

Przegląd wydatków publicznych:

**wydatki na zadania realizowane przez
Ochotnicze Hufce Pracy**

Warszawa, październik 2017 r.

Przegląd wydatków publicznych:

Wydatki na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy

Redakcja:

Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów

Niniejszy raport jest efektem przeglądu wydatków publicznych na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy. Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych. Analizy zostały przeprowadzone przy założeniu utrzymania wydatków na zadania realizowane przez OHP na poziomie wynikającym z dotychczas prowadzonej polityki. Raport podsumowuje wyniki przeglądu. W rozdziale 1 zostały zidentyfikowane cele polityki państwa wobec tzw. grupy NEET. Rozdział 2 przedstawia ocenę skuteczności i efektywności wydatków publicznych w zidentyfikowanych obszarach: (i) kształcenia i wychowania oraz (ii) zatrudnienia. W rozdziale 3 przedstawiono wnioski i rekomendacje z przeglądu. Ich wdrożenie powinno przyczynić się do realizacji głównego celu przeglądu.

W przeglądzie uczestniczyli pracownicy Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów, Departamentów: Rynku Pracy, Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszy oraz Biur: Administracyjnego, Budżetu i Finansów w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, Komendy Głównej Ochotniczych Hufców Pracy, a także Departamentu Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Przegląd został przeprowadzony w okresie od stycznia do października 2017 r. Wnioski i rekomendacje zostały przyjęte przez Komitet Sterujący do spraw Przeglądów Wydatków Publicznych na posiedzeniu w dniu 24 października 2017 r.

Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie przeglądu i opracowanie niniejszego raportu dziękują wszystkim, którzy udzielili wsparcia podczas prac nad przeglądem wydatków.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

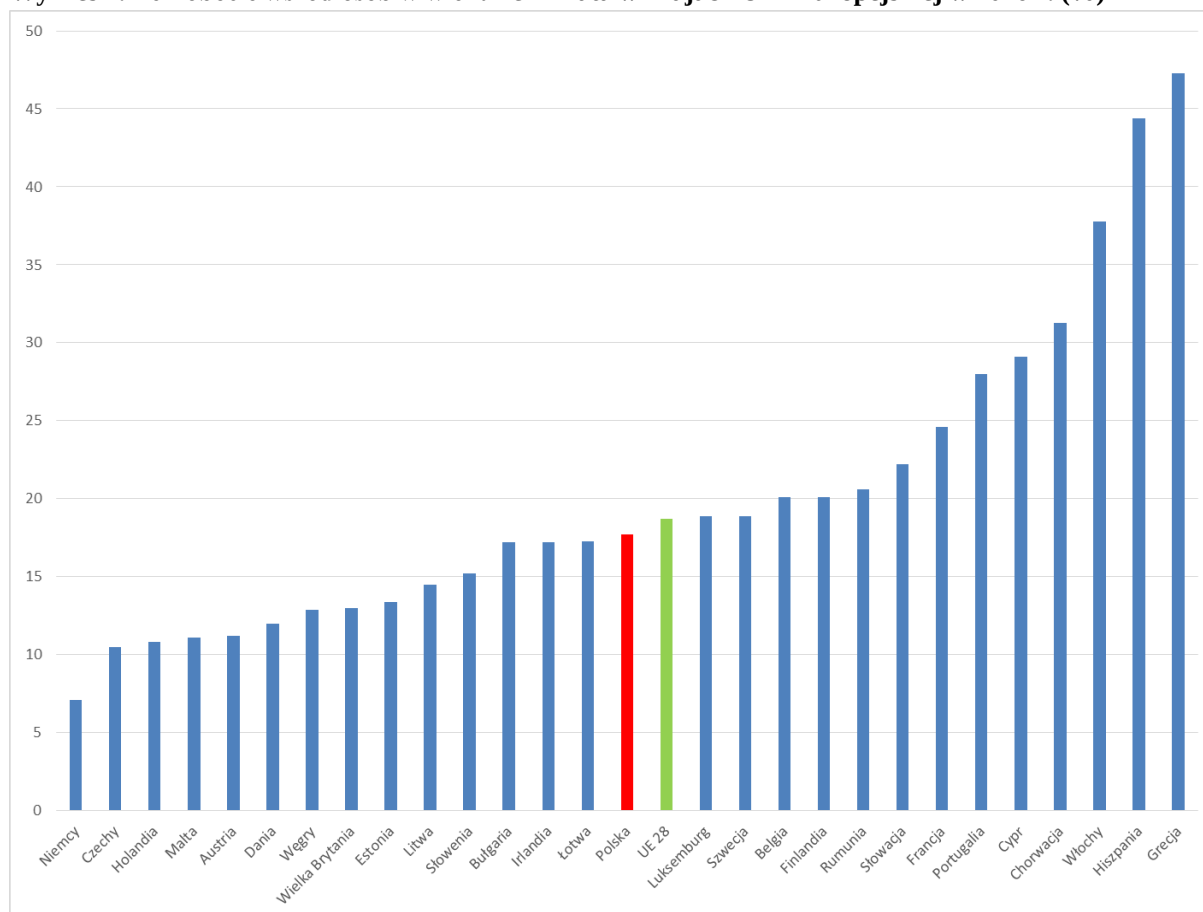
Spis treści

1. Polityka państwa wobec grupy NEET – cele i instrumenty w zakresie objętym przeglądem	7
1.1. Cele polityki państwa	7
1.2. Działalność, struktura i finansowanie OHP	8
2. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów	10
2.1. Kształcenie i wychowanie w OHP	11
2.1.1. Ocena skuteczności osiągania celów w zakresie kształcenia i wychowania.....	15
2.1.2. Opieka i wychowanie w jednostkach stacjonarnych OHP	28
2.1.3. Ocena efektywności kształcenia i wychowania	31
2.2. Zatrudnienie	31
2.2.1. Cele polityki OHP w zakresie zatrudnienia	31
2.2.2. Ocena skuteczności osiągania celów w zakresie zatrudnienia	33
2.2.3. Jednostki rynku pracy	35
2.2.4. Pośrednictwo pracy	36
2.2.5. Poradnictwo zawodowe	42
2.2.6. Szkolenia zawodowe	45
2.2.7. Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników	46
2.2.8. Ocena efektywności działań OHP w obszarze zatrudnienia	51
2.3. Beneficjenci	52
2.4. Rozwiązania międzynarodowe	53
3. Wnioski i rekomendacje	55

Kontekst

Młodzi ludzie często określani są jako główni „przegranii” kryzysu gospodarczego z końca pierwszej dekady XXI wieku. O ile jeszcze w latach 2007-2008 stopa bezrobocia wśród osób poniżej 25 roku życia w Unii Europejskiej (UE) nieznacznie przekraczała 15%, to po dynamicznym wzroście w kolejnych latach, dopiero w 2015 r. spadła do około 20%, a w 2016 r. zmniejszyła się do 18,6%. Wartość wskaźnika bezrobocia wśród tej grupy w poszczególnych krajach UE przedstawia poniższy wykres.

Wykres 1. Bezrobocie wśród osób w wieku 15-24 lata w krajach Unii Europejskiej w 2016 r. (%)



Źródło: Eurostat, seria danych: lfsa_urgan,

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urgan&lang=en dostęp 25.07.2017 r.

W Polsce wśród osób do 25 roku życia problem bezrobocia w większym stopniu dotyka mieszkańców wsi oraz kobiet. W 2016 r. bezrobotni do 25 roku życia stanowili 17,7% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych zamieszkałych na wsi oraz 9,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych zamieszkałych w mieście. W końcu 2016 r., na 100 bezrobotnych młodych mężczyzn przypadało na wsi 125 bezrobotnych kobiet do 25 roku życia, a w mieście – 144. Ponadto młode kobiety pozostawały bez pracy przeciętnie dłużej niż mężczyźni (9,3 wobec 5,7 miesiąca)¹. Stopa bezrobocia wśród osób młodych ogółem jest jednak w Polsce niższa niż w wielu krajach europejskich.

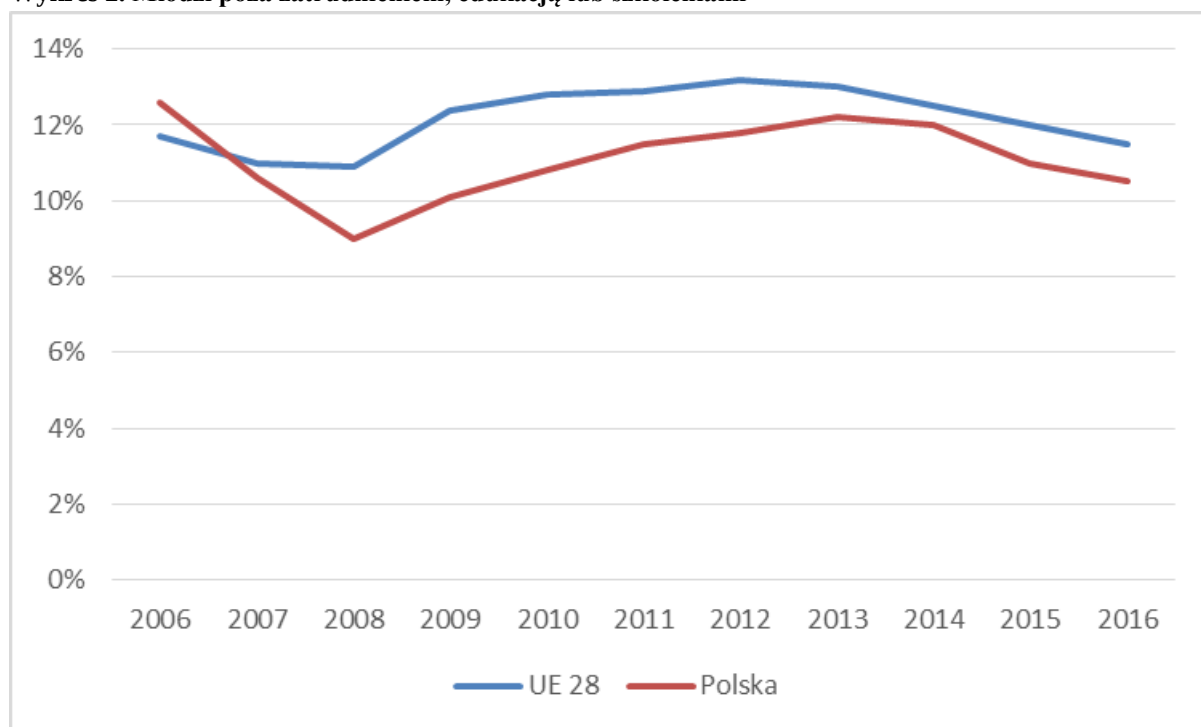
¹ Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2016 roku, raport Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Bezrobocie młodych jest jednym z elementów zjawiska określanego jako NEET (ang. *not in employment, education or training*), czyli pozostawaniem młodzieży zarówno poza sferą zatrudnienia jak i edukacji. Zjawisko to stało się w ostatnich latach jednym z najpoważniejszych problemów społecznych będących w centrum zainteresowania UE. Skalę tego problemu w Polsce i w UE ilustrują poniższe dane.

Tabela 1. Młodzi (15-24 lat) poza zatrudnieniem, edukacją lub szkoleniami

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	12,6	10,6	9,0	10,1	10,8	11,5	11,8	12,2	12,0	11,0	10,5
UE 28	11,7	11,0	10,9	12,4	12,8	12,9	13,2	13,0	12,5	12,0	11,5

Wykres 2. Młodzi poza zatrudnieniem, edukacją lub szkoleniami



Źródło: Eurostat, seria danych: edat_lfse_20, osoby w wieku 15-24 lat,
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_20&lang=en, dostęp 25.07.2017 r.

Działania na rzecz wzrostu zatrudnienia młodych ludzi stały się priorytetowym zadaniem UE. Strategia Europa 2020 przewiduje tworzenie wspólnie z państwami członkowskimi polityk wspierających zatrudnienie osób młodych dzięki stażom, praktykom i innym metodom zdobywania doświadczenia zawodowego². Na poziomie konkretnych inicjatyw flagowym projektem UE jest Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży (*Youth Employment Package*). Częścią Pakietu jest inicjatywa Gwarancji dla młodzieży (*Youth Guarantee*)³, przyjęta przez Radę UE w kwietniu 2013 r. Gwarancja dla młodzieży to zapewnienie wszystkim młodym osobom w wieku do 25 lat dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia,

² Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 2010 r., s. 14-15.

³ Zalecenie Rady z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01).

przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od utraty pracy lub zakończenia kształcenia formalnego.

Na realizację tego zadania przyznano znaczne środki finansowe. W ramach obecnych Wieloletnich Ram Finansowych (2014-2020) dokonano alokacji w wysokości 3,2 mld euro (jednocześnie kwota w takiej samej wysokości została przekazana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego) na stworzenie specjalnej inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (*Youth Employment Initiative*). We wrześniu 2016 r. Komisja Europejska w ramach śródkresowego przeglądu/rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 zaproponowała zwiększenie alokacji o 2 mld euro⁴.

Bezrobocie wśród osób młodych oraz pozostawanie młodzieży poza sferą zatrudnienia i edukacji pozostaje zatem w centrum zainteresowania instytucji unijnych, a programy ukierunkowane na przeciwdziałanie tym zjawiskom mogą liczyć na znaczne środki z budżetu UE.

Wskazując na zjawisko NEET w Polsce nie należy pomijać aktualnych tendencji demograficznych. Wielkość populacji w grupach wiekowych 15-19 oraz 20-24 systematycznie bowiem maleje. O ile w 2000 r. liczebność tych grup wiekowych wynosiła odpowiednio 3,34 i 3,13 mln, to w 2010 r. – 2,42 i 2,85 mln⁵, a w połowie 2016 r. było to jedynie 1,95 i 2,36 mln osób⁶.

Dokonując przeglądu działań w ramach Gwarancji dla Młodzieży w 2016 r. Komisja Europejska wskazała na działające w Polsce Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) jako flagową inicjatywę w tym obszarze⁷. Istnienie w Polsce jednostki/organizacji działającej na rzecz osób młodych dotkniętych problemem bezrobocia oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym, która byłaby w stanie realizować zadania w ramach inicjatyw unijnych oraz wykorzystywać fundusze unijne przeznaczone na ten cel, jest wskazane. Zasadne jest jednocześnie pytanie, jak instytucja ta dostosowuje się do aktualnych tendencji demograficznych i potrzeb na rynku pracy.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Śródkresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Budżet UE ukierunkowany na wyniki. COM(2016) 603, Bruksela 2016 r.

⁵ Rocznik Demograficzny, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2016 r.

⁶ Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym, Główny Urząd Statystyczny (stan w dniu 30.06.2016 r.).

⁷ Commission Staff Working Document (...), The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, European Commission, Strasbourg, 2016 r. str. 41.

1. Polityka państwa wobec grupy NEET – cele i instrumenty w zakresie objętym przeglądem

1.1. Cele polityki państwa

Cele jakie realizuje państwo ograniczając zjawisko NEET zawarte są zarówno w Konstytucji RP (art. 65 ust. 5)⁸, jak i kluczowych dokumentach strategicznych w tym obszarze.

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego wśród 5 głównych celów wymienia poprawę sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, co ma być dokonane poprzez zmiany w zakresie polityki publicznej kierowanej do młodej generacji, tak aby nie dopuszczać do ograniczenia lub utraty jej potencjału, przede wszystkim poprzez wspieranie transferu edukacja (kształcenie i szkolenie) – zatrudnienie⁹. Podobny cel został wskazany również w Strategii Rozwoju Kraju 2020, która dodatkowo wskazuje na konieczność poprawy jakości kapitału ludzkiego. Na konieczność szczególnego wsparcia osób z grupy NEET w znajdowaniu przez nich pracy wskazuje również Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju¹⁰.

W oparciu zarówno o Konstytucję RP jak i ww. dokumenty strategiczne przyjęto, że poprzez zwalczanie zjawiska NEET państwo realizuje takie nadrzędne cele, jak:

- poprawa jakości kapitału ludzkiego,
- pełne i produktywne zatrudnienie,
- zmniejszenie liczby osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym.

Z punktu widzenia polityki społecznej państwa cele te mogą być wzajemnie zależne – poprawa jakości kapitału ludzkiego ma wpływ na pełne i produktywne zatrudnienie, które z kolei przyczynia się do zmniejszenia liczby osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją. Relację tę prezentuje poniższy rysunek.

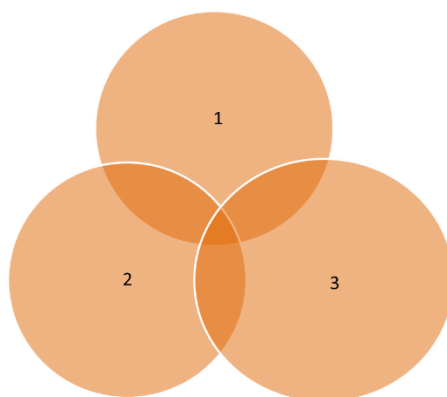
⁸ *Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia (...).*

⁹ Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, s. 40. Dodatkowo Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego wskazuje bardziej szczegółowe narzędzia realizacji Strategii, takie jak:

- Narzędzie 12: Stworzenie nowego modelu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz jego promocja.
- Narzędzie 34: Wspieranie osób młodych w znalezieniu pierwszego zatrudnienia (w tym transfer edukacja-praca).

¹⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju *do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, str. 167.

Rysunek 1. Cele polityki państwa wobec grupy NEET



Cele	polityka państwa wobec grupy NEET	1	poprawa jakości kapitału ludzkiego
		2	pełne i produktywne zatrudnienie
		3	zmniejszenie liczby osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym

Źródło: opracowanie własne

Polityka publiczna wobec grupy NEET realizowana jest za pośrednictwem instrumentów z obszarów edukacji i wychowania, zatrudnienia, a w niektórych przypadkach także pomocy społecznej. Jedną z instytucji w łańcuchu tych działań są, wyróżniające się na tle UE, Ochotnicze Hufce Pracy.

1.2. Działalność, struktura i finansowanie OHP

Wiedza na temat OHP jest z jednej strony ograniczona¹¹, a z drugiej stereotypowa, oparta o mechanizmy funkcjonowania tej organizacji w modelu obowiązującym do 1990 r. (OHP były wówczas częściowo zmilitaryzowane). Tymczasem OHP w ponad 700 jednostkach organizacyjnych zatrudniają ok. 3 700 osób, wydatkują środki publiczne w kwocie ok. 500 mln zł, a z usług świadczonych przez Hufce korzysta ponad milion osób rocznie.

Obecne OHP, zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹², są państwową jednostką budżetową wykonującą zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także jej kształcenia i wychowania, podległą ministrowi właściwemu do spraw pracy. Co do zasady¹³ usługi OHP skierowane są do osób w wieku 15-25 lat.

OHP świadczą usługi w oparciu o strukturę 741 jednostek, zlokalizowanych na terenie całego kraju¹⁴. Znajdują się one zarówno w dużych, jak i w mniejszych miejscowościach, co ma istotne znaczenie dla dostępności usług. Strukturę organizacyjną OHP przedstawia poniższy schemat.

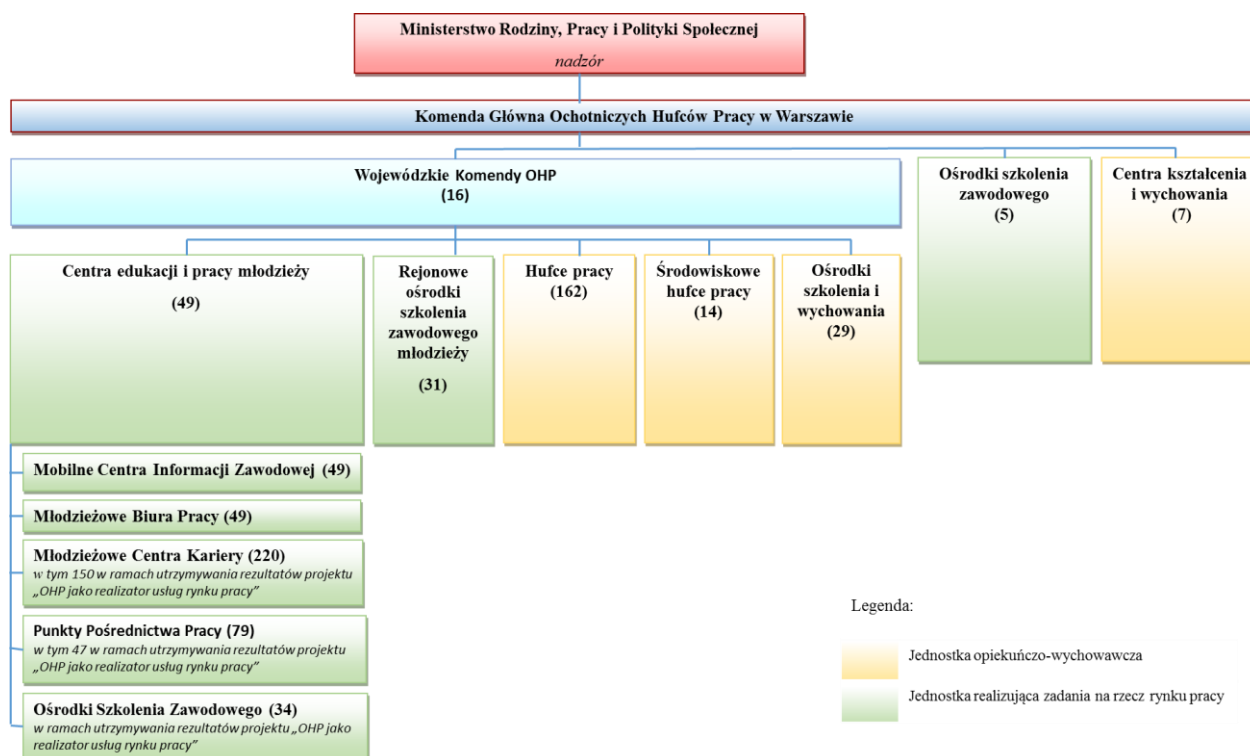
¹¹ OHP niemal w ogóle nie pojawiają się w akademickich dyskusjach dot. rynku pracy młodych.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.

¹³ Z wyłączeniem EURES i wybranych projektów finansowanych ze środków europejskich, gdzie beneficjentami mogą być osoby starsze.

¹⁴ Plan pracy OHP na 2017 r., Warszawa, marzec 2017 r.

Rysunek 2. Schemat organizacyjny OHP



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji planu pracy w 2015 r., OHP, kwiecień 2016 r.

Zadania realizowane przez OHP finansowane są z budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz Funduszu Pracy. Z budżetu środków europejskich finansowane są projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (w tym „Gwarancje dla Młodzieży”), Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Ze środków Funduszu Pracy finansowane są głównie refundacje wynagrodzeń młodocianych pracowników.

Wydatki ponoszone przez OHP w ostatnich 5 latach oraz stan zatrudnienia przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Wykonane i planowane wydatki oraz zatrudnienie w OHP w latach 2012-2017 (mln zł)

	Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
WYDATKI	Budżet państwa	214 (213,7)	213 (213,3)	224 (224,1)	231 (231,4)	236 (236,2)	249 (249,2)
	świadczenia na rzecz osób fizycznych	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
	wydatki bieżące	202,8	196,5	208,9	219,6	230,9	239
	- w tym wynagrodzenia wraz z pochodnymi	133,9	134,8	141,3	146,2	158,1	168,4
	wydatki majątkowe	6,1	10,6	4,1	4,3	3,6	4,4
	współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	4,5	5,8	10,7	7,1	1,1	5,0
	Fundusz Pracy	243	233	223	241	259	257

	Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
	- w tym refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników	238	225	213	231	248	246
	Budżet środków europejskich	24	33	23	82	18	52
	Razem	481	479	470	554	513	558
DOCHODY	Budżet państwa	40 (39,9)	38 (37,9)	38 (37,8)	37 (37,2)	35 (34,8)	46 (45,7)
	najem i dzierżawa składników majątkowych	1,3	1,5	1,8	1,7	1,7	1,6
	usługi	25,1	24,1	24,1	23,1	20,4	31,5
	sprzedaż składników majątkowych	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
	odsetek i otrzymanych darowizn	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	-
	pozostałe dochodów	12	11,8	11,5	11,9	12,1	12,0
	sprzedaży wytwarzanych wyrobów	1,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
ZATRUDNIENIE	Liczba pracowników w przeliczeniu na etaty**	3 524	3 544	3 878	3 878	3 878	3 878

***bez pracowników młodocianych zatrudnianych przez OHP*

**wydatki planowane (wg planu finansowego – stan na dzień 29.09.2017 r.)*

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2012-2016, Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w części 31-praca za lata 2013-2016, Informacji o wykonaniu planu finansowego Funduszu Pracy za lata 2013-2016, danych MRPiPS oraz OHP

Jednocześnie należy zauważyć, że przedstawienie wydatków w rozbiciu na poszczególne instrumenty wsparcia oraz w podziale na jednostki OHP nie jest możliwe z uwagi na ograniczony zakres dostępnej sprawozdawczości.

2. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów

Zgodnie ze schematem na Rys.2, działania OHP można podzielić na edukacyjno-wychowawcze (skierowane przede wszystkim do osób w wieku 15-18 lat) oraz te na rzecz rynku pracy, gdzie generalnie górną granicą jest wiek 25 lat. Przeglądem objęte zostały zadania realizowane przez OHP w obu obszarach.

Dla działań tych dokonano identyfikacji celów, które następnie porównano z celami polityki państwa wobec grupy NEET. W kolejnym kroku podjęto próbę oceny ich skuteczności.

Działanie skuteczne to takie, które osiąga zaplanowany cel.

Ocena skuteczności w odniesieniu do zidentyfikowanych celów w obszarze objętym przeglądem to ocena stopnia, w jakim działania OHP przyczyniają się do osiągnięcia tych celów.

Efektywność rozumiana jest jako relacja między osiągniętymi efektami a wykorzystanymi zasobami, w tym przypadku finansowymi (wydatkami publicznymi).

W miarę możliwości dokonywana jest również ocena efektywności tych działań. Polega ona na zbadaniu, czy podobne efekty można byłoby osiągnąć niższym kosztem.

Analiza obejmuje również analizę beneficjentów, a tam gdzie było to możliwe, alternatywne sposoby osiągnięcia podobnych celów, w tym w szczególności takie, które nie wymagają ponoszenia wydatków ze środków publicznych.

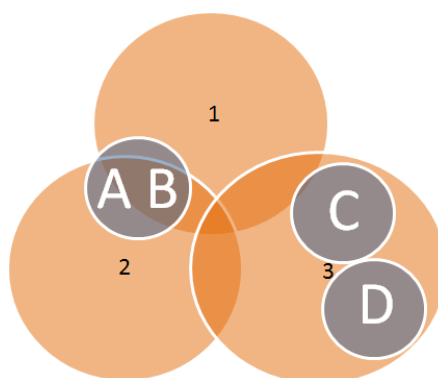
2.1. Kształcenie i wychowanie w OHP

Cele OHP w obszarze kształcenia i wychowania (oraz w innych obszarach) wywiedziono z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Krajowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017¹⁵, a także z corocznie przygotowywanych planów pracy OHP. Są one następujące:

- umożliwienie młodzieży uzupełnienia wykształcenia ogólnego,
- umożliwienie młodzieży zdobycia kwalifikacji zawodowych,
- aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- zapewnienie pomocy opiekuńczo-wychowawczej młodzieży zagrożonej marginalizacją.

Relację celów polityki państwa wobec grupy NEET z celami OHP w obszarze kształcenia i wychowania przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 3. Spójność celów kształcenia OHP z najważniejszymi celami polityki państwa w zakresie społeczno-zawodowej aktywizacji osób młodych



Cele	polityka państwa wobec NEET	1	poprawa jakości kapitału ludzkiego
		2	pełne i produktywne zatrudnienie
		3	zmniejszenie liczby osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją

¹⁵ Krajowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/krajowy-plan-dzialan-na-rzecz-zatrudnienia-na-lata-2015-2017/>, dostęp 19.06.2017 r.

kształcenie i wychowanie w OHP		lub wykluczeniem społecznym
	A	umożliwienie młodzieży uzupełnienia wykształcenia ogólnego
	B	umożliwienie młodzieży zdobycia kwalifikacji zawodowych
	C	aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
	D	zapewnienie pomocy opiekuńczo-wychowawczej młodzieży zagrożonej marginalizacją

Źródło: opracowanie własne

W każdym z wyodrębnionych celów OHP istnieje spójność z celami polityki państwa w zakresie społeczno-zawodowej aktywizacji osób młodych.

Umożliwienie młodzieży uzupełnienia wykształcenia ogólnego (cel A) wpływa na podniesienie (wzrost) ich kapitału intelektualnego oraz umożliwia zdobywanie dalszego wykształcenia, co w dużym stopniu przyczynia się do realizacji celu państwa dotyczącego poprawy jakości kapitału ludzkiego (cel 1). Podobny wpływ na ten cel państwa mają realizowane przez OHP działania umożliwiające młodzieży zdobycie kwalifikacji zawodowych (cel B). Ponadto, ma to również znaczenie dla drugiego z celów polityki państwa – pełnego i produktywnego zatrudnienia (cel 2). Podnoszenie kwalifikacji zawodowych młodych ludzi wspiera ich rozwój zawodowy, a wsparcie ze strony profesjonalnych doradców zawodowych i wychowawców zwiększa szansę tych ludzi na znalezienie pracy i pozostanie aktywnym na rynku pracy. Spójność trzeciego z wyodrębnionych w tym obszarze celów polityki państwa: zmniejszenie liczby osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym (cel 3) współgra z celami OHP, które poprzez programy wychowawcze, opiekę (w szczególności stacjonarną) oraz realizowane projekty kulturalno-oświatowe i rekreacyjno-sportowe pozwalają na integrację społeczną młodzieży zagrożonej marginalizacją lub wykluczeniem społecznym (cele C oraz D).

Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do nauki. Jednocześnie, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁶, nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia (obowiązek nauki). Uczeń w Polsce jest zobowiązany do ukończenia gimnazjum (obowiązek szkolny), nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia. Od 1 września 2019 r. każdy będzie zobowiązany do ukończenia 8-klasowej szkoły podstawowej¹⁷. Kształcenie i wychowanie młodzieży zagrożonej marginalizacją i wykluczeniem społecznym jest jednym z głównych zadań ustawowych¹⁸ Ochotniczych Hufców Pracy, które tym samym wspierają młodzież w wypełnianiu ww. obowiązków.

Kształcenie w ramach OHP odbywa się na zasadach dobrowolności. Pedagog szkolny, policja itp. mogą wydać opinię o realizacji obowiązku szkolnego lub nauki pod opieką OHP. Opinia ta nie jest wiążąca, jednak wskazuje kierunek wczesnej interwencji edukacyjno-wychowawczej i stanowi narzędzie pomagające ułożyć plan pracy względem danej osoby w OHP. Młody człowiek trafiający do OHP ma możliwość wyboru ścieżki edukacji. Jeżeli

¹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 – j.t.

¹⁷ Zgodnie z reformą systemu edukacji wprowadzoną ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59) od września 2019 r. zlikwidowane zostaną gimnazja, a w miejsce sześciolletniej szkoły podstawowej samorządy utworzą szkoły podstawowe ośmioletnie.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

ścieżka będąca przedmiotem zainteresowania osoby zgłaszającej się do wybranej jednostki OHP nie jest przez nią oferowana, podejmowane są starania o skierowanie go do innej, jeśli dysponuje taką ofertą.

Opieką i wychowaniem Ochotniczych Hufców Pracy objęta jest młodzież, która nie radzi sobie z obowiązkami szkolnymi lub też w ogóle zaniechała kontynuacji nauki. Osobom o szczególnie trudnych warunkach życiowych zapewniane jest bezpłatne zakwaterowanie i wyżywienie. Kształcenie w OHP odbywa się w ramach pobytu w: Centrach Kształcenia i Wychowania (CKiW), Ośrodkach Szkolenia i Wychowania (OSiW), Hufcach Pracy oraz Środowiskowych Hufcach Pracy¹⁹. W każdej z czterech typów jednostek opiekuńczo-wychowawczych młodzież niedostosowana społecznie, ze środowisk zagrożonych demoralizacją oraz z rodzin niespełniających funkcji opiekuńczo-wychowawczych ma możliwość uzupełnienia wykształcenia, skorzystania z poradnictwa zawodowego, uczestnictwa w szeregu zajęć sportowych i kulturalnych oraz w kołach zainteresowań. Różny jest natomiast ich zasięg terytorialny oraz, co do zasady²⁰, możliwość zapewnienia uczestnikom zakwaterowania. OSiW oraz CKiW to jednostki o charakterze ponadlokalnym zapewniające uczestnikom zakwaterowanie i całodobową opiekę wychowawczą. Te pierwsze, podległe wojewódzkim komendantom OHP mają zasięg wojewódzki, natomiast do CKiW, podległych bezpośrednio komendantowi głównemu OHP trafia młodzież z całego kraju. CKiW stanowią również bazę szkoleniową dla personelu OHP.

O ile podział rodzajów jednostek ze względu na kryterium opieki jest przejrzysty i nie budzi wątpliwości, to kryterium obszaru oddziaływania już tak. Przykładowo, na stronie internetowej [www.gdm.praca.gov.pl](http://gdm.praca.gov.pl) prowadzonej przez MRPiPS zamieszczono następującą informację.

Wybierz:

- Hufiec Pracy – jeśli mieszkasz w pobliżu jego siedziby (gmina, dzielnica, etc.);
- Środowiskowy Hufiec Pracy – jeśli mieszkasz na terenie powiatu, w którym mieści się jego siedziba lub na terenie sąsiadujących powiatów;
- Ośrodek Szkolenia i Wychowania – jeśli mieszkasz w rejonie powiatu lub województwa;
- Centrum Kształcenia i Wychowania – jeśli mieszkasz w miejscu odległym od jego siedziby lub w innym województwie;

Źródło: <http://gdm.praca.gov.pl/realizatorzy-programu/ochotnicze-hufce-pracy>, dostęp 11.09.2017 r.

W sytuacji, w której największą grupę nowych uczestników OHP stanowią osoby zgłaszające się do hufców samodzielnie lub osoby, które są zgłaszane przez swoich opiekunów (a nie instytucje publiczne), informacja na temat zakresu i obszaru działań poszczególnych jednostek opiekuńczo-wychowawczych powinna być możliwie jak najbardziej przystępna w odbiorze.

Skala działań OHP, tj. zarówno liczba uczestników w jednostkach wychowawczo-opiekuńczych jak i ogólna liczba samych jednostek, pozostaje w ostatnich 5 latach na podobnym poziomie (ok 33-34 tys. osób oraz 214-220 jednostek). Stan ten na przestrzeni

¹⁹ www.ohp.pl, dostęp 11.07.2017 r.

²⁰ Zakwaterowanie zapewniają również niektóre Hufce Pracy.

ostatnich lat przedstawia poniższa tabela. W 2014 r. miała miejsce większa zmiana organizacyjna, której celem było przekształcenie Środowiskowych Hufców Pracy nieposiadających bazy do zakwaterowania lub warsztatów szkoleniowych w Hufce Pracy.

Tabela 3. Liczba uczestników OHP w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2012-2016

	2012		2013		2014		2015		2016	
	liczba jednostek	liczba uczestników	liczba jednostek	liczba uczestników	liczba jednostek	liczba uczestników	liczba jednostek	liczba uczestników	liczba jednostek	liczba uczestników
jednostki opiekuńczo-wychowawcze, w tym:	220	33 762	219	33 757	214	33 860	217	34 157	217	33 693
Hufce Pracy	103	13 576	103	13 695	162	21 253	165	25 564	165	25 242
Środowiskowe Hufce Pracy	79	15 148	78	15 013	14	7 280	14	3 324	14	3 350
Centra Kształcenia i wychowania	9	1 739	9	1 713	9	1 801	7	1 511	7	1 488
Ośrodki Szkolenia i Wychowania	29	3 299	29	3 336	29	3 526	31	3 758	34	3 613

Zródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2012-2016

Młodzi ludzie mogą przy wsparciu OHP uzupełnić wykształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej lub gimnazjum z jednoczesnym przyuczeniem do wykonywania określonej pracy²¹. Kształcenie ogólne realizowane jest w szkołach publicznych²². Przygotowanie do wykonywania określonej pracy trwa do ukończenia przez uczestnika OHP gimnazjum, nie dłużej jednak niż 22 miesiące. Młodzież ma również możliwość zdobycia kwalifikacji zawodowych na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej. Praktyczne przygotowanie zawodowe odbywa się u pracodawców zewnętrznych albo w warsztatach szkoleniowych OHP.

²¹ Rolę OHP w reformie edukacji przedstawił podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w odpowiedzi na zapytanie nr 3629 <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/6D1601EA>, dostęp 30.05.2017 r.

²² W szczególnych przypadkach dopuszczalne jest kształcenie w placówkach innych niż samorządowe.

Rysunek 4. Działalność OHP w systemie edukacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuro Edukacji w Warszawie, http://edukacja.warszawa.pl/sites/edukacja/files/doradztwo-zawodowe/6506/attachments//schemat_s_e.png, dostęp 19.06.2017 r.

Poza wspieraniem młodzieży w kontynuowaniu nauki, jednostki OHP oferujące opiekę stacjonarną są w stanie odseparować zagrożoną młodzież od jej lokalnego środowiska dzięki odpowiednim warunkom lokalowym i socjalnym.

2.1.1. Ocena skuteczności osiągnięcia celów w zakresie kształcenia i wychowania

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. umożliwienie młodzieży uzupełnienia wykształcenia ogólnego	Cel jest realizowany, pełna ocena nie jest możliwa	Realizację postawionego przed OHP celu umożliwiają obowiązujące przepisy. OHP współpracują z samorządowymi i niepublicznymi placówkami oświaty w celu umożliwienia młodzieży uzupełnienia wykształcenia ogólnego. Wszystkie osoby chętne znajdują miejsca w szkołach przy wsparciu OHP. Dzięki wsparciu OHP wykształcenie zdobywa corocznie ok. 36 tys. osób. W przypadku kształcenia na poziomie podstawowym, promowanych do następnej klasy/kończących szkołę było w badanym okresie 84-88%, natomiast w przypadku kształcenia na poziomie gimnazjalnym – 80-85% uczestników hufców.
B. umożliwienie młodzieży zdobycia	Cel jest realizowany, pełna ocena	OHP oferują zainteresowanym możliwość zdobycia szeregu kwalifikacji zawodowych zarówno w szkołach poza OHP, jak

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
kwalifikacji zawodowych	tej kwestii jest utrudniona	i w jednostkach prowadzonych przez Hufce. Zdawalność egzaminów zawodowych przez uczestników OHP w badanym okresie stale przekracza 90%. Trudno natomiast ocenić, czy oferta edukacyjna OHP jest dopasowana do potrzeb rynku pracy – jednoznaczna ocena w tym zakresie nie jest możliwa bez analizy losów absolwentów OHP.
C. aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	Cel jest realizowany, pełna ocena tej kwestii jest utrudniona	Znaczna część (ok. 40%) uczestników OHP pierwszego roku kształcenia kierowana jest do Hufców przez pedagogów szkolnych, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, pomoc społeczną oraz policję. Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym są kierowane do jednostek OHP w celu odizolowania ich od dotychczasowego środowiska. Mają one możliwość uzupełnienia wykształcenia oraz poprawy swojej sytuacji na rynku pracy poprzez doradztwo i szkolenia zawodowe. Inicjatywy OHP mają charakter grupowy i budujący relacje międzyludzkie. Ocena skuteczności aktywizacji zawodowej uczestników OHP nie jest w pełni możliwa bez analizy ich dalszych losów.
D. zapewnienie pomocy opiekuńczo – wychowawczej młodzieży zagrożonej marginalizacją	Cel jest realizowany, pełna ocena nie jest możliwa	OHP zapewniają zarówno opiekę w formie stacjonarnej jak i tzw. „dochodzącej” (w świetlicach środowiskowych, kołach zainteresowań i w wielu innych formach). Pomimo nieobecności podstawowych jednostek OHP w każdym powiecie, faktyczna dostępność usług możliwa jest dzięki jednostkom zapewniającym opiekę stacjonarną o charakterze ponadlokalnym. Jak już wskazano powyżej, dane wskazują, że do OHP trafiają osoby faktycznie zagrożone marginalizacją.

Przepisy²³ zobowiązują wojewódzkich komendantów OHP do składania wniosków do organów prowadzących szkoły i placówki, w celu zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w tych szkołach i placówkach. Rozwiązania prawne, jakimi dysponują OHP, umożliwiają

²³ Rozporządzenie 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. poz. 2604).

kierowanie młodzieży do publicznych i niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów w celu uzupełnienia wykształcenia ogólnego.

**Ochotnicze Hufce Pracy nie są organem prowadzącym szkoły.
OHP wykonują swoje ustawowe zadania współpracując głównie z samorządami lokalnymi.**

Uczestnicy OHP kierowani są do szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego współpracujących z pobliskimi jednostkami OHP oraz do szkół niepublicznych. Niektóre szkoły obawiają się przyjmowania uczestników OHP, co wynika częściowo zarówno z obawy przed obniżeniem pozycji danej szkoły po dołączeniu do nich młodych ludzi, niekoniecznie zmotywowanych odpowiednio do kontynuowania nauki po wielu nieudanych próbach. Z kolei inne szkoły wskazują na wysoką motywację uczniów skierowanych do nich przez OHP²⁴.

Działania OHP w zakresie edukacji, opieki i wychowania skierowane są przede wszystkim do osób zagrożonych wczesnym kończeniem nauki²⁵. W 2016 r. odsetek takich osób w Unii Europejskiej wynosił 10,7%²⁶, a więc był zbliżony do celu założonego w strategii „Europa 2020” (10%)²⁷. Polska należy do krajów, w których problem ten jest dużo mniejszy. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki w Polsce w 2016 r. wynosił 5,2%. Jest on nadal nieco wyższy niż cel krajowy (4,5%)²⁸. Skalę tego zjawiska w ostatnich latach przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4. Wczesne kończenie nauki w Polsce

Rok	Wskaźnik wczesnego kończenia nauki w Polsce (w %) ²⁹
2010	5,4
2011	5,6
2012	5,7
2013	5,6
2014	5,4
2015	5,3
2016	5,2

Źródło: Eurostat: Early leavers from education and training by sex and labour status.

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_14&lang=en, dostęp 21.07.2017 r.

²⁴ Ł. Arendt; *Potrzeby i oczekiwania pracodawców wobec Ochotniczych Hufców Pracy*, 2011 str. 82.

²⁵ Krajowy Program Reform określa jako cel główny spadek do 4,5 proc. odsetka osób wczesnie porzucających naukę, Ministerstwo Rozwoju, <https://www.mr.gov.pl/media/37158/KPR20172018wostPL.pdf>, dostęp 09.06.2017 r., str. 5.

²⁶ Early leavers from education and training, Eurostat.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training, dostęp 28.07.2017 r.

²⁷ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 2010 r., str. 35.

²⁸ Ograniczanie zjawiska wczesnego kończenia nauki w Europie: polityka, strategię, działania, Raport Eurydice i Cedefop, Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego EACEA, 2014 (*Polska ustaliła krajowy cel obniżenia do roku 2020 odsetka osób wczesnie kończących naukę do poziomu 4,5% – EU Education and Training Monitor*, Eurostat, 2014).

²⁹ Wskaźnik wczesnego kończenia nauki to stosunek liczby osób w wieku 18–24 lata z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym (ang. *lower secondary education*), które nie kontynuują nauki i nie dokończają się, do liczby ludności ogółem w tej samej grupie wiekowej. Definicja osób przedwcześnie kończących naukę wg GUS i Eurostat jest podobna.

Odsetek ten różni się w zależności od regionu kraju. Najwyższy jest w województwie warmińsko-mazurskim (10,7%), zachodniopomorskim (9,7%) oraz lubuskim (9,5%), najniższy jest natomiast w województwie małopolskim (3,3%) oraz śląskim (3,7%).

W celu oceny alokacji zasobów OHP na terenie kraju zestawiono zasoby personelu opiekuńczo-wychowawczego w poszczególnych Wojewódzkich Komendach OHP oraz szacunkową³⁰ liczbę osób w wieku 15-18 lat zagrożonych przedwczesnym zakończeniem nauki oraz z liczbą uczestników, którzy faktycznie przypadają na jednego pracownika kadry opiekuńczo-wychowawczej. Wyniki tego zestawienia przedstawia poniższa tabela.

Tabela 5. Liczba osób zagrożonych przedwczesnym zakończeniem nauki w wieku 15-18 lat oraz liczba uczestników OHP przypadająca na jednego pracownika kadry opiekuńczo-wychowawczej (z wyl. CKiW) w poszczególnych województwach w 2016 r.

	Liczba osób zagrożonych przedwczesnym zakończeniem nauki w wieku 15-18 lat przypadająca na jednego pracownika kadry opiekuńczo-wychowawczej	Liczba uczestników OHP przypadająca na jednego pracownika kadry opiekuńczo-wychowawczej
Dolnośląskie	56	11
Kujawsko-pomorskie	114	11
Lubelskie	54	10
Lubuskie	37	7
Łódzkie	95	14
Małopolskie	35	15
Mazowieckie	75	12
Opolskie	33	9
Podkarpackie	87	9
Podlaskie	51	8
Pomorskie	93	13
Śląskie	63	13
Świętokrzyskie	61	10
Warmińsko-mazurskie	98	8
Wielkopolskie	48	12
Zachodniopomorskie	49	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz OHP

Ze względu na fakt, że wielkość potencjalnej grupy docelowej działań OHP w tym obszarze jest szacunkowa oraz, że w zestawieniu nie uwzględniono personelu Centrów Kształcenia i Wychowania, jako jednostek o charakterze ponadwojewódzkim, mogących łagodzić dysproporcje pomiędzy poszczególnymi województwami (personel CKiW stanowi 10% całego personelu OHP w tej grupie), na podstawie ww. danych nie można jednoznacznie ocenić, czy alokacja personelu opiekuńczo-wychowawczego w poszczególnych województwach jest odpowiednia do potrzeb. Poziom dysproporcji (345% pomiędzy najmniejszą a największą wartością) daje jednak podstawy do postulowania o bardziej szczegółową weryfikację tej kwestii przez OHP.

³⁰ Liczbę osób zagrożonych przedwczesnym zakończeniem nauki w wieku 15-18 lat w poszczególnych województwach oszacowano zakładając, że udział takich osób w całej populacji w tym wieku jest taki sam jak udział osób przedwcześnie kończących naukę w wieku 18-24 lata.

Na podstawie dostępnych danych nie da się również wyciągnąć jednoznacznych wniosków w zakresie zależności prezentowanych danych.

W celu oceny skuteczności edukacji ogólnej uczestników OHP poddano obserwacji podstawowe wskaźniki gromadzone przez hufce. W ostatnich latach (patrz Tabela 6) skuteczność kształcenia ogólnego młodzieży w OHP wzrosła z 84,3% do 88,7%. To oznacza, że coraz więcej osób rozpoczynających naukę w strukturach OHP pomyślnie ją także kończy lub uzyskuje promocję do kolejnej klasy. Podobny wskaźnik odnoszący się do młodzieży gimnazjalnej jest niższy i ma bardziej zmienny charakter. Powodem tego może być, wymagający szczególnego wsparcia wychowawczego, okres w życiu tej grupy wiekowej. Pomimo faktu, że gimnazja, w związku z reformą systemu edukacyjnego, będą stopniowo wygaszane, grupa ta wymagać będzie nadal szczególnej uwagi zarówno ze strony nauczycieli, jak i wychowawców OHP.

Tabela 6. Skuteczność kształcenia ogólnego w OHP w latach 2011-2016

Wskaźnik	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skuteczność kształcenia ogółem* (%)	84,3	85,9	87,0	85,9	87,2	88,7
Skuteczność kształcenia ogólnego (gimnazjum)** (%)	80,8	80,9	85,2	81,5	82,6	80,6
Wykruszalność***(%)	9,3	7,1	7,0	7,3	6,0	6,0

*mierzona stosunkiem liczby absolwentów i promowanych do ogólnej liczby kształconych uczestników wyrażonym w procentach

**mierzona stosunkiem łącznej liczby absolwentów i promowanych do ogólnej liczby kształconych na poziomie nauki zawodu, wyrażonym w procentach

***stosunek liczby uczestników, którzy przerwali naukę w trakcie roku szkolnego, do liczby wszystkich uczestników objętych kształceniem w roku szkolnym, wyrażony w procentach

Źródło: dane OHP

Z analizy wynika, że pozytywnym zjawiskiem jest znaczący spadek wartości wskaźnika wykruszalności wśród uczestników OHP – z 9,3% w 2011 r., do 6% w 2016 r. Wskazuje to na większą motywację uczestników OHP do kontynuowania edukacji.

Praktyczne przygotowanie zawodowe osób w OHP odbywa się w warsztatach szkoleniowych OHP lub u pracodawców zewnętrznych. Jest ono realizowane w jednej z dwóch form (w zależności od typu szkoły, w której uczestnik realizuje kształcenie ogólne):

- 1) **przyuczenie do wykonywania określonej pracy**, które jest przeznaczone dla młodzieży uczęszczającej do szkoły podstawowej z oddziałami przysposabiającymi do pracy, gimnazjum z oddziałami przysposabiającymi do pracy lub gimnazjum dla dorosłych; udział w tej formie edukacji zawodowej prowadzi do zdobycia umiejętności stanowiących część wymagań kwalifikacyjnych dla wybranego przez uczestnika zawodu i trwa do ukończenia przez niego gimnazjum, jednak nie dłużej niż 22 miesiące;

- 2) **nauka zawodu**, która jest przeznaczona dla młodzieży, która ukończyła gimnazjum, uczącej się w zasadniczej szkole zawodowej lub uczestniczącej w kursach; udział w takiej formie edukacji zawodowej kończy się egzaminem potwierdzającym uzyskanie kwalifikacji zawodowych organizowanym przez okręgową komisję egzaminacyjną lub izby rzemieślnicze i prowadzi do uzyskania kwalifikacji zawodowych oraz przygotowania do pracy w charakterze wykwalifikowanego pracownika lub czeladnika; nauka zawodu trwa 3 lata.

Nauka może się odbywać również w formie pozaszkolnej jako szkolenie zawodowe w postaci kursowej zarówno dla uczestników, jak i absolwentów OHP oraz młodzieży korzystającej z usług jednostek rynku pracy OHP. Są to kwalifikacyjne kursy zawodowe lub kursy czeladnicze organizowane przez Ośrodki Szkolenia Zawodowego (OSZ) i Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży (ROSZM) lub w porozumieniu z instytucjami posiadającymi uprawnienia do prowadzenia szkoleń (patrz szerzej: Pkt 2.2.6. Szkolenia zawodowe). Formy pozaszkolne są zalecane dopiero po wykorzystaniu możliwości kształcenia w formie szkolnej³¹.

Natomiast osoby, które ukończyły 18 lat, mogą uzyskać na kwalifikacyjnych kursach zawodowych 252 kwalifikacje wyodrębnione w zawodach ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, bez względu na dotychczasowe wykształcenie³². Po ukończeniu kwalifikacyjnego kursu zawodowego można przystąpić do egzaminu zawodowego w zakresie danej kwalifikacji. Po zakończeniu każdej z kwalifikacji uczestnik uzyskuje zaświadczenie o ukończeniu kursu i wówczas może zdawać zewnętrzny egzamin zawodowy. Po zdaniu takiego egzaminu otrzymuje od Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej³³ świadectwo potwierdzające kwalifikacje w zawodzie. Ukończenie gimnazjum i przyuczenia do wykonywania określonej pracy daje możliwość kontynuowania nauki w szkole wyższego szczebla.

W latach 2011-2015 wzrastała liczba uczestników OHP przystępujących do egzaminów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji zawodowych (z wyjątkiem 2014 r., kiedy to znaczne obniżenie frekwencji wynikało ze zmian legislacyjnych, które spowodowały wydłużenie czasu nauki zawodu, a poprzez to odsunęły w czasie możliwość podejścia do egzaminu). Spadek, o 13%, zanotowano natomiast w 2016 r. Zdawalność tych egzaminów utrzymuje się na wysokim poziomie – między 91 a 93% i jest wyższa nawet o 30 p.p. niż w przypadku uczniów szkół zawodowych. Porównanie tych wartości przedstawia tabela.

³¹ Kształcenie i przygotowanie zawodowe, OHP, https://ohp.pl/?page_id=91, dostęp 05.07.2017 r.

³² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7), które zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. poz. 2094). Rozporządzenie określa 213 zawodów szkolnictwa zawodowego, w których kształcenie może być prowadzone od 1 września 2017 r.

³³ Egzamin zawodowy, zasady <https://www.cke.edu.pl/egzamin-zawodowy/egzamin-w-nowej-formule/strona-o-egzaminie/> dostęp 09.06.2017 r.

Tabela 7. Zdawalność egzaminów zawodowych wśród uczestników OHP oraz uczniów szkół zawodowych

Rok	Szkoły Zawodowe		OHP	
	Osoby przystępujące	Zdawalność (%)	Osoby przystępujące	Zdawalność
2011	236 558*	66,4%*	6 218	92,3%
2012	239 797*	67,5%*	6 327	92,1%
2013	231 258*	67,83%*	6 890	92,7%
2014	154 579/ 126 008*	63,1/ 67,24*	4 255	93%
2015	318 793/ 108 002*	71,5/ 67,8*	6 779	91%
2016	404 424/ 3 128*	73,8/ 44,3*	6 000	92%

*dotyczy zdających w tzw. starej formule, czyli osób, które rozpoczęły naukę przed 1 września 2012 r., egzamin w starej formule był prowadzony do roku szkolnego 2016/2017.

Źródło: dane Centralnej Komisji Egzaminacyjnej <https://www.cke.edu.pl/wyniki-egzaminow/egzamin-zawodowy-2/>, dostęp 08.06.2017 r.; Sprawozdania z realizacji planu pracy OHP za 2014 r. oraz za 2015 r., Plan pracy OHP na 2016 r.

Zdanie egzaminu zawodowego nie ma jednak wyłącznego wpływu na wzrost szans młodzieży na rynku pracy. Istotny dla tego wzrostu jest popyt na ten zawód na rynku pracy. W oparciu o ofertę wybranych jednostek OHP tezę o jej niedostosowaniu do potrzeb rynku pracy postawiła Najwyższa Izba Kontroli w 2013 r.³⁴

Przyjmując perspektywę wejścia młodzieży na rynek pracy w ramach przeglądu porównano zawody, w których kształcą się uczestnicy OHP, z listami tzw. zawodów nadwyżkowych.

Zawody nadwyżkowe to zawody, w których liczba zarejestrowanych bezrobotnych jest wyższa od liczby ofert pracy. Zasadne wydaje się oczekiwanie, że OHP będą uwzględniać informacje na ten temat przy organizowaniu nauki zawodu uczestników, aby zmniejszać ryzyko generowania osób bezrobotnych.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do zadań samorządu województwa należy opracowywanie badań i analiz rynku pracy, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz badanie zapotrzebowania na pracę w celu podniesienia efektywności prowadzonych działań na rzecz wzrostu i promocji zatrudnienia. Wojewódzkie urzędy pracy regularnie publikują raporty z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, zatem informacje na temat zawodów nadwyżkowych są dostępne. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych³⁵ dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP odbywa się z uwzględnieniem szans na uzyskanie zatrudnienia po uzyskaniu kształcenia.

Swoboda jednostek OHP w organizowaniu kształcenia zawodowego uczestników jest jednak istotnie ograniczona dostępną w danym regionie ofertą edukacyjną szkół zawodowych, w których w znacznej mierze uczestnicy OHP realizują kształcenie teoretyczne,

³⁴ Informacja o wynikach kontroli. Działalność Ochotniczych Hufców Pracy, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, str. 8.

³⁵ Dz. U. poz. 2604.

wyposażeniem warsztatów OHP, oferujących praktyczną naukę zawodu, a także preferencjami samych uczestników OHP. Wojewódzcy komendanci OHP oraz dyrektorzy CKiW składają, na podstawie ww. rozporządzenia, wnioski do organów prowadzących szkoły o uruchomienie określonych kierunków kształcenia, jednak wnioski te mogą dotyczyć zawodów już sklasyfikowanych, jako będące przedmiotem szkolnictwa zawodowego. OHP nie posiadają natomiast formalnych kompetencji do podejmowania inicjatyw dotyczących rozpoczęcia kształcenia w zupełnie nowych zawodach lub rezygnacji z kształcenia w zawodach dotychczasowych.

Dostosowanie oferty OHP do potrzeb rynku pracy mogą również ograniczać tendencje ogólnopolskie – w ostatnich latach liczba zasadniczych szkół zawodowych dla młodzieży systematycznie malała (o 5% pomiędzy rokiem szkolnym 2010/2011 i 2015/2016). Spadek ten był wolniejszy niż zmniejszenie się ogólnej liczby szkół ponadgimnazjalnych (o 13%).

Tabela 8. Zasadnicze szkoły zawodowe: liczba placówek i uczniów w latach 2010 – 2016

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Szkoły ponadgimnazjalne	7 395	7 272	7 139	6 868	6 557	6 445
w tym zasadnicze szkoły zawodowe	1 763	1 754	1 757	1 708	1 712	1 683
Udział (%)	23,8%	24,1%	24,6%	24,9%	26,1%	26,1%
Uczniowie szkół ponadgimn.	1 464 898	1 401 059	1 337 596	1 277 037	1 247 545	1 209 695
w tym uczniowie szkół zawodowych	224 884	210 910	197 184	184 454	189 973	178 809
Udział (%)	15,4%	15,1%	14,7%	14,4%	15,2%	14,8%

Źródło: coroczne publikacje GUS *Oświata i wychowanie w roku szkolnym (...)* za okres 2010/2011 – 2015/2016 oraz obliczenia własne; dane dotyczą szkół dla młodzieży

Szybkie modyfikacje oferty w zakresie kształcenia zawodowego uczestników OHP byłyby trudne. Ponadto, w przypadku dużych fluktuacji na listach zawodów nadwyżkowych, tj. gdyby zawody, do których wykonywania przygotowują się uczestnicy OHP, pojawiały się na listach zawodów nadwyżkowych raz na 2 – 3 lata czy incydentalnie lub zmieniały status na deficytowe, częste modyfikacje oferty OHP mogłyby okazać się nieuzasadnione. Kształcenie osób w celu osiągnięcia wymaganego poziomu kwalifikacji trwa w formie szkolnej kilka lat (a w formule kształcenia ustawicznego – najczęściej kilkanaście miesięcy, jak w przypadku kwalifikacyjnych kursów zawodowych). Uruchomienie nowego kierunku kształcenia, z przyczyn organizacyjnych i merytorycznych (np. opracowanie programów nauczania, zainwestowanie w bazę i wyposażenie oraz pozyskanie kadry dydaktycznej), trwa dłużej. Natomiast potrzeby pracodawcy muszą być zaspokojone szybko, niemalże natychmiast. Do wyjątków należą przypadki, gdy pracodawca (inwestor) z kilkuletnim wyprzedzeniem może przewidzieć swoje potrzeby, co pozwala na przygotowanie odpowiednich form edukacyjnych. I dzieje się tak najczęściej w momencie boomu branżowego, w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw. W przypadku małych czy średnich przedsiębiorców, którzy dominują w polskiej gospodarce (wytwórców, usługodawców, handlowców), określenie ich

zapotrzebowania na pracowników (potrzeb zatrudnieniowych) w perspektywie kilku lat jest w praktyce niemożliwe.

Analiza danych na temat zawodów nadwyżkowych w województwach kujawsko-pomorskim, łódzkim i wielkopolskim wskazuje, że na przestrzeni kilku lat te same zawody zajmowały czołowe miejsca na listach zawodów nadwyżkowych. Porównanie danych na temat zawodów nadwyżkowych oraz zawodów, w których kształcili się uczestnicy OHP w tych województwach, budzi wątpliwości, czy dane o zawodach nadwyżkowych były brane pod uwagę przez OHP, bowiem oferta edukacyjna OHP również pozostawała stabilna w latach 2012-2016, a najwięcej uczestników odbywało kształcenie właśnie w zawodach nadwyżkowych.

Województwo łódzkie

Poniżej przedstawiono dane na temat zawodów, w których kształcili się najliczniej uczestnicy OHP w województwie łódzkim. Należy podkreślić, że w czterech najpopularniejszych zawodach (mechanik pojazdów samochodowych, fryzjer, sprzedawca, kucharz/kucharz małej gastronomii) kształciło się niemal dwie trzecie uczestników (61% – 65%).

Tabela 9. Najpopularniejsze zawody, w których kształcenie odbywali uczestnicy OHP w woj. łódzkim (liczba osób)

Nazwa zawodu	2012	2013	2014	2015	2016
Mechanik pojazdów samochodowych	414	363	460	454	483
Fryzjer	387	441	450	404	399
Sprzedawca	307	299	298	328	273
Kucharz/kucharz małej gastronomii	227	255	227	291	260
Cukiernik	141	145	137	154	128
Stolarz	187	143	135	109	99
Piekarz	86	92	93	90	101
Elektromechanik	98	91	77	82	71
Murarz-tylnik	39	51	60	51	36
Tapicer	46	42	42	52	55
Wszystkie zawody	2196	2 224	2 277	2 283	2 171

Źródło: dane OHP

Zdecydowana większość zawodów, w których kształcili się uczestnicy OHP w województwie łódzkim, znajdowała się na liście zawodów nadwyżkowych w raportach Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi w latach 2010-2014³⁶. Ich miejsca na tej liście ilustruje poniższa tabela.

Tabela 10. Miejsca najpopularniejszych zawodów, w których kształcili się uczestnicy OHP w woj. łódzkim, wśród pierwszych 30 zawodów o najwyższej średniej nadwyżce podaży siły roboczej

Nazwa zawodu	2010	2011	2012	2013	2014
Mechanik pojazdów samochodowych	12	12	11	10	6
Fryzjer	21	16	17	13	10

³⁶ W analizie uwzględniono dane z różnych okresów, ponieważ monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych za rok n publikowany jest w roku n+1, ponadto trudno oczekiwać błyskawicznej reakcji OHP, zatem przyjęto za uzasadnione, że dane dotyczące roku n powinny być uwzględniane przy organizowaniu nauki w roku n+2.

Nazwa zawodu	2010	2011	2012	2013	2014
Sprzedawca	1	1	1	1	1
Kucharz	19	19	22	17	18
Kucharz małej gastronomii	17	18	19	16	13
Cukiernik	20	23	20	20	20
Stolarz	25	20	21	19	19
Piekarz	14	14	14	14	16
Elektromechanik	-	-	-	-	-
Murarz-tylnik	16	11	10	7	7
Tapicer	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych raportów Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi – Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych

Pewną wadą wskaźnika „średnia miesięczna nadwyżka podaży siły roboczej w zawodzie k”, czyli różnicy pomiędzy średnią miesięczną liczbą zarejestrowanych bezrobotnych w zawodzie k w danym roku oraz średnią miesięczną liczbą zgłoszonych ofert pracy w zawodzie k w danym roku, jest uwzględnianie jedynie ofert pracy zgłoszonych w urzędach pracy³⁷. Dla uzyskania szerszego obrazu sytuacji osób wykwalifikowanych do wykonywania najpopularniejszych w ofercie OHP zawodów uwzględniono także dane na temat bezrobotnych absolwentów oraz długotrwale bezrobotnych.

Cztery najpopularniejsze wśród uczestników OHP zawody zajmowały również czołowe miejsca w rankingu zawodów wg liczby zarejestrowanych absolwentów na koniec danego roku. Biorąc pod uwagę, że pierwsze miejsce w tym rankingu zajmowały osoby bez zawodu, przy uwzględnieniu wyłącznie osób, które uzyskały kwalifikacje zawodowe, miejsca podanych zawodów byłyby o 1 wyższe. Ponadto, podane poniżej zawody były jedynymi zawodami spośród zawodów szkolnictwa zawodowego nauczanych w zasadniczych szkołach zawodowych, które znalazły się wśród pierwszych 10 zawodów rankingu.

Tabela 11. Miejsca najpopularniejszych zawodów, w których kształcili się uczestnicy OHP w woj. łódzkim, w rankingu zawodów wg liczby zarejestrowanych absolwentów na koniec roku

Nazwa zawodu	2010	2011	2012	2013	2014
Mechanik pojazdów samochodowych	7	6	7	5	4
Fryzjer	8	4	4	3	3
Sprzedawca	2	2	2	2	2
Kucharz małej gastronomii	4	5	6	4	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych raportów Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi – Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych

Warto również zauważyć, że w latach 2010-2014 sprzedawcy zajmowali niezmiennie drugie miejsce, po osobach bez zawodu, w rankingu zawodów wg liczby długotrwale bezrobotnych na koniec roku.

³⁷ Do urzędów zgłaszana jest niewielka część ofert pracy, np. zdaniem Ł. Arendta do urzędów pracy trafia około 30% ofert pojawiających się na rynku pracy, przy czym oferty najczęściej dotyczą mało atrakcyjnych pod względem płacowym stanowisk pracy, w ramach których wykonywane są prace proste, nie wymagające wysokich kwalifikacji. Podobną ocenę zawierają raporty urzędów pracy, np. w raporcie Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych 2010 rok – Województwo łódzkie, stwierdzono, że do powiatowych urzędów pracy trafiają informacje o wolnych miejscach pracy w zawodach nie wymagających wysokich umiejętności czy kwalifikacji, a pracodawcy poszukujący wysoko wykwalifikowanych specjalistów korzystają raczej z usług niepublicznych biur pośrednictwa pracy lub samodzielnie zamieszczają ogłoszenia.

Województwo wielkopolskie

Poniżej przedstawiono dane na temat zawodów, w których kształcili się najliczniej uczestnicy OHP w województwie wielkopolskim. Warto zauważyć, że w trzech najpopularniejszych zawodach (mechanik pojazdów samochodowych, kucharz/kucharz małej gastronomii, sprzedawca) kształciła się niemal połowa uczestników (45% – 48%).

Tabela 12. Najpopularniejsze zawody, w których kształcenie odbywali uczestnicy OHP w woj. wielkopolskim (liczba osób)

Nazwa zawodu	2012	2013	2014	2015	2016
Mechanik pojazdów samochodowych	568	565	538	567	612
Kucharz/kucharz małej gastronomii	535	494	458	548	536
Sprzedawca	497	487	455	488	537
Stolarz	273	258	257	269	281
Murarz-tylnik	231	242	202	180	153
Ślusarz	151	187	190	189	171
Piekarz	166	140	153	145	112
Cukiernik	117	119	142	150	155
Monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie	-	91	174	199	218
Fryzjer	66	90	83	119	141
Wszystkie zawody	3379	3 306	3 232	3 422	3 515

Źródło: dane OHP

Zdecydowana większość zawodów, w których najliczniej kształcili się uczestnicy OHP w województwie wielkopolskim, znajdowała się w czołówce listy zawodów nadwyżkowych w raportach Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu w latach 2010-2014, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 13. Miejsca najpopularniejszych zawodów, w których kształcili się uczestnicy OHP w woj. wielkopolskim, wśród pierwszych 20 zawodów o najwyższej średniej nadwyżce podaży siły roboczej³⁸

Nazwa zawodu	2010	2011	2012	2013	2014
Mechanik pojazdów samochodowych	15	11	7	6	5
Kucharz	7	6	6	8	7
Kucharz małej gastronomii	8	8	9	9	9
Sprzedawca	2	2	2	2	2
Stolarz	17	12	11	12	17
Murarz-tylnik	10	14	8	7	10
Ślusarz	4	4	4	4	4
Piekarz	18	19	19	-	20
Cukiernik	20	18	15	17	14
Monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie	-	-	-	-	-
Fryzjer	16	9	12	10	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych raportów Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu – Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w Wielkopolsce

Cztery najpopularniejsze wśród uczestników OHP zawody zajmowały również czołowe miejsca w rankingu zawodów wg liczby zarejestrowanych bezrobotnych absolwentów (osób

³⁸ W raportach Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu pierwsze miejsce w tabelach dotyczących średniej nadwyżki siły roboczej zajmuje kategoria „bez zawodu”, przy uwzględnieniu wyłącznie osób, które uzyskały kwalifikacje zawodowe, miejsca podanych zawodów byłoby o 1 pozycję wyższe.

bezrobotnych zarejestrowanych w okresie do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki) na koniec danego roku.

Tabela 14. Miejsca najpopularniejszych zawodów, w których kształcili się uczestnicy OHP w woj. wielkopolskim, w rankingu zawodów wg liczby zarejestrowanych bezrobotnych absolwentów na koniec roku³⁹

Nazwa zawodu	2010	2011	2012	2013	2014
Mechanik pojazdów samochodowych	6	6	6	5	4
Kucharz małej gastronomii	4	4	4	4	-
Sprzedawca	2	2	2	2	5
Stolarz	15	10	13	13	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych raportów Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi – Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych

Warto również zauważyć, że w latach 2010-2014 osoby przygotowane do wykonywania zawodu sprzedawcy stanowiły corocznie najliczniejszą grupę (przed osobami bez zawodu) wśród bezrobotnych osób poprzednio pracujących, pozostających bez pracy dłużej niż 12 miesięcy, a szóste miejsce zajmowali kucharze.

Województwo kujawsko-pomorskie

Poniżej przedstawiono dane na temat zawodów, w których kształcili się najliczniej uczestnicy OHP w województwie kujawsko-pomorskim. Warto zauważyć, że w trzech najpopularniejszych zawodach (kucharz/kucharz małej gastronomii, mechanik pojazdów samochodowych, sprzedawca) kształciła się niemal połowa uczestników (47% – 48%).

Tabela 15. Najpopularniejsze zawody, w których kształcenia odbywali uczestnicy OHP w woj. kujawsko-pomorskim (w osobach)

Nazwa zawodu	2012	2013	2014	2015	2016
Kucharz/kucharz małej gastronomii	224	243	264	284	274
Mechanik pojazdów samochodowych	172	209	235	260	244
Sprzedawca	231	193	217	210	225
Fryzjer	82	117	125	142	145
Murarz-tylnik	134	141	142	100	66
Monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie	-	62	101	116	143
Stolarz	60	57	99	88	76
Lakiernik	57	61	46	54	45
Ślusarz	40	23	35	84	81
Cukiernik	40	37	49	59	65
Wszystkie zawody	1343	1 378	1 532	1 602	1 555

Źródło: dane OHP

Powyższa analiza wskazuje, że we wszystkich badanych województwach zawody, w których kwalifikacje zdobywają uczestnicy OHP, znajdują na listach zawodów nadwyżkowych. Dane z urzędów pracy dotyczą oczywiście wszystkich bezrobotnych z kwalifikacjami do wykonywania danego zawodu, nie są w nich wyróżniane osoby, które uzyskały zawód w ramach uczestnictwa w OHP, w szczególności brak jest informacji, jaką część

³⁹ W raportach Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi pierwsze miejsce w rankingu bezrobotnych absolwentów zajmują osoby bez zawodu, przy uwzględnieniu wyłącznie osób, które uzyskały kwalifikacje zawodowe, miejsca podanych zawodów byłoby o 1 pozycję wyższe.

bezrobotnych absolwentów stanowią absolwenci OHP, oraz czy udział bezrobotnych wśród absolwentów OHP różni się od udziału bezrobotnych wśród osób, które zdobyły dany zawód bez uczestnictwa w OHP. Sytuacja na rynku pracy może różnić się również na poziomie poszczególnych powiatów.

Barometr zawodów

Nowością w zakresie klasyfikowania zawodów jako nadwyżkowych i deficytowych jest Barometr zawodów – jednoroczna prognoza sytuacji w zawodach dostępna na poziomie powiatów i województw, sporządzana od 2015 r. Badanie, przeprowadzane na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ma charakter jakościowy. Opiera się na informacjach wykraczających poza dane statystyczne dotyczące liczby ofert oraz zarejestrowanych bezrobotnych i jest wynikiem prac panelu ekspertów z danego powiatu. Poprzez agregowanie informacji z poszczególnych paneli powiatowych tworzy się barometr zawodów dla województwa.

Obraz wyłaniający się z porównania oferty OHP z wynikami dwóch dotychczas opracowanych raportów jest zdecydowanie bardziej optymistyczny niż w przypadku podobnego porównania z listami zawodów nadwyżkowych. W przypadku województwa łódzkiego najpopularniejsze zawody, w których kształcili się uczestnicy OHP w 2016 r., zostały zaliczone w prognozach na 2016 r. i 2017 r. do zawodów zrównoważonych. W województwie wielkopolskim zawody, w których najliczniej kształcili się uczestnicy OHP, zostały zaliczone w większości do zawodów deficytowych. W województwie kujawsko-pomorskim w Barometrze zawodów 2016 kucharze i sprzedawcy zostali zaliczeni do zawodów nadwyżkowych, natomiast w prognozie na 2017 r. zawody, w których najliczniej kształcili się uczestnicy OHP, zostały zaliczone do zawodów deficytowych lub zrównoważonych.

Znaczna różnica rezultatów barometru zawodów w porównaniu z monitoringiem z lat 2010-2014 może częściowo wynikać z istotnej poprawy globalnej sytuacji na rynku pracy. W latach 2010-2014 miesięczna stopa bezrobocia rejestrowanego kształtowała się na poziomie 11,3% (X 2014) – 14,5% (II 2013), podczas gdy we wrześniu 2016 r. (badanie Barometr zawodów 2017 zostało przeprowadzone na przełomie III i IV kwartału 2016 r.) spadła do poziomu 8,3%.

Na odmiennosc wyników istotny wpływ ma również inna metodyka badań. Prognozując kształtowanie się relacji między dostępną siłą roboczą, a zapotrzebowaniem na pracowników w danym zawodzie, eksperci uwzględniają informacje, czy osoby deklarujące umiejętności w konkretnym zawodzie są w stanie wykonywać pracę na oczekiwanym poziomie, a jeśli tak, to czy na warunkach oferowanych przez pracodawcę. Zdaniem autorów raportu Barometr zawodów 2017, w rejestrach powiatowych urzędów pracy znajduje się wprawdzie wiele fryzjerów, kosmetyczek, piekarzy, kucharzy czy mechaników pojazdów samochodowych, jednak z uwagi na poziom umiejętności i kwalifikacji nie można ich uznać za potencjalnych kandydatów do pracy.

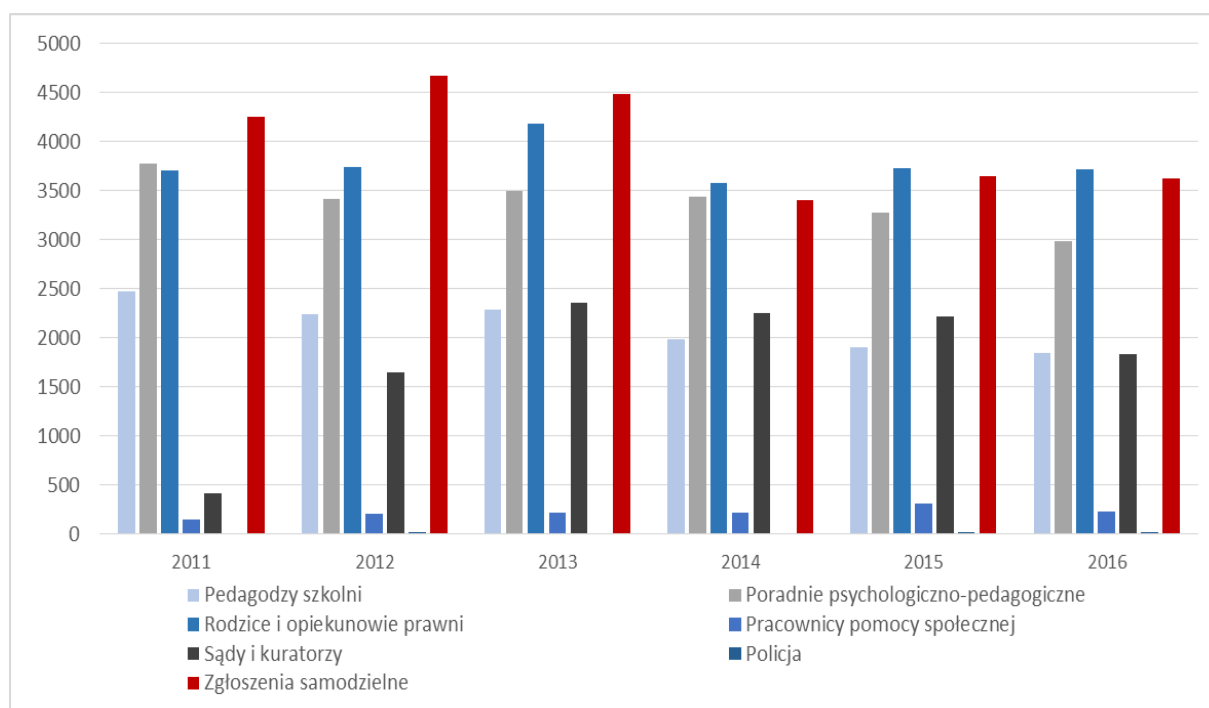
Dla uzyskania dokładniejszego obrazu sytuacji uczestników OHP na rynku pracy, a tym samym głębszej oceny dostosowania oferty edukacyjnej OHP do tego rynku, konieczna jest

analiza informacji na temat ich losów po zakończeniu uczestnictwa w OHP. Kompleksowe badanie losów wychowanków OHP, poprzedzone kilkuletnim zbieraniem i agregowaniem niezbędnych danych, OHP rozpoczęło w 2015 r., a jego pierwsze wyniki znane będą po 2017 r. Obowiązek ten został nałożony na OHP już w 2011 r. rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy⁴⁰.

2.1.2. Opieka i wychowanie w jednostkach stacjonarnych OHP

Rekrutowana do OHP młodzież boryka się z trudnymi sytuacjami życiowymi. Oprócz uczestników, którzy sami zgłaszają się do jednostek OHP, część zagrożonej wykluczeniem społecznym młodzieży jest kierowana do OHP przez różne podmioty publiczne: policję, kuratorów czy pomoc społeczną.

Wykres 3. Uczestnicy OHP według podmiotów kierujących



Źródło: dane OHP

Jak wynika z powyższych danych największą rolę w kierowaniu młodzieży do OHP, wśród instytucji publicznych, odgrywały poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz pedagodzy szkolni. W 2016 r., wśród 15 375 osób zrekrutowanych na pierwszy rok do jednostek organizacyjnych OHP, 30% stanowiły osoby z rodzin niepełnych lub domów dziecka. Ponadto, były to w większości osoby z rodzin wielodzietnych lub/i dotkniętych bezrobociem. Niejednokrotnie osoby kierowane do OHP wcześniej były karane. Ich liczba jednak maleje: w roku szkolnym 2010/11 zrekrutowano 1 827 takich osób, natomiast w roku szkolnym 2015/2016 było ich już o ok. 40% mniej. Zgodnie z danymi Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2007-2016 liczba prawomocnych orzeczeń wobec nieletnich systematycznie malała, w 2007 wyniosła 47,4 tys., w 2010 - 38,9 tys., zaś w 2016 - 26,5 tys.

⁴⁰ § 1 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz. U. poz. 920).

Działalność opiekuńczo-wychowawcza OHP ma na celu wsparcie osób zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym w uzupełnieniu wykształcenia ogólnego (jak już wskazano odbywającego się poza OHP) oraz odseparowania młodzieży od niekorzystnego wpływu środowiska, w którym dorastała. Jak wynika z powyższych danych do OHP faktycznie trafiają takie osoby.

Funkcja opiekuńczo-wychowawcza sprawowana jest przez te same jednostki, w których uczestnicy zdobywają wykształcenie.

W ramach uczestnictwa w OHP, młody człowiek jest objęty działaniami wspierającymi w każdym z następujących obszarów wychowawczych:

- opieka w formie „dochodzącej” (uczestnik mieszka w domu rodzinnym i korzysta z opieki OHP) lub w formie „stacjonarnej” (uczestnik jest zakwaterowany w internacie i ma zapewnioną 24-godzinną opiekę wychowawczą oraz wyżywienie);
- wsparcie psychologiczno-pedagogiczne oraz udział w programach wychowawczych edukacyjno-profilaktycznych i resocjalizacyjnych;
- udział w inicjatywach aktywizujących społecznie, mających charakter samorządowy, samopomocy rówieśniczej, ochotniczych grup wsparcia;
- udział w organizowanych imprezach kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych (uroczystości okolicznościowe, obchody ważnych wydarzeń społecznych, narodowych, międzykulturowych, konkursy, przeglądy artystyczne, wyjścia do kina i teatru, rozgrywki sportowe i turnieje, wycieczki turystyczno-krajoznawcze, a także wymiany międzynarodowe);
- udział w kołach zainteresowań i innych zajęciach zagospodarowujących czas wolny, rozwijających zainteresowania i zdolności.

Uczestnik OHP ponadto może korzystać z innych form wsparcia, m.in.:

- udziału w zajęciach w świetlicach środowiskowych OHP;
- udziału w formach letniego oraz zimowego wypoczynku młodzieży;
- działalności Klubów Absolwenta OHP;
- działalności Klubów Aktywnych OHP.

Uczestnik OHP, który jest objęty opieką i wychowaniem w formie stacjonarnej, mieszka w internacie (w Centrum Kształcenia i Wychowania, w Ośrodku Szkolenia i Wychowania lub w Hufcu Pracy). Ma tam zapewnioną 24-godzinną opiekę wychowawczą, zakwaterowanie i wyżywienie. Całodobowa opieka OHP przeznaczona jest dla osób, które nie mają jej zapewnionej na podobnym poziomie przez rodziców lub opiekunów w miejscu zamieszkania, lub ich opiekunów nie stać na dojazdy do jednostek OHP zapewniających opiekę w formie „dochodzącej”. Ponadto, opieką stacjonarną objęte są również osoby, których odległość miejsca zamieszkania od jednostek OHP jest zbyt duża⁴¹.

W tym wypadku pracę połączoną z nauką zawodu realizuje się przede wszystkim w warsztatach OHP, a kształcenie ogólne i teoretyczne zawodowe – w pobliskiej szkole. Pobyty i wyżywienie w placówce stacjonarnej są bezpłatne. Uczestnik OHP oprócz

⁴¹ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit., str. 29.

wychowawcy w szkole i nauczyciela zawodu u pracodawcy ma dodatkowego opiekuna-wychowawcę z ramienia OHP, który śledząc przebieg jego edukacji pomaga ją zaplanować i zrealizować.

Oferowane przez OHP wsparcie opiekuńczo-wychowawcze w formie stacjonarnej ma istotne znaczenie w izolowaniu młodzieży od środowisk patologicznych. Co roku z formy stacjonarnej korzysta ok. 10-11% wszystkich uczestników zgłaszających się po wsparcie do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP. Skalę tej działalności OHP w ostatnich latach przedstawia poniższa tabela.

Tabela 16. Wykorzystanie miejsc z zakwaterowaniem w jednostkach OHP w latach 2012-2016

ROK	Liczba miejsc do zakwaterowania młodzieży w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych w OHP	Liczba uczestników zakwaterowanych w jednostkach OHP w ciągu roku	Wykorzystanie bazy do zakwaterowania młodzieży w jednostkach OHP (%)
2012	3 360	3 501	104,2
2013	3 516	3 596	102,3
2014	3 480	3 662	105,2
2015	3 450	3 584	103,9
2016	3 488	3 561	102,1

Zródło: dane OHP

Jak widać z powyższego zestawienia liczba miejsc do zakwaterowania młodzieży w jednostkach organizacyjnych OHP pozostaje na podobnym poziomie i ulega nieznacznym zmianom +/- ok. 120 miejsc. Największa zmiana miała miejsce w roku 2013 – wzrost o 156 miejsc w stosunku do roku poprzedniego. Obserwowane zmiany wynikają z bieżących potrzeb i możliwości jednostek (remonty, przebudowa i adaptacja pomieszczeń lub zmiany organizacyjne wewnątrz OHP).

Sporządzany przez OHP wskaźnik wykorzystania bazy do zakwaterowania osiąga wartości powyżej 100%. Wynika to z możliwości zrekrutowania kolejnej osoby na „zwolnione” w trakcie roku szkolnego miejsce. Przyczynami takiego stanu rzeczy mogą być: wcześniejsze ukończenie szkoły, wykruszalność uczestników, decyzja rodziców czy przeniesienie do innej placówki. Na zwolnione miejsce przyjmowany jest wtedy inny uczestnik. Takie podejście może jednak utrudniać ocenę wykorzystania miejsc w ośrodkach stacjonarnych, w szczególności w przypadku dużej rotacji.

Jednostki opieki stacjonarnej odgrywają znaczącą rolę we wdrożeniu nowego profilu edukacyjnego OHP, w którym zwiększa się rola 3-letniej formy nauki zawodu (jednocześnie zmniejsza się rola kilkunastomiesięcznego przygotowania do wykonywania określonej pracy). W roku szkolnym 2011/2012 młodzież kształcąca się na poziomie gimnazjum i odbywająca przygotowanie zawodowe w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy stanowiła 45,6% ogółu uczestników. W roku 2015/2016 ten sam wskaźnik wyniósł 34,7%. Większa grupa młodzieży realizującej kształcenie i zdobywającej kwalifikacje zawodowe w formie nauki zawodu to większa liczba uczestników, którzy kończąc pobyt w OHP mają możliwość przystąpienia do egzaminu potwierdzającego posiadanie pełnych kwalifikacji zawodowych.

Rozwiązanie to ma również na celu łagodzenie skutków zmian demograficznych powodujących zmniejszenie liczebności nowych roczników. W 2016 r. liczba uczestników OHP zmalała o ok. 1 000 osób.

2.1.3. Ocena efektywności kształcenia i wychowania

Ocena efektywności działań w obszarze kształcenia i wychowania jest trudna. Działania wychowawcze, pomimo obowiązujących standardów, mogą różnić się swoją intensywnością wobec poszczególnych uczestników – ocena ilościowa mogłaby przedstawiać w niekorzystnym świetle jednostki, które przy tych samych nakładach intensywniejszą opieką obejmują mniejszą liczbę młodzieży tylko dlatego, że zajmują się trudniejszymi wychowawczo osobami⁴².

Wskazany już mechanizm oparty o kierowanie uczestników OHP do szkół publicznych powoduje ponadto, że całościowa analiza efektywności kształcenia ucznia powinna obejmować wszystkie jednostki uczestniczące w tym procesie.

Niezależnie od powyższych ograniczeń, ocena efektywności tego obszaru działalności OHP wydaje się możliwa w zakresie wybranych grup kosztów, takich jak np. utrzymanie obiektów szkolno-wychowawczych i powinna być przez hufce dokonywana.

Należy zauważyć, że OHP, zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi NIK, od 2012 r., określają średni roczny koszt utrzymania uczestnika w stacjonarnych oraz niestacjonarnych jednostkach opiekuńczo-wychowawczych w podziale na województwa. Kolejnym etapem działań OHP powinna być analiza efektywności kształcenia i wychowania w rozbiciu na poszczególne jednostki.

Możliwość oceny efektywności istnieje również w obszarze kształcenia realizowanego przez same OHP. Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży często prowadzą wystandaryzowane co do zakresu kursy, których koszty mogłyby być przedmiotem porównań zarówno pomiędzy poszczególnymi jednostkami, jak i podmiotami prywatnymi oferującymi podobne usługi.

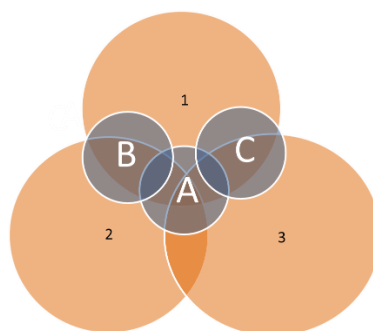
2.2. Zatrudnienie

2.2.1. Cele polityki OHP w zakresie zatrudnienia

Relację celów polityki OHP w zakresie zatrudnienia ze zidentyfikowanymi wcześniej najważniejszymi celami polityki państwa wobec grupy NEET ilustruje poniższy rysunek. Generalnie można mówić o spójności celów.

⁴² *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit., str. 76.

Rysunek 5. Spójność celów OHP z najważniejszymi celami polityki państwa wobec NEET



Cele	polityka państwa wobec NEET	1	poprawa jakości kapitału ludzkiego
		2	pełne i produktywne zatrudnienie
		3	zmniejszenie liczby osób dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem społecznym
	zatrudnienia - OHP	A	zwiększanie dostępu młodzieży do usług rynku pracy
		B	przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy
		C	integracja społeczna i zawodowa osób z grupy NEET

Zródło: opracowanie własne

Cele analizowanych instrumentów są spójne z ogólnymi celami, które zamierza osiągnąć państwo realizując politykę przeciwdziałania zjawisku NEET. Zwiększenie dostępu młodzieży do usług rynku pracy, będące jednym z głównych celów działalności OHP (cel A), przekłada się na wzrost zatrudnienia w Polsce, a więc realizację, założonego w Konstytucji RP, pełnego i produktywnego zatrudnienia (cel 2). Ponadto, zwiększenie zatrudnienia ma również bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (cel 3), a co za tym idzie – poprawę jakości kapitału ludzkiego (cel 1). Zależność pomiędzy tymi celami jest bowiem wzajemna. Z jednej strony poprawa jakości kapitału ludzkiego zwiększa szansę na znalezienie zatrudnienia. Z drugiej to zatrudnienie powoduje, że pracownicy nabywają umiejętności praktyczne i doświadczenie stanowiące o ich ocenie na rynku pracy.

OHP zajmują się również przygotowaniem młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy (cel B). Cel ten jest wypełniany m.in. poprzez świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego. Dzięki temu młodzi ludzie są gotowi samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie, a także wiedzą jak sprawnie poszukiwać zatrudnienia. Mają też dzięki temu szansę zniwelować lub całkowicie wyeliminować zagrożenie wykluczeniem społecznym.

Oferowane przez OHP różnego rodzaju szkolenia, kursy zawodowe, spotkania z doradcami zawodowymi przekładają się na realizację celu, jakim jest integracja społeczna i zawodowa osób z grupy NEET (cel C). Młode osoby podnoszą swoje kwalifikacje, ocena ich kompetencji na rynku pracy wzrasta, co wpisuje się w cel polityki państwa – poprawę jakości kapitału ludzkiego (cel 1). Dodatkowo, mobilne jednostki docierają do osób narażonych na wykluczenie lokalizacyjne, integrują je społecznie, co przekłada się na przeciwdziałanie

bierności i zmniejszenie liczby osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym (cel 3).

2.2.2. Ocena skuteczności osiągania celów w zakresie zatrudnienia

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. zwiększanie dostępu młodzieży do usług rynku pracy	Cel jest realizowany, pełna ocena tej kwestii nie jest możliwa	OHP są wiodącą instytucją świadczącą kompleksowe usługi rynku pracy dla osób w wieku 15-18 lat, a w przypadku starszej młodzieży stanowią uzupełnienie lub alternatywę dla urzędów pracy. Część usług OHP jest świadczona w sposób mobilny (dojazd do zainteresowanych), co stanowi o faktycznym dostępie na terenie całej Polski. Usługami pośrednictwa pracy świadczonymi przez OHP jest objęte ok. 35%⁴³ grupy NEET w Polsce w wieku 15-25 lat. Jest to główny, aczkolwiek nie jedyny adresat działań OHP w tym zakresie. Trudno również wskazać, czy jest to maksymalny, możliwy do osiągnięcia poziom. Spada liczba beneficjentów refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników. Może to wynikać z łatwiejszego dostępu do innych, podobnych instrumentów.
B. przygotowanie młodzieży do aktywnego i skutecznego poruszania się po rynku pracy	Cel jest realizowany, pełna ocena tej kwestii jest utrudniona	Uzyskanie profesjonalnej porady zawodowej powinno wpłynąć na przygotowanie młodych ludzi do podejmowania właściwych decyzji w zakresie wyboru zawodu i określania ścieżki edukacyjnej, uwzględniających zarówno lokalne możliwości zatrudnienia, jak i indywidualne predyspozycje młodego człowieka. Powinno skrócić również czas oraz zmniejszyć koszty uzyskania właściwego wykształcenia, minimalizując błędne decyzje dotyczące wyboru z zakresu edukacji oraz zawodu. Istotna w działalności OHP refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników ułatwia zdobycie przez nich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, co powinno zwiększać ich szansę na rynku pracy. Liczba osób korzystających z poradnictwa zawodowego na przestrzeni lat 2012-2016 wzrosła ponad dwukrotnie. Dodatkowo, liczba uczestników szkoleń zawodowych w powyższym okresie wzrosła o ponad 40%. Ocena faktycznej skuteczności tych instrumentów możliwa będzie jednak w oparciu o analizę dalszych losów zawodowych uczestników OHP.

⁴³ Obliczenia za 2016 r.

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
C. integracja społeczna i zawodowa osób z grupy NEET	Cel jest realizowany, pełna ocena tej kwestii nie jest możliwa	Integracja społeczna i zawodowa osób z grupy NEET odbywa się poprzez udział w szkoleniach, spotkaniach z doradcami oraz innych formach mających na celu podjęcie zatrudnienia przez uczestników OHP. Jednostki mobilne docierają do grup potencjalnie najbardziej narażonych na wykluczenie i izolację społeczną. Ocena faktycznej skuteczności tych instrumentów możliwa będzie jednak w oparciu o analizę dalszych losów zawodowych uczestników OHP.

Wsparcie młodzieży w wejściu na rynek pracy oraz uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia jest działalnością OHP adresowaną do całej populacji młodych ludzi w wieku 15-25 lat ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży zagrożonej marginalizacją i bezrobociem⁴⁴.

Działalność OHP w zakresie rynku pracy obejmuje przede wszystkim⁴⁵:

- świadczenie usług rynku pracy dla młodzieży poprzez:
 - pośrednictwo pracy (w tym pośrednictwo EURES),
 - poradnictwo zawodowe,
 - szkolenia zawodowe,
- obsługę refundacji pracodawcom wynagrodzeń młodocianych pracowników.

Skala działania OHP w obszarze rynku pracy jest znacznie większa niż w przypadku edukacji. Wynika to głównie z finansowania działań w tym obszarze z funduszy unijnych. Znacznie większa jest też liczba osób objętych wsparciem w tym obszarze, choć w dużej mierze wynika to z jednorazowego charakteru usług (np. usługa pośrednictwa vs. kilkuletnie kształcenie). Liczbę uczestników poszczególnych usług rynku pracy oferowanych przez OHP przedstawia poniższa tabela:

Tabela 17. Liczba uczestników usług rynku pracy świadczonych przez OHP

Rok/Zakres działalności	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba uczestnictw w usługach rynku pracy ogółem, w tym m. in.:	888 000	719 115	731 889	1 019 595	1 025 992	983 073
pośrednictwo pracy	176 319	178 657	176 554	217 050	204 358	193 241
poradnictwo zawodowe (MCK, MCIZ)	290 289	297 988	307 778	301 858	461 846	667 313
szkolenia zawodowe ⁴⁶	2 212	14 760	22 671	32 471	26 189	24 703

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2011-2016

⁴⁴ Ochotnicze Hufce Pracy, Działalność Ochotniczych Hufców Pracy. Wskaźniki i mierniki efektywności w kontekście kontroli zarządczej, 17 marca 2017 r.

⁴⁵ Ochotnicze Hufce Pracy, Działalność Ochotniczych Hufców Pracy. Wskaźniki i mierniki efektywności w kontekście kontroli zarządczej, 17 marca 2017 r.

⁴⁶ Szkolenia organizowane przez OSZ, ROSZM oraz szkolenia realizowane w ramach projektu/utrzymania rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”.

Uwagę zwraca nie tylko rosnąca łączna liczba beneficjentów wszystkich usług rynku pracy świadczonych przez OHP, ale w szczególności liczba uczestników szkoleń zawodowych, która w ostatnich 5 latach wzrosła ponad 11-krotnie. Stało się tak częściowo dzięki uruchamianiu projektów finansowanych ze środków wspólnotowych (w tym utworzeniu Ośrodków Szkolenia Zawodowego) a częściowo przekształcaniu jednostek szkoleniowych funkcjonujących wcześniej poza OHP.

2.2.3. Jednostki rynku pracy

Usługi rynku pracy (pośrednictwo zawodowe, poradnictwo zawodowe i szkolenia zawodowe) w OHP świadczone są w ramach 49 Centrów Edukacji i Pracy Młodzieży, którym podlegają:

- Mobilne Centra Informacji Zawodowej (MCIZ) – 49 jednostek,
- Młodzieżowe Biura Pracy (MBP) – 49 jednostek,
- Młodzieżowe Centra Kariery (MCK) – 70 jednostek,
- Punkty Pośrednictwa Pracy (PPP) – 29 jednostek

a także, funkcjonujące w ramach utrzymania rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”:

- Młodzieżowe Centra Kariery (MCK) – 150 jednostek,
- Punkty Pośrednictwa Pracy (PPP) – 47 jednostek,
- Ośrodki Szkolenia Zawodowego (OSZ_{EFS}) – 34 jednostki⁴⁷.

Łącznie usługi rynku pracy świadczy 477 jednostek, z czego 231 jednostek realizuje usługi w ramach utrzymania rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy.”

Struktura OHP w zakresie świadczenia usług rynku pracy, mimo zmiany organizacyjnej przeprowadzonej w II połowie 2014 r., w ramach której pewną liczbę małych 1-osobowych jednostek lokalnych, połączono z innymi jednostkami (powstały jednostki 2 lub 3-osobowe świadczące usługi kompleksowe w jednej lokalizacji) może również pozostawać nieprzejrzysta dla potencjalnych beneficjentów. Podobne zadania wykonują bowiem MBP, MCK i PPP (usługi z zakresu pośrednictwa pracy, m.in. udzielanie wsparcia w uzyskaniu zatrudnienia, przygotowywanie do wejścia na rynek pracy, przy czym większość MCK również doradztwo zawodowe i szkolenia). Ostatnie dwa typy jednostek działają również w mniejszych miejscowościach, w środowiskach lokalnych. Działające najczęściej przy CEiPM MBP nadzorują i koordynują pracę pośredników MCK i PPP. Wyróżniającymi się, przede wszystkim mobilną formą świadczonych usług, wydają się być MCIZ. Beneficjenci mogą w nich skorzystać z porad doradców zawodowych, wziąć udział w warsztatach aktywizacji zawodowej, czy planowania ścieżki kariery zawodowej. Same CEiPM są natomiast ponadpowiatowymi jednostkami organizacyjnymi, w których kompetencjach leży m.in. merytoryczne wsparcie jednostek OHP w zakresie problematyki rynku pracy, kreowania i organizowania współpracy z partnerami lokalnego rynku pracy, upowszechniania informacji o prowadzonej działalności.

⁴⁷ Sprawozdanie OHP z realizacji planu pracy za 2016 r. – liczba jednostek w 2016 r.

W jednostkach rynku pracy OHP w 2017⁴⁸ usługi dla młodzieży realizuje 799 osób, w tym:

- pośredników pracy – 264 (w tym 51 asystentów EURES),
- doradców EURES – 16,
- doradców zawodowych – 346,
- specjalistów ds. rozwoju zawodowego – 111,
- specjalistów ds. programów – 62.

Tabela 18. Liczba jednostek OHP świadczących usługi na rzecz rynku pracy

Jednostki OHP	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jednostki OHP – ogółem	830	892	937	747	750	747
Jednostki OHP świadczące usługi na rzecz rynku pracy	560	620	665	480	480	477
- w tym jednostki finansowane z EFS (do 30.06.2014 EFS, od 1.07.2014 – utrzymanie rezultatów projektu „OHP jako realizator usług na rzecz rynku pracy”)	213	277	322	231	231	231

Zródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań OHP z realizacji planów pracy za lata 2011-2016

Na dostępność usług w zakresie rynku pracy, a tym samym skuteczność w realizacji celu dot. zwiększania tej dostępności w znacznym stopniu wpływają zatem fundusze europejskie.

W strukturze OHP funkcjonuje ponadto 5 Ośrodków Szkolenia Zawodowego, w tym 4 powstałe w 2011 r. po przekazaniu przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki Ośrodków Centralnego Szkolenia Maszynistów, a także 31 Rejonowych Ośrodków Szkolenia Zawodowego Młodzieży.

W wyniku zmian organizacyjnych w 2014 r. nastąpiło ułatwienie w postaci zaoferowania kilku usług dostępnych w jednej jednostce, jednak mnogość nazw wciąż może powodować wśród młodych ludzi poczucie dezinformacji.

2.2.4. Pośrednictwo pracy

Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴⁹ pośrednictwo pracy polega w szczególności na udzielaniu pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy oraz osobom niezarejestrowanym w urzędach pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia, a także pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych. Jak wskazują badania, publiczne służby zatrudnienia (urzędy pracy oraz OHP) nie są dla pracodawców najważniejszym źródłem informacji o kandydatach do pracy⁵⁰. W pierwszej kolejności korzystają oni z tzw. poleceń pracowniczych, publikują ogłoszenia samodzielnie lub korzystają z agencji zatrudnienia.

Pośrednictwo pracy prowadzą w OHP Centra Edukacji i Pracy Młodzieży (CEiPM) poprzez Młodzieżowe Biura Pracy (MBP) oraz tworzone w latach 2009-2014 Punkty Pośrednictwa

⁴⁸ Plan pracy OHP na 2017 r.

⁴⁹ Art. 36 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁵⁰ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit., str. 85.

Pracy (PPP), a także Młodzieżowe Centra Kariery (MCK). CEiPM działają w każdym dawnym (przed reformy administracyjnej kraju w 1999 r.) mieście wojewódzkim⁵¹. Do głównych zadań jednostek prowadzących pośrednictwo pracy należy pozyskiwanie od pracodawców ofert pracy, kierowanie młodzieży poszukującej pracy do pracodawców, organizowanie targów i giełd pracy. Jak już wskazano, MBP, MCK i PPP wykonują podobne zadania⁵².

Pośrednicy pracy pozyskują miejsca pracy głównie poprzez giełdy i targi pracy (od 28 do 53% wszystkich pozyskanych miejsc pracy w latach 2012-2015)⁵³, ale również za pośrednictwem rodziców, którzy są zatrudnieni u potencjalnych pracodawców, a także poprzez współpracę z izbami rzemieślniczymi i cechami rzemiosł⁵⁴. Pośrednicy pracy OHP pozyskują oferty pracy dla młodzieży, zwracając szczególną uwagę, by były one dostosowane do specyfiki i potrzeb klientów OHP. Jednostki prowadzące pośrednictwo pracy (MBP, PPP, MCK) kierują swoją ofertą do całej populacji młodzieży w wieku 15 – 25 lat, gromadzą oferty krótko- i długoterminowe, przeznaczone zarówno dla pracowników pełnoletnich i młodocianych, dla osób posiadających kwalifikacje i takich, które ich nie posiadają. W jednostkach OHP, osoby pozostające w trudnej sytuacji na rynku pracy, zagrożone marginalizacją społeczną, dodatkowo otrzymują intensywne wsparcie i pomoc w zdobyciu zatrudnienia.

Do takich grup należą m.in.: osoby nie posiadające wystarczających kwalifikacji, przejawiające deficyty wynikające z okoliczności osobistych – braku wiary we własne możliwości, braku pozytywnych wzorców społecznych, z okoliczności środowiskowych - braku zabezpieczenia potrzeb bytowych na odpowiednim poziomie, problemów z uzależnieniami, różnorodnych problemów rodzinnych itp. Z drugiej strony do jednostek OHP prowadzących pośrednictwo pracy przychodzą również młodzi ludzie w poszukiwaniu ofert pracy krótkoterminowej, np. studenci chcący poprawić swoją sytuację finansową pracując podczas wakacji.

Tabela 19. Skala usług OHP z zakresu pośrednictwa pracy

Rok	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba beneficjentów objętych usługami z zakresu pośrednictwa pracy	178 657	176 554	217 050	204 358	193 241
Liczba pozyskanych miejsc pracy	201 904	206 828	206 419	211 360	190 344
Liczba osób, które podjęły zatrudnienie	117 349	119 699	121 287	138 860	138 806
NEET w wieku 15-25 lat	707 766	706 207	675 933	604 257	553 532

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań OHP z realizacji planu pracy za lata 2012-2016 oraz danych GUS

⁵¹ Po reorganizacji struktur OHP w II półroczu 2014 r. były to również te MCK, które realizowały pośrednictwo pracy w ramach usługi kompleksowej (zgodnie z informacją zawartą w Sprawozdaniu z realizacji planu pracy OHP w 2014 r.)

⁵² W oparciu o analizę wszystkich zadań realizowanych przez MBP i PPP https://ohp.pl/?page_id=281, dostęp 13.03.2017 r.

⁵³ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań OHP za lata 2012-2015.

⁵⁴ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit. oraz *Dlaczego w Polsce nie działa pośrednictwo pracy?*, Lewiatan, 2013.

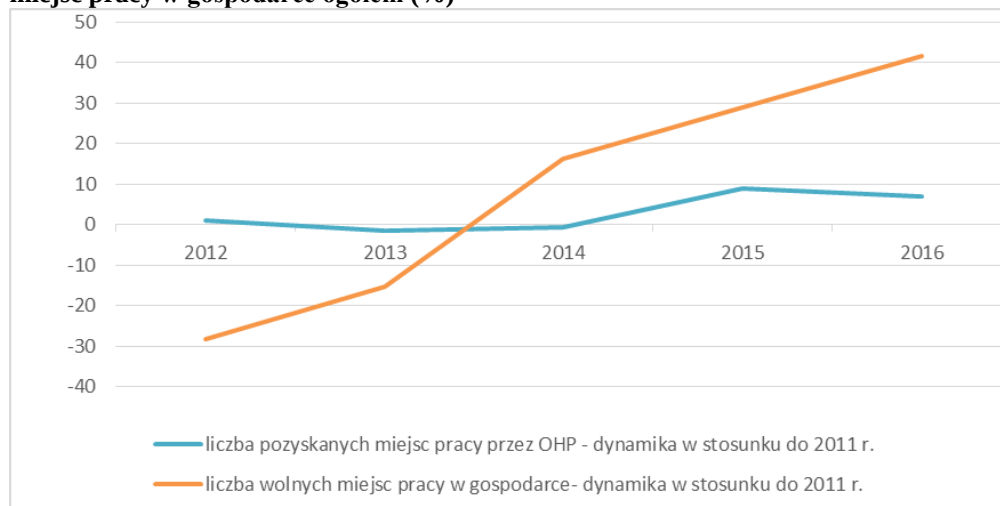
Z usług pośrednictwa pracy w OHP korzysta ok. 4% wszystkich osób w wieku 15-25 lat, ok. 34% z grupy NEET w wieku 15-25 lat⁵⁵.

W ostatnich latach rośnie zarówno liczba miejsc pracy pozyskiwanych przez OHP, jak i liczba osób, które za pośrednictwem OHP podjęły zatrudnienie. Może to mieć związek z poprawiającą się sytuacją na rynku pracy. Stopa bezrobocia osób do 25 roku życia spada jednak znacznie wolniej niż stopa bezrobocia ogółem – w latach 2015-2016 odpowiednio o 1 p.p./1,5 p.p., co potwierdza trudną sytuację tej grupy wiekowej na rynku pracy.

Ok. 32-44% młodych ludzi objętych pośrednictwem pracy w jednostkach OHP nie znajduje zatrudnienia.

Jednocześnie, mimo stałego wzrostu PKB w Polsce (w latach 2012-2016 o ok. 13,6%) oraz znaczącego wzrostu liczby wolnych miejsc pracy w gospodarce ogółem (w latach 2012-2016 zanotowano ponad dwukrotny wzrost)⁵⁶, obserwuje się mniejszą dynamikę wzrostu w zakresie pozyskiwania ofert pracy przez OHP.

Wykres 4. Dynamika pozyskiwania miejsc pracy przez OHP a dynamika wolnych miejsc pracy w gospodarce ogółem (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2011-2016

OHP zwracają uwagę na następujące przyczyny tego zjawiska⁵⁷:

- niechęć pracodawców do zatrudniania młodych ludzi z grupy posiadającej deficyty społeczne, która często wynika z negatywnych doświadczeń pracodawców, że ci młodzi ludzie są trudnymi współpracownikami, nie przestrzegają dyscypliny pracy, nie wykonują swoich zadań rzetelnie;
- wzrastającą w ostatnim okresie konkurencyjność agencji zatrudnienia (nie dotyczy agencji zatrudnienia tymczasowego); pracodawcy chętniej zwracają się do agencji zatrudnienia niż do jednostki OHP, gdyż agencja oferuje obsługę kompleksową, np. obejmuje również

⁵⁵ Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Eurostat. Na potrzeby obliczeń, dla grupy NEET w wieku 25 lat przyjęto % udział NEET w przedziale wiekowym 25-29 lat.

⁵⁶ Obliczenia własne na podstawie danych GUS (Zmianę wielkości PKB określono na podstawie rachunków narodowych - Tablica 16. „PKB i wartość dodana brutto w latach 2012-2016, ceny bieżące.” Wolne miejsca pracy w IV kwartałach w latach 2012-2016 określono na podstawie opracowań GUS „Monitoring rynku pracy”).

⁵⁷ Opracowanie własne na podstawie informacji z OHP.

szkolenie BHP dla wybranych kandydatów, gwarantuje rekrutację na większą liczbę stanowisk w danym zakładzie itp.;

- w kraju występują szczególne regiony, gdzie obserwuje się intensywne ruchy migracyjne młodzieży za granicę w celu zatrudnienia;
- w miastach, gdzie występuje niska stopa bezrobocia, statystycznie częściej młodzi ludzie trafiają bezpośrednio do pracodawców, nie korzystając z pośrednictwa (m.in. Poznań, Wrocław, Kraków);
- w regionach, gdzie jest wysoka stopa bezrobocia (np. województwa: lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie), pracodawcy mają więcej możliwości pozyskania wykwalifikowanych, doświadczonych pracowników, gdyż jest więcej osób poszukujących pracy; pracodawcy są w mniejszym stopniu zainteresowani zatrudnianiem młodzieży będącej na starcie do kariery zawodowej, niejednokrotnie potrzebującej uzupełnienia kwalifikacji;
- młodzież nie zawsze posiada kwalifikacje dostosowane do lokalnego rynku pracy; w tym zakresie kadra OHP podjęła działania w postaci organizowania szkoleń zawodowych na potrzeby konkretnych pracodawców; również doradcy zawodowi wspomagają młodych ludzi w zaplanowaniu ścieżki zawodowej dostosowanej do wymogów rynku pracy, aby łatwiej mogli znaleźć zatrudnienie w bliskiej okolicy; takie środki zaradcze prowadzą do złagodzenia problemu, lecz nie rozwiązują go całkowicie;
- w zakresie pozyskiwania ofert krótkoterminowych nie bez znaczenia są warunki atmosferyczne decydujące o wysokości zbiorów w rolnictwie w danym roku (mniejsza liczba rolników zainteresowanych pomocą przy zbiorach owoców itp.);
- nie bez znaczenia jest napływ do Polski imigrantów, głównie z Ukrainy, którzy poszukują zatrudnienia m.in. w branży usługowej i spotykają się z zainteresowaniem polskich pracodawców.

W analizie nasycenia poszczególnych regionów usługami rynku pracy zestawiono liczbę właściwych jednostek OHP⁵⁸ z liczbą zarejestrowanych bezrobotnych do 25 r.ż. w danym województwie. Porównanie to przedstawia się następująco:

Tabela 20. Liczba jednostek OHP świadczących usługi rynku pracy wobec poszczególnych grup potencjalnych klientów.

Województwo	Liczba jednostek rynku pracy OHP na 1 tys. zarejestr. bezrobotnych do 25 roku życia	Liczba jednostek rynku pracy OHP na 1 tys. NEET w wieku 15-24
dolnośląskie	4,2	0,9
kujawsko-pomorskie	1,5	0,6
lubelskie	1,3	0,5
lubuskie	4,0	0,8
łódzkie	2,5	0,9
małopolskie	1,7	0,5
mazowieckie	1,6	0,7
opolskie	3,3	1,0
podkarpackie	1,2	0,4
podlaskie	2,1	0,8

⁵⁸ Założono, że liczba jednostek OHP jest proporcjonalna do liczby pracujących w nich osób.

Województwo	Liczba jednostek rynku pracy OHP na 1 tys. zarejestr. bezrobotnych do 25 roku życia	Liczba jednostek rynku pracy OHP na 1 tys. NEET w wieku 15-24
pomorskie	2,6	0,7
śląskie	3,2	0,7
świętokrzyskie	1,7	0,6
warmińsko-mazurskie	1,9	0,5
wielkopolskie	3,5	0,9
zachodniopomorskie	3,1	0,7

Źródło: opracowanie własne

Klientami jednostek OHP świadczących usługi rynku pracy są oczywiście nie tylko osoby ze wskazanej powyżej grupy i nie można w oparciu o powyższe zestawienie oceniać, czy zasoby OHP w obszarze rynku pracy alokowane są właściwie, niemniej skala dysproporcji powyższych wskaźników (244 i 185%) pozwala, podobnie jak w przypadku obszaru edukacji i wychowania, postulować o dogłębną analizę tej kwestii przez OHP.

Gromadzone oferty pracy można znaleźć w Internecie:

- 1) w serwisie www.mbp.ohp.pl, zawierającym informacje o krajowych oraz zagranicznych ofertach pracy, a także giełdach i targach pracy;
- 2) w serwisie ECAM, www.ecam.ohp.pl/www.dokariery.pl, który posiada oddzielną wyszukiwarkę ofert pracy;
- 3) w Centralnej Bazie Ofert Pracy – www.praca.gov.pl zarządzanej przez MRPiPS, do której przekazywane są oferty pracy OHP.

Oferty pracy można znaleźć również w prowadzonym przez OHP serwisie publicznych służb zatrudnienia www.zielonalinia.gov.pl. Są to jednak oferty umieszczane bezpośrednio przed pracodawców – nie są weryfikowane przez OHP.

Osoba pierwszy raz korzystająca z powyższych serwisów może nie być w stanie zweryfikować, czy zawierają one te same czy odmienne oferty pracy. Nie może także określić, z którego serwisu ma skorzystać, żeby zapoznać się z możliwie największą liczbą, potencjalnie skierowanych do niego, ofert⁵⁹. Jednoczesne administrowanie (uaktualnianie, obsługa techniczna i serwisowa, promowanie) przez OHP kilkoma serwisami i narzędziami do wyszukiwania ofert pracy może obniżać efektywność nakładów finansowych w tym obszarze. Wprowadzane przez pośredników pracy, doradców EURES oraz asystentów EURES krajowe oraz zagraniczne oferty pracy są przekazywane za pośrednictwem bazy mbp.ohp.pl do Centralnej Bazy Ofert Pracy. Być może istnienie tylko tego, z założenia kompleksowego serwisu, byłoby dobrym rozwiązaniem, w celu oszczędności czasu, środków finansowych oraz ułatwienia młodym ludziom dotarcia do wszystkich ofert pracy.

Z jednej strony OHP prowadzą kilka równolegle funkcjonujących baz ofert pracy, z drugiej strony złożenie oferty do OHP, w przeciwieństwie np. do agencji zatrudnienia, wciąż oparte jest o papierowy formularz.

⁵⁹ Nie wszystkie oferty pracy powieliły się we wszystkich serwisach.

W ramach przeglądu zweryfikowano również kwestię komplementarności działań OHP i urzędów pracy w obszarze pośrednictwa pracy. Kwestie te prezentuje poniższa tabela.

Tabela 21. Działania OHP i urzędów pracy w zakresie pośrednictwa pracy.

Obszar kompetencji	Porównanie OHP z urzędami pracy	
	OHP	UP
Adresaci działalności	Młodzież w wieku 15 – 25 lat, która uczy się, poszukuje pracy (w tym młodzież bezrobotna), lub chce zmienić pracę oraz pracodawcy.	Bezrobotni i poszukujący pracy oraz osoby niezarejestrowane w urzędach pracy tj. nie posiadające statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy (w wieku od 18 r.ż.) oraz pracodawcy
Warunki uzyskania pomocy	Brak konieczności spełnienia specjalnych wymogów.	Większość usług w urzędach pracy kierowana jest do osób zarejestrowanych jako bezrobotne i poszukujące pracy. Część oferty (np. informacje zawodowe, oferty pracy) są dostępne dla wszystkich zainteresowanych.
Rejestracja klientów i otrzymania zatrudnienia	W OHP uczestnicy rejestrowani są w celach statystycznych. OHP nie dysponuje narzędziami umożliwiającymi zobligowanie klienta do potwierdzenia, czy oferta pracy została zrealizowana.	W urzędzie pracy prawie każdy klient zostaje zarejestrowany, co się wiąże z przyznaniem mu statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy, a w następstwie konkretnych uprawnień, np. prawa do zasiłku, stypendium etc. Przepisy zobowiązują osobę zarejestrowaną do zgłoszenia faktu podjęcia zatrudnienia, co w przypadku bezrobotnego skutkuje wyrejestrowaniem.
Inne funkcje		Instytucja koordynująca w ramach systemów zabezpieczenia społecznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji MRPiPS

Usługi w zakresie pośrednictwa pracy dla beneficjentów w wieku 15-18 lat są indywidualną działalnością OHP. Osoby powyżej 25 roku życia szukające pracy mogą zaś skorzystać jedynie z usług urzędów pracy. Natomiast grupa osób w wieku 18-25 lat może korzystać z usług pośrednictwa w obu ww. instytucjach. Dodatkowo, zarówno w OHP jak i w PUP mogą oni skorzystać z oferty szkoleniowej. Ponadto, od 2014 r. PUP i OHP w zakresie pośrednictwa pracy w dużej mierze pracują według jednakowych standardów, tj. norm określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy⁶⁰.

Przytoczone powyżej argumenty skłaniają do przeprowadzenia w przyszłości pogłębionej analizy zasadności i formy świadczenia usług w zakresie pośrednictwa pracy przez OHP dla grupy osób w wieku 18-25 lat.

⁶⁰ Dz. U. poz. 667.

Pośrednictwo w ramach EURES

Sieć EURES jest jedną z form realizacji prawa swobodnego przepływu pracowników w UE/EFTA⁶¹. Usługi EURES (*European Employment Services* – Europejskie Służby Zatrudnienia) w zakresie unijnego pośrednictwa pracy są ogólnodostępne, bezpłatne i skierowane do osób poszukujących pracy, zainteresowanych wyjazdem do innego kraju w celach podjęcia pracy, jak również do pracodawców, którzy chcą prowadzić rekrutację pracowników z zagranicy⁶². Do pełnego zakresu usług EURES należy rekrutacja, kojarzenie pasujących ofert i osób poszukujących pracy oraz pośrednictwo pracy, obejmujące wszystkie etapy pośrednictwa, począwszy od przygotowania przed rekrutacją do pomocy udzielanej po znalezieniu pracy, jak i związane z tym informacje i rady⁶³.

Państwa członkowskie wyznaczają na członków EURES publiczne służby zatrudnienia, których profil działalności odpowiada działaniom sieci EURES⁶⁴.

OHP rozpoczęły świadczenie usług z zakresu międzynarodowego pośrednictwa pracy dla osób w wieku powyżej 18 roku życia w ramach sieci EURES z dniem 1 stycznia 2015 r. (obok publicznych służb zatrudnienia świadczących te usługi od 1 maja 2004 r.). Pośrednictwo pracy w ramach sieci EURES Ochotnicze Hufce Pracy realizują w Wojewódzkich Komendach OHP (16 jednostek) oraz w Centrach Edukacji i Pracy Młodzieży (49 jednostek)⁶⁵. Łącznie zadania EURES w OHP świadczy 66 osób (32 etaty)⁶⁶. W 2016 r. budżet OHP na realizację działań z zakresu sieci EURES, przy uwzględnieniu jedynie zaangażowanych środków krajowych, wyniósł 1 182 790 zł, w tym na wynagrodzenia kadry EURES 945 720 zł⁶⁷.

W 2016 r., dzięki usługom EURES świadczonym przez OHP, znalezienie pracy za granicą zadeklarowały 23 osoby, natomiast w Polsce 6 osób. Może być to liczba zaniżona ze względu na brak obowiązku informowania służb EURES o podjęciu zatrudnienia. Skala innych usług jest oczywiście większa (np. indywidualnych informacji na temat zatrudnienia zagranicą udzielono łącznie ponad 5 tys. osobom), niemniej to końcowy rezultat powinien być kluczowy dla zwiększania zaangażowania się OHP w tę działalność⁶⁸.

2.2.5. Poradnictwo zawodowe

Poradnictwo zawodowe to kolejna z form wsparcia, jakiej udzielają OHP osobom w wieku 15-25 lat. Doradcy zawodowi, uwzględniając zarówno lokalne możliwości zatrudnienia, jak i indywidualne predyspozycje zawodowe i osobowościowe młodego człowieka, pomagają przede wszystkim dokonać wyboru przyszłego zawodu, zaplanować karierę edukacyjną

⁶¹ <https://eures.praca.gov.pl/index.php/o-nas/podstawy-prawne>, dostęp 31.03.2017 r.

⁶² <https://eures.praca.gov.pl/index.php/o-nas/podstawy-prawne>, dostęp 31.03.2017 r.

⁶³ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 odnośnie do kojarzenia ofert zatrudnienia i wniosków o zatrudnienie oraz ich równoważenia oraz ponownego ustanowienia EURES (notyfikowana jako dokument nr C(2012) 8548).

⁶⁴ Zgodnie z art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES) (...).

⁶⁵ <http://www.zachodniopomorska.ohp.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-211>, dostęp 31.03.2017 r.

⁶⁶ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Planu Działań Sieci Eures w Polsce w 2015 r., s. 7-8.

⁶⁷ Sprawozdanie z realizacji Krajowego Planu Działań Sieci Eures w Polsce w 2016 r.

⁶⁸ Plany zwiększenia zatrudnienia w OHP w obszarze EURES zasygnalizowano w Sprawozdaniu OHP za 2015 r.

i zawodową. Do ich zadań należy także zapoznavanie zainteresowanych z lokalnym rynkiem pracy oraz sposobami poszukiwania pracy.

Usługi świadczone przez doradców zawodowych są nieodpłatne. Doradcy udzielają porad głównie w dwóch typach jednostek organizacyjnych OHP: Młodzieżowych Centrach Kariery (MCK) oraz Mobilnych Centrach Informacji Zawodowej (MCIZ). W tych drugich głównie w formie dojazdu do zainteresowanych placówek. Doradcy zawodowi współpracują na co dzień z instytucjami środowiska lokalnego działającymi na rzecz młodzieży m.in. z ośrodkami pomocy społecznej, urzędami pracy, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, organizacjami pozarządowymi, szkołami gimnazjalnymi i ponadgimnazjalnymi, domami dziecka, aresztami śledczymi, zakładami karnymi, zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich⁶⁹.

Doradcy zawodowi OHP docierają do mniejszych miejscowości, aresztów śledczych zakładów karnych, zakładów poprawczych, szpitali, burs i internatów.

50% osób korzystających ze wsparcia MCK to młodzież ucząca się. Może to wskazywać na pewne ograniczenia w dostępności tych działań w szkołach. W ustawie o systemie oświaty⁷⁰ występuje ogólny zapis, że system oświaty zapewnia w szczególności przygotowanie uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia. Jego uszczegółowienie w rozporządzeniu⁷¹ w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, nie wpłynęło jednak znacząco na zwiększenie powszechności tych działań. W latach 2014-2016 44% szkół publicznych różnych typów nie zatrudniało na odrębnym etacie pedagoga ani psychologa⁷². Wynika to z trudności, z jakimi mogą borykać się placówki oświatowe, m.in.: brak wykwalifikowanych doradców zawodowych, ograniczenia finansowe. W niewielkiej liczbie placówek oświatowych działają Szkolne Ośrodki Kariery, wspomagane przez OHP, które jednak nie są w stanie wypełnić luki w tym zakresie. Poradnictwo zawodowe nie jest wprawdzie w szkołach zjawiskiem incydentalnym, jednak według dostępnych badań stopień nasycenia tego rodzaju działaniami placówek oświatowych jest niewystarczający⁷³.

Poradnictwo zawodowe dla młodzieży pozostaje w kompetencjach dwóch ministrów (w przypadku szkół – ministra właściwego do spraw edukacji, w przypadku OHP – ministra właściwego do spraw pracy).

W ramach poradnictwa zawodowego uzyskiwane są informacje o oczekiwaniach młodych ludzi. Wynikiem tego procesu jest zidentyfikowanie ich predyspozycji zawodowych, ograniczeń, możliwości oraz rekomendacja co do ścieżki kariery. Ma to na celu przeciwdziałanie bierności młodzieży oraz jej nierealistycznym oczekiwaniom wobec rynku pracy.

⁶⁹ https://ohp.pl/?page_id=298, data pobrania: 13.03.2017 r.

⁷⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

⁷¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. poz. 532).

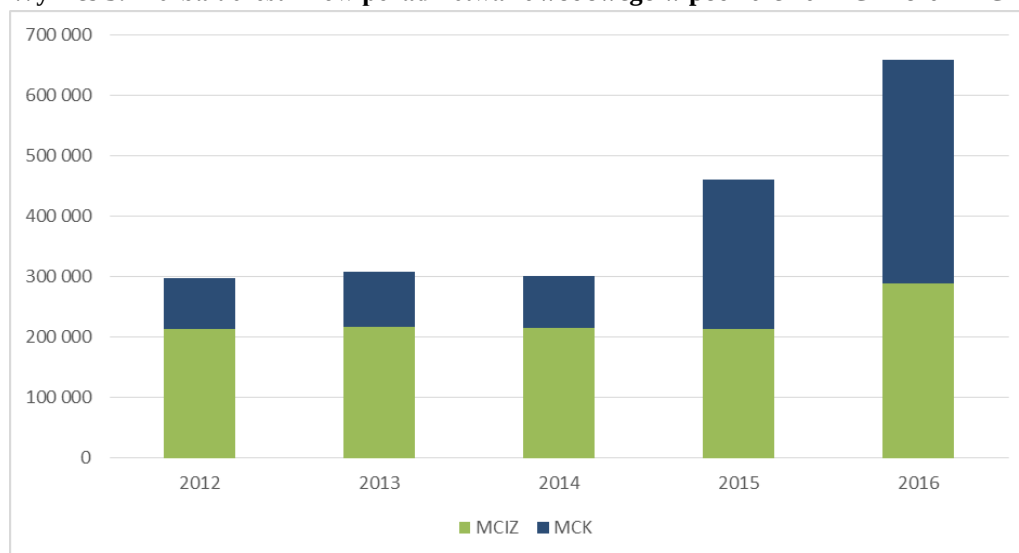
⁷² „Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży. Informacja o wynikach kontroli”, Najwyższa Izba kontroli, czerwiec 2017 r., str. 5.

⁷³ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit., str. 51-52.

OHP winny również rozważyć wprowadzenie narzędzia ewaluacji usług w zakresie poradnictwa zawodowego. Być może np. ankieta przeprowadzana wśród uczestników pozwoliłaby na ocenę i ewentualne usprawnienie świadczonych usług oraz ich dostosowanie do oczekiwań młodych ludzi.

Kształtowanie się liczby uczestników poszczególnych usług poradnictwa przedstawia poniższy wykres.

Wykres 5. Liczba uczestników poradnictwa zawodowego w podziale na MCIZ oraz MCK



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRPiPS oraz sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2012-2016

Liczba młodych ludzi objętych usługami poradnictwa zawodowego w latach 2011-2014 pozostawała na zbliżonym poziomie (290 289 – 307 778 osób). W 2015 r. liczba osób wzrosła o 35% z uwagi na wzrost liczby jednostek zajmujących się poradnictwem zawodowym. Ok. 80% osób korzystających z usług MCIZ to właśnie uczestnicy sesji wyjazdowych⁷⁴.

Powyższa sytuacja była związana ze zmianą struktury OHP w połowie 2014 r., w ramach której tworzono jednostki świadczące więcej niż 1 typ usługi rynku pracy w jednej lokalizacji. Powstały Młodzieżowe Centra Kariery – wszystkie jednostki oferujące więcej niż 1 typ usługi zostały nazwane MCK. Jednocześnie w MCK przekształcono funkcjonujące wcześniej Kluby Pracy.

Jak wynika z badań⁷⁵, w ubiegłych latach pracodawcy zwracali uwagę na niski poziom kompetencji uczestników w zakresie przedsiębiorczości⁷⁶. W obszarze działania MCK można zauważyć wyjście naprzeciw tym oczekiwaniom – w 2015 r. liczba uczestników modułu przedsiębiorczość wzrosła o ponad 100% w stosunku do 2009 r. i wyniosła 68 936. Największy wzrost odnotowano na przełomie lat 2014 i 2015, co spowodowane było

⁷⁴ Obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z realizacji planu pracy OHP za lata 2011-2016.

⁷⁵ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit.,

⁷⁶ Jak wynika ze sprawozdań z działalności OHP, pracodawcy zwracali również uwagę na niski poziom kompetencji uczestników w zakresie postaw związanych z zatrudnieniem, stosunku do wykonywanej pracy itp.

znacznym zwiększeniem liczby oddziałów MCK. W 2015 r. było to ok. 32% wszystkich beneficjentów poradnictwa zawodowego. Skala zainteresowania wskazuje na to, że MCK mogą stanowić istotne ogniwo w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych wśród młodych ludzi. Oznacza to też duży wpływ na realizowanie celów priorytetowych Strategii Lizbońskiej, a także, niezmiennych się pod tym względem, wytycznych, zastępującej ją, Strategii Europa 2020 – zwiększanie potencjału przedsiębiorczości i zatrudnienia⁷⁷.

Organizacja poradnictwa zawodowego w OHP (w tym świadczenie usług w formie mobilnej) ma duże znaczenie dla ich dostępności na terenie całej Polski, a jednocześnie stanowi uzupełnienie słabej oferty doradztwa zawodowego dostępnego w szkołach. Niemniej poradnictwo zawodowe w OHP nie powinno i nie jest w stanie zastępować pomocy w zakresie poradnictwa zawodowego, które zgodnie z przepisami o systemie oświaty - powinno być oferowane przez ten system. Na uwagę zasługuje rozwój oferty w zakresie przedsiębiorczości, co bezpośrednio odpowiada potrzebom sygnalizowanym przez pracodawców.

2.2.6. Szkolenia zawodowe

Po zmianach dokonanych w 2010 r.⁷⁸ oraz późniejszych, w OHP funkcjonują 3 typy jednostek świadczących usługi szkoleniowe. Są to Ośrodki Szkolenia Zawodowego, Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży oraz Ośrodki Szkolenia Zawodowego funkcjonujące w ramach utrzymania rezultatów projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy” (OSZ_{EFS}). Wspólnym celem ww. jednostek jest działalność szkoleniowa na rynkach lokalnych⁷⁹. Dodatkowo, OSZ_{EFS} powstały na podstawie porozumień o współpracy z samorządami terytorialnymi. Ich oferta szkoleniowa przygotowywana jest w oparciu o potrzeby lokalnych pracodawców, którzy udzielali gwarancji zatrudnienia konkretnym beneficjentom po odbyciu danego szkolenia⁸⁰.

4 z 5 OSZ to włączone 1 stycznia 2011 r. w struktury OHP dawne Centralne Ośrodki Szkolenia Maszynistów⁸¹ (przekazane zostały zadania, mienie ruchome oraz nieruchomości). Wybór OHP na jednostkę szkolącą podyktowany był m.in. posiadanym dużym doświadczeniem w realizacji kształcenia praktycznego i szkoleń dla młodzieży. Z uwagi na przejście majątku, OHP nie miały wpływu na rozmieszczenie OSZ na terenie kraju⁸².

Tabela 22. Dochody i wydatki Ośrodków Szkolenia Zawodowego (w mln zł).

Rok	2013	2014	2015	2016
Dochody OSZ	9	9	9	6
Wydatki OSZ	10	10	11	8

Źródło: dane OHP

⁷⁷ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit., str. 54.

⁷⁸ Zmiany w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców pracy, wprowadzone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2010 r. z późn. zm., dają możliwość rozszerzenia zakresu działalności OHP (ograniczonego na skutek likwidacji gospodarstw pomocniczych) o nowe jednostki szkoleniowe.

⁷⁹ Sprawozdanie z realizacji planu pracy OHP za 2012 r.

⁸⁰ Sprawozdanie z realizacji planu pracy OHP za 2015 r.

⁸¹ Na podstawie porozumienia zawartego 23 września 2010 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki, Komendą Główną OHP oraz Ministrem Pracy i Polityki Społecznej.

⁸² Na podstawie informacji MRPiS.

Zdecydowana większość uczestników szkoleń realizowanych przez te OSZ nie była uczestnikami OHP, a pochodziła z rynku zewnętrznego. Przykładowo, w 2014 r. na 24 617 uczestników uzyskujących zaświadczenie o ukończeniu kursu, bądź szkolenia, jedynie 4 580 było uczestnikami z OHP. Dodatkowo na przestrzeni lat 2011-2016 liczba podmiotów rynkowych oferujących tego typu szkolenia wzrosła z 50 do 350⁸³. OSZ starają się realizować kursy przy zmniejszonej liczbie uczestników, by mimo dużej konkurencji, nie „wypaść” z rynku usług szkoleniowych. Jak wskazuje powyższa tabela, gdyby traktować OSZ jako podmioty rynkowe, wyniki finansowe przez nie osiągnęte nie uzasadniałyby ich funkcjonowania w dotychczasowej formule⁸⁴.

2.2.7. Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników

Polskie prawo umożliwia zatrudnienie osoby niepełnoletniej gdy ukończyła ona 16 rok życia. Aż do momentu ukończenia 18 roku życia osoba taka nazywana jest młodocianym pracownikiem. Jednym z warunków zatrudnienia młodocianych jest ukończenie przez nich co najmniej szkoły gimnazjalnej⁸⁵. Przepisy rozporządzenia w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych (...) ⁸⁶ przewidują możliwość, po spełnieniu określonych warunków, zawarcia umowy o pracę z:

- młodocianym, który nie ukończył gimnazjum lub młodocianym, który nie ukończył gimnazjum i nie ma 16 lat – w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy,
- młodocianym, który nie ukończył gimnazjum, spełniając obowiązek szkolny poza szkołą lub młodocianym, który ukończył gimnazjum, ale nie ma 16 lat – w formie nauki zawodu.

Przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może odbywać się przez⁸⁷:

- naukę zawodu – która ma na celu przygotowanie młodocianego do pracy w charakterze wykwalifikowanego pracownika lub czeladnika i obejmuje praktyczną naukę zawodu u pracodawcy oraz doksztalcanie teoretyczne⁸⁸,
- przyuczenie do wykonywania określonej pracy⁸⁹ – która ma na celu przygotowanie młodocianego do pracy w charakterze przyuczonego pracownika i może dotyczyć wybranych prac związanych z nauką zawodu⁹⁰.

⁸³ Na podstawie informacji OHP.

⁸⁴ Zasoby OSZ wykorzystywane są jednak przy usuwaniu klęsk żywiołowych, co nie pozwala na ich ocenę w kategoriach działalności komercyjnej.

⁸⁵ Na podstawie art. 191 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666).

⁸⁶ 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. z 2002 r. poz. 1808).

⁸⁷ Patrz także pkt 2.1. 1 Ocena skuteczności celów w zakresie kształcenia i wychowania.

⁸⁸ Praktyczna nauka zawodu najczęściej realizowana jest u pracodawców, którzy zatrudniają młodocianych pracowników na umowę o pracę, natomiast teoretyczna podczas zajęć w zasadniczej szkole zawodowej. Od 1 września 2012 r. nauka zawodu w zasadniczych szkołach zawodowych trwa 3 lata i jest zakończona egzaminem na kwalifikacje zawodowe (Źródło: dokariery.pl, dostęp 27.07.2017 r.).

⁸⁹ Przyuczenie do wykonywania określonej pracy kończy się egzaminem sprawdzającym. Przyuczenie młodocianego do wykonywania określonej pracy może trwać od 3 do 6 miesięcy, a w przypadku młodocianych pracowników będących uczestnikami OHP do 22 miesięcy. – Źródło: www.dokariery.pl.

⁹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. z 2014 r. poz. 232) – § 1.

Pracodawca, który zatrudnia pracowników młodocianych w celu przygotowania zawodowego lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy, może uzyskać refundację wypłaconych im wynagrodzeń oraz opłaconych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne. Wysokość wynagrodzenia w tym przypadku wynosi nie mniej niż 4-6% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w zależności od roku nauki⁹¹. Dla przykładu, w I kwartale 2017 r. było to od 168 zł w pierwszym roku nauki do 253 zł w trzecim roku nauki⁹². W przypadku przyuczenia do wykonywania określonej pracy jest to nie mniej niż 4% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej⁹³.

O refundację taką może ubiegać się pracodawca, który:

- zamierza zatrudnić pracowników młodocianych w zawodach określonych w wykazie zawodów ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁹⁴,
- ma odpowiednie warunki do prowadzenia przygotowania zawodowego w zakresie wymagań zawodowych i pedagogicznych⁹⁵.

Od 1 września 2004 r. OHP stały się jedyną instytucją rynku pracy, która przyjmuje wnioski o zawarcie umów oraz zawiera umowy o refundację z środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń.

Procedury ubiegania się o refundację reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom i składek na ubezpieczenie społeczne⁹⁶. Schemat tej procedury przedstawia poniższy rysunek.

⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania – § 19. Młodocianemu w okresie nauki zawodu przysługuje wynagrodzenie obliczane w stosunku procentowym do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim kwartale, obowiązującego od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

⁹² Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

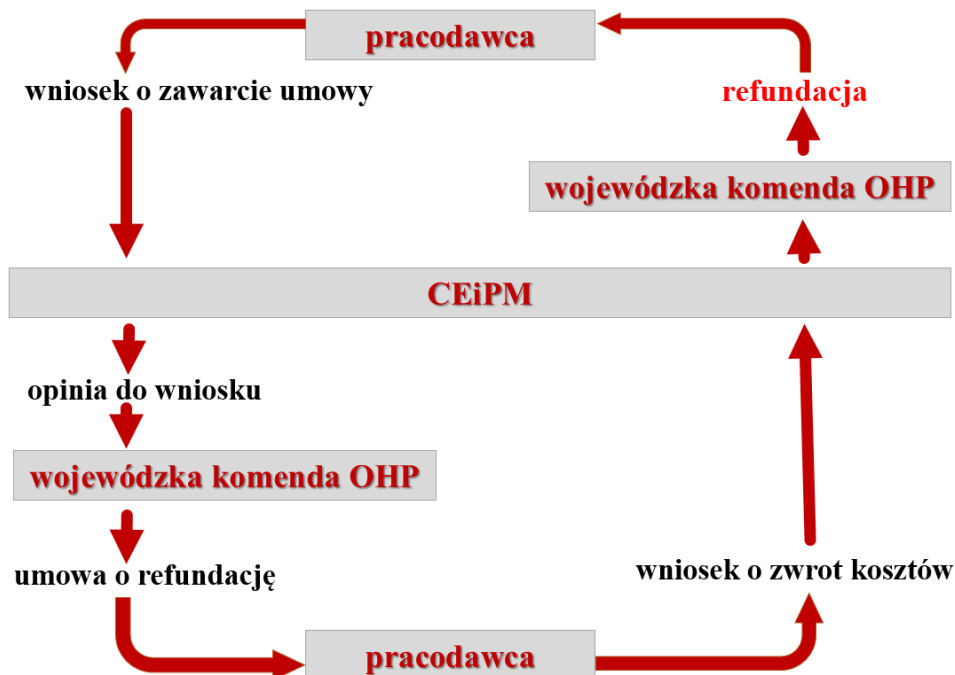
⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania – § 20.

⁹⁴ Art. 8 ust. 1 pkt 15 ustawy dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania.

⁹⁶ Dz. U. poz. 865.

Rysunek 6. Procedura refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom



Źródło: opracowanie własne na podstawie ww. rozporządzenia w sprawie refundowania wynagrodzeń

Wniosek o zawarcie umowy dotyczącej refundowania pracodawcy kosztów wynagrodzeń i opłacanych od nich składek z tytułu zatrudniania pracowników młodocianych składany jest w CEiPM właściwym ze względu na miejsce odbywania przez młodocianego przygotowania zawodowego.

Pracodawca otrzymujący refundację musi zobowiązać się do zatrudnienia tych pracowników młodocianych na podstawie umowy o pracę przez 6 miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego.

Pracodawca, który zatrudnia wyłącznie młodocianych, może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy dotyczącym maksymalnie 3 młodocianych. Pracodawca, który zatrudnia również pracowników niebędących młodocianymi, może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy dotyczącym młodocianych w liczbie nieprzekraczającej trzykrotnej liczby zatrudnionych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy na czas nieokreślony niebędących młodocianymi.

Tabela 23. Dane dotyczące refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba młodocianych pracowników objętych refundacją	155 837	140 085	127 906	117 102	117 235	122 519
Liczba pracodawców	40 000	40 000	40 000	35 000	35 000	35 000
Refundacja (mln zł)	262,8	238,2	225,30	213,5	230,6	248,0
Liczba uczestników OHP zatrudnionych jako młodociani	32 497	33 943	33 943	34 203	34 564	34 272

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2011-2016

Jak wynika z danych zawartych w tabeli, od 2014 r. nastąpił znaczny spadek liczby pracodawców, którzy zatrudniali młodocianych pracowników (o prawie 13%). W tym samym okresie spadła również liczba młodocianych pracowników, których wynagrodzenia objęte są refundacją. Potencjalne przyczyny niskiego zainteresowania ze strony pracodawców taką formą wsparcia mogą również wynikać z:

- niskiej kwoty refundacji,
- zbyt długiego okresu obowiązku utrzymania zatrudnienia,
- funkcjonującego w społeczeństwie przeświadczenia, że wychowankowie OHP to osoby zaniedbane wychowawczo,
- braku wiedzy o instrumencie u potencjalnych pracodawców⁹⁷,
- braku zawodu na liście kwalifikującej do refundacji (patrz poniżej),
- kwalifikowania refundacji jako pomocy de minimis⁹⁸ (patrz poniżej),
- wyboru innej formy przyuczania młodzieży (patrz poniżej)⁹⁹.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 15 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy coroczne określanie i ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wykazu zawodów, w których może być dokonana refundacja. Wykaz opracowywany jest na podstawie rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania¹⁰⁰ oraz rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego¹⁰¹. Wykaz może również uwzględniać wyniki Barometru Zawodów – badania zawodów deficytowych, nadwyżkowych i zrównoważonych.

W wykazie zawodów, w odniesieniu do których może być dokonana refundacja, znajdują się niektóre zawody nadwyżkowe (np. sprzedawca, fryzjer). Stwierdzono to na przykładzie wykazów publikowanych dla województw: łódzkiego, wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Dodatkowo, na przestrzeni lat 2014-2016 listy zawodów nie ulegały w tych województwach znacznej zmianie, co może ograniczać zainteresowanie nowych pracodawców.

Pracodawcy zatrudniający młodocianych mogą korzystać również z innego instrumentu wsparcia – dofinansowania kosztów kształcenia, także po spełnieniu szeregu wymogów: pracodawca posiada kwalifikacje wymagane do prowadzenia przygotowania zawodowego młodocianych, młodociany ukończył naukę zawodu lub przyuczenie do wykonywania pracy i zdał egzamin¹⁰². Dofinansowanie to wynosi 8 081 zł przy kształceniu wynoszącym 36 miesięcy – w przypadku nauki zawodu, lub 254 zł za każdy pełny miesiąc kształcenia –

⁹⁷ Sprawozdanie z realizacji plany pracy w 2015 r., OHP.

⁹⁸ W przypadku pracodawców innych niż OHP.

⁹⁹ *Potrzeby i oczekiwania pracodawców...*, op. cit.

¹⁰⁰ 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, z późn. zm.).

¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkół zawodowych szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2094).

¹⁰² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

w przypadku przyuczenia do wykonywania określonej pracy¹⁰³. Z jednej strony wypłata świadczeń dopiero po zdaniu egzaminu obciążona jest ryzykiem. Z drugiej do korzystania z tego mechanizmu zachęcać może lokalizacja podmiotu, który zajmuje się jego obsługą (wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania pracownika). Niezależnie od indywidualnej oceny obu mechanizmów przez pracodawcę, może on wybrać jeden z nich (lub nie wybrać żadnego) także z uwagi na możliwe przekroczenie limitu *pomocy de minimis*, w szczególności, gdy korzysta on również z innych instrumentów wsparcia.

U pracodawców może odbywać się również, organizowana przez szkołę, tzw. praktyczna nauka zawodu. Stosowną umowę pracodawca zawiera z dyrektorem szkoły. W przeciwieństwie do pracowników młodocianych, uczniowie nie dostają żadnego wynagrodzenia. Szkoła kierująca uczniów zapewnia im ubezpieczenie NNW, pokrywa koszty dojazdu komunikacją publiczną do miejscowości odbywania nauki zawodu¹⁰⁴ lub nieodpłatne zakwaterowanie¹⁰⁵ i opiekę oraz ryczałt¹⁰⁶ na wyżywienie¹⁰⁷. Organy prowadzące szkoły, które organizują praktyczną naukę zawodu poza szkołą, zapewniają środki finansowe umożliwiające uczniom odbycie praktycznej nauki zawodu. Środki finansowe są przeznaczone na refundowanie pracodawcom: wynagrodzenia instruktorów praktycznej nauki zawodu – do wysokości minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela kontraktowego¹⁰⁸, dodatku szkoleniowego dla instruktorów praktycznej nauki zawodu – w wysokości nie niższej niż 10% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, kosztów odzieży i obuwia roboczego oraz środków ochrony indywidualnej, niezbędnych na danym stanowisku szkoleniowym – do wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia¹⁰⁹.

W przypadku młodocianych pracowników, pracodawca może pokryć koszty dojazdu lub pobytu w ośrodku w miejscowości innej niż miejsce zamieszkania¹¹⁰. Pracodawca zatrudniający młodocianych może wystąpić również z wnioskiem o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli spełnia łącznie szereg wskazanych wcześniej warunków oraz złoży deklarację zatrudnienia młodocianego przez co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego¹¹¹. Dla porównania, w 2015 r. na instrument - dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników przeznaczono 252 mln zł z Funduszu Pracy. Powyższa kwota utrzymuje się na poziomie zbliżonym do kwoty przeznaczonej na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników.

¹⁰³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

¹⁰⁴ Jeśli znajduje się poza miejscem zamieszkania i poza siedzibą szkoły.

¹⁰⁵ Jeśli dojazd nie jest możliwy.

¹⁰⁶ W wysokości nie niższej niż 40% diety przysługującej pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz. U. poz. 1626).

¹⁰⁸ Nauczyciela posiadającego dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego – stawki określonej w przepisach w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu

¹¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. z 2014 r. poz. 232).

¹¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

Większą odpowiedzialność za naukę zawodu (lub przygotowanie do określonej pracy) pracodawca ponosi zatem w przypadku młodocianego pracownika. Jeśli chce otrzymać refundację wynagrodzenia musi spełnić szereg wymogów i jednocześnie złożyć deklarację zatrudnienia młodocianego. Ponadto, w przypadku dofinansowania kosztów nauki, wypłata dofinansowania zależy od spełnienia określonych wyżej wymogów przez pracodawcę, ale również, częściowo, od młodocianego, który musi zdać egzamin.

Sytuacja pracodawców, u których odbywa się praktyczna nauka zawodu uczniów, wydaje się mniej skomplikowana. To po stronie szkoły leży jej organizacja, ale również zapewnienie środków finansowych umożliwiających uczniom tę naukę. Pracodawca w tym przypadku nie ponosi też tak dużej odpowiedzialności za wyniki w nauce ucznia, nie jest również zobligowany do jego późniejszego zatrudnienia.

Środki przeznaczane na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników stanowią ok. połowy wszystkich środków, jakimi zarządzają OHP. Refundacja jest jednocześnie instrumentem silnie komplementarnym wobec edukacyjno-wychowawczych działań OHP (70-95% uczestników pracowników objętych refundacją stanowią uczestnicy kształcący się za pośrednictwem OHP). Uzyskanie doświadczenia zawodowego przez młodzież wpisuje się w jeden z celów OHP, jakim jest jej przygotowanie do skutecznego poruszania się po rynku pracy. Od 2011 r. liczba pracowników objętych tych wsparciem systematycznie spada. Może to częściowo wynikać z trendów demograficznych, niemniej otrzymanie przez pracodawców tego świadczenia obwarowane jest relatywnie (w stosunku do instrumentów komplementarnych) niekorzystnymi warunkami. Podobnie jak w przypadku kształcenia zawodowego mechanizm ten może być stosowany w przypadku zawodów nadwyżkowych, co poddaje pod wątpliwość jego faktyczną skuteczność. Ocena tej kwestii możliwa jest jedynie w oparciu o analizę losów beneficjentów (uczestników) tego instrumentu, jak również analizę pracodawców (korzystających oraz potencjalnie zainteresowanych instrumentem), która nie była dotychczas dokonywana.

2.2.8. Ocena efektywności działań OHP w obszarze zatrudnienia

Wszystkie usługi rynku pracy świadczone są przez OHP w oparciu o wewnętrzne standardy. Zestawienie nakładów i efektów jest możliwe jedynie zbiorczo (bez rozbicia na poszczególne instrumenty wsparcia) i nie zawsze pozwala dokonać jednoznacznej oceny poszczególnych instrumentów.

Tabela 24. Skala działalności OHP w obszarze pośrednictwa pracy oraz poradnictwa zawodowego

Rok	2012	2013	2014	2015	2016
pośrednictwo (MBP/PPP, MCK, OSZ)					
liczba etatów	248	247	261	252	251
liczba uczestników	218 356	217 164	217 050	204 358	193 241
liczba uczestników na etat	880	878	832	811	770
poradnictwo zawodowe (MCIZ)					
liczba etatów	98	98	132	132	132
liczba uczestników	212 572	217 760	215 574	312 887	289 444
liczba uczestników na etat	2 169	2 222	1 633	2 370	2 193

Rok	2012	2013	2014	2015	2016
poradnictwo zawodowe (MCK)					
liczba etatów	157	157	212	214	214
liczba uczestników	230 788	245 701	464 850	385 609	370 589
liczba uczestników na etat	1 470	1 565	2 193	1 802	1 732

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OHP

W obszarze pośrednictwa pracy widoczny jest systematyczny spadek liczby osób korzystających z tej formy poszukiwania zatrudnienia. Relatywnie mniejszy spadek zatrudnienia w OHP w tym obszarze powoduje, że na jeden etat przypada coraz mniej osób korzystających z usług rynku pracy. Efektywność działań w obszarze pośrednictwa pracy może również, choć w znacznie mniejszym stopniu, obniżać wskazane już zaangażowanie OHP w prowadzenie oddzielnych baz ofert pracy. Odrębną kwestią jest również wskazane w raporcie możliwe powielanie się części usług w zakresie pośrednictwa pracy dla osób w wieku 18-24 lata, które świadczone są także przez urzędy pracy.

W obszarze poradnictwa zawodowego relacja etatów do klientów w MCIZ utrzymuje się na stałym poziomie. W przypadku MCK trudno o wskazanie jednoznacznego trendu. Na uwagę zasługuje różnica pomiędzy tą relacją w MCIZ oraz MCK, która może być spowodowana charakterem świadczonych usług (głównie poradnictwo grupowe w przypadku MCIZ vs. poradnictwo indywidualne w przypadku MCK). Z uwagi na spadek, w latach 2015 i 2016, liczby uczestników korzystających z pośrednictwa pracy oraz poradnictwa zawodowego, przy praktycznie niezmienionej liczbie etatów, zmniejszyła się również liczba obsługiwanych osób przypadających na pracownika. Zdecydowanie najwięcej uczestników obsługują pracownicy świadczący usługi z zakresu poradnictwa zawodowego. Nie jest jednak możliwe porównanie czasu, który na to poświęcają, z czasem, który na obsługę uczestników przeznaczają pracownicy zajmujący się pośrednictwem zawodowym, czy szkoleniami.

2.3. Beneficjenci

Beneficjentami usług oferowanych przez jednostki OHP, obok:

- uczniów, absolwentów przygotowujących się do wejścia na rynek pracy,
- bezrobotnych lub poszukujących pracy,
- zagrożonych wykluczeniem społecznym, zaniedbanych wychowawczo o zmniejszonych szansach życiowych, pochodzących ze środowisk niedostosowanych społecznie,

są również pracodawcy. Mogą oni uzyskać pomoc od pośredników pracy we właściwym przygotowaniu ofert pracy, w jej upowszechnieniu i doborze kandydatów odpowiadających ich oczekiwaniom. Najbardziej wymierne korzyści otrzymują oczywiście pracodawcy korzystający z refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników.

Usługi EURES kierowane są również do pracodawców, którzy chcą prowadzić rekrutację pracowników z zagranicy. W przypadku gdy pracodawca polski zgłosi taką potrzebę, OHP może pomagać pracodawcy w prowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami z zagranicy, wspierać ich w udziale w targach pracy za granicą lub reprezentować na takich

targach¹¹². Dodatkowo, za pośrednictwem portalu EURES, użytkownicy mają dostęp do bazy CV osób zainteresowanych pracą za granicą.

Beneficjentami usług świadczonych przez OHP są również szkoły, rodzice, prawni opiekunowie, domy poprawcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i instytucje pomocy społecznej które za pośrednictwem OHP szukają pomocy dla młodzieży zagrożonej marginalizacją.

2.4. Rozwiązania międzynarodowe

Odpowiedzią UE na problemy wysokiego bezrobocia oraz znacznego udziału grupy NEET w populacji osób młodych były ustanowione w 2013 r. Gwarancja dla Młodzieży (polityczne zobowiązanie państw UE, aby każdej młodej osobie zaproponować dobrej jakości ofertę pracy, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub od zakończenia kształcenia formalnego) oraz inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

W październiku 2016 r. Komisja Europejska wydała komunikat podsumowujący trzy lata realizacji gwarancji i inicjatywy wraz ze szczegółowym raportem służb KE¹¹³. W komunikacie KE za czynniki sprzyjające powodzeniu gwarancji uznano:

- mocne wsparcie instytucjonalne i koordynację wewnętrzną;
- strategie docierania do odbiorców, dzięki którym program gwarancji dla młodzieży przyciąga większą liczbę młodych osób;
- jeden punkt kontaktowy, ułatwiający dostęp do zindywidualizowanych usług, dostosowanych do potrzeb konkretnej osoby;
- znoszenie barier między systemem edukacji a rynkiem pracy przy pomocy podejścia partnerskiego;
- nowoczesne systemy szkoleń zawodowych i praktyk rozwijających umiejętności potrzebne na rynku pracy;
- silne zaangażowanie pracodawców.

W raporcie służb KE OHP zostały określone jako skuteczna sieć jednostek wspierających osoby w wieku 15-24 lat, w tym NEET. Podkreślony został szeroki zasięg działania OHP na poziomie lokalnym oraz współpraca ze szkołami, kuratorami, parafiami, samorządem lokalnym oraz ośrodkami pomocy społecznej w celu skutecznego dotarcia do młodych osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy. OHP zostały zaliczone do działań flagowych.

Istniejące w państwach unijnych instytucje, które można próbować porównywać z OHP, działają raczej na mniejszą skalę pod względem oferty, liczby uczestników oraz zasięgu

¹¹² Oferta pracy przekazywana jest do realizacji przez wojewódzką komendę OHP, która przyjmuje ofertę, tłumaczy na język obcy i upowszechnia w wybranym państwie, a także przyjmuje podania o pracę i życiorysy, weryfikuje je i przekazuje pracodawcy, w przypadku gdy oferta pracy nie zawiera danych identyfikujących pracodawcę.

¹¹³ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później*, COM(2016) 646 final oraz *Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on* SWD(2016) 323 final.

terytorialnego, nie kierują swojej oferty jedynie do osób młodych, w niektórych przypadkach zostały utworzone dopiero w kontekście wdrażania Gwarancji dla Młodzieży.

Centra doradztwa zawodowego przez całe życie (*Centres for Lifelong Career Guidance - CISOKs*) zostały utworzone w Chorwacji w 2013 r., oferują doradztwo zawodowe w postaci serwisów internetowych, poradnictwa indywidualnego i grupowego oraz warsztatów dla wszystkich obywateli, choć koncentrują się na osobach młodych. W 2016 r. istniało 11 jednostek, a do 2020 r. planowane jest zwiększenie ich liczby do 22, w niewielkiej, nawet biorąc pod uwagę znacznie mniejszą liczbę ludności, Chorwacji (nieco ponad 4 mln).

Punkty kompleksowego doradztwa dla młodzieży (*one-stop guidance for youth*), uruchomione w Finlandii w 2015 r., działały w 2016 r. w 35 jednostkach samorządu terytorialnego, oferując, obok szeroko rozumianego poradnictwa zawodowego, wsparcie w zakresie edukacji oraz zatrudnienia. Aby ułatwić dostęp młodym osobom, punkty umiejscowiono m.in. w centrach handlowych. Nie stanowiły jednak oddzielnej organizacji, lecz były formą współpracy różnych służb publicznych i organizacji pozarządowych.

W Niemczech Agencje Zatrudnienia Młodzieży (*Jugendberufsagentur*) powstały w 2007 r. w celu wsparcia zawodowej i społecznej integracji osób do 25 roku życia poprzez ścisłą współpracę publicznych służb zatrudnienia, szkół oraz ośrodków pomocy społecznej. W 2015 r. istniało 218 agencji, jednak w praktyce ich grupy docelowe, zakres działania oraz formy organizacyjne były mocno zróżnicowane regionalnie, co wynika z federalnego ustroju państwa.

Zintegrowane zespoły wsparcia młodzieży (*multi-skilled teams – UngKOMP*), które do 2018 r. zostaną powołane w 20 szwedzkich jednostkach samorządowych, będą składały się z pracowników publicznych służb zatrudnienia, przedstawicieli samorządów, doradcy zawodowego, psychologa, doradcy edukacyjnego i pracownika społecznego. Ich grupa docelowa to pięć tysięcy długotrwale bezrobotnych lub zagrożonych długotrwałym bezrobociem młodych ludzi. Kluczowe aspekty tego rozwiązania to podejście holistyczne oraz koncentracja na osobach młodych o wielorakich potrzebach.

W Austrii od 2012 r. istnieje program trenerów młodzieży (*youth coaches*), którzy ściśle współpracując ze szkołami, publicznymi systemami zatrudnienia, pracownikami społecznymi, samorządami i pracodawcami działają na rzecz ograniczenia wczesnego kończenia nauki, ułatwienia przejścia z edukacji do zatrudnienia oraz zapewniają dostosowane do potrzeb beneficjentów doradztwo edukacyjne i zawodowe. Trzy grupy docelowe to osoby zagrożone przerwaniem nauki, osoby w wieku do 19 lat, które już zakończyły naukę oraz osoby w wieku do 24 lat za specjalnymi potrzebami edukacyjnymi lub niepełnosprawne. W 2015 r. z usług 443 trenerów skorzystało prawie 40 tysięcy beneficjentów.

Analiza rozwiązań stosowanych wobec NEET w innych krajach europejskich wskazuje, że wiele rozwiązań, w przeciwieństwie do OHP, uruchomiono w ostatnich latach, głównie w związku z uruchomieniem tzw. Pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży.

3. Wnioski i rekomendacje

Polska, pod względem zarówno problemu NEET, jak i samych osób przedwcześnie kończących naukę, znajduje się w lepszej sytuacji niż wiele innych krajów Unii Europejskiej. Wskaźnik ESL (*early school leaving* – osoby przedwcześnie kończące naukę), w 2016 r. wynosi w Polsce 5,2%, co jest wartością o połowę niższą niż średnia UE. Wpływ na to może mieć wiele czynników, m.in. obowiązek nauki do 18 roku życia, niemniej sama Komisja Europejska podkreśla, że instytucją flagową na tle UE i skuteczną w swoich działaniach są polskie Ochotnicze Hufce Pracy.

OHP zatrudniają ok. 3,7 tys. osób oraz dysponują środkami publicznymi na poziomie ok. 500 mln zł rocznie. Środki te pochodzą z budżetu państwa, Funduszu Pracy i funduszy wspólnotowych. Działalność OHP dzieli się na dwa zasadnicze filary: działalność edukacyjno-wychowawczą oraz świadczenie usług z zakresu rynku pracy (pośrednictwo, poradnictwo i szkolenia zawodowe). Te ostatnie, głównie dzięki współfinansowaniu ze środków wspólnotowych, prowadzone jest na znacznie większą skalę (zarówno pod względem liczby jednostek jak i uczestników).

Cele postawione przed OHP w postaci zapewnienia młodzieży uzupełnienia wykształcenia ogólnego i zdobycia kwalifikacji zawodowych są realizowane. W obszarze edukacji i wychowania OHP są jedyną instytucją publiczną świadczącą pomoc o takim zakresie i w takiej skali (OHP obejmuje opieką ok. 120 tys. osób, w tym, ok. 34 tys. osób zdobywa wykształcenie). Działalność Hufców ma głównie charakter prewencyjny (przeciwdziałanie marginalizacji). Dużą rolę odgrywają w tym zakresie jednostki opieki całodobowej (skutecznie izolujące młodzież od środowisk patologicznych, w których przebywała). Jednostki te, mające charakter ponadlokalny, uzupełniają również sieć podstawowych jednostek OHP, które nie mają swojej siedziby w każdym powiecie.

OHP w działaniach edukacyjno-wychowawczych korzystają z własnych ośrodków i kadry. Uzupełnianie edukacji odbywa się natomiast w szkołach prowadzonych przez podmioty niezależne od OHP (zarówno publiczne, jak i niepubliczne). Nie wpływa to na ogólną dostępność miejsc dla wychowanków OHP, ale może ograniczać wybór ścieżki kształcenia (kształcenie tylko w takich zawodach, jakie oferują współpracujące z OHP szkoły). OHP przyjmują wszystkich zainteresowanych taką formą opieki i kształcenia. Duża dysproporcja w liczbie osób potencjalnie zainteresowanych takimi usługami OHP przypadających na jednego pracownika kadry opiekuńczo-wychowawczej pomiędzy poszczególnymi województwami wskazuje na zasadność przeprowadzenia dokładniejszej analizy w tym zakresie, uwzględniającej również aspekty efektywności kosztowej funkcjonowania poszczególnych jednostek.

Zdawalność egzaminów zawodowych jest wśród uczestników OHP wysoka (ponad 90%) i jednocześnie wyższa o ok. 30 p.p. niż wśród osób nieobjętych ich opieką. Pewne wątpliwości budzi natomiast przydatność na rynku pracy pozyskiwanych za pośrednictwem

OHP kwalifikacji zawodowych (na co uwagę zwróciła także Najwyższa Izba Kontroli w 2013 r.). Na podstawie badania, którym objęto hufce z woj. łódzkiego, wielkopolskiego oraz kujawsko-pomorskiego, można stwierdzić, że kształcenie zawodowe, na przestrzeni kilku kolejnych lat, odbywało się w tzw. zawodach nadwyżkowych. Z drugiej strony, prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia jakościowe analizy rynku pracy o charakterze prognostycznym wskazują na pozytywne perspektywy dla zawodów, w których kształcą OHP.

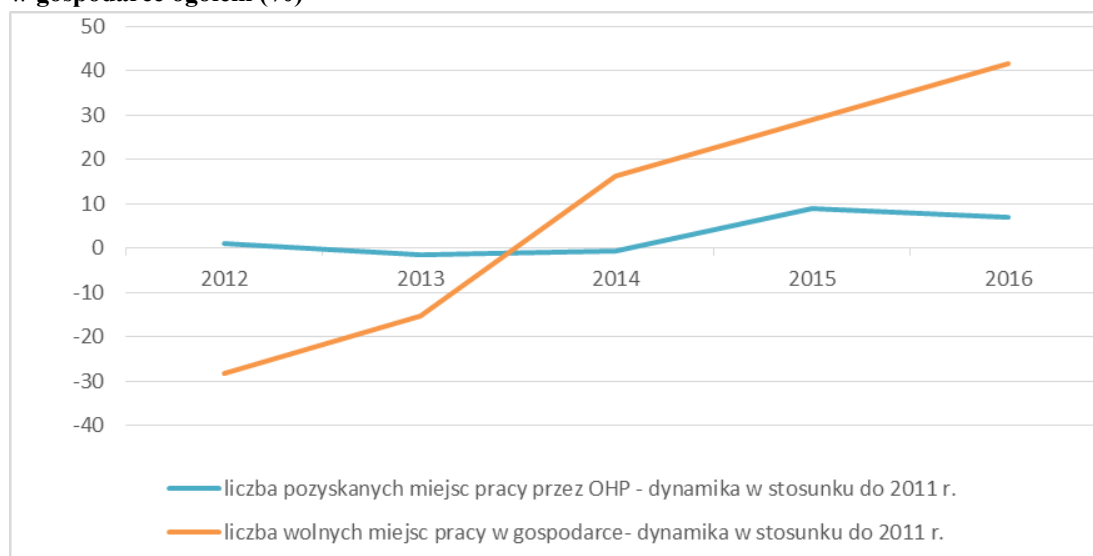
Przedstawiciele OHP deklarują, że ich absolwenci skutecznie wykorzystują na rynku pracy pozyskane kwalifikacje. Kompleksowe badania losów absolwentów OHP, poprzedzone kilkuletnim zbieraniem i agregowaniem niezbędnych danych, rozpoczęły się w 2015 r., a ich wyniki będą znane po 2017 r. (badanie dot. ugruntowania pozycji na rynku pracy po 2 latach od ukończenia kształcenia i pobytu w OHP). Dopiero wówczas będzie możliwa ocena, czy sam fakt zapewnienia przez OHP możliwości zdobycia przez młodzież kwalifikacji zawodowych przekłada się na wzrost jej szans na rynku pracy.

W obszarze usług edukacyjno-wychowawczych zwrócono również uwagę na strukturę organizacyjną tej instytucji. Mimo jej reformy, przeprowadzonej w II połowie 2014 r., nadal może ona pozostawać nieprzejrzysta dla potencjalnych beneficjentów. Usługi te świadczone są przez 4 rodzaje jednostek (Hufce Pracy, Środowiskowe Hufce Pracy, Ośrodki Szkolenia i Wychowania, Centra Kształcenia i Wychowania). O ile główną linią demarkacyjną pomiędzy nimi jest charakter opieki (tzw. „dochodząca” vs. stacjonarna – całodobowa), który jest istotny i przejrzysty dla podopiecznych oraz ich rodziców lub opiekunów, to pozostałe kwestie, jak obszar działania (przy jednoczesnym braku tzw. „rejonizacji”), podległość w strukturach OHP, czy szczegółowy zakres świadczonych usług, mogą być dla nich niezrozumiałe.

Na większą skalę świadczone są przez OHP usługi z zakresu rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i organizacja szkoleń). Większa jest zarówno liczba jednostek (znaczna część funkcjonuje w związku z kontynuacją projektów współfinansowanych ze środków UE), jak i beneficjentów (to z kolei może wynikać zarówno z jednorazowego charakteru działań: 2-3 letnia opieka i kształcenie vs. jednorazowa porada zawodowa, jak i wielkości grupy docelowej).

Publiczne usługi pośrednictwa pracy dla osób w wieku 15-18 lat są świadczone wyłącznie przez OHP. Osoby w wieku 18-24 lata mogą korzystać również z pośrednictwa świadczonego przez urzędy pracy. Wszyscy poszukujący pracy mogą natomiast korzystać z usług prywatnych agencji pośrednictwa pracy. Działalność tych agencji, niezmienna niechęć pracodawców do zatrudniania młodych osób oraz inne, wskazane w raporcie czynniki powodują, że do OHP trafia mniej ofert pracy, niż mogłaby na to wskazywać sytuacja gospodarcza. Sytuację tę prezentuje poniższy wykres.

Dynamika pozyskiwania ofert pracy przez OHP, a dynamika wolnych miejsc pracy w gospodarce ogółem (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i sprawozdań z realizacji planów pracy OHP za lata 2011-2016

W sytuacji, w której państwowe służby zatrudnienia nie są traktowane przez pracodawców priorytetowo w procesie pozyskiwania pracowników, którzy prowadzą rekrutację samodzielnie lub korzystają z usług agencji zatrudnienia, uwagę zwraca również czasochłonna i odbiegająca od obecnych standardów procedura zgłaszania takiej oferty do OHP. Trudności w procesie pośrednictwa może mieć nie tylko pracodawca, ale i poszukujący pracy – pomimo funkcjonowania Centralnej Bazy Ofert Pracy, w której zasilaniu uczestniczą OHP, Hufce prowadzą także inne wyszukiwarki, w dwóch różnych serwisach internetowych. Poszukujący pracy za ich pośrednictwem, w celu dotarcia do maksymalnej liczby ofert musi zatem korzystać z kilku internetowych wyszukiwarek. Sytuacja ta może powodować obniżenie zarówno skuteczności, jak i efektywności (wydatki ponoszone są na utrzymanie tych baz) działań OHP w zakresie pośrednictwa pracy.

Obszar pośrednictwa pracy może zatem wymagać zarówno udoskonalenia, jeżeli chodzi o liczbę oraz jakość stosowanych narzędzi, jak również weryfikacji wielkości grupy docelowej, do której swoje usługi pośrednictwa pracy kierują OHP.

Świadczone przez OHP poradnictwo zawodowe stanowi istotne uzupełnienie ograniczonej w tym zakresie oferty w szkołach. Dostęp do takiej usługi wzrasta w szczególności dzięki przyjętej przez OHP mobilnej formie jej świadczenia. Dzięki niej OHP docierają do najmniejszych miejscowości, burs, internatów, szpitali, zakładów poprawczych i zakładów karnych. Formę mobilną uzupełniają jednostki stacjonarne propagujące wśród młodzieży postawy z zakresu przedsiębiorczości. Liczba osób objętych tymi działaniami stale rośnie, co stanowi wyjście naprzeciw potrzebom zgłaszanym przez polskich przedsiębiorców, jak i Komisję Europejską.

W obszarze usług rynku pracy struktura organizacyjna OHP jest jeszcze bardziej skomplikowana niż w obszarze opieki i wychowania. Młodzieżowe Biura Pracy, Punkty Pośrednictwa Pracy oraz Młodzieżowe Centra Kariery świadczą podobne usługi w zakresie pośrednictwa i poradnictwa zawodowego. Poradnictwo zawodowe świadczą ponadto Mobilne Centra Informacji Zawodowej. Usługi szkoleniowe świadczą Rejonowe Ośrodki Szkolenia Zawodowego Młodzieży, Ośrodki Szkolenia Zawodowego (funkcjonujące w ramach utrzymania rezultatów projektu UE) i Ośrodki Szkolenia Zawodowego (dawne Ośrodki Centralnego Szkolenia Maszynistów).

Chociaż trudno wskazać, w jakim stopniu prostsze i bardziej ujednolicone nazewnictwo jednostek oraz precyzyjna informacja na ich temat (dotycząca również obecnej struktury) przyczyniłaby się do większego zainteresowania usługami OHP, to podjęcie prac nad weryfikacją tej kwestii wydaje się zasadne. Obecnie, w obu pionach działalności hufców funkcjonuje bowiem 11 rodzajów jednostek organizacyjnych OHP, mających bezpośredni kontakt z beneficjentami.

Analizując zadania poszczególnych jednostek OHP świadczących usługi rynku pracy zwrócono również uwagę na działalność Ośrodków Szkolenia Zawodowego (dawniej Ośrodków Centralnego Szkolenia Maszynistów). Oferują one swoje usługi szkoleniowe głównie osobom spoza OHP, a rosnąca liczba świadczących podobne usługi podmiotów prywatnych sprawia, że zainteresowanie ich ofertą słabnie. Funkcjonowanie tych jednostek w dotychczasowej formie może częściowo uzasadniać jednak wykorzystywanie ich sprzętu oraz personelu w trakcie usuwania skutków klęsk żywiołowych.

OHP od 2004 r. jako jedyna instytucja rynku pracy obsługuje wypłaty refundacji wynagrodzeń pracowników młodocianych. Refundacje te wypłacane są ze środków Funduszu Pracy, w kwocie ok. 220 mln zł rocznie. Dane dotyczące refundacji wskazują z jednej strony na rosnącą liczbę uczestników OHP, których zatrudniają pracodawcy korzystający z tej formy wsparcia, z drugiej na spadek ogólnej liczby zatrudnionych w ten sposób. Spada również liczba pracodawców korzystających z refundacji. Może to być związane z łatwiejszą dostępnością innych instrumentów wsparcia. Pracodawcy mogą bowiem korzystać również z dofinansowania tzw. kosztów kształcenia (także środki Funduszu Pracy) lub, co istotne, bez spełniania wielu rygorystycznych warunków świadczyć finansowaną przez szkoły praktyczną naukę zawodu. Refundacja może być stosowana również w przypadku zatrudnienia w zawodach nadwyżkowych, co może obniżać jej skuteczność w zakresie zwiększania szans młodych osób na rynku pracy. Podobnie jak w przypadku kształcenia zawodowego w OHP, dopiero zbadanie losów osób, których wynagrodzenia objęte były refundacją, mogłoby pomóc w odpowiedzi na pytanie o faktyczną skuteczność mechanizmu, który nie był pod tym kątem dotychczas badany.

Rekomendacje dotyczące realokacji środków publicznych

Przed przeprowadzeniem wskazanych w niniejszych rekomendacjach analiz nie ma podstaw do postulowania realokacji środków publicznych przeznaczonych na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy.

Rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych oraz organizacyjnych

1. Gromadzenie przez OHP danych w zakresie dalszych losów zawodowych pracowników młodocianych zatrudnianych dzięki systemowi refundacji ich wynagrodzeń ze środków Funduszu Pracy powinno przyczynić się do umożliwienia oceny skuteczności tego instrumentu (co nie było dotychczas wykonywane), w szczególności w sytuacji współistnienia innych mechanizmów o podobnym charakterze (dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników – na podstawie art. 122 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹¹⁴).
2. Dane, o których mowa w pkt 1 mogłyby być gromadzone przez OHP na zasadach podobnych do określonych w art. 13b ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹⁵. Dane zgromadzone w ten sposób mogłyby również uzupełnić (lub nawet zastąpić) obecny system monitoringu losów wychowanków OHP.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien zatem rozważyć zmiany prawne, w szczególności w rozporządzeniu z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców, zobowiązujące Hufce do badania efektywności również innych obszarów swojej działalności.

3. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien dokonać kompleksowej weryfikacji obecnych zasobów OHP pod względem:
 - 1) przejrzystości struktury organizacyjnej OHP dla beneficjenta (w szczególności zasadności funkcjonowania obecnej liczby i typów jednostek organizacyjnych),
 - 2) alokacji i dopasowania do potrzeb środowiska lokalnego, w szczególności w odniesieniu do kluczowych wskaźników (bezrobocie, NEET, przedwczesne kończenie edukacji) każdego z dwóch głównych obszarów działania OHP,
 - 3) efektywności kosztowej (tam gdzie nie jest ona obecnie dokonywana),
 - 4) usług, które świadczone są równocześnie przez OHP i urzędy pracy, a niekiedy również przez podmioty prywatne (pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe dla osób w wieku 18-25 lat, szkolenia dla osób nienależących do kategorii NEET).

Pozostałe rekomendacje

4. Po zakończeniu bieżącego, 2-letniego cyklu monitoringu losów wychowanków OHP, realizowanego w oparciu o obowiązujące przepisy, OHP powinny dokonać szczegółowej oceny adekwatności oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Niezależnie od powyższego, już teraz OHP powinny uwzględniać wyniki dostępnych badań np. monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych i prognozy Barometru zawodów, w celu lepszego dopasowania oferty do potrzeb rynku pracy.

¹¹⁴ Dz.U. 2017 poz. 59.

¹¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1842.

5. Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w zakresie stron internetowych administrowanych przez MRPiPS oraz OHP powinien:

- 1) dokonać weryfikacji jakości, spójności i przejrzystości zawartych w nich informacji skierowanych do potencjalnych beneficjentów usług OHP,
- 2) rozważyć zastąpienie obecnych wyszukiwarek ofert pracy prowadzonych przez OHP, dostępnych na stronach www.mbp.ohp.pl oraz <http://dokariery.pl/web/ecam/wyszukiwarka-43113>, jedną wyszukiwarką w oparciu o już funkcjonującą Centralną Bazę Ofert Pracy (www.oferty.praca.gov.pl),
- 3) rozważyć umożliwienie pracodawcom składania ofert pracy do OHP za pośrednictwem strony internetowej lub aplikacji mobilnej.

Ze względu na współfinansowanie wielu projektów realizowanych przez OHP ze środków europejskich, zmiany, które mogą wynikać z powyższych rekomendacji, w szczególności w obszarze projektów informatycznych, powinny być dokonywane z uwzględnieniem kwestii tzw. utrzymania rezultatów projektu.

6. Weryfikacja i zapewnienie porównywalności przez OHP dotychczasowej zawartości sprawozdań przedkładanych Ministrowi Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, w szczególności pod względem:

- wyodrębnienia danych finansowych w podziale na poszczególne instrumenty i jednostki,
- zapewnienia porównywalności danych na przestrzeni poszczególnych lat,
- wskazania głównych celów działalności OHP oraz wskaźników umożliwiających ocenę skuteczności ich działania w celu umożliwienia mu właściwej oceny skali działalności hufców na tle całej grupy NEET / całego rynku pracy.