnych i m.in. z tych powodów jest zagrożona marginalizacją i wykluczeniem społecznym. **Wskaźniki frekwencji w szkole uczestników przed przystąpieniem do OHP oscylowały na poziomie granicy klasyfikacji (50%), co niejednokrotnie było przyczyną braku promocji do następnej klasy, jak również do rekrutacji do OHP.**

Efektywność kształcenia nauki zawodu kształtowała się w WK OHP w roku szkolnym 2013/2014 na poziomie od 82,1% (zachodniopomorska) do 94,46% (mazowiecka), w 2014/2015 od 84% (zachodniopomorska) do 95,35% (opolska), a w 2015/2016 od 84% (łódzka) do 96,7% (małopolska).

Frekwencja na zajęciach szkolnych kształtowała się w WK OHP w roku szkolnym 2013/2014 na poziomie od 72,1% (podlaska) do 86% (śląska), w 2014/2015 od 70,3% (warmińsko-mazurska) do 88,6% (opolska), a w 2015/2016 od 71,6% (podkarpacka) do 90,12 (opolska).

Frekwencja na zajęciach praktycznych utrzymywała się na wyższym poziomie. W roku szkolnym 2013/2014 od 83,7% (małopolska) do 91,04% (łódzka), w 2014/2015 od 78,8% (podkarpacka) do 93,4% (opolska), a w 2015/2016 od 73,2% (podkarpacka) do 94,34% (opolska).

W okresie objętym kontrolą średnioroczna wykruszalność uczestników OHP wynosiła odpowiednio: 7,3%, 5,96%, 6%. W poszczególnych WK OHP wykruszalność kształtowała się w 2014 r. od 3,3% (świętokrzyska) do 15,7% (zachodniopomorska), w 2015 r. od 3,6% (małopolska) do 11,96% (zachodniopomorska), a w 2016 r. od 1,74% (mazowiecka) do 12,38% (zachodniopomorska). Dodać należy, że pobyt w Hufcu jest dobrowolny i nie ma możliwości zatrzymania uczestnika, jeżeli nastąpiła u niego zmiana decyzji, szczególnie w przypadku osób pełnoletnich.

Hufiec pracy w Pruszkowie: w latach 2013–2016 z nauki zawodu wykruśliło się dziewięć osób. Okres rezygnacji z nauki od rozpoczęcia uczestnictwa w OHP dla pięciu objętych badaniem wychowanków wynosił od 11 miesięcy do 20 miesięcy, w tym w dwóch przypadkach po 11 miesiącach, a w pozostałych przypadkach po 14, 18 i 20 miesiącach. Najczęściej uczestnicy porzucali naukę z powodu braku motywacji do poprawy sytuacji życiowej oraz złego wpływu środowiska, w którym się obracali (po dwa przypadki). Dodatkowo przyczynami rezygnacji z nauki, które udało się zidentyfikować były: niezaradność życiowa; aspołeczność, brak zdolności interpersonalnych w relacjach z rówieśnikami oraz niska motywacja do nauki. Formy wsparcia były różnorodne i dopasowane do indywidualnych potrzeb wychowanków. W przypadkach osób, które nie radziły sobie z nauką zaproponowano jednej z tych osób udział w projekcie EFS „Pomysł na siebie”, w ramach którego kurs kwalifikacyjny w zawodzie cukiernik, zakończony zdaniem egzaminu w Izbie Rzemieślniczej, a rodzicom drugiej osoby zaproponowano możliwość umieszczenia jej w Ośrodku Szkolenia i Wychowania OHP w Zwoleniu, gdyż rodzice chcieli odseparować ją od środowiska, w którym osoba ta przebywała. W dwóch przypadkach, które nie zostały zwieńczone sukcesem, w stosunku do pierwszej osoby podjęto próbę umieszczenia w ośrodku stacjonarnym OHP, która się nie powiodła ze względu na silny opór zainteresowanego, który przełożył się na negatywną decyzję opiekuna prawnego, zaś w stosunku do drugiej osoby proponowano „nowych” pracodawców jednak uczestnik nie stawiał się na rozmowy kwalifikacyjne. Osobę tę również skierowano na turnus dokształcający, którego nie ukończyła ze względu na wysoki stopień absencji. W przypadku innej osoby liczne próby kontaktu – podejmowane wraz ze szkołą i kuratorem – nie przyniosły efektu.

HP w Grodzisku Mazowieckim: w trzyletnim okresie podlegającym kontroli łącznie odeszło 15 uczestników. Każdy przypadek był indywidualnie analizowany. Większość decyzji o rezygnacji (siedem osób z dziesięciu w Grodzisku Mazowieckim) wynikało z braku chęci uczestników do dalszego kształcenia w formie oferowanej przez Hufiec, czyli nauki zawodu. Dla dwójki uczestników o rezygnacji jednostce zadecydowały problemy zdrowotne, uniemożliwiające dalsze kształcenie w formie nauki zawodu. Na wybranej do szczegółowego badania próbie pięciu wychowanków, którzy przerwali naukę zawodu ustalono, że rezygnacja miała miejsce po okresie od siedmiu do 16 miesięcy; Hufiec utrzymywał systematyczne kontakty z uczestnikami, a częstotliwość kontaktów wynosiła trzy razy w miesiącu (dwa przypadki) lub raz na miesiąc (trzy przypadki); wśród przyczyn rezygnacji występowały takie czynniki, jak: niezaradność życiowa i brak motywacji wychowanka do poprawy swojej sytuacji, leczenie odwykowe, niechęć do nauki i niskie poczucie własnej wartości, zły wpływ matki biologicznej (alkoholiczki).

Głównymi przyczynami wykuszalności były: absencja w szkole i na praktykach, brak wpływu i zainteresowania rodzica postępami w nauce, nieuzywanie promocji do następnej klasy, nieklasyfikowanie, rozwiązanie umowy o pracę w związku z postępującą demoralizacją i złym zachowaniem, dobrowolna rezygnacja ze szkoły i z pracy, wyjazd za granicę. Działania podejmowane wobec podopiecznych w takiej sytuacji polegały na rozmowach bezpośrednio z uczestnikami: zachęcanie do zmiany decyzji, informowanie o pomocy ze strony Hufca w rozmowach z nauczycielami, propozycje pomocy w nauce celem nadrobienia zaległości szkolnych, pokazywanie mocnych stron nauki zawodu, jako perspektywy na podjęcie pracy i usamodzielnienie się. Ponadto prowadzono rozmowy z rodzicami/opiekunami, a także nawiązywano współpracę z psychologiem i pedagogiem szkolnym, z kuratorami sądowymi i społecznymi oraz z pracodawcami. Przedstawiano również możliwości kształcenia w innym zawodzie i udziału w szkoleniach oferowanych przez OHP. W celu zmniejszenia wykuszalności Hufce stosowały takie formy działań jak: wizyty na godzinach wychowawczych, rozmowy indywidualne z uczestnikami, rozmowy w obecności Komendanta, wzywianie rodziców na rozmowę, posiedzenia zespołów wychowawczych, organizowanie komisji wychowawczych, współpraca z kuratorem (jeśli został ustalony), wizytacje w zakładach pracy, działalność sportowo-turystyczną sporządzanie miesięcznych analiz funkcjonowania grupy, wezwania pisemne opiekunów prawnych do Hufca, wnioski o zmianę zarządzeń opiekuńczych.

Aktywna praca z wychowankami zagrożonymi wypadnięciem z Hufca i ich rodzinami

HP w Wałbrzychu: na podstawie wybranej losowo próby 12 wychowanków, którzy przerwali naukę w OHP ustalono, że wychowawcy Hufca podejmowali systematyczne działania w przypadku zagrożenia rezygnacją z kontynuacji nauki. Polegały one między innymi na bezpośrednich rozmowach z uczniami, opiekunami prawnymi uczniów, pedagogiem szkolnym, pracodawcami, wychowawcami w szkołach na temat wyników w nauce, frekwencji i zachowania. Opiekunowie prawni byli również wzywani pisemnie na rozmowę do Hufca, prowadzono także rozmowy telefoniczne. Uczniom proponowano pomoc w nauce oraz zmianę miejsca odbywania praktyki. W przypadku, gdy ww. środki okazywały się bezskuteczne, udzielano podopiecznym nagany lub organizowano komisje wychowawcze, gdzie podejmowano próbę uświadomienia uczestnikowi OHP wagi popełnionych czynów i zachowań.

HP w Dzierżoniowie: na podstawie wybranej losowo próby pięciu z 26 wychowanków (19,2%), którzy przerwali naukę w OHP w latach 2014–2016 ustalono, że wychowankowie ci zrezygnowali z kontynuacji nauki mimo działań podejmowanych przez wychowawców Hufca, w tym ukierunkowanych na nieprzerywanie kształcenia zawodowego. Działania te wychowawcy HP prowadzili systematycznie i polegały one między innymi na bezpośrednich rozmowach z uczniami, ich opiekunami prawnymi, pedagogiem szkolnym, wychowawcami szkolnymi oraz z przedsiębiorcami. W odniesieniu do poszczególnych uczestników mieszczących się w badanej próbie ustalono, że w okresie uczestnictwa w OHP trwającym przez 13 miesięcy, 14 miesięcy, 27 miesięcy, pięć miesięcy i 14 miesięcy, wychowawcy Hufca podejmowali działania interwencyjne wynikające z prowadzonego nadzoru (monitoring postępów w nauce, frekwencji). Liczba indywidualnych interwencji wahała się w przedziale od dwóch (w tym jedna rozmowa z uczestnikiem po 14 miesiącach w Hufcu, w dniu zakomunikowania jego opuszczenia, z powodu wyboru innego niż dotychczasowy stylu życia) do ponad 30 (m.in: spotkania z uczniem, jego rodzicami, pedagogiem szkolnym w okresie 11 miesięcy roku, po których uczestnik odszedł z OHP). W świe-

tle przeanalizowanych dokumentów do głównych przyczyn rezygnacji z OHP można zaliczyć: problemy osobiste i rodzinne, rezygnację ze zdobycia zawodu na rzecz innych celów (wyjazd za granicę), zmiana szkoły.

HP w Ełku: w latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016, wykruśzalność uczestników OHP wynosiła odpowiednio 8,45%, 5,30%, 8,61%. Na wybranej próbie dokumentacji pięciu wychowanków, którzy przerwali naukę zawodu, zbadano w jakim zakresie Hufiec (wychowawcy) z nimi współpracowali. Ustalono, że wychowawcy utrzymywali systematyczny kontakt telefoniczny z rodzicami, kuratorem lub asystentem rodziny w przypadku nieobecności uczestnika na zajęciach szkolnych (nauki w gimnazjum). Wychowawcy na bieżąco przeprowadzali również rozmowy z młodzieżą przyczynami rezygnacji z nauki było osiągnięcie przez wychowanków pełnoletności (trzy przypadki) oraz decyzje rodziców wychowanków o wyjeździe za granicę (dwa przypadki), w każdym przypadku Hufiec kierował pisemne wezwania do rodziców o pilne stawienie się w komendzie Hufca w przypadku powtarzających się nieobecności w gimnazjum, w przypadku pojawiających się problemów z frekwencją oraz zachowaniem uczestników, Hufiec m.in. inicjował spotkania z kuratorami, asystentami rodziny i rodzicami, przeprowadzano również rozmowy dyscyplinujące z uczestnikami, Opisane wyżej działania Hufiec dokumentował w prowadzonych na każdy rok szkolnych dziennikach zajęć wychowawczych.

HP w Myślenicach: w okresie objętym kontrolą z kontynuowania nauki zawodu w ramach Hufca zrezygnowało tylko siedem osób. W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016 *wykruśzalność* uczestników OHP wynosiła, odpowiednio, 1,3%, 2,1% i 0%. Pracownicy Hufca podejmowali skuteczne działania zmierzające do uzyskania dobrych wyników w zakresie utrzymania niskiej *wykruśzalności*, wysokiej frekwencji oraz efektywności kształcenia. Prowadzono codzienną pracę wychowawczą m.in. poprzez rozmowy z uczestnikami, ich rodzicami oraz pracodawcami. Monitorowano prowadzone działania poprzez dokonywanie wpisów w dziennikach wychowawczych, w których odnotowywano m.in. wizytowanie praktyk zawodowych w zakładach pracy, rozmowy z pracodawcami w zakresie frekwencji i dyscypliny pracy, powiadamianie rodziców o nieobecnościach uczniów w szkole.

Dobra praktyka

Przykładem dobrej praktyki jest wdrożenie w roku szkolnym 2016/17 przez Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego OHP Wojewódzkiego Programu Adaptacyjnego „Dobrze mi w OHP”. W ramach tego programu działaniami adaptacyjnymi objęto zrekrutowanych uczestników, włączano uczestników i ich opiekunów w życie Hufca oraz integrowano nowych uczestników z wychowawcą i grupą rówieśniczą.

Częścią procesu wychowawczego w OHP jest również organizacja wolnego czasu wychowanków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 13–18

Turniej szachowy (Krosno)



Zawody pływackie (Rybnik)



Zawody lekkoatletyczne



Spływ kajakowy (Lublin)



Rajd rowerowy (Międzyrzec)



Rajd górski w Beskidach



Mistrzostwa wędkarskie (Zwoleń)



Rekreacja (Brodnica)



Źródło: Komenda Główna OHP.

Wysoką efektywność kształcenia NIK stwierdziła szczególnie w dwóch jednostkach.

W Hufcu Pracy w Pruszkowie efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum w okresie kontrolowanym wyniosła 100%, a na poziomie nauki zawodu efektywność kształcenia, mierzona efektywnością zdawania egzaminów kwalifikacyjnych⁵⁷, kształtowała się: w roku 2013/2014 – 100%, 2014/2015 – 97,7%, 2015/2016 – 97,5%. Kadra Hufca monitorowała poziom przygotowania zawodowego, cyklicznie odbywały się wizytacje praktyk i przeprowadzane były rozmowy z pracodawcami w zakresie dyscypliny pracy oraz stopnia zadowolenia z młodocianego czy też współpraca z nim. Kadra Hufca dla wewnętrznych potrzeb jednostki sporządzała notatki z lustracji praktyk, rozmowy z pracodawcami dotyczące uczestników były dokumentowane wpisami w dzienniku zajęć wychowawczych i arkuszu pracy indywidualnej uczestnika. Do Hufca wpływały miesięczne listy obecności uczestników na praktykach, które były analizowane przez Kadrę Hufca, a w przypadku nieobecności uczestników prowadzono rozmowy z rodzicami bądź opiekunami prawnymi. Zgłaszane przez pracodawcę problemy z uczniem, w tym absencje ucznia, były analizowane przez opiekuna grupy wychowawczej, który starał się rozwiązać problem poprzez rozmowę z uczniem i współpracę ze środowiskiem rodzinnym, pedagogiem czy psychologiem szkolnym.

W Hufcu Pracy w Elku efektywność kształcenia na poziomie gimnazjum i na poziomie nauki zawodu wynosiła 100%. Monitorowanie skuteczności podejmowanych działań opierało się na dziennikach zajęć wychowawczych. Odnotowywano w nich wizyty w zakładach pracy, rozmowy z pracodawcami i instruktorami, w trakcie których omawiano kwestie dotyczące zachowania, frekwencji uczestników na zajęciach oraz obserwowano uczniów przy pracy.

Najgorsze wyniki pracy z młodzieżą w grupie skontrolowanych hufców pracy NIK stwierdziła w HP w Wałczu i Wałbrzychu.

Hufiec Pracy w Wałczu uzyskał niższą od średniej krajowej efektywność działań edukacyjno-wychowawczych w latach szkolnych 2013/14, 2014/15 i 2015/16. Efektywność kształcenia⁵⁸ na poziomie gimnazjum wynosiła odpowiednio 84%, 64,4% i 65,6%, natomiast w skali kraju wynosiła 81,8%, 83,1% i 80,6%. Efektywność kształcenia na poziomie nauki zawodu wyniosła 73,7%, 83,9% i 70,4%, natomiast w skali kraju wynosiła 91%, 92% i 91,3%. Wskaźnik wykruszalności wynosił 17,7%, 20,8% i 19,0%, a w skali kraju 7,3%, 5,96% i 6,0%. Frekwencja uczestników na zajęciach szkolnych i na zajęciach praktycznych była natomiast wyższa od średniej krajowej.

W Hufcu Pracy w Wałbrzychu w okresie objętym kontrolą efektywność kształcenia⁵⁹ osiągnęła następujący poziom: 1] gimnazjum: w 2014 r. – 66%, w 2015 r. – 71%, w 2016 r. – 55%; 2] zasadnicza szkoła zawodowa: w 2014 r. – 71%, w 2015 r. – 72%, w 2016 r. – 78%. W przypadku gimnazjum, w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. miał miejsce znaczący spadek efektywności kształcenia, tj. o 16%. Wykruszalność w okresie objętym kontrolą wynosiła: w 2014 r. – 28%, w 2015 r. – 18%, w 2016 r. – 25%. W 2015 r., w porównaniu do 2014 r., wykruszalność spadła o 9%, natomiast w 2016 r., w porównaniu do 2015 r., wzrosła o 6%. W związku ze spadkiem efektywności i wzrostem wykruszalności kształcenia w gimnazjum w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. Komendant wyjaśnił, że efektywność kształcenia w 2014 r. i 2015 r. roku była na poziomie moż-

⁵⁷ Liczba uczestników OHP poddających się egzaminom / liczba osób zdających egzamin.

⁵⁸ Liczona, jako iloraz sumy absolwentów i osób promowanych do następnej klasy do ogólnej liczby uczestników.

⁵⁹ Odsetek uczestników otrzymujących promocję i/lub kończących cykl kształcenia.

liwości młodzieży, która trafiała do Hufca. Podał, że do Hufca trafiała młodzież, która miała za sobą już kilkukrotne niepowodzenia szkolne, często z dodatkowymi dysfunkcjami czy problemami psychicznymi, z zachowaniem czy prawem. Zdaniem Komendanta, w ekstremalnie trudnych przypadkach Hufiec powinien mieć wsparcie psychologa, ale nie ma go w ogóle w strukturze firmy. Uczniowie, którzy wykazują minimum chęci i uczestniczą w zajęciach szkolnych mogą liczyć na wsparcie pedagogów, którzy niejednokrotnie obniżają i tak niskie wymagania tylko po to, aby dać szansę uczestnikowi. W ocenie Komendanta w przypadku młodzieży gimnazjalnej efektywność na poziomie 71% jest bardzo dobrym wynikiem mając na uwadze, że są to uczniowie, którzy w poprzedniej szkolnej nie otrzymali promocji lub mają za sobą kilkukrotne powtarzanie klasy.

Monitorowanie procesu edukacji oraz jej efektywności było na ogół prawidłowo realizowane. Podstawą do analizy danych w wymiarze ogólnopolskim były informacje zawarte w drukach sprawozdawczych oraz innych dokumentach przekazywanych z WK i CKiW OHP. Po zakończeniu roku szkolnego sporządzane były zbiorcze „Informacje o efektach kształcenia ogólnego i zawodowego w OHP w danym roku szkolnym”. W materiałach tych dokonywano m.in. analizy i porównywania osiągniętych wyników i wskaźników edukacyjnych z poprzednimi latami. Ponadto zawierały one uwagi i wnioski z realizacji kształcenia i przygotowania zawodowego uczestników. Zalecenia i decyzje wydawane były również podczas narad kadry kierowniczej, a także w trakcie spotkań wojewódzkich rad programowych – mających charakter ciał doradczo-wspierających, w których uczestniczyło kierownictwo Ochotniczych Hufców Pracy – Komendant Główny i jego Zastępcy. Zawarte są one w protokołach z narad, pismach, zarządzeniach oraz innych dokumentach kierowanych do podległych jednostek. Na podstawie informacji przedstawianej w kartach oceny poszczególnych jednostek oceniany był stopień wykonania zadań i osiągnięcia określonych wskaźników. Wnioski wynikające z analizy sprawozdań wraz z uwagami i zaleceniami oraz wskazywane mocne i słabe strony przedstawiane były wojewódzkim komendantom oraz dyrektorom centrów kształcenia i wychowania przy ocenach kontroli zarządczej. Wnioski oraz zalecenia umieszczane były w protokole każdej jednostki.

Monitorowanie skuteczności procesu edukacyjnego

5.2.4. Sytuacja absolwentów OHP na rynku pracy, w tym trwałość zatrudnienia i jego zgodność z nabytymi kwalifikacjami.

1. Do zadań OHP należy m.in. badanie efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP, w szczególności przez zbieranie informacji o losach absolwentów OHP⁶⁰.

W ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2012 r.⁶¹, OHP zaprojektowało i wdrożyło system monitorowania losów absolwentów. W latach 2014–2016 zadanie to było realizowane przez Komendę Główną, WK OHP, CKiW oraz jednostki opiekuńczo-wychowawcze.

System monitorowania losów absolwentów OHP, wprowadzony w związku z wnioskiem pokontrolnym NIK z 2012 r., wymaga dopracowania

⁶⁰ § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP.

⁶¹ Kontrola P/12/149 „Działalność Ochotniczych Hufców Pracy” (Informacja o wynikach kontroli z 13 stycznia 2013 r.).

Wytyczne w tym zakresie regulowało zarządzenie Komendanta Głównego OHP w sprawie wprowadzenia do użytku *Systemu kształcenia i szkolenia w Ochotniczych Hufcach Pracy*⁶². Dopełnienie dokumentów stanowiły *Wytyczne do organizacji i nadzoru edukacji* w OHP na każdy kolejny rok szkolny. Od 2015 r. zadania i metodologię monitorowania losów absolwentów OHP oraz procedurę zbierania danych w tym zakresie określono w dokumencie *Standardy działań Opiekuńczo-Wychowawczych w Ochotniczych Hufcach Pracy*⁶³. W 2014 r. pomiar sytuacji zawodowej absolwentów przez Komendę Główną dokonany był jednorazowo. W latach 2015–2016 miał charakter trzypunktowy⁶⁴. Podstawowym narzędziem pomiaru była *Ankieta absolwenta* wypełniania przez absolwenta lub osobę przez niego upoważnioną/wskazaną. Wyniki pomiarów z jednostek podległych OHP przekazywane były w formie załącznika do części opisowej formularza sprawozdawczego *Druk 27*⁶⁵, a następnie zagregowane przez KG OHP.

Liczba absolwentów OHP w latach 2014–2016 kształtowała się następująco: 9259 w 2014 r. (gimnazjum – 5024, nauka zawodu – 4235); 11 697 w 2015 r. (gimnazjum – 4797, nauka zawodu – 6900); 11 607 w 2016 r. (gimnazjum – 4484, nauka zawodu – 7323).

Liczba absolwentów OHP, z którymi nawiązano kontakt wynosiła 6022 w 2014 r. (65% ogółu absolwentów (I pomiar); 8504, tj. 72,7% ogółu absolwentów (I pomiar) i 7361, tj. 62,9% ogółu absolwentów w 2015 r. (II pomiar) oraz 7699, tj. 66,3% ogółu absolwentów w 2016 r. (I pomiar).

Według danych zawartych w raportach z analizy losów absolwentów:

- w 2014 r. – 2780 posiadało zatrudnienie, tj. 30% absolwentów ogółem; 3365 kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego szczebla lub innej niż szkoła, tj. 36,3% absolwentów ogółem; 6145 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 66% absolwentów ogółem (suma absolwentów posiadających zatrudnienie oraz kontynuujących naukę w formie wyższego szczebla lub innej niż szkoła); 1995 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 21,5% absolwentów ogółem;
- w 2015 r. – dla I pomiaru – 4078 posiadało zatrudnienie, tj. 34,9% absolwentów ogółem; 3591 kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego szczebla lub innej niż szkoła, tj. 30,7% absolwentów ogółem; 7669 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 64% absolwentów ogółem; 2341 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 20% absolwentów ogółem;
- dla II pomiaru – liczba absolwentów, z którymi nawiązano kontakt zmniejszyła się o 1143 osoby, tj. o 13,4% w stosunku do I pomiaru; 4278 absolwentów posiadało zatrudnienie, tj. 36,6% absolwentów ogółem;

⁶² Nr 22/BKW z dnia 20 listopada 2002 r.

⁶³ Wprowadzone pismem Komendanta Głównego OHP z dnia 28 sierpnia 2015 r. znak: BEO/ZW/50/11/1479.

⁶⁴ I pomiar (pół roku od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP) – pomiar rejestrujący moment wejścia na rynek pracy; II pomiar (jeden rok od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP) – pomiar rejestrujący adaptację na rynku pracy; III pomiar (dwa lata od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP) – pomiar rejestrujący ugruntowanie pozycji na rynku.

⁶⁵ Informacja z realizacji zadań w ramach pracy opiekuńczo-wychowawczej w WK/CKiW.

2740 absolwentów kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego stopnia lub innej niż szkoła, tj. 23,4% absolwentów ogółem; 7018 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 60% absolwentów ogółem; 1278 absolwentów nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 10,9% absolwentów ogółem;

– w 2016 r. – dla I pomiaru – 4139 absolwentów posiadało zatrudnienie, tj. 35,7% absolwentów ogółem; 3624 kontynuowało naukę w formie szkoły wyższego stopnia lub innej niż szkoła, tj. 31,2% absolwentów ogółem; 7763 kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 67% absolwentów ogółem; 1589 nie posiadało zatrudnienia ani nie kontynuowało nauki, tj. 13,7% absolwentów ogółem.

W jednostkach objętych kontrolą występowały podobne tendencje jak i w skali ogólnopolskiej.

HP w Wołominie: analiza badania ksiąg absolwentów z lat 2014–2016 wykazała, że pół roku od ukończenia kształcenia spośród 114 absolwentów z 84 nawiązano kontakt (73,6% ogółu), z których 61 posiadało zatrudnienie (53,5%), a 48 kontynuowało naukę w formie nauki wyższego stopnia lub szkolenia (42,1%). Natomiast 15 absolwentów (13,1%) nie posiadało zatrudnienia ani nie uczyło się.

HP w Wałbrzychu: w 2015 r. liczba absolwentów wynosiła 37 osób. Podczas pierwszego pomiaru tj. pół roku po ukończeniu nauki liczba absolwentów, z którymi nawiązano kontakt wynosiła 29 osób, z czego zatrudnienie posiadało sześć osób tj. 21% uczestników, z którymi nawiązano kontakt, naukę kontynuowało 12 absolwentów gimnazjum tj. 41%. Podczas drugiego pomiaru, przeprowadzonego jeden rok po zakończeniu nauki kontakt nawiązano z 20 absolwentami, z czego 10 osób posiadało zatrudnienie tj. 50% osób, a naukę kontynuowało trzech absolwentów gimnazjum tj. 15%.

HP w Dzierżoniowie: analiza efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, podejmowanych przez Hufiec wobec uczestników, przeprowadzona przez NIK na próbie 32 absolwentów wykazała, że spośród 16 absolwentów: z rocznika 2015/2016, we wszystkich okresach, w których dokonywano pomiaru, tj. pomiar I, II i III, 10 absolwentów (62,5%) posiadało zatrudnienie, z czego czterech (25%) w zawodach wyuczonych; z rocznika 2016/2017 (I pomiar) sześciu absolwentów (37,5%) posiadało zatrudnienie, z czego trzech (18,8%) w zawodach wyuczonych.

HP w Myślenicach: spośród 251 absolwentów 155 (61,75%) pracowało pół roku po uzyskaniu zawodu, przy czym pracą w wyuczonym zawodzie mogło pochwalić się 75 osób. Drugi pomiar został przeprowadzony tylko dla absolwentów z 2015 r. i wykazał, że nieznacznie zmniejszyła się liczba osób pracujących w wyuczonym zawodzie (z 30 do 25), natomiast o pięć osób wzrosła liczba uczestników OHP pracujących w innych zawodach.

W ocenie NIK metodologia badania losów absolwentów OHP wymaga w dalszym ciągu dopracowania. Z ustaleń kontroli wynika, że metodologia pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych w zakresie monitorowania losów absolwentów OHP jest nieprecyzyjna, nie oddaje stanu faktycznego, a uzyskane wyniki mogą wprowadzać potencjalnego odbiorcę w błąd. W tym kontekście należy przywołać raport otwarcia z działalności Ochotniczych Hufców Pracy z 2016 r.,

przekazany przez Komendę Główną OHP Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym podano m.in. że *Dotychczasowa metoda pomiaru efektywności usług wymaga weryfikacji. Przy ocenie szczegółowych wyników osiągniętych w trakcie działalności pojawiają się nieścisłości i niejednoznaczności. W zależności od rodzaju usług, ich efektywność szacowana jest poprzez liczbę osób lub liczbę uczestnictw w usługach. Wielu spośród klientów usług OHP korzysta z nich wielokrotnie w danym roku. Te uwarunkowania powodują, że liczba osób faktycznie objętych oddziaływaniami OHP podawana jest w pewnym przybliżeniu*. Przykładowo, za punkt odniesienia do wyliczenia efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych KG OHP przyjęła kolumnę *Liczba absolwentów razem*, pomimo iż dane dotyczące efektywności odnoszą się głównie do *Liczb absolwentów z którymi nawiązano kontakt*⁶⁶ oraz w niewielkim stopniu o informacje o losie absolwentów przez osoby upoważnione (metodologia zbierania danych i wytyczne KG OHP dopuszczają możliwość przekazywania informacji o losie absolwentów przez osoby upoważnione⁶⁷, co oznacza że absolwent, o którym powzięto informację od osób upoważnionych zostanie uwzględniony w *Raporcie z analizy losów absolwentów*, lecz nie zostanie wykazany jako absolwent, z którym nawiązano kontakt). W konsekwencji, otrzymujemy bardzo rozbieżny wynik efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP. Np. w 2014 r. spośród 9259 absolwentów, kontakt nawiązano z 6022, a zatrudnienie po I pomiarze posiadało 2780 z nich. Jak wynika z obliczeń KG OHP, 30% absolwentów posiadało zatrudnienie, podczas gdy faktycznie wynik mieści się w przedziale od 30% do 46,2% i jak wynika z ustaleń kontroli równolegle przeprowadzonych w hufcach pracy ta druga wielkość jest zbliżona do stanu faktycznego. Przypadki uzyskiwania informacji o losie absolwentów od osób upoważnionych są bowiem sporadyczne.

Także inne wyliczenia procentowe mijają się ze stanem faktycznym. Np. dane liczbowe wykazywane w raportach – w pozycji *absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie* wykazywano łączną liczbę absolwentów z pozycji *absolwenci kontynuujący naukę* i *absolwenci posiadający zatrudnienie*. Z przywołanego powyżej raportu z analizy losów absolwentów za 2014 r. wynika że 6145 z nich kontynuowało naukę i posiadało zatrudnienie, tj. 66% absolwentów ogółem (suma absolwentów posiadających zatrudnienie oraz kontynuujących naukę w formie wyższego szczebla lub innej niż szkoła). Tymczasem umieszczenie absolwenta w kolumnach *Posiadający zatrudnienie* oraz *Kontynuujący naukę w formie wyższego stopnia lub innej niż szkoła (np. szkolenie)*, powoduje że istnieje bardzo

⁶⁶ W wytycznych do wypełnienia załącznika do części opisowej druk 27 *Raport z analizy losów absolwentów OHP* część statystyczna pkt 2 jako liczbę absolwentów, z którymi nawiązano kontakt wskazano tych, od których po ukończeniu cyklu kształcenia oraz pobytu w jednostce opiekuńczo-wychowawczej OHP pozyskano dane w formie ankiety papierowej, ankiety on-line, ankiety telefonicznej, wywiadu bezpośredniego lub od osoby, którą absolwent wskazał i tym samym upoważnił w *Formularzu kontaktowym OHP* do udzielania informacji o swojej sytuacji.

⁶⁷ W dokumentach stanowiących instrukcje wypełniania *Raportu z analizy losów absolwentów* wskazano, że istnieje możliwość występowania absolwentów w kilkukrotnej roli, co oznacza, że łączna liczba absolwentów nie zawsze jest sumą matematyczną poszczególnych pól tabeli w zakresie informacji.

duże prawdopodobieństwo wykazania absolwenta nawet trzykrotnie⁶⁸. W konsekwencji, biorąc pod uwagę opisaną w akapicie powyżej metodologię zbierania informacji o losach absolwentów, wynik mieści się w przedziale od 66% do 102%, co oznacza że liczba absolwentów, która uczy się oraz pracuje jest większa od liczby absolwentów ogółem. Zdaniem NIK, wprowadzenie pozycji *absolwenci kontynuujący naukę oraz posiadający zatrudnienie* wymagało wykazania tylko tych absolwentów, którzy mając zatrudnienie jednocześnie podnoszą swoje kwalifikacje, tj. wielkości tych nie należy sumować.

Kwestię różnic liczbowych stwierdzonych w trakcie kontroli w *Raporcie z analizy losów absolwentów*, KG OHP uzasadniała metodami pozyskiwania danych i tym, że nie powinno się sumować niektórych danych, ze względu na to, że nie spełniają wymogów statystycznej porównywalności, a ze względu na aktywność absolwenta nie może być on zaliczony tylko do jednej kategorii aktywności. Zdaniem NIK przyjęta przez KG OHP metodologia zbierania danych przekazuje mylący obraz oddziaływania. W wytycznych do wypełnienia załącznika do części opisowej druk 27 *Raport z analizy losów absolwentów OHP* część statystyczna pkt 2 jako liczbę absolwentów, z którymi nawiązano kontakt wskazano tych, od których po ukończeniu cyklu kształcenia oraz pobytu w jednostce opiekuńczo-wychowawczej OHP pozyskano dane w formie ankiety papierowej, ankiety on-line, ankiety telefonicznej, wywiadu bezpośredniego lub od osoby, którą absolwent wskazał i tym samym upoważnił w *Formularzu kontaktowym OHP* do udzielania informacji o swojej sytuacji. Prowadzenie badań losów absolwentów OHP w powyższy sposób jest nie tylko pracochłonne, ale również nie pozwala rzetelnie ocenić efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych.

W zbiorczych raportach z analizy losów absolwentów oraz w częściach opisowych brak było informacji dotyczących zatrudnienia absolwenta w wyuczonym zawodzie. W ocenie NIK uniemożliwia to dokonania weryfikacji czy kształcenie odbywa się w zawodach dających większe szanse na znalezienie pracy absolwentom OHP i tym samym dostosowania oferty OHP do potrzeb rynku pracy. Również wskazania płynące z analizy statystycznej, że w większości przypadków absolwenci pracują w wyuczonych zawodach często w zakładach pracy, w których odbywali przygotowanie zawodowe nie znajduje potwierdzenia w dokumentach, tym bardziej, że KG OHP nie prowadzi statystyki w zakresie liczby młodocianych zatrudnionych u pracodawców, po zakończeniu nauki zawodu.

Dodać przy tym należy, że raporty z analizy losów absolwentów są częściowo nieprecyzyjne z uwagi na nierzetelne sporządzanie przez hufce pracy raportów z analizy losów absolwentów OHP. Sytuacje takie stwierdzono w trzech spośród pięciu objętych kontrolą komend wojewódzkich OHP.

Niepełny zakres informacji w raportach z analizy losów absolwentów

⁶⁸ Absolwent, który posiada zatrudnienie, ale równocześnie ukończył kilkumiesięczny kurs obsługi komputera będzie ujęty zarówno w kolumnie „Absolwenci posiadający zatrudnienie” jak i w kolumnie „Absolwenci kontynuujący naukę w formie innej niż szkoła”.

Małopolska WK: w działalności MWK w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym nadzorze MWK nad prawidłowością sporządzania przez hufce pracy raportów z analizy losów absolwentów OHP. Z analizy dokumentacji trzech wybranych hufców pracy podległych MWK, dotyczącej losów absolwentów, wynika m.in., że dane ujęte przez hufce w przekazanych do MWK raportach z analizy losów absolwentów OHP za lata 2015–2016 nie odzwierciedlają danych odnotowanych przez nie w księgach absolwentów OHP.

Mazowiecka WK: występowały też rozbieżności w raportach z analizy absolwentów za lata 2014–2016 i księgach absolwentów z tego okresu. Wartości dotyczące liczby absolwentów ogółem w poszczególnych latach podawane w raporcie różniły się od rzeczywistej liczby absolwentów wpisanych do księgi absolwentów. I tak, w HP Warszawa w 2014 r. wg księgi absolwentów było 28 absolwentów, a wg raportu 33. W 2015 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 34 i 33, a w 2016 r. – 45 i 54. Natomiast w OSiW w Zwoleń w 2015 r. wg księgi było 37 absolwentów, a wg raportu – 42. W 2016 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 49 i 48 osób.

Zachodniopomorska WK: 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 trzech wybranych hufców oraz raportów z analizy losów absolwentów wykazało nieścisłości i różnice danych ujętych w tych dokumentach.

Losy absolwentów OHP w świetle badań NIK

2. W celu uzyskania informacji o zatrudnieniu absolwentów hufców pracy NIK zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej z prośbą o przekazanie informacji dotyczących aktywności zawodowej losowo wybranych 272 absolwentów, z lat 2014–2015. Z uzyskanych informacji wynika, że osoby te były zainteresowane podjęciem zatrudnienia. Aż 169 z nich (62%) w różnych okresach podejmowało zatrudnienie, a 130 (47,8%) nadal pracowało w II połowie 2017 r. Zwrócić jednak należy uwagę, że osoby te często zmieniały pracę, aż 138 z nich (50,7%) w różnych okresach było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, co może świadczyć o braku trwałości uzyskanego zatrudnienia. Jednocześnie 42 absolwentów, co stanowiło 15,4% korzystało ze świadczeń pomocy społecznej.

HP w Pruszkowie: z badań wykonanych na próbie 30 absolwentów rocznika 2014 i 2015, wynika, że spośród 28 absolwentów, w latach 2014–2017, zatrudnione były łącznie 23 osoby (82,1%). Natomiast pięć osób w ogóle nie podjęło zatrudnienia po ukończeniu przygotowania zawodowego (17,9%). Jednocześnie z tej samej grupy absolwentów, w powyższym okresie, 17 osób (56,7%) pozostawało, w pewnych okresach czasu, w rejestrach powiatowych urzędów pracy jako bezrobotni, co może świadczyć o braku trwałości uzyskanego zatrudnienia. Z informacji przekazanych przez właściwe miejscowo ośrodki pomocy społecznej wynika, że ze świadczeń pomocy społecznej korzystało siedem osób, tj. 13,3%.

HP w Grodzisku Mazowieckim: z przeprowadzonego w trakcie kontroli badania na wybranej 30-osobowej grupie absolwentów z lat 2014–2015 wynika, że absolwenci mieli trudności w utrzymaniu się na rynku pracy. Choć 25 z nich pojęło w różnych okresach pracę zarobkową (zawarli umowy o pracę, umowy agencyjne, umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług), to jednak już tylko

połowa z nich nadal była zatrudniona w czasie kontroli NIK. W tym okresie aż 14 absolwentów było w różnych okresach zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, a 10 skorzystało ze świadczeń pomocy społecznej.

HP w Wałbrzychu: z informacji uzyskanych z PUP w Wałbrzychu wynikało, że spośród 30 osób objętych badaniem, 19 osób w okresie 2014–2017 r. zarejestrowało się jako osoby bezrobotne, z czego według stanu na 11 czerwca 2017 r. w ewidencji jako osoby bezrobotne figurowały jedynie dwie osoby, w tym jedna długotrwale bezrobotna. Z informacji uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Wałbrzychu według stanu na 14 czerwca 2017 r., składki na ubezpieczenia społeczne były odprowadzane za 14 osób (siedmiu absolwentów gimnazjum i siedmiu absolwentów zasadniczej szkoły zawodowej). Osoby te były zatrudnione: w 11 przypadkach na umowę o pracę, a w trzech przypadkach na umowę zlecenie. Z informacji uzyskanych z ośrodków pomocy społecznej, spośród 30 absolwentów objętych, ze świadczeń pomocy społecznej korzystały dwie osoby, będące wychowankami domów dziecka.

HP w Wałczu: ustalono, że spośród objętych badaniem 30 absolwentów z lat 2014–2015: 16 osób zarejestrowanych było jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, w tym trzy osoby jako długotrwale bezrobotne, dwie pobierały zasiłek dla bezrobotnych. Pracę wg stanu na 31 maja 2017 r. miało osiem osób. PUP wyrejestrował z ewidencji pięć osób, które po skierowaniu do pracy nie podjęły zatrudnienia lub nie stawiały się w wyznaczonym terminie; 14 spośród osób nie było zarejestrowanych, jako bezrobotne i osoby te nie pobierały zasiłków. PUP nie udzielał im wsparcia w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2017 r. Na podstawie informacji z ZUS ustalono, że spośród 30 absolwentów objętych badaniem 24 okresowo podejmowało pracę zarobkową i opłacało składki na ubezpieczenia społeczne, z tego 17 osób zatrudnionych było na umowę o pracę, pięć osób na umowę zlecenie oraz dwie prowadziły własną działalność gospodarczą.

HP w Szczecinie: na podstawie badania losów 30 absolwentów ustalono, że: dziewięciu (30%) absolwentów było zarejestrowanych, jako bezrobotni, odnośnie dwóch (6,7%) brak było danych; ośmiu (26,7%) absolwentów na dzień 31.05.2017 r. figurowało w rejestrach ZUS, jako zgłoszeni do ubezpieczenia z tytułu zatrudnienia, jako ubezpieczeni; 27 (90%) absolwentów nie zgłosiło się o udzielenie pomocy społecznej, a trzech (10%) okresowo korzystało z różnych form wsparcia pomocy społecznej.

3. W ocenie NIK, szansę absolwentów na znalezienie zatrudnienia pogarszał brak współpracy hufców z Młodzieżowymi Biurami Pracy i urzędami pracy, mimo takiego wymogu określonego w § 11 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP. Sytuację taką stwierdzono w większości hufców (np. HP w Pruszkowie, HP w Grodzisku). W ramach pośrednictwa pracy, OHP pozyskały w latach 2014–2016 odpowiednio: 211 360, 190 337 i 186 806 miejsc pracy. Z oferty tej skorzystało w tym okresie 147 366, 138 860 i 138 806 osób. Liczba osób zaewidencjonowanych wynosiła natomiast 217 050, 204 358 i 193 241. Głównymi przyczynami nie znalezienia zatrudnienia przez osoby zaewidencjonowane był brak ze strony poszukujących pracy odpowiednio wysokich kwalifikacji i poszukiwanie przez pracodawców pracowników o określonych kwalifikacjach zawodowych. CEiPM nie prowadziły, w przypadku osób, które nie znalazły zatrudnienia, dalszych działań z powodu braku podstaw merytorycznych.

Niewystarczająca współpraca hufców pracy z młodzieżowymi biurami pracy i urzędami pracy

CEiPM w Jeleniej Górze: w zakresie pośrednictwa CEiPM prowadziło dokumentację obejmującą rejestry: osób poszukujących pracy, ofert pracy i kontaktów z pracodawcami i tak w 2014 r. na zaewidencjonowane 2893 osoby, 2257 z nich podjęło zatrudnienie, w 2015 r. zaewidencjonowano 2720 osób, z czego 2019 podjęło zatrudnienie, zaś w 2016 r. na zaewidencjonowane 1496 osób – 1007 podjęło zatrudnienie. Jak wskazała Dyrektor Centrum wszyscy chętni młodociani mający odpowiednie predyspozycje znaleźli zatrudnienie natomiast nie znaleźli zatrudnienia młodociani nie spełniający kryteriów i warunków, określanych przez pracodawców.

Dodać należy, że w corocznie opracowywanych przez Komendanta Głównego OHP wytycznych do organizacji nadzoru procesu edukacji w Ochotniczych Hufcach Pracy zalecano, że aby umożliwić uczestnikom efektywny pobyt w jednostkach OHP i osiągnąć zakładane cele należy objąć uczestników OHP stałym kontaktem i pomocą doradców zawodowych pracujących w jednostkach działających na rynku pracy (CEiPM, MBP, MCK).

CEiPM w Jeleniej Górze: w 2014 r. działaniami w zakresie poradnictwa i informacji zawodowej w MCK – objęto 3970 osób, w tym 15 uczestników OHP (0,4%), poradnictwa i informacji zawodowej w MCIZ – 4728 osób, w tym 117 uczestników OHP (2,5%), refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń 2067 osób, w tym 324 uczestników OHP (15,7%). W 2015 r. działaniami w zakresie poradnictwa i informacji zawodowej w MCK – objęto 4928 osób, w tym 58 uczestników OHP, poradnictwa i informacji zawodowej w MCIZ – 5157 osób, w tym 51 uczestników OHP, refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń 2186 osób, w tym 286 uczestników OHP. W 2016 r. działaniami w zakresie poradnictwa i informacji zawodowej w MCK – objęto 4725 osób, w tym 35 uczestników OHP, poradnictwa i informacji zawodowej w MCIZ – 4326 osób, w tym 72 uczestników OHP, refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenia od tych wynagrodzeń 2186 osób, w tym 264 uczestników OHP.

CEiPM w Warszawie: w latach 2014–2016 Mobilne Centrum Informacji Zawodowej udzieliło w sumie: 1259 indywidualnych porad zawodowych (odpowiednio: 438, 396 i 425), w tym 0 (0% ogółu) porad dla uczestników OHP-u; 4452 indywidualnych informacji zawodowych (odpowiednio: 1596, 1522 i 1334), w tym 19 (0,42%) porad dla uczestników OHP-u (2016 r.); 424 grupowych porad zawodowych (odpowiednio: 135, 153 i 136), w tym 12 (3%) porad dla uczestników OHP-u (odpowiednio: 1, 4 i 7) oraz 647 grupowych informacji zawodowych (odpowiednio: 206, 232 i 209), w tym siedem (1,08%) porad dla uczestników OHP-u (2014 r. – dwie i 2015 r. – pięć). W latach 2014–2016 sześć Młodzieżowych Centrów Kariery udzieliło w sumie: 2142 indywidualnych porad zawodowych (odpowiednio: 363, 735 i 1044), w tym 104 (4,9% ogółu) porad dla uczestników OHP-u (odpowiednio: 34, 3 i 67); 6988 indywidualnych informacji zawodowych (odpowiednio: 1910, 2777 i 2301), w tym 25 (0,36%) porad dla uczestników OHP-u (2014 r.); 830 grupowych porad zawodowych (odpowiednio: 199, 321 i 310), w tym 10 (1,2%) porad dla uczestników OHP-u (odpowiednio: 8, 0 i 2) oraz 1183 grupowych informacji zawodowych (odpowiednio: 230, 390 i 563), w tym 11 (0,9%) porad dla uczestników OHP-u (odpowiednio: dwa, dwa i siedem). Niewielki procent uczestników OHP w usługach doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy wynika m.in. z tego, że Centrum nie zawsze udaje się uzyskać informacje od osób korzystających

z jego usług o tym, że są uczestnikami OHP oraz tym, że Centrum nie dysponuje informacjami na temat osób będących uczestnikami hufców pracy. Liczba młodocianych pracowników objętych umowami o refundację wynagrodzeń wypłacanych pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń wynosiła 3523 osoby w 2014 r., w tym 702 uczestników OHP, 3186 osób w 2015 r., w tym 600 uczestników OHP oraz 3060 osób w 2016 r., w tym 566 uczestników OHP.

CEiPM w Siedlcach: w zakresie merytorycznego wsparcia przez CEiPM dla jednostek OHP uwagę zwraca niski odsetek udzielonych, indywidualnych informacji i porad zawodowych uczestnikom OHP. W badanym okresie z 5233 indywidualnych porad zawodowych, tylko 75, tj. 1,4% stanowiły porady dla uczestników OHP, a w przypadku indywidualnych informacji zawodowych z 4726 informacji tylko 58 z nich, tj. 1,2% dotyczyło uczestników OHP. Natomiast spośród 7770 uczestników zajęć grupowych z kategorii uczących się, 813, tj. 10,5% było uczestnikami OHP.

5.3. Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników

1. Obecnie, według przepisów dotyczących Ochotniczych Hufców Pracy, pracownik młodociany to osoba, która ukończyła lat 15 a nie ukończyła lat 18. Tak więc, uczniowie, którzy mają już za sobą niepowodzenia szkolne, a ze względu na to, że nie mają ukończonego 15. roku życia, nie mogą zostać przyjęci do OHP. Istotną kwestią jest również fakt, że absolwenci Hufca na poziomie gimnazjum, którzy kończąc ten poziom nauki często są osobami pełnoletnimi nie mogą, w ramach uczestnictwa w OHP, podpisać umowy, jako pracownik młodociany w zasadniczej szkole zawodowej. Na przeszkodzie stoją przepisy kodeksu pracy.

Na podstawie przepisów art. 12 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia OHP mogą dokonywać zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Powyższy zapis oznacza, że refundacja nie jest świadczeniem obligatoryjnym, należnym wszystkim pracodawcom zatrudniającym młodocianych pracowników, ale świadczeniem fakultatywnym. Zasady realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników poza rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zostały określone w zarządzeniu KG OHP w sprawie zasad realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników⁶⁹. Określono w nim jednostki realizujące zadania związane z refundacją wynagrodzeń, terminy składania i tryb rozpatrywania wniosków o zawarcie umowy, zasady zawierania umowy o refundację z pracodawcami, zasady składania i rozpatrywania wniosków o przyznanie refundacji, termin wypłaty refundacyjnej oraz terminy składania zapotrzebowania na środki Funduszu Pracy (dalej: FP).

Refundacja wynagrodzeń
młodocianych
pracowników

⁶⁹ Nr 12/BRP-ZR z dnia 25 lipca 2014 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	rok		
	2014	2015	2016
łączna kwota refundacji wynagrodzeń młodocianych (mln zł)	213,5	230,6	248
– liczba umów refundacyjnych	72 508	71 417	72 231
– liczba pracodawców	39 085	36 204	35 200
– liczba młodocianych pracowników, w tym:	128 193	129 921	128 036
<i>liczba młodocianych pracowników będących uczestnikami OHP</i>	<i>15 261</i>	<i>14 418</i>	<i>14 122</i>
– liczba kontroli pracodawców	401	391	360

Źródło: Dane Komendy Głównej OHP.

W latach 2014–2016 na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników ze środków Funduszu Pracy, KG OHP otrzymała łącznie 692,1 mln zł, w tym 213,5 mln zł w 2014 r., 230,6 mln zł w 2015 r. i 248 mln zł w 2016 r.). Łączne wykonanie wydatków wynosiło 692,1 mln zł – odpowiednio: 213,5 mln zł; 230,6 mln zł i 248 mln zł). W 2016 r. wojewódzkie komendy OHP zaplanowały zbyt małą kwotę środków finansowych z FP, które należało wypłacić pracodawcom z tytułu zawartych umów. Po analizie wydatkowania w I półroczu 2016 r., KW OHP dokonały określenia kwoty niezbędnej do zabezpieczenia wypłat, co skutkowało zwiększeniem planu o 28 mln zł.

Liczba pracodawców, którzy ubiegali się o refundację zmniejszyła się w 2015 r. o 2881 pracodawców, tj. o 7,4% w stosunku do 2014 r., a w 2016 r. o 1004 pracodawców, tj. o 2,8% w stosunku do 2015 r. (ogółem o 3885, tj. o 10% w latach 2014–2016). W przypadku pracodawców zatrudniających uczestników OHP nastąpił niewielki wzrost w tej grupie. W 2015 r. liczba pracodawców zwiększyła się o 146, tj. o 3% w stosunku do 2014 r. W 2016 r. nastąpił spadek o 76 pracodawców, tj. o 1,5% w stosunku do 2015 r. (ogółem wzrosła o 68 pracodawców, tj. o 1,4% w 2016 r. w stosunku do 2014 r.). W kontrolowanym okresie, refundację otrzymało:

- w 2014 r. – 39 085 pracodawców, w tym 4920 zatrudniających uczestników OHP (12,6% ogółu pracodawców) dla 128 193 młodocianych pracowników (117 545 nauka zawodu, 10 648 przyuczenie do zawodu), w tym 15 261 (11,9% ogółu młodocianych pracowników) uczestników OHP;
- w 2015 r. – 36 204 pracodawców, w tym 5066 zatrudniających uczestników OHP (14%) dla 129 921 młodocianych pracowników (119 661 nauka zawodu, 10 260 przyuczenie do zawodu), w tym 14 418 (11,1% ogółu młodocianych pracowników) uczestników OHP;
- w 2016 r. – 35 200 pracodawców, w tym 4988 zatrudniających uczestników OHP (14,2%) dla 128 036 młodocianych pracowników (118 87 nauka zawodu, 9 168 przyuczenie do zawodu), w tym 14 122 (11% ogółu młodocianych pracowników) uczestników OHP.

2. Z ustaleń kontroli wynika, że zgodnie ze Standardami określonymi przez Komendanta Głównego OHP⁷⁰, CEiPM przeprowadzały weryfikację składanych wniosków o refundację, która wykazała, że:

- wnioski te, były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom;
- do wniosków dołączono rozliczenia finansowe wypłaconych wynagrodzeń oraz opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za pracowników, a także poświadczone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów potwierdzających wypłatę wynagrodzeń oraz opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń wraz z kopiami deklaracji rozliczeniowych;
- prawidłowość wniosku o dokonanie refundacji potwierdzana była podpisem Dyrektora Centrum oraz upoważnionego przez niego pracownika,
- zweryfikowane wnioski były wprowadzane do systemu ewidencyjnego „Delfin”.

Umowy zawierane w 2014 r. z pracodawcami zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, a umowy zawarte w 2013 r. były zgodne z wzorem umowy stanowiącym załącznik nr 3 do poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom⁷¹.

3. Pracodawcy deklarują⁷² zatrudnienie na podstawie umowy o pracę przez okres co najmniej sześciu miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego każdego młodocianego, którego dotyczy wniosek o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń. **Przeprowadzone przez pracowników OHP kontrole i wizytacje wykazały, że tylko około 10% młodocianych kończących przygotowanie zawodowe u pracodawców kontynuowało u nich zatrudnienie przez okres około sześciu miesięcy.** Jako powody takiego stanu KG OHP wskazała brak zainteresowania młodzieży podjęciem pracy, decyzje o kontynuacji nauki lub emigrację zarobkową. Komenda Główna OHP na własne potrzeby nie prowadzi analiz w zakresie rezygnacji młodocianych pracowników z przygotowania zawodowego oraz zatrudnienia przez sześć miesięcy u pracodawców po zakończeniu przygotowania zawodowego. Kontrolą objęto po 12 wniosków złożonych przez pracodawców prywatnych w badanych jednostkach⁷³. Liczba młodocianych pracow-

Niezatrudnianie
młodocianych
pracowników
po ukończeniu
przygotowania
zawodowego

⁷⁰ Zarządzenie KG OHP nr 24/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r.

⁷¹ Dz. U. Nr 77, poz. 518, ze zm.

⁷² § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Poprzednio rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 kwietnia 2007 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

⁷³ Na podstawie celowo dobranych 12 wniosków od pracodawców prywatnych (po cztery z lat 2014–2016), którzy zatrudniali największą liczbę młodocianych pracowników.

ników, którzy w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku ukończyło przygotowanie zawodowe wyniosła 1433, natomiast liczba młodocianych pracowników, którzy kontynuowali zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu nauki zawodu wyniosła tylko 284, tj. 19,8%. Mimo iż pracodawcy prywatni nie wywiązali się ze złożonych deklaracji, to złożyli nowe wnioski, które dotyczyły nauki zawodu 909 nowych pracowników młodocianych.

CEiPM w Koszalinie: analiza losowo wybranych 12 wniosków o refundację, złożonych przez pracodawców, którzy zatrudniali najwięcej młodocianych pracowników wykazała, że zgodnie z oświadczeniami pracodawców: 161 młodocianych pracowników ukończyło przygotowanie zawodowe w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku, 12 (7,4%) z nich kontynuowało zatrudnienie przez okres, co najmniej sześć miesięcy lub nadal było zatrudnionych, w tym sześć (7,1%) w 2014 r. oraz po trzy (odpowiednio: 8,3% i 7,3%) w 2015 r. i 2016 r. Po ukończeniu przygotowania zawodowego 149 młodocianych pracowników (92,6%) nie kontynuowało zatrudnienia, z tego 78 (92,9%) w 2014 r., 33 (91,7%) w 2015 r. i 38 (92,7%) w 2016 r.

CEiPM w Siedlcach: analiza dokumentacji 12 złożonych wniosków od pracodawców prywatnych w latach 2014–2016, obejmujących 78 uczestników zatrudnionych w ramach refundacji kosztów wynagrodzeń wykazała, że spośród 85 młodocianych pracowników, którzy w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe, w stosunku do 18 z nich, pracodawca wywiązał się ze złożonej deklaracji zatrudniając ich w swoim przedsiębiorstwie (21,2%).

Małopolska WK: w trakcie prowadzonej równolegle kontroli w CEiPM w Krakowie i w Nowym Sączu ustalono m.in., że wielu pracodawców pomimo deklaracji o dalszym zatrudnieniu młodocianych pracowników przez co najmniej sześć miesięcy po zakończeniu przez nich nauki zawodu, nie zatrudniało ich, co w CEiPM w Krakowie dotyczyło 12 spośród 32 objętych analizą pracodawców (37,5%), a w CEiPM w Nowym Sączu 15 spośród 32 zbadanych pracodawców (46,9%). Odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kontynuowali pracy po zakończeniu nauki zawodu wynosił odpowiednio 86,5% i 84,7%.

Warmińsko-mazurska WK: przeprowadzono zaledwie 15 kontroli w zakresie refundacji (w tym 11 kontroli u pracodawców), co uniemożliwia w praktyce WK OHP właściwą ocenę realizowanego zadania. 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.

2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, między innymi: wniosek o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń, opinię Centrum do złożonego wniosku w sprawie zawarcia umowy o refundację, umowę o pracę zawartą z młodocianym na czas nieokreślony w celu przygotowania zawodowego, oświadczenie pracodawcy o liczbie młodocianych, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe, oświadczenie pracodawcy o zatrudnieniu młodocianego po ukończeniu przygotowania zawodowego przez okres co najmniej sześciu miesięcy, rozliczenie finansowe wypłaconych wynagrodzeń oraz opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne za młodocianych pracowników. Pracownicy Centrum na ogół nie weryfikowali jednak wniosków pracodawców o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, w zakresie przyczyn niewywiązywania się przez nich ze składanych deklaracji zatrudnienia uczestników praktyk, którzy zakończyli naukę zawodu, na okres co najmniej sześciu miesięcy. Sytuację taką stwierdzono w siedmiu spośród ośmiu objętych kontrolą centrów edukacji i pracy młodzieży. Dokonywana weryfikacja wniosków, odbywała się tylko pod względem formalnym, a formułowane do wniosków opinie były lakoniczne. Fakt braku dalszego zatrudniania przez pracodawców osób, które ukończyły przygotowanie zawodowe nie był przedmiotem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Centrum, ani nie znalazł odzwierciedlenia w opiniach przekazywanych, wraz z kompletem dokumentacji, do Komendy Wojewódzkiej, co spowodowane było tym, że **nie ma – jak wskazywały objęte kontrolą jednostki – podstawy prawnej umożliwiającej odmowę podpisania kolejnej umowy z pracodawcą pomimo tego, że pracodawca ten nie wywiązał się z opisywanego oświadczenia**. Wskazywano również, że centra nie posiadały narzędzi, na podstawie których, w trakcie opiniowania wniosków pracodawców, można byłoby zweryfikować dane dotyczące faktycznego zatrudniania przez nich młodocianych po zakończeniu przygotowania zawodowego. Oceny wniosków w tym zakresie dokonywane były na podstawie oświadczeń składanych przez pracodawców w momencie ubiegania się o kolejną umowę refundacji, a tego typu analiza nie odzwierciedlała faktycznego wywiązania się pracodawców z zatrudnienia młodocianych po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego.

Zachodniopomorska WK: pozytywne opinie do sześciu badanych wniosków o zawarcie umowy o refundację 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 sześciu miesięcy.

Mazowiecka WK: na ogół pozytywne opinie do wniosku w sprawie zawarcia umowy o refundację były lakoniczne. W uzasadnieniu ograniczano się do stwierdzenia „*Wniosek spełnia wymogi pod względem formalnym i merytorycznym*”. W żaden sposób nie odnoszono się do przyczyn braku dalszego zatrudnienia młodocianych pracowników po ukończeniu przygotowania zawodowego przez co najmniej sześć miesięcy. Według Wojewódzkiego Komen-

danta OHP, brak jest odpowiedniej podstawy prawnej, która mówiłaby w sposób jednoznaczny o braku możliwości podpisania kolejnej umowy z pracodawcą, w związku z niewywiązaniem się z oświadczenia o zatrudnieniu młodocianego.

Odnosząc się powyższego, zwrócić należy uwagę, że przepisy prawne obowiązujące w tym zakresie nie wskazują, że takie przypadki/zdarzenia mogą dyskwalifikować pracodawcę w przyszłości. Jednostki organizacyjne OHP w formułowanej opinii dotyczącej pracodawcy mają możliwość oceny, czy pracodawca rokuje szansę na wywiązanie się ze zobowiązań, w tym na naukę zawodu i zatrudnienie młodocianego pracownika.

CEiPM w Jeleniej Górze: „CEiPM nie posiada podstaw prawnych i nie otrzymało instrumentów prawnych do kontroli refundacji w stosunku do pracodawców, a poprawny wniosek o refundację obliguje do podpisania umowy o refundację. (...)”.

CEiPM w Elblągu: „W obowiązującym stanie prawnym nie ma narzędzi pozwalających na określenie z poziomu Centrum sposobu wywiązania się pracodawców z deklaracji dalszego zatrudnienia młodocianych po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego oraz ustalania przyczyn ewentualnego braku takiego zatrudnienia. Oświadczenia pracodawców, składane we wniosku o zawarcie kolejnej umowy, mają charakter informacyjny i nie mają wpływu na dalszą współpracę z OHP”.

Dyrektor Centrum wyjaśniła: **CEiPM w Koszalinie** rozpatrując wnioski pracodawców opiera się na rozporządzeniu (...). Opinie pozytywne wydawane były jedynie po sprawdzeniu, że dokumentacja pod względem formalnym jest prawidłowa i kompletna. (...). Dyrektor dodała, że nawet jeśli pracodawca nie wywiązał się z wcześniejszych deklaracji i rozwiązał, na prośbę pracownika, umowę o pracę to nie ma podstaw do odmowy podpisania umowy o refundację.

Zachodniopomorska WK: analiza protokołów ośmiu 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 rozwiązyli umowę przed zakończeniem nauki zawodu lub przed upływem sześciu miesięcy od zakończenia nauki zawodu, zatrudnili tylko dwóch absolwentów OHP na okres powyżej sześciu miesięcy od zakończeniu nauki zawodu. Z sześcioma pracodawcami – z ośmiu 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 sześciu miesięcy od zakończenia nauki zawodu. Komendant wyjaśnił, że ZWK nie mógł odmówić pracodawcy podpisania umowy refundację, nawet w przypadku, gdy z poprzedniej się nie wywiązał, jeżeli wniosek był kompletny.

Warmińsko-mazurska WK: komendant podał, 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.

W trakcie kontroli stwierdzono, że tylko w przypadku jednego z ośmiu objętych kontrolą centrów edukacji i pracy młodzieży wymagano od pracodawców wyjaśnienia przyczyn niewywiązywania się ze składanych deklaracji odnośnie zatrudnienia młodocianych pracowników.

Tylko jedno CEiPM
żądało od pracodawców
podania przyczyn
niezatrudniania
młodocianych
pracowników

CEiPM w Krakowie: analiza 20 wybranych umów z pracodawcami o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, które zawarto z pracodawcami w 2013 r. i w 2014 r. wykazała m.in. że pomimo określonego w umowach zobowiązania pracodawców do bezzwłocznego informowania o wszystkich zmianach danych mających wpływ na realizację umów, nie informowali oni o braku dalszego zatrudnienia młodocianych i przerwaniu przez nich przygotowania zawodowego (informacje te składali przy wnioskach o zawarcie kolejnych umów refundacyjnych – w tym samym lub w następnym roku, załączając m.in. kserokopie świadectw pracy dla uczestników nauki zawodu oraz oświadczenia z imiennymi wykazami pracowników, w których określano m.in. przyczyny braku zatrudnienia tych pracowników). Umowami objęto 135 młodocianych, w tym 61 uczestników OHP, wg oświadczeń pracodawców przy wnioskach o zawarcie ww. umów w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosków przygotowanie zawodowe ukończyło ogółem 163 młodocianych, w tym 73 uczestników OHP, wg ww. oświadczeń, spośród wszystkich 163 młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego pracodawcy zatrudnili 25, w tym sześciu uczestników OHP, spośród 138 młodocianych, których pracodawcy nie zatrudnili po zakończeniu przygotowania zawodowego, 98 rozwiązało umowy o pracę (w tym 55 uczestników OHP) na swój wniosek (11 z nich jako przyczyny określiło m.in. podjęcie dalszej nauki lub pracy w innej firmie), a tylko w jednym przypadku umowę wypowiedział pracodawca, uzasadniając to nieprzystąpieniem pracownika do egzaminu zawodowego, w analizowanej dokumentacji nie było danych o przyczynach braku zatrudnienia innych 39 młodocianych, po zakończeniu przez nich przygotowania zawodowego u pracodawców.

Jednostki organizacyjne Ochotniczych Hufców Pracy zwracały uwagę, że nie dysponują wystarczająco skutecznymi instrumentami prawnymi, co stawia je w niekorzystnej sytuacji wobec pracodawców. Na podstawie § 5 ust. 5 pkt 10 rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom pracodawca, zgodnie z umową o refundację zobowiązany jest do udostępniania dokumentów dotyczących ewidencji czasu pracy zatrudnionych pracowników oraz niezwłocznego informowania o wszystkich zmianach danych mających wpływ na realizację umowy. Z powyższego wynika, że pracodawca, który zatrudnia młodocianego na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy oraz składa deklarację dalszego zatrudnienia młodocianego pracownika po zakończeniu przygotowania zawodowego na okres sześciu miesięcy, powinien poinformować m.in. o przerwaniu nauki przez młodocianego, czy też braku dalszego zatrudnienia młodocianego i jego przyczynach. Jednak jak wynika z ustaleń kontroli, OHP nie wykorzystywały zapisów powyższych uregulowań w praktyce.

Komendant Główny OHP w wyjaśnieniach podał, że celem refundacji była pomoc pracodawcy w przygotowaniu zawodowym młodocianego i stworzenie mu szansy na zdobycie kwalifikacji zawodowych, a nie otrzymanie zatrudnienia po zakończeniu nauki zawodu lub przyuczenia. NIK nie podziela tego poglądu i zwraca uwagę, iż refundacja wynagrodzeń jest nie tylko instrumentem wspierającym kształcenie zawodowe i zachętą dla pracodawców do zatrudniania młodocianych w celu przygotowania zawodowego, ale również instrumentem, który powinien ułatwić wejście młodocianego pracownika na rynek pracy. Wynika to z § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom⁷⁴, który nakłada na pracodawcę złożenie stosownej deklaracji. Pracodawcy składający wniosek o refundację deklarują (§ 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia) zatrudnienie na podstawie umowy o pracę przez okres co najmniej sześciu miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego każdego młodocianego, którego dotyczy wniosek o zawarcie umowy. Deklaracja ta, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia, jest integralną częścią wzoru umowy o refundację. W ocenie NIK, prezentowanie takiego poglądu przez Komendanta Głównego OHP z jednej strony zachęca pracodawców do dalszego niewywiązywania się ze składanych deklaracji, z drugiej zaś zmniejsza szansę młodocianych pracowników na uzyskanie zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu przygotowania zawodowego. Z ustaleń kontroli przeprowadzanych równolegle w centrach edukacji i pracy młodzieży wynika bowiem, że dla większości pracodawców zasadniczą motywacją nauki zawodu młodocianych mogło być pozyskanie subsydiowanych pracowników.

Znaczny odsetek młodocianych pracowników nie kończy nauki zawodu lub kilkakrotnie zmienia pracodawcę

5. Kontrolą objęto 160 wniosków złożonych przez pracodawców prywatnych w latach 2013–2014⁷⁵. Z przeprowadzonego badania wynika, że znaczny jest także odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kończą nauki zawodu, lub kilkakrotnie zmieniają pracodawcę w trakcie nauki zawodu. Oznacza to, że pozytywne opinie formułowane przez Centrum w znacznym stopniu nie sprawdzają się w praktyce. Zwrócić należy uwagę, że do zadań Centrum należy weryfikacja wniosków pracodawców, nie tylko pod względem formalnym, ale i merytorycznym – na podstawie informacji pozyskanych na podstawie rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku ukończyło przygotowanie zawodowe wyniosła 1097, natomiast liczba młodocianych pracowników, którzy kontynuowali zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu nauki zawodu wyniosła tylko 173, tj. 15,7%. Mimo iż pracodawcy prywatni nie wywiązali się ze złożonych deklaracji, to złożyli nowe wnio-

⁷⁴ Poprzednio obowiązujące uregulowania wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 kwietnia 2007 r. były o wiele bardziej restrykcyjne. Pracodawca był zobowiązany zatrudnić młodocianego pracownika przez okres co najmniej 12 miesięcy.

⁷⁵ Na podstawie 20 umów zawartych z pracodawcami prywatnymi w latach 2013–2014 o refundację zatrudniających co najmniej trzech młodocianych.

ski, które dotyczyły nauki zawodu 730 nowych pracowników młodocianych, w tym 280 uczestników OHP. Naukę zawodu ukończyło 483 młodocianych pracowników (66,1%), w tym 209 uczestników OHP (74,6%). Nauki zawodu nie ukończyło natomiast 210 młodocianych pracowników (28,8%), w tym 74 uczestników OHP (26,4%).

CEiPM w Jeleniej Górze: w wyniku analizy 20 wybranych umów z pracodawcami o refundację wynagrodzeń, złożonych do Centrum w okresie 2013–2014 ustalono, że: umowami tymi objęto 71 młodocianych, w tym 20 uczestników OHP, łączna liczba młodocianych, którzy ukończyli naukę zawodu wynosiła 49, w tym 11 uczestników OHP, zaś liczba młodocianych, którzy nie ukończyli to 22 osoby, w tym dziewięciu uczestników OHP, spośród 49 młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe, pracodawcy nie zatrudnili żadnego z młodocianych.

CEiPM w Elblągu: w wyniku analizy 20 wybranych umów z pracodawcami o refundację wynagrodzeń, ustalono m.in., że: umowami na trzyletnie okresy nauczania objęto 75 młodocianych, w tym 17 uczestników OHP, łączna liczba młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosków, wynosiła 179 osób; liczba młodocianych, którzy kontynuowali zatrudnienie po zakończeniu nauki u tych pracodawców wynosiła 34 osoby, łączna liczba młodocianych, którzy ukończyli naukę zawodu i przyuczenie do wykonywania określonej pracy z umów zawartych w 2013 r. wynosiła 55, w tym 14 uczestników OHP, zaś którzy do końca 2014 r. nie ukończyło (było w trakcie nauki zawodu) – 20 osób, w tym trzech uczestników OHP.

CEiPM w Siedlcach: analiza 20 dokumentacji związanych z zawarciem umów z pracodawcami prywatnymi w latach 2013–2014 wykazała, że spośród objętych nauką 130 młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie ostatnich trzech lat przed dniem złożenia wniosku o refundację, tylko 30 z nich, tj. 23,1% kontynuowało zatrudnienie przez okres dłuższy niż sześć miesięcy. Pomimo tego, Centrum pozytywnie zaopiniowało ich wnioski, bez ustalenia przyczyn tego stanu rzeczy, a Komendant Wojewódzki zawarł z tymi pracodawcami ponownie umowy, które objęły łącznie 99 młodocianych pracowników (w tym 30 z OHP). Spośród tych osób, 24 nie ukończyło nauki zawodu (12 z OHP).

CEiPM w Koszalinie: poddana analizie – wybrana losowo – dokumentacja 20 umów o refundację z lat 2013–2014, dotyczyła 68 młodocianych pracowników. Według oświadczeń pracodawców liczba młodocianych pracowników, którzy ukończyli przygotowanie zawodowe w okresie ostatnich 3 lat przed dniem złożenia wniosków o podpisanie ww. 20 umów, wyniosła w sumie 100 osób, z tego 11 kontynuowało zatrudnienie przez okres, co najmniej sześciu miesięcy lub nadal było zatrudnionych. Z 36 uczestników OHP objętych ww. 20 umowami, 22 (61,1%) ukończyło przygotowanie zawodowe, troje (8,3%) nadal kontynuuje naukę zawodu w Zasadniczych Szkołach Zawodowych, a 11 (30,6%) przerwało naukę i porzuciło pracę.

6. W Karcie Oceny Merytorycznej z Realizacji Refundacji Wynagrodzeń Młodocianych⁷⁶ zawarto jedynie wskaźniki odnoszące się wprost do wskaźnika wydatkowania środków lub obciążenia zadaniami pracowników OHP zajmujących się refundacją wynagrodzeń:

Brak ocen efektywności wydatkowania środków Funduszu Pracy

⁷⁶ Zarządzenie Nr KG.ZK.021.6.2017 Komendanta Głównego OHP z dnia 7 lutego 2017 roku w sprawie oceny działalności jednostek OHP – wojewódzkich komend, centrów kształcenia i wychowania, ośrodków szkolenia zawodowego oraz rozliczenia sprawozdań finansowych tych jednostek za 2016 r.

a/ wydatkowanie środków Funduszu Pracy na realizację refundacji w 2016 r. w odniesieniu do przyznanego planu (max 20 pkt): 99,5% – 100% – 20 pkt; 99,4% – 98,5% – 15 pkt; 98,4% – 97,5% – 10 pkt; 97,4% – 96,5% – 5 pkt; 96,4% i mniej – 1 pkt;

b/ liczba umów przypadająca na 1 etat w WK OHP (max 7 pkt). Liczba umów na 1 etat (I grupa⁷⁷): 4001 i więcej – 7 pkt; 4000 – 3001 – 5 pkt; 3000 – 2001 – 4 pkt; 2000 – 1001 – 3 pkt; 1000 i mniej – 2 pkt;

c/ liczba młodocianych pracowników przypadająca na 1 etat w WK OHP (max 10 pkt). Liczba młodocianych na etat (I grupa): 6501 i więcej – 10 pkt; 6500 – 5001 – 8 pkt; 5500 – 4001 – 6 pkt; 4000 – 3001 – 4 pkt; 3000 – 2001 – 2 pkt.

5.4. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru

5.4.1. Nadzór Komendanta Głównego nad jednostkami nadzorowanymi

Nadzór KG OHP
w niewystarczającym
stopniu wspierał
efektywną realizację
zadań

1. Zgodnie z art. 6 ust. 3 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, Komendant Główny OHP wykonuje zadania państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz zapobiegania marginalizacji i wykluczenia społecznego młodzieży, a także zadania w zakresie jej wychowania i kształcenia. Realizując ww. zadania Komendant Główny nie określił sposobu organizacji Komendy Głównej. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 26 października 2016 r. Komendant Główny nie wprowadził Regulaminu organizacyjnego, tym samym nie określił szczegółowej organizacji i zakresu działania komórek organizacyjnych Komendy Głównej OHP. Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP. W trakcie kontroli nie wskazano przyczyny braku takiego dokumentu, gdyż jak wyjaśniono, Biuro Komendanta Głównego, które koordynowało przygotowanie Regulaminu, zostało rozwiązane, a osoby zatrudnione w tym Biurze nie pracują obecnie w Komendzie. Regulamin organizacyjny wprowadzono dopiero 27 października 2016 r. zarządzeniem Komendanta Głównego OHP⁷⁸.

2. Do zadań OHP w zakresie kształcenia i wychowania młodzieży należy diagnozowanie potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Komendant Główny OHP w 2015 r. w związku z *wdrażaniem kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego* wydał zalecenie dotyczące pozyskania informacji o liczbie młodzieży na terenie poszczególnych województw, która corocznie opuszcza system edukacji. Podmioty dysponujące przedmiotowymi danymi niechętnie lub w ogóle nie udzielały takich informacji. Wobec takiej sytuacji KG OHP aktualnie bazuje na danych ogólnopolskich, zalecając jednocześnie podległym jednostkom podejmowanie dalszych działań zmierzających do zebrania danych w tym zakresie uznając, że jest to działanie diagnostyczno-prognostyczne, które w procesie podejmowania działań rekrutacyjnych odgrywa istotną rolę.

⁷⁷ Plan powyżej 10 mln zł.

⁷⁸ Nr KG-24/2016 w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Komendy Głównej OHP.

3. Realizację zadań przez jednostki nadzorowane przez KG OHP dokumentowano m.in. poprzez sporządzanie 29 różnego rodzaju sprawozdań i ocen z ich realizacji⁷⁹. Pozyskiwane informacje były gromadzone i analizowane zgodnie z właściwościami w poszczególnych biurach i Zespołach KG OHP. Uzyskane w procesie sprawozdawczym dane wykorzystywano do określenia mierników w układzie zadaniowym, nadzoru nad realizowanymi działaniami, kadrą OHP i posiadanym majątkiem. Sprawozdawczość ta była wykorzystywana dla potrzeb zewnętrznych⁸⁰ oraz wewnętrznych OHP.

Nadmiernie
rozbudowana
sprawozdawczość

Komendant Główny OHP nie nowelizował zarządzenia w sprawie sprawozdawczości⁸¹, mimo że niektóre zapisy „Instrukcji o zasadach sprawozdawczości w OHP” uległy dezaktualizacji. W trakcie kontroli badaniem objęto *Informację z realizacji zadań w ramach pracy opiekuńczo-wychowawczej* (Druk nr 27). Druk nr 27 określony zarządzeniem w sprawie sprawozdawczości obejmował jedynie część statystyczną. Natomiast za IV kwartał każdego roku druk ten przesyłany był wraz z załącznikiem do części statystycznej. Załącznika tego nie określono zarządzeniem ani go też nim nie wprowadzono, a wytyczne do wypełnienia druku 27 części opisowej opracowywane były dla każdego roku oddzielnie i przesyłane do jednostek. Zgodnie z przywołaną wyżej instrukcją, wszelkie zmiany we wzorach poszczególnych sprawozdań i informacji wewnętrznych oraz doraźne wprowadzanie jednorazowych sprawozdań i informacji mogły być dokonywane wyłącznie po akceptacji Dyrektora Biura Planowania, Organizacji i Rozwoju KG OHP. Należy zauważyć, że już w obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. *Tymczasowym Regulaminie organizacyjnym Komendy Głównej OHP*, nie funkcjonowało Biuro Planowania, Organizacji i Rozwoju. Biuro takie również nie funkcjonuje w obowiązującym od 27 października 2016 r. *Regulaminie organizacyjnym KG OHP*. Druki sprawozdawcze po modyfikacji wprowadzano do użytku każdorazowo przy piśmie podpisywanym przez Komendanta Głównego OHP kierowanym do kierowników jednostek organizacyjnych OHP.

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP, Komendant Główny OHP sporządzał roczne plany pracy OHP i sprawozdania z ich wykonania za lata 2014–2015 oraz przedkładał je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w terminach określonych w § 12 ww. rozporządzenia. Plany te (na 2014, 2015 i 2016 rok) oraz sprawozdania z ich wykonania (za 2014, 2015 i 2016 rok) zostały zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw pracy (po skorygowaniu przedstawionych dokumentów, w oparciu o uwagi ministerstwa).

Przeprowadzanie kontroli wewnętrznych przez Biuro Kontroli w OHP było uregulowane zarządzeniem Komendanta Głównego OHP Nr 20/BK z dnia 31 sierpnia 2006 r., w sprawie nadzoru oraz zasad, form i metod prze-

⁷⁹ „Instrukcję o zasadach sprawozdawczości w Ochotniczych Hufcach Pracy” określał załącznik do zarządzenia Komendanta Głównego OHP Nr 18/POR z 9 czerwca 2003 r. Załącznik Nr 2 do wymienionej instrukcji określał druki sprawozdawcze (w ilości 28) oraz okres ich składania w systemie: miesięcznym (2 druki), kwartalnym (15 druków), półrocznym (5) i rocznym (6).

⁸⁰ Główny Urząd Statystyczny, Urząd Skarbowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ministerstwa, samorządy.

⁸¹ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie sprawozdawczości.

prowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych OHP oraz komórkach organizacyjnych Komendy Głównej OHP. Obecnie (od listopada 2016 r.) kontrole wewnętrzne realizowane przez pracowników Zespołu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wykonywane były na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej⁸². W Biurze Kontroli KG OHP, później Zespole Audytu i Kontroli Wewnętrznej, co roku przygotowywano „założenia kontrolne na następny rok” oraz plan kontroli. W latach 2014–2016 liczba kontroli wynosiła: 549 w 2014 r., 587 w 2015 r. i 588 w 2016 r., w tym: Komenda Główna odpowiednio: 18, 58 i 11; Wojewódzkie Komendy: 488, 490 i 542; Centra Kształcenia i Wychowania: 35, 29 i 27; Ośrodki Szkolenia Zawodowego: 8, 10 i 8. Zakres tematyczny kontroli w latach 2014–2016 obejmował m.in.: sprawdzenie prawidłowości prowadzenia obowiązującej dokumentacji w jednostkach, sprawy dotyczące pracy szkoleniowej i opiekuńczo-wychowawczej młodzieży. W jednostkach, w których stwierdzono nieprawidłowości, wydano zalecenia lub wdrożono system naprawczy, obejmujący wprowadzenie prawidłowych procedur i standardów postępowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niskiej rekrutacji uczestników, złych wyników nauczania i niskiej frekwencji na zajęciach teoretycznych i praktycznych, braku nadzoru ze strony kierownictwa KW OHP i OSiW. Przeprowadzono również kontrole sprawdzające. Po skończonej kontroli przygotowywany był projekt wystąpienia pokontrolnego oraz opis dla Komendanta Głównego wskazujący występowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

4. W komórce ds. kontroli KG OHP przyjmowano i rozpatrywano skargi, również anonimowe. Najczęściej skargi dotyczyły spraw kadrowych, interpersonalnych, nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki. I tak, w 2014 r. przyjęto i rozpatrzono 35 skarg, w tym 17 anonimowych. W jednym przypadku zarzuty się potwierdziły, w sześciu częściowo, a w 28 nie potwierdziły się. W 2015 r. przyjęto i rozpatrzono 45 skarg, z czego 23 anonimowych. W przypadku czterech skarg zarzuty się potwierdziły, w siedmiu częściowo, a w 34 nie potwierdziły się. W 2016 r. przyjęto i rozpatrzono 40 skarg, z czego 24 anonimowych. W siedmiu przypadkach zarzuty się potwierdziły, w 14 częściowo, a w 19 nie potwierdziły się. Przyczyną wniesionych skarg było m.in. brak skutecznej reakcji na złożoną skargę ze strony bezpośrednich przełożonych, nieprawidłowe zarządzanie jednostką, zła atmosfera pracy, mobbing, poniżanie, konflikty interpersonalne, zaniżone zarobki, niesprawiedliwy podział premii i podwyżek. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości zostały sformułowane zalecenia pokontrolne. Kierownicy kontrolowanych jednostek wdrażali wydane zalecenia i składali do KG OHP informację o sposobie i terminie wykonania zaleceń.

5. Plany działalności oraz sprawozdania z jego wykonania na lata 2014–2016 Komendant Główny OHP przekazywał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sporządzonym zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁸³.

⁸² Dz. U. 2011 r. Nr 185, poz. 1092 – Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

⁸³ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

Komendant Główny OHP w latach objętych kontrolą, corocznie oceniał działalność wraz z podsumowaniem działalności każdej z podległych jednostek OHP, według obowiązującej procedury w sprawie oceny działalności podległych jednostek OHP. Harmonogram, wytyczne i kryteria ocen były określone w zarządzeniach Komendanta Głównego OHP⁸⁴ na dany rok, w tym:

- wytyczne do sporządzenia sprawozdania merytorycznego z realizacji Planu pracy;
- wytyczne do sporządzenia sprawozdania finansowego;
- kryteria ocen działalności WK/CKiW/OSZ OHP;
- karty samooceny.

Stwierdzono, że objęte kontrolą wybrane komendy wojewódzkie, tj. świętokrzyska, zachodniopomorska i wielkopolska sporządzały kwestionariusze samooceny zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego.

5.4.2. Nadzór komendantów wojewódzkich nad jednostkami podległymi

Jednostki podległe KG OHP sporządzały i przedstawiały do zatwierdzenia Komendantowi Głównemu Plan przedsięwzięć merytorycznych na dany rok oraz sprawozdanie z jego realizacji. W latach 2014–2016 pięć objętych kontrolą komend wojewódzkich zaplanowało odpowiednio: 129, 123 i 120 kontroli wewnętrznych, a faktycznie zrealizowano 146, 141 i 134 kontrole. Uwagę zwraca niewielka liczba kontroli pracodawców zatrudniających młodocianych pracowników, która wyniosła odpowiednio: 35, 27 i 13, co stanowiło niewielki odsetek umów refundacyjnych (odpowiednio: 21 392, 21 991 i 22 409 umów, którymi objętych było 37 241, 41 046 i 41 726 młodocianych pracowników).

Małopolska WK: mała była liczba kontroli dot. realizacji umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. W latach 2014–2016 wyznaczeni pracownicy MWK przeprowadzili 20 kontroli dotyczących refundacji, z tego: 10 kontroli w jednostkach podległych oraz 10 kontroli pracodawców zatrudniających młodocianych pracowników. W badanym okresie kontrolą objęto zaledwie 0,1–0,2% pracodawców, którym zrefundowano wynagrodzenia wypłacone młodocianym pracownikom oraz składki na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń.

Mazowiecka WK: w okresie objętym kontrolą pracownicy Zespołu ds. refundacji funkcjonującego w strukturze Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP, przeprowadzili jedynie 14 kontroli, podczas których działaniami kontrolnymi objęto zagadnienia dotyczące realizacji umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, w tym sześć kontroli u pracodawców zatrudniających młodocianych. Tymczasem w latach 2014–2016 Wojewódzki Komendant OHP podpisał 5052 umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Nie wykorzystywano również możliwości w tym zakresie wynikających z zawartego porozumienia z Państwową Inspekcją Pracy.

⁸⁴ Zarządzenie Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy nr 4/BKG z dnia 26 stycznia 2015 r., Zarządzenie Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy nr 5/BKG z dnia 25 stycznia 2016 r., Zarządzenie Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy nr KG.ZK.021.6.2017 z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie ocen działalności podległych jednostek OHP – wojewódzkich komend, centrów kształcenia i wychowania, ośrodków szkolenia zawodowego oraz rozliczenia sprawozdań finansowych tych jednostek (kolejno za lata 2014, 2015, 2016).

Brak kontroli
wywiązywania się
pracodawców
z obowiązku zatrudnienia
młodocianego
pracownika

WK OHP nie korzystały 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. 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 uniemożliwił WK OHP ocenę realizacji umów przez pracodawców.

Małopolska WK: w latach 2014–2016 pracownicy MWK przeprowadzili 20 kontroli dotyczących refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników, w tym siedem kontroli planowych (w 2015 r. cztery kontrole pracodawców i trzy kontrole kompleksowe CEiPM w: Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu) oraz 13 kontroli doraźnych (w 2014 r. sześć kontroli pracodawców, w 2015 r. trzy kontrole problemowe w ŚHP oraz w OSiW w Trzebini i w Lanckoronie, w 2016 r. jedna kontrola problemowa w Zespole ds. refundacji MWK i trzy kontrole problemowe w ww. CEiPM). Komendant OHP wyjaśnił m.in., że wprowadzone przez Komendę Główną OHP kryteria oceny działalności Wojewódzkich Komend OHP na dany rok, nie zawierają wyszczególnienia podmiotu kontroli w postaci pracodawców, a tylko zakresy tematyczne kontroli, w tym *refundacje, nie ma więc wymogu obligatoryjności kontroli pracodawców w każdym roku*. Wyjaśnił także, że w 2016 r. odstąpiono od bezpośrednich kontroli pracodawców, gdyż uznał, że są kontrolowani przez rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów o refundację i przez wychowawców w hufcach.

Tylko
u 1% pracodawców
zostały przeprowadzone
wizytacje

W § 3 pkt 1 wzoru umowy o refundację⁸⁵ sformułowano zapis odnoszący się do zastrzeżenia sobie prawa przez WK OHP do sprawdzenia dokumentacji pracodawcy w sprawach związanych z realizacją umowy. Pracownicy wszystkich wojewódzkich komend przeprowadzili w badanym okresie łącznie 1152 (2014 r. – 401, 2015 r. – 391, 2016 r. – 360) wizytacje u pracodawców. Zakres wizytacji obejmował m.in. sprawdzenie pod względem merytoryczno-formalnym wniosków o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom wraz z wymaganymi oświadczeniami złożonymi w wojewódzkiej komendzie OHP, sprawdzenie oryginałów dokumentów potwierdzających kwalifikacje instruktora praktycznej nauki zawodu oraz zaświadczeń lekarskich młodocianych pracowników dopuszczających do nauki zawodu i szkoleń BHP tych pracowników młodocianych, sprawdzenie przebiegu nauki zawodu oraz realizacji jednego z punktów umowy dotyczącego deklaracji zatrudnienia po zakończeniu nauki zawodu. **W latach 2014–2016 wizytacjami objęto tylko**

⁸⁵ Załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

1% pracodawców, z którymi zawarto umowy o refundację. Uzasadniano to zapisami wynikającymi z umowy o refundację, które nie stanowią podstawy prawnej do wystawienia polecenia kontroli w siedzibie pracodawcy. Komendant Główny OHP nie występował w okresie objętym kontrolą do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zmianę przepisów w tym zakresie uznając, że dotychczasowe zapisy w rozporządzeniu zapewniały możliwość monitorowania wydatkowania publicznych środków zgodnie z przeznaczeniem.

Dodać należy, że Komendant Główny OHP zawarł z Głównym Inspektorem Pracy w dniu 8 czerwca 2005 r. porozumienie w sprawie zasad współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Ochotniczych Hufców Pracy w ramach, którego Strony zobowiązały się m.in. do przeprowadzania – na wniosek wojewódzkich komendantów OHP – kontroli pracodawców zatrudniających młodzież oraz wzajemnego przekazywania informacji i ocen dotyczących warunków pracy i stanu przestrzegania prawa pracy w zakładach pracy zatrudniających młodzież, ze szczególnym uwzględnieniem uczestników hufców pracy. W ramach tego porozumienia zostały zawarte kolejne porozumienia na poziomie lokalnym pomiędzy oddziałami Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: PIP) i wojewódzkimi komendami OHP. Ochotnicze Hufce Pracy nie korzystały jednak z możliwości, jakie dawało zawarcie porozumienia z PIP. W latach 2014–2016, na mocy zawartych porozumień, tylko jeden raz – Podkarpacka WK OHP zwróciła się do PIP o przeprowadzenie kontroli w zakresie warunków socjalnych młodzieży. W pozostałych WK OHP nie kierowano wniosków do PIP o skontrolowanie pracodawców.

Niewykorzystywanie możliwości współpracy z PIP w zakresie kontroli pracodawców

Zdaniem NIK nie korzystanie przez OHP z powyższych możliwości ogranicza jakość sprawowanego nadzoru nad środkami otrzymywanymi z FP. Natomiast o potrzebie zwiększonego nadzoru świadczyć mogą przeprowadzone przez inspektorów pracy kontrole przestrzegania przepisów prawa dotyczących zatrudniania młodocianych pracowników. Skala stwierdzonych w trakcie tych kontroli nieprawidłowości była bardzo duża i dotyczyła m.in. nieprowadzenia ewidencji czasu pracy przy pracach wzbronionych, a dozwolonych młodocianym w zakresie przygotowania zawodowego (40% pracodawców), braku wykazu prac wzbronionych (38%), nieprowadzenia ewidencji pracowników młodocianych oraz ewidencji czasu tych pracowników (28%) czy też dopuszczenia młodocianych do pracy bez szkolenia wstępnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (21%).

Powyższe może wskazywać, że sprawowany nadzór w omawianym powyżej zakresie jest iluzoryczny. W tym kontekście należy przywołać raport otwarcia z działalności Ochotniczych Hufców Pracy, przekazany Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym podano m.in. że: „Należy stwierdzić, że zespoły kontrolne jednostek podległych KG OHP w znikomym procencie kontrolowały obszary związane z wydatkowaniem środków budżetowych oraz procedurami dot. realizacji zamówień publicznych. Świadczy to o braku nadzoru kierownictwa tych jednostek i jest sprzeczne z zasadami ekonomii w zarządzaniu”. Powyższe stanowi sko jest zbieżne z ustaleniami NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena skuteczności działań Ochotniczych Hufców Pracy w zakresie przygotowania i aktywizacji zawodowej młodzieży.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy oferta OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy? 2. Czy uczestnicy OHP posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe i znajdowali zatrudnienie na otwartym rynku pracy, na ile było ono trwałe i zgodne z nabytymi kwalifikacjami? 3. Czy Komendant Główny i komendanci wojewódzcy OHP prawidłowo realizowali zadania z zakresu aktywizacji zawodowej, w tym nadzór nad jednostkami podległymi?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 23 jednostki, w tym Komendę Główną OHP, pięć komend wojewódzkich, osiem centrów edukacji i pracy młodzieży oraz dziewięć hufców pracy.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	2014–2016 (oraz 2017 r. do dnia zakończenia kontroli w zakresie osiągniętych efektów), a także lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji kontroli.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W 33 jednostkach zasięgnięto dodatkowych informacji (w tym trybie zwrócono się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej, w celu ustalenia losów absolwentów OHP).
Pozostałe informacje	Kontrola pt. <i>Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy</i> (P/17/041) została podjęta z inicjatywy własnej NIK. W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz cztery Delegatury NIK w: Krakowie, Olsztynie, Szczecinie i we Wrocławiu. Kontrole zostały przeprowadzone w Komendzie Głównej OHP, komendach wojewódzkich, centrach edukacji i pracy oraz hufcach pracy. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 maja 2017 r. do 15 września 2017 r. W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 23 jednostek kontrolowanych. W ocenach kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto ocenę opisową⁸⁶. W wystąpieniach do kierowników jednostek sformułowano 64 wnioski pokontrolne, z których 21 zrealizowano, 32 były w trakcie realizacji, a 11 nie zrealizowano. Kierownicy kontrolowanych komend wojewódzkich, siedmiu centrów edukacji i pracy, hufców pracy, w dwóch przypadkach zgłosili zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych (Komendant Główny OHP i Dyrektor Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Olsztynie).

⁸⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

6.2. Wykaz skontrolowanych jednostek

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Komenda Główna OHP	Marek Surmacz, Marian Najdychor	Ocena opisowa
		Mazowiecka Komenda Wojewódzka	Piotr Modzelewski	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Siedlcach	Edyta Ślubowska	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Warszawie	Mariusz Janiszewski	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy w Grodzisku Maz.	Elżbieta Wiśniewska	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy w Pruszkowie	Bożena Sochacka	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy w Wołominie	Ewa Borkowska	Ocena opisowa
2	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolska Komenda Wojewódzka OHP	Krzysztof Świerczek	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Krakowie	Edward Prokop	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Nowym Sączu	Agata Fołta	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy w Myślenicach	Bożena Batko	Ocena opisowa
3	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurska Komenda Wojewódzka OHP	Dariusz Rudnik	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Olsztynie	Marek Obrębski	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Elblągu	Iwona Pekura	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy w Elku	Agnieszka Sadowska	Ocena opisowa
4	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorska Komenda Wojewódzka OHP	Tomasz Namieciński	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Koszalinie	Roksana Zalega	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy 16–6 Wałcz	Ireneusz Gaworek	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy W Szczecinie	Joanna Konieczna	Ocena opisowa
5	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląska Komenda Wojewódzka OHP	Bernadetta Anna Brożyna	Ocena opisowa
		Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży w Jeleniej Górze	Olga Jabłonko	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy w Dzierżoniowie	Jadwiga Hajduk	Ocena opisowa
		Hufiec Pracy W Wałbrzychu	Paweł Mycio	Ocena opisowa

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

1. Ochotnicze Hufce Pracy w myśl art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁸⁷ (*ustawa o promocji zatrudnienia*) stały się jedną z instytucji rynku pracy realizującą zadania w sferze rynku pracy dla młodzieży. Zgodnie z rozdziałem 5 (art. 11–17 ustawy) Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką budżetową, nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw pracy. OHP wykonują zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej kształcenia i wychowania (art. 12 ust. 1). Organizują rekrutację młodzieży do OHP, prowadzą działalność edukacyjno-szkoleniową oraz w porozumieniu z kuratorami oświaty i organami prowadzącymi szkoły kierują uczestników OHP do szkół i placówek, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*⁸⁸ (art. 12 ust. 3).

Współdziałanie Ochotniczych Hufców Pracy z jednostkami samorządu terytorialnego odbywa się na warunkach określonych w zawieranych umowach lub porozumieniach, określających cele, zadania do realizacji na rzecz młodzieży oraz wzajemne zobowiązania organizacyjne i finansowe w tym zakresie (art. 13). Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy, do zadań samorządu województwa należy m.in.: opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (w przypadku powiatów – art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy).

Jednym z zadań, nałożonym na Ochotnicze Hufce Pracy ustawą, jest refundowanie ze środków Funduszu Pracy, wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń – art. 12 ust. 6 ustawy *o promocji zatrudnienia*. Celem refundacji jest dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb lokalnych rynków pracy oraz zachęcenie pracodawców do włączenia się w szerszym zakresie w szkolenie zawodowe młodzieży. Jednostkami OHP wykonującymi to zadanie są wojewódzkie komendy OHP oraz centra edukacji i pracy młodzieży. Pracodawca, który zawarł (lub zamierza dopiero zawrzeć) umowę o pracę z młodocianym pracownikiem w celu przygotowania zawodowego może otrzymać pomoc w zakresie refundowania kosztów wynagradzania młodocianego pracownika oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń.

Szczegółowe warunki i tryb refundowania pracodawcom ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, w szczególności elementy wniosku o zawarcie umowy o refundację, terminy składania i kryteria rozpatrywania wniosku, podmioty uprawnione do zawarcia umowy o refundację, elementy umowy o refundację i wniosku

⁸⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.

o zwrot poniesionych kosztów przez pracodawcę określono w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, które zmieniło rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie *refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom*⁸⁹. W załącznikach do tego rozporządzenia zamieszczono wzór umowy o refundację wynagrodzeń.

Wnioski od pracodawców o refundację kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, a także dokonywania wstępnej oceny i weryfikacji wniosków, przyjmują centra edukacji i pracy młodzieży⁹⁰. Według § 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie *przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania*⁹¹, młodocianemu w okresie nauki zawodu przysługuje wynagrodzenie obliczane w stosunku procentowym do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim kwartale. W pierwszym roku nauki nie mniej niż 4 proc., w drugim – nie mniej niż 5 proc. i w trzecim – nie mniej niż 6 proc.

Należy zaznaczyć, że refundacja wynagrodzeń zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 15 ustawy o *promocji zatrudnienia*, może być dokonana jedynie w zawodach wymienionych w wykazie zawodów refundowanych. Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy m.in. określanie, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady rynku pracy, na podstawie klasyfikacji zawodów i specjalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. b, wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja, o której mowa w art. 12 ust. 6 ustawy, a wykaz zawodów podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 roku w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych⁹², określiło zasady organizacji kształcenia młodzieży m.in. w § 2 wymieniono działania podejmowane przez OHP w celu umożliwienia uczestnikom uzupełnienia wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego lub ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz zdobycie kwalifikacji zawodowych, które polegają m.in. na:

⁸⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 77, poz. 518 ze zm. Wygasło z dniem 30 czerwca 2014 r. Z dniem 1 lipca 2014 r. weszło w życie 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. poz. 865).

⁹⁰ § 10 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia 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).

⁹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 232, ze zm.

⁹² Dz. U. Nr 262, poz. 2604.

- 1) kierowaniu uczestników OHP do szkół i placówek, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹³;
- 2) kierowaniu uczestników OHP do instytucji szkoleniowych, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 3) kierowaniu uczestników OHP do pracodawców lub zatrudnianie ich w jednostkach OHP w celu odbycia przygotowania zawodowego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 4) prowadzeniu zajęć praktycznych i praktyk zawodowych w warsztatach szkoleniowo-produkcyjnych funkcjonujących w jednostkach OHP realizujących zadania w zakresie kształcenia i wychowania uczestników OHP.

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia kształcenie uczestników OHP jest realizowane z uwzględnieniem jedności procesu dydaktycznego i wychowawczego oraz respektowania indywidualnych potrzeb i możliwości uczestników. Dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP odbywa się z uwzględnieniem:

- 1) wieku, wykształcenia, cech psychofizycznych i zainteresowań uczestników OHP;
- 2) dostępnej oferty kształcenia i szkolenia;
- 3) szans na uzyskanie zatrudnienia po zakończeniu kształcenia.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia wojewódzcy komendanci OHP i kierownicy jednostek OHP współdziałają odpowiednio z kuratorami oświaty, organami prowadzącymi szkoły, dyrektorami szkół, pracodawcami i organizacjami pracodawców, a także z urzędami pracy, w zakresie organizowania dla uczestników OHP:

- 1) kształcenia ogólnego i zawodowego uczniów;
- 2) przygotowania zawodowego pracowników młodocianych;
- 3) zajęć praktycznych i praktyk zawodowych;
- 4) szkolenia i przekwalifikowania w formach pozaszkolnych;
- 5) poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej;
- 6) egzaminów potwierdzających uzyskane kwalifikacje zawodowe.

3. W okresie objętym kontrolą szczegółowe zadania i organizację OHP określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy⁹⁴. Do zadań OHP (§ 1 ust. 1) w zakresie kształcenia i wychowania młodzieży należy m.in.:

- 1) diagnozowanie potrzeb w zakresie objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży zaniedbanej wychowawczo i wymagającej specjalnej troski, niedostosowanej społecznie, opóźnionej w cyklu kształcenia lub nierealizującej obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;

⁹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm.

⁹⁴ Dz. U. Nr 155, poz. 920.

- 2) zapewnienie uczestnikom OHP warunków do kontynuowania kształcenia ogólnego i zawodowego;
- 3) zapewnienie młodzieży warunków do podwyższania kwalifikacji ogólnych i zawodowych, przekwalifikowania oraz zachęcanie do kształcenia ustawicznego;
- 4) opracowywanie i realizacja programów profilaktycznych, wychowawczych i resocjalizacyjnych na rzecz młodzieży zagrożonej demoralizacją i wchodzącej w konflikt z prawem;
- 5) badanie efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec uczestników OHP, w szczególności przez zbieranie informacji o losach wychowanków OHP.

Do zadań OHP w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży (§ 1 ust. 2 rozporządzenia) należy m.in.:

- 1) nawiązywanie współpracy z pracodawcami i organizacjami zrzeszającymi pracodawców w celu pozyskiwania ofert pracy dla młodzieży bezrobotnej oraz uczniów i studentów;
- 2) prowadzenie pośrednictwa pracy dla młodzieży;
- 3) przygotowanie młodzieży do aktywnego zachowania na rynku pracy;
- 4) podejmowanie i wspieranie inicjatyw służących przeciwdziałaniu bezrobociu i wychowaniu w procesie pracy.

a/ Według § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komendantowi Głównemu OHP podlegają: wojewódzcy komendanci OHP; dyrektorzy centrów kształcenia i wychowania; dyrektorzy ośrodków szkolenia zawodowego. Komendant Główny OHP:

- 1) ustala kierunki działalności OHP;
- 2) koordynuje i nadzoruje realizację zadań OHP;
- 3) koordynuje realizację zadań związanych z refundowaniem pracodawcom kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń;
- 4) sporządza roczne plany pracy OHP i sprawozdania z ich wykonania oraz przedkłada je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw pracy, a także udostępnia mu informacje niezbędne do sporządzenia okresowych ocen w ramach nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej OHP, zgodnie z przepisami o finansach publicznych;
- 5) zatwierdza roczne plany pracy i plany finansowe podległych jednostek;
- 6) realizuje politykę kadrową oraz płacową i tworzy strategię rozwoju kadr w OHP;
- 7) nadzoruje dysponowanie środkami finansowymi oraz mieniem będącym w zarządzie OHP, z uwzględnieniem legalności, gospodarności i celowości podejmowanych działań, zgodnie z przepisami o finansach publicznych;
- 8) może zawierać porozumienia z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, stowarzyszeniami, fundacjami, organizacjami oraz innymi instytucjami i partnerami społecznymi działającymi na rynku pracy.

Komendant Główny OHP może wydawać akty o charakterze wewnętrznym (§ 4 rozporządzenia). W oparciu o ten przepis, Komendant Główny OHP corocznie wydaje zarządzenia w sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczych w OHP:

- 1) Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 19/BKW z dnia 15.11.2002 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Systemu wychowania w Ochotniczych Hufcach Pracy”.
- 2) Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 22/BKW z dnia 20.11.2002 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Systemu kształcenia w Ochotniczych Hufcach Pracy”.
- 3) Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 23/BKG z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku dokumentów: „Biuro Wojewódzkiej Komendy OHP – standardy funkcjonowania”, „Hufiec Pracy – standardy funkcjonowania”, „Środowiskowy Hufiec Pracy – standardy funkcjonowania”, „Ośrodek Szkolenia i Wychowania – standardy funkcjonowania”, „Centrum Kształcenia i Wychowania – standardy funkcjonowania”.
- 4) Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 22/BKG z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie wprowadzenia wzorów dokumentacji stosowanej w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy.
- 5) Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 11/BEO z dnia 16 maja 2014 r. sprawie wprowadzenia zasad i wytycznych organizacyjnych rekrutacji młodzieży do jednostek organizacyjnych o charakterze opiekuńczo-wychowawczym w Ochotniczych Hufcach Pracy na rok szkol. 204–2015 (opracowane na każdy nowy rok szkolny OHP).
- 6) Wytyczne do organizacji i nadzoru kształcenia i wychowania w Ochotniczych Hufcach Pracy (opracowane na każdy nowy rok szkolny OHP).

b/ Wojewódzkim komendantom OHP podlegają dyrektorzy centrów edukacji i pracy młodzieży, kierownicy ośrodków szkolenia i wychowania, kierownicy rejonowych ośrodków szkolenia zawodowego młodzieży i komendanci hufców pracy (§ 5 ust. 1). Według § 5 ust. 2 wojewódzki komendant OHP odpowiada za całokształt działalności OHP na terenie województwa, z wyjątkiem działalności centrów kształcenia i wychowania oraz ośrodków szkolenia zawodowego. Wojewódzki komendant OHP (§ 5 ust. 3, 4, 5) m.in.:

- 1) realizuje zadania OHP na terenie województwa;
- 2) ustala kierunki działalności wojewódzkiej komendy OHP na terenie województwa;
- 3) inicjuje, opracowuje i nadzoruje realizację programów i projektów na rzecz młodzieży, w tym współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej;
- 4) w ramach określonych przez Komendanta Głównego OHP limitów środków Funduszu Pracy zawiera umowy z pracodawcami o refundację kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, a także realizuje wnioski pracodawców w tym zakresie;

- 5) sporządza plany pracy i plan finansowy KW OHP i przesyła do zatwierdzenia przez Komendanta Głównego OHP oraz sporządza i przedkłada Komendantowi Głównemu OHP sprawozdania z ich realizacji;
- 6) zatwierdza plany pracy centrów edukacji i pracy młodzieży, ośrodków szkolenia i wychowania, rejonowych ośrodków szkolenia zawodowego młodzieży oraz hufców pracy;
- 7) określa obszar działania centrów edukacji i pracy młodzieży na terenie województwa;
- 8) współpracuje z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, stowarzyszeniami, fundacjami, pracodawcami, organizacjami i innymi instytucjami oraz partnerami społecznymi działającymi na rynku pracy, dyrektorami centrów kształcenia i wychowania oraz dyrektorami ośrodków szkolenia zawodowego.

c/ Centra edukacji i pracy młodzieży (§ 10 ust. 1), będące ponadpowiatowymi jednostkami OHP na terenie województwa, realizują zadania, m.in. zakresie:

- 1) badania i diagnozowania lokalnego rynku usług edukacyjnych i rynku pracy;
- 2) merytorycznego wsparcia jednostek OHP zlokalizowanych na terenie swojego działania w zakresie organizowania przez te jednostki kształcenia i zatrudnienia uczestników OHP;
- 3) kierowania młodzieży do jednostek OHP realizujących zadania w zakresie kształcenia i wychowania w celu uzupełnienia wykształcenia i zdobycia kwalifikacji zawodowych;
- 4) prowadzenia pośrednictwa pracy dla bezrobotnej młodzieży i osób poszukujących pracy;
- 5) prowadzenia dla młodzieży usług w zakresie poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, z uwzględnieniem:
 - a) poradnictwa indywidualnego,
 - b) poradnictwa grupowego, w szczególności prowadzenia zajęć grupowych z zakresu informacji zawodowej, przygotowania do wejścia na rynek pracy, umiejętności poszukiwania pracy, samozatrudnienia,
 - c) udzielania porad dotyczących wyboru zawodu, kierunku kształcenia i planowania kariery zawodowej,
 - d) tworzenia nowych narzędzi i metod w poradnictwie zawodowym oraz ich upowszechniania i promocji,
 - e) gromadzenia, aktualizowania i udostępniania nowoczesnej, multimedialnej informacji o zawodach, rynku pracy i możliwościach kształcenia;
- 6) przyjmowania wniosków pracodawców o zawarcie umowy o refundację kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, a także dokonywania wstępnej oceny i weryfikacji wniosków;

- 7) organizowania krótkoterminowego zatrudnienia uczniów i studentów;
- 8) współpracy z urzędami pracy, placówkami oświatowymi i instytucjami szkoleniowymi, jednostkami administracji samorządowej, partnerami społecznymi i innymi instytucjami i organizacjami działającymi na rynku pracy.

Według (§ 10 ust. 2) zadania, o których mowa wyżej, są realizowane w szczególności przez mobilne centra informacji zawodowej, młodzieżowe biura pracy oraz kluby pracy, będące wewnętrznymi formami organizacyjnymi centrów edukacji i pracy młodzieży.

d/ Hufce pracy (§ 11 ust. 3), będące podstawowymi jednostkami OHP, realizują zadania w zakresie:

- 1) prowadzenia rekrutacji młodzieży ze środowisk lokalnych do hufców pracy;
- 2) wychowania, profilaktyki i resocjalizacji młodzieży zagrożonej marginalizacją i niedostosowanej społecznie;
- 3) umożliwienia uczestnikom OHP uzupełnienia wykształcenia ogólnego oraz zdobycia kwalifikacji zawodowych;
- 4) organizowania imprez kulturalno-oświatowych, kół zainteresowań, zajęć klubowych oraz innych form spędzania wolnego czasu;
- 5) współpracy z młodzieżowymi biurami pracy i urzędami pracy w znalezieniu zatrudnienia dla uczestników OHP;
- 6) współpracy z rodzinami, szkołami, placówkami wychowawczymi, ośrodkami pomocy społecznej, sądami, pracodawcami, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi w celu ułatwienia integracji młodzieży ze środowiskiem.

e/ Komendant Główny OHP przedkłada ministrowi właściwemu do spraw pracy (§ 12 pkt 1 i 2): w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku plan pracy OHP na rok następny w celu akceptacji; terminie do dnia 31 marca każdego roku sprawozdanie z wykonania planu pracy OHP za rok poprzedni w celu akceptacji.

4. Według ustawy o promocji zatrudnienia zadania powierzone instytucji, w tym nadzór nad realizowaną działalnością wykonuje Komendant Główny OHP za pomocą (między innymi) wojewódzkich komendantów OHP bezpośrednio nadzorujących podległe im jednostki organizacyjne. Podstawowym elementem nadzoru w OHP jest odpowiedzialność kierownika jednostki (w tym wojewódzkiego komendanta OHP) za:

- wytwarzanie wiarygodnych i rzetelnych informacji dot. funkcjonowania jednostki OHP;
- osiąganie przez jednostkę OHP wyznaczonych jej celów, w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy;
- skuteczny system kontroli działań realizowanych przez jednostkę OHP.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
4. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.).
5. 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).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełniania wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych (Dz. U. Nr 262, poz. 2604).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania. (Dz. U. z 2014 r. poz. 232, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu. (Dz. U. Nr 244, poz. 1626, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie przypadków, w jakich do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w jakich osoba, która ukończyła gimnazjum, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy (Dz. U. poz. 857).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum, oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum. (Dz. U. Nr 214, poz. 1808).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 2014 r. poz. 760); uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r. Zastąpiło je 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 (Dz. U. poz. 1145, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7, ze zm.); uchylone z dniem 22 grudnia 2016 r. Zastąpiło je rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. poz. 2094), a następnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 marca 2017 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. poz. 622)

ZAŁĄCZNIKI

13. 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. poz. 865).
14. 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).
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 622).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
3. Rzecznik Praw Obywatelskich
4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
5. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
6. Prezes Rady Ministrów
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
10. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
11. Parlamentarny Zespół ds. Ochotniczych Hufców Pracy
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Edukacji Narodowej
15. Komendant Główny OHP
16. Główny Inspektor Pracy