



## Zapobieganie bezrobociu i wykluczeniu społecznemu

# Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy

**MIROSLAW MIŁOŃ  
KONRAD KOSTĘPSKI**

*Uczestnicy Ochotniczych Hufców Pracy w zdecydowanej większości przypadków kończą naukę w szkole i naukę zawodu, jednak zazwyczaj mają niewielkie szanse na uzyskanie trwałego, stabilnego miejsca zatrudnienia po ich zakończeniu. Powodem jest niedostosowanie oferty kształcenia do oczekiwań rynku pracy, brak skutecznej możliwości egzekwowania od pracodawców wywiązywania się z deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego oraz niewystarczające rozpoznanie motywacji i predyspozycji uczestników hufców w trakcie rekrutacji. Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na wagę problemu, zbadała skuteczność działań Ochotniczych Hufców Pracy w zakresie przygotowania i aktywizacji zawodowej młodzieży.*

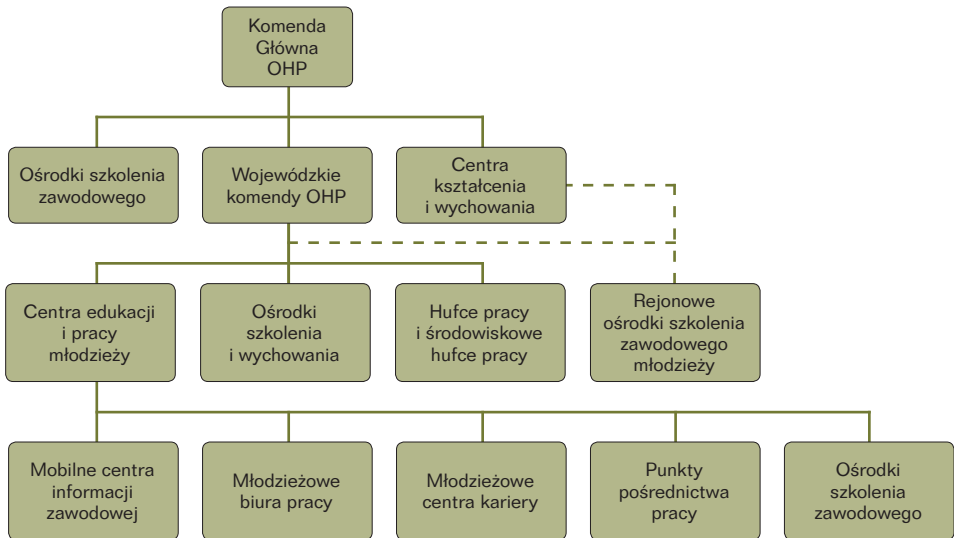
### Wprowadzenie

Działania Ochotniczych Hufców Pracy (OHP) dotyczą głównie młodzieży zagrożonej znalezieniem się poza systemem edukacji lub nierealizującej obowiązku szkolnego bądź osiągającej bardzo słabe wyniki w nauce. Są to często ludzie pochodzący z rodzin niepełnych, wielodzietnych, dotkniętych bezrobociem, lub patologicznych, w złej sytuacji materialnej oraz tacy, którzy pomimo młodego wieku już weszli w konflikt z prawem. Uzupełnienie wykształcenia i zdobycie zawodu umożliwiające szybkie podjęcie pracy jest dla nich szansą na samodzielne życie.

Ochotnicze Hufce Pracy umożliwiają uczestnikom uzupełnienie wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego oraz ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego, a także zdobycie kwalifikacji zawodowych pozwalających uzyskać zatrudnienie lub rozpoczęcie działalności gospodarczej na własny rachunek.

Nauka zawodu oraz zwiększenie możliwości trwałego zatrudnienia młodzieży, – zwłaszcza wymagającej wsparcia ze strony państwa – jest jednym z kluczowych wyzwań współczesnego rynku pracy, biorąc pod uwagę wysokie bezrobocie wśród młodych ludzi do lat 24 (14,4%)

Rysunek 1. Struktura organizacyjna Ochotniczych Hufców Pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej OHP.

w stosunku do stopy bezrobocia ogółem (4,5%) w IV kwartale 2017 roku<sup>1</sup>.

W Polsce ok 5%<sup>2</sup> osób podejmujących edukację zawodową nie kończy nauki i nie uzyskuje kwalifikacji zawodowych. W latach 2010–2012 odpowiednio: 5,4%, 5,6% i 5,7% młodzieży przedwcześnie opuściło system edukacji (średnia krajów Unii Europejskiej 14,4%). OHP są głównym instrumentem zapewniającym wspieranie ich aktywizacji zawodowej i uzupełniania wykształcenia. Zgodnie z art. 12 ust. 1

ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>3</sup> (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia), OHP wykonuje zadania państwa dotyczące przeciwdziałania bezrobociu oraz zapobieganiu marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także jej wychowania i kształcenia. W latach 2014–2016 odsetek młodzieży objętej wsparciem edukacyjnym OHP w stosunku do liczby młodzieży potrzebującej pomocy wynosił odpowiednio: 53,7%, 50,2% i 56,4%<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Źródło: GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, Warszawa 2018.

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

<sup>3</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1065, ze zm.

<sup>4</sup> Pozostałe osoby albo osiągnęły wiek uniemożliwiający skorzystanie z oferty OHP, są objęte innymi formami pomocy, jak np. młodzieżowe ośrodki wychowawcze czy też młodzieżowe ośrodki socjoterapii. Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym.



Zadania te realizowane są za pośrednictwem Ochotniczych Hufców Pracy, liczących 747 jednostek w kraju. Strukturę organizacyjną OHP przedstawiono na rysunku 1, s. 58.

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie<sup>5</sup>, którego celem była ocena skuteczności działań Ochotniczych Hufców Pracy w zakresie przygotowania i aktywizacji zawodowej młodzieży, ustalenie, czy oferta OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy oraz czy uczestnicy OHP posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe i znajdowali zatrudnienie, na ile było ono stabilne i zgodne z nabytymi kwalifikacjami. Kontrolą objęto działalność 23 jednostek w latach 2014–2016, w tym Komendy Głównej OHP, pięciu komend wojewódzkich, ośmiu centrów edukacji i pracy młodzieży oraz dziewięciu hufców pracy.

### Rekrutacja młodzieży do OHP

Zadania związane z diagnozowaniem przez OHP potrzeb objęcia działaniami opiekuńczo-wychowawczymi młodzieży wymagającej zainteresowania ze strony hufców, realizowane były w stopniu niewystarczającym. Powód – instytucje dysponujące wiedzą na ten temat rzadko lub w ogóle nie udzielały informacji. Hufce pracy objęte kontrolą określały szacunkowo liczbę młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową pozostawała w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia

i nie były w stanie podać, do jakiej części młodzieży na terenie swojego działania nie udało się dotrzeć oraz ile osób nie zostało objętych wsparciem opiekuńczo-wychowawczym. W wyjaśnieniach podawano, że ze względu na ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>6</sup> szkoły oraz instytucje zajmujące się pracą z młodzieżą nie udostępniają swojej bazy danych dotyczących konkretnych osób zagrożonych marginalizacją. Ponadto część młodzieży kwalifikującej się do objęcia wsparciem OHP nie jest nim obejmowana z uwagi na to, że szkoły, w warunkach niżu demograficznego, nie były zainteresowane utratą uczniów, zwłaszcza że wiązałoby się to z utratą części subwencji oświatowej. Dlatego też rekrutacja do gimnazjum jest dla hufców coraz trudniejsza, pomimo szeroko zakrojonej akcji promocyjnej. W latach 2014–2016 liczba uczestników gimnazjum dla dorosłych zmniejszyła się z 8495 do 6349 osób.

Objęte kontrolą centra edukacji i pracy młodzieży – do obowiązków których należy badanie i diagnozowanie lokalnego rynku usług edukacyjnych oraz rynku pracy, a także opracowywanie okresowych analiz i ocen wyników działalności w sferze rynku pracy, w celu określenia potrzeb młodzieży i zapewnienia jej odpowiedniego, adekwatnego wsparcia – również nie posiadały szczegółowych danych dotyczących szacunkowej liczby młodzieży, która ze względu na kategorię wiekową

<sup>5</sup> Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy*, nr ewid. 198/2017/P/17/041/KPS, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK, marzec 2018 r.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

pozostaje w kręgu ustawowego obowiązku wsparcia przez OHP. Stwierdzono to w siedmiu z ośmiu objętych kontrolą centrów, co było naruszeniem § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP<sup>7</sup>.

W latach 2014-2016 Ochotnicze Hufce Pracy zrekrutowały do jednostek opiekuńczo-wychowawczych planowaną liczbę uczestników. Było to odpowiednio 13 457, 13 789 i 13 587 uczestników.

Nabór odbywał się na podstawie wydawanych przez Komendanta Głównego OHP na każdy kolejny rok szkolny zarządzeń w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP, do których załącznikiem były wytyczne. Istotnym kryterium był wiek kandydata, który musiał mieć ukończone 15 lat i nie mógł przekroczyć 18 roku życia w dniu składania dokumentów. Dodać należy, że pracownicy jednostek rynku pracy (doradcy zawodowi) w połowie przypadków nie uczestniczyli w pracach komisji rekrutacyjnych, pomimo wytycznych Komendanta Głównego. Tymczasem profesjonalna pomoc doradcy zawodowego może stanowić istotne wsparcie dla prawidłowej organizacji procesu rekrutacji. Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego OHP do zadań doradców należeć miało rozpoznanie indywidualnych potrzeb, motywacji i predyspozycji uczestników hufców. Brak tego rodzaju specjalistów w komisjach mógł zwiększyć ryzyko niepowodzenia procesu dydaktyczno-wychowawczego.

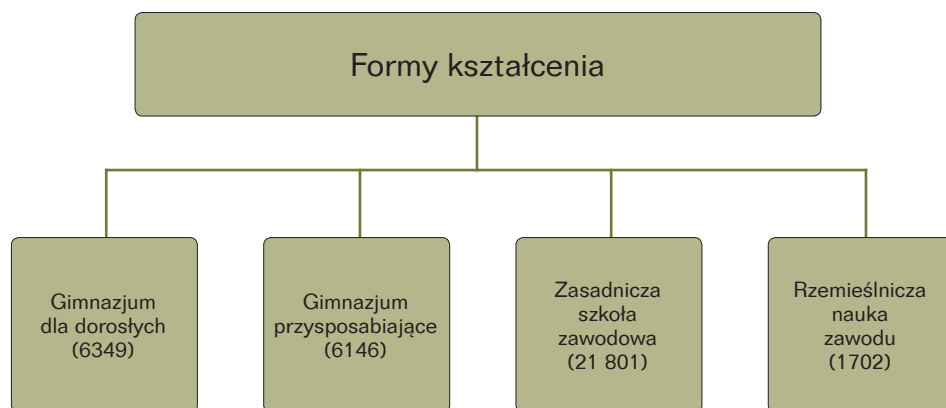
## **Efektywność kształcenia i fluktuacja kadry**

Ochotnicze Hufce Pracy w latach objętych kontrolą podejmowały wobec uczestników działania opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne i profilaktyczne, a także zapewniały wychowankom możliwość kształcenia i uzyskania kwalifikacji zawodowych. Działania te skoncentrowane były m.in. na przygotowaniu młodych ludzi do funkcjonowania na rynku pracy, uzupełnienia umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz pozyskaniu przez nich zatrudnienia. Według szacunków OHP w latach 2014–2016 wsparcie otrzymała połowa młodzieży zagrożonej przedwczesnym znalezieniem się poza systemem. W tym okresie jednostki opiekuńczo-wychowawcze OHP objęły swoimi działaniami odpowiednio: 36 306; 36 465 i 35 998 osób. Liczba absolwentów wahała się natomiast od 9502 do 11 989.

Efektywność kształcenia, mierzona odsetkiem zdanych egzaminów kwalifikacyjnych na poziomie gimnazjum wynosiła ok. 80%, natomiast jeśli chodzi o naukę zawodu była wyższa i kształtowała się na poziomie ok. 90%. Średnia frekwencja na zajęciach szkolnych sięgała zaś ok. 80%. Jednocześnie niewielki był odsetek uczestników OHP, którzy rezygnowali z nauki (ok. 6-7% rocznie). Osoby rekrutowane do OHP stanowią szczególną grupę. Często doświadczyły wcześniej niepowodzeń w szkole, mają ciężką sytuację rodzinną i zdrowotną oraz trudności w przystosowaniu do życia w społeczeństwie. Część

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22.7.2011 w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz.U. nr 155 poz. 920, zwane rozporządzeniem w sprawie zadań i organizacji OHP).

Rysunek 2. Formy kształcenia uczestników OHP w 2016 r. i liczba osób z nich korzystających



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KG OHP.

z nich mimo młodego wieku ma problem z uzależnieniami lub weszła już w konflikt z prawem. Praca z tą grupą młodzieży polega na systematycznym monitorowaniu sytuacji uczestników, utrzymywaniu z nimi bezpośredniego kontaktu, mobilizowaniu do działania, jak również współpracy z opiekunami prawnymi, pedagogami szkolnymi, pracodawcami, wychowawcami w szkołach. Wywiązywanie się z tych obowiązków jest trudne, ponieważ standardy OHP określają jedynie minimalną liczbę uczestników hufca przypadającą na jednego wychowawcę (30 osób). Brak natomiast maksymalnego limitu.

W tym kontekście istotnym problemem jest duża fluktuacja kadry wychowawczej i pedagogicznej, wynikająca z trudnej pracy w powiązaniu z niskimi wynagrodzeniami<sup>8</sup>.

Na przykład w Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komendzie (WK) OHP dysponującej w badanym okresie ok. 157 etatami, w 2014 r. odeszło z pracy 52 pracowników, a 44 zatrudniono; w 2015 r. odeszło 30, a zatrudniono 31; w 2016 r. odeszło z pracy 49 pracowników, a 40 zatrudniono. Brak warunków do stabilnego zatrudnienia może mieć istotny wpływ na osiągnięte przez uczestników OHP wyniki. Komendant Zachodniopomorskiej WK podał, że do czynników i uwarunkowań, które wpływają na pogorszenie wyników działalności zaliczyć należy m.in. częste zmiany kadrowe w jednostkach opiekuńczo-wychowawczych.

### Oferta kształcenia a rynek pracy

Słabością istniejącego systemu nauki zawodu był brak powiązania kierunków

<sup>8</sup> Średnie miesięczne wynagrodzenie w OHP w tym okresie wynosiło odpowiednio: 2 745 zł, 2 777 zł i 3 033 zł.

kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy. Oferta edukacyjna, głównie w szkołach publicznych, w których uczestnicy OHP uzupełniali kształcenie ogólne i zawodowe, wykluczała możliwość jej dostosowania do zawodów, na które występowało największe zapotrzebowanie na rynku<sup>9</sup>. W badanym okresie większość uczestników OHP kształcono w zawodach nadwyżkowych, co zmniejszało szanse absolwentów OHP znalezienia zatrudnienia w wyuczonym zawodzie. Ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez Komendę Główną, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy okazało się niemożliwe z uwagi na brak zbiorczych informacji o tym, w jakim zawodzie absolwenci OHP uzyskali pierwsze zatrudnienie.

Zawody, w których byli kształceni uczestnicy OHP w 2016 r. przedstawiono na rysunku 3, s. 63.

Zgodnie z wytycznymi w sprawie rekrutacji, uczestnicy OHP powinni być szkoleni w zawodach deficytowych, poszukiwanych na lokalnych rynkach pracy, a wykazy tych zawodów należało by na bieżąco aktualizować, na podstawie danych statystycznych i informacji z urzędów pracy. Kierownicy niektórych objętych kontrolą jednostek w swoich wyjaśnieniach stwierdzali wprost, iż określone przez Komendę Główną (KG) wymogi, w zakresie nauki w zawodach deficytowych, w praktyce

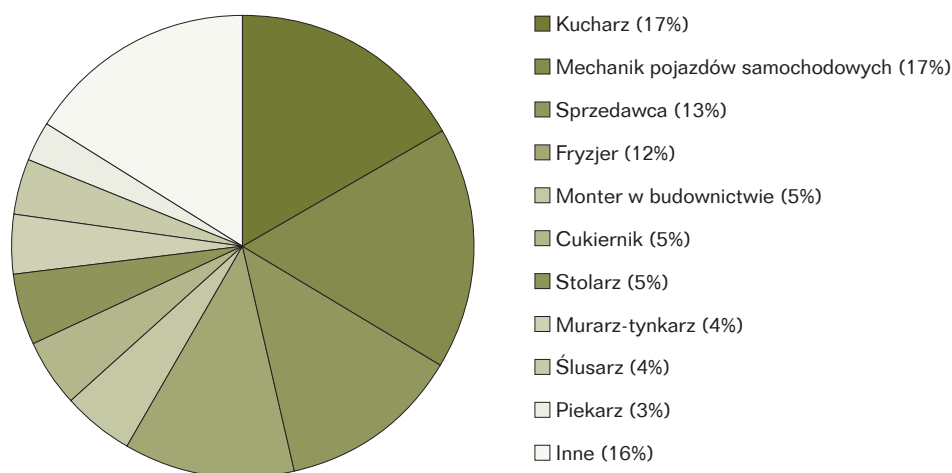
nie są możliwe do zrealizowania. Ponadto po zakończeniu rekrutacji nie weryfikowano, nie gromadzono danych statystycznych, a także nie przeprowadzono żadnych analiz, czy i w jakim stopniu rekrutacja została zrealizowana zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego dotyczącymi zawodów deficytowych.

Dodać należy, że miarą efektywności organizowanego procesu kształcenia powinno być m.in. uzyskanie zawodu potrzebnego na lokalnym rynku pracy lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy, co miało stanowić podstawę przyszłego zatrudnienia. Tymczasem w zbiorczych raportach z analizy losów absolwentów brakuje informacji dotyczących zatrudnienia absolwenta w wyuczonym zawodzie (dane te są zbierane w hufcach pracy). Tym samym niemożliwe jest ustalenie na poziomie województwa i kraju, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP jest dostosowana do oczekiwań rynku pracy. Natomiast przyjęta przez OHP metoda pomiaru efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec absolwentów OHP – jeśli chodzi o monitorowanie ich losów – była nieprecyzyjna, nieoddająca stanu faktycznego, a uzyskane wyniki mogą wprowadzać potencjalnego odbiorcę w błąd. W konsekwencji, nie jest możliwe precyzyjne ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez KG, jaki odsetek absolwentów OHP

<sup>9</sup> Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 9.11.2004 w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych (Dz.U. nr 262 poz. 2604), dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia uczestników OHP powinien odbywać się z uwzględnieniem wieku, wykształcenia i zainteresowań uczestników OHP, dostępnej oferty kształcenia oraz szans na uzyskanie zatrudnienia po ukończeniu kształcenia.



Rysunek 3. Zawody zdobyte przez uczestników OHP



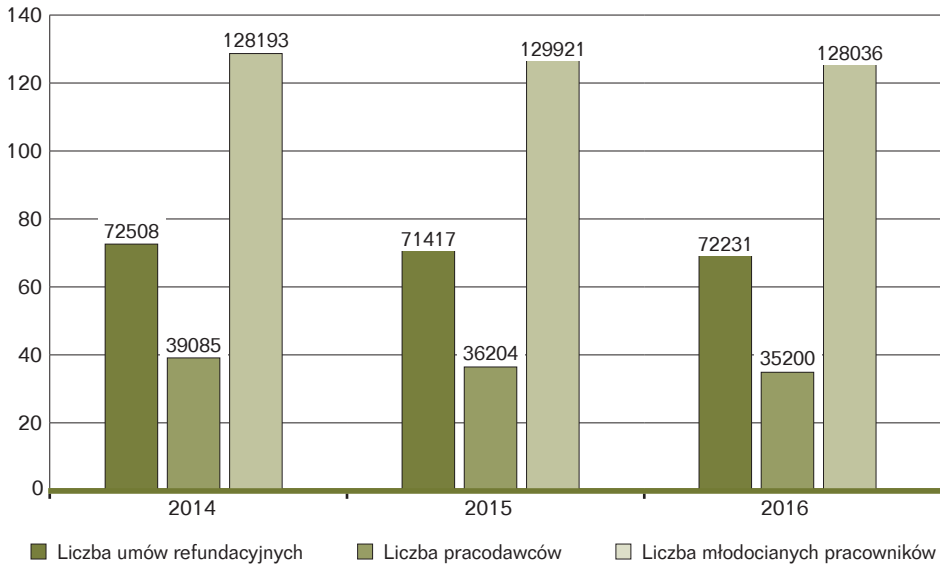
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KG OHP.

odnosi sukces na rynku pracy, a jaki ponosi porażkę. Wynika to m.in. stąd, że przyjęta metodyka mierzenia efektywności działań obciążona jest błędem ze względu na wielokrotne wykazywanie absolwenta w kilku kategoriach aktywności. Na przykład w 2014 r. spośród 9259 absolwentów, kontakt nawiązano z 6022, a zatrudnienie pół roku po ukończeniu kształcenia posiadało 2780 z nich. Jak wynika z obliczeń KG OHP, 30% absolwentów miało zatrudnienie, podczas gdy faktycznie wynik mieści się w przedziale od 30% do 46,2% i jak wynika z ustaleń kontroli równoległe przeprowadzonych w hufcach pracy ta druga wielkość jest zbliżona do stanu faktycznego.

W celu uzyskania informacji o zatrudnieniu absolwentów hufców pracy NIK zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, powiatowych urzędów pracy

i ośrodków pomocy społecznej z prośbą o przekazanie informacji dotyczących aktywności zawodowej losowo wybranych 272 absolwentów, z lat 2014–2015. Z uzyskanych informacji wynika, że osoby te były zainteresowane podjęciem pracy zawodowej. Aż 169 z nich (62%) w różnych okresach podejmowało zatrudnienie, a 130 (47,8%) nadal pracowało w II połowie 2017 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że osoby te często zmieniały pracę, aż 138 z nich (50,7%) w różnych okresach było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, co może świadczyć o braku stabilności uzyskanego zatrudnienia. Jednocześnie 42 absolwentów (15,4%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Z ustaleń kontroli wynika, że szansę absolwentów na znalezienie zatrudnienia pogarszał brak współpracy hufców pracy z młodzieżowymi biurami pracy i urzędami pracy, mimo takiego

Rysunek 4. Pracodawcy i młodociani pracownicy oraz umowy refundacyjne (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej OHP.

wymogu określonego w § 11 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zadań i organizacji OHP.

W działalności hufców stwierdzono jedynie sporadyczne i z niewielkim skutkiem podejmowane próby współdziałania w tym zakresie.

### Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników

Jednym z zadań, nałożonych na OHP ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>10</sup>, jest refundowanie ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy

o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne.

W latach 2014–2016 na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników ze środków Funduszu Pracy, KG OHP wydatkowała łącznie 692,1 mln zł (odpowiednio: 213,5 mln zł; 230,6 mln zł i 248,0 mln zł). Liczbę pracodawców i młodocianych pracowników oraz liczbę umów refundacyjnych w latach 2014–2016 przedstawiono na rysunku 4, s. 64.

Umowy z pracodawcami zawierały elementy określone w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym

<sup>10</sup> Art. 12 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia.





pracownikom<sup>11</sup>. Pracodawcy w niewielkim stopniu zatrudniali młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego, mimo iż deklarowali<sup>12</sup> zatrudnienie, zgodnie z wnioskiem o zawarcie umowy w sprawie refundacji oraz tej umowy, przez okres co najmniej sześciu miesięcy po zakończeniu przygotowania zawodowego każdego młodocianego, którego dotyczy wniosek o zawarcie umowy.

Kontrolą Najwyższej Izby Kontroli objęto 96 wniosków złożonych przez pracodawców prywatnych. Liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku ukończyło przygotowanie zawodowe wyniosła 1433, natomiast liczba młodocianych, którzy kontynuowali zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu nauki zawodu wyniosła tylko 284, tj. 19,8%.

Pracodawcy nie wywiązali się ze złożonych deklaracji, złożyli jednak nowe wnioski dotyczące 909 nowych pracowników młodocianych. Oznaczało to, że pracodawca, który wcześniej korzystał ze środków Funduszu Pracy na refundację, tworzy to miejsce pracy wyłącznie na wymagany prawem okres, a po jego upływie rozwiązuje umowę z zatrudnionym pracownikiem, a następnie ubiega się o kolejne wsparcie ze środków publicznych.

Pomimo niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji

– nie analizowano przyczyn, a Komenda Główna również nie gromadziła danych warunkujących podjęcie działań w tym zakresie.

Brak informacji o przyczynach niezatrudnienia młodocianego po zakończeniu przez niego przygotowania zawodowego może mieć wpływ na efektywność wydawania środków Funduszu Pracy, które – biorąc pod uwagę cel deklaracji, jakim jest zapewnienie trwałości stosunku pracy pracownikowi kończącemu przygotowanie zawodowe – nie powinny trafiać do pracodawców, którzy z tej deklaracji się nie wywiązują.

### Weryfikacja wniosków pracodawców

Do zadań centrów edukacji i pracy młodzieży należy weryfikacja wniosków pracodawców o refundację ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

Pracownicy siedmiu z ośmiu objętych kontrolą centrów nie weryfikowali wniosków pracodawców w zakresie przyczyn niewywiązywania się przez nich ze składanych deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników, którzy zakończyli naukę zawodu na okres co najmniej sześciu miesięcy.

Weryfikacja wniosków odbywała się tylko pod względem formalnym, a formułowane do wniosków opinie były lakoniczne.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 865.

<sup>12</sup> § 3 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25.6.2014 w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom. Wcześniej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26.4.2007 w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

Spowodował to – jak wskazywały objęte kontrolą jednostki – brak podstawy prawnej umożliwiającej odmowę podpisania kolejnej umowy z pracodawcą, mimo że nie wywiązał się on z wcześniej składanych deklaracji. Wskazywano również, że centra nie posiadają narzędzi, na podstawie których, w trakcie opiniowania wniosków pracodawców, można byłoby zweryfikować dane dotyczące faktycznego zatrudnienia przez nich młodocianych po zakończeniu przygotowania zawodowego.

Tymczasem refundacja, jako instrument promocji zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, powinna docelowo trafiać do tych pracodawców, którzy po przygotowaniu zawodowym pracownika zatrzymują go w swoim zakładzie, dając mu zatrudnienie.

Wydaje się zatem szczególnie istotne, żeby przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu tego świadczenia uwzględniać, czy pracodawca rzeczywiście daje rękojmię kontynuacji zatrudnienia młodocianego po okresie objętym refundacją (istotna jest wiedza jak często pracodawca faktycznie składał ofertę zatrudnienia młodocianemu i w ilu wypadkach nie została ona zaakceptowana).

Z przeprowadzonego badania wynika, że znaczny jest odsetek młodocianych pracowników, którzy nie kończą nauki zawodu lub kilkakrotnie zmieniają pracodawcę w jej trakcie. Oznacza to, że na ogół pozytywne opinie dotyczące pracodawców

formułowane przez centra edukacji i pracy młodzieży w znacznym stopniu nie potwierdzają się.

Szczegółowymi badaniami objęto 160 wniosków złożonych do centrów edukacji i pracy młodzieży przez pracodawców prywatnych w latach 2013–2014<sup>13</sup>. Liczba młodocianych pracowników, którzy w okresie trzech lat poprzedzających dzień złożenia wniosku ukończyli przygotowanie zawodowe wyniosła 1097, natomiast liczba tych, którzy kontynuowali zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy po zakończeniu nauki zawodu wyniosła tylko 173, tj. 15,7%. Mimo to prywatni pracodawcy złożyli nowe wnioski, które dotyczyły nauki zawodu 730 nowych pracowników młodocianych, w tym 280 uczestników OHP. Naukę zawodu ukończyło 483 młodocianych pracowników (66,1%), w tym 209 uczestników OHP (74,6%). Nauki zawodu nie ukończyło natomiast 210 młodocianych pracowników (28,8%), w tym 74 uczestników OHP (26,4%).

### Nadzór Komendanta Głównego OHP

W kilku punktach dotyczących nadzoru sprawowanego przez Komendanta Głównego OHP nad podległymi mu jednostkami stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one w szczególności braku koordynacji w wydawaniu zarządzeń w sprawie rekrutacji do jednostek opiekuńczo-wychowawczych, kształtowania oferty nauki zawodów dostosowanych do potrzeb rynku pracy, współpracy hufców z jednostkami

<sup>13</sup> Na podstawie 20 umów o refundację zawartych z pracodawcami prywatnymi w latach 2013–2014 zatrudniających co najmniej 3 młodocianych.



OHP wyspecjalizowanymi w usługach rynku pracy, czy też nieegzekwowania zaleceń formułowanych w wytycznych oraz niezapewnienia rzetelnej weryfikacji efektywności realizowanych zadań. W OHP nie wypracowano bowiem metod pozwalających na pełną ocenę efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych, w tym adekwatności kosztów prowadzonej działalności w stosunku do jej wyników. Wdrożony przez Komendę Główną OHP system monitorowania efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych nie pozwalał na zweryfikowanie, w jakim stopniu oferta edukacyjna OHP była dostosowana do oczekiwań rynku pracy.

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

### Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli wykazały, że Ochotnicze Hufce Pracy, które mają pomagać młodzieży z różnych powodów przedwcześnie przerywającej naukę,

pozytywnie przyczyniają się do ukończenia edukacji w szkole i nauczania zawodu przez większość osób zgłaszających się do OHP<sup>14</sup>. Mało skuteczne są natomiast działania hufców w zakresie aktywizacji zawodowej uczestników OHP, rozumianej jako uzyskanie stabilnego miejsca zatrudnienia.

Wynika to przede wszystkim z niedostosowania oferty kształcenia do oczekiwań rynku pracy, niewystarczającej współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi OHP na rzecz wspierania uczestników hufców, braku skutecznej możliwości egzekwowania od pracodawców wywiązywania się z deklaracji zatrudnienia młodocianych pracowników po zakończeniu przygotowania zawodowego oraz niewystarczającego rozpoznania motywacji i predyspozycji korzystających z pomocy hufców w trakcie rekrutacji.

Uwzględniając konieczność poprawy trwałości zatrudnienia młodocianych pracowników Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien rozważyć możliwość wprowadzenia w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom uregulowań dotyczących obowiązku diagnozowania przez jednostki OHP – przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków w tej sprawie – przyczyn niewywiązywania się pracodawców ze składanych deklaracji zatrudnienia. Zmiana przywołanego rozporządzenia powinna

<sup>14</sup> Hufce pracy, środowiskowe hufce pracy, ośrodki szkolenia i wychowania, centra kształcenia i wychowania.

umożliwić preferowanie przy refundacji wynagrodzeń tych pracodawców, którzy w znacznym stopniu wywiązują się ze składanych deklaracji lub – idąc o krok dalej – jedną z przesłanek otrzymania refundacji przez pracodawcę, który stara się o nią kolejny raz, powinno być wywiązanie się przez niego z deklaracji zawartych w poprzednich umowach.

Warunek taki w istotny sposób wpływałby na trwałość zatrudnienia po zakończeniu przygotowania zawodowego, jednocześnie częściowo eliminując z grona odbiorców refundacji podmioty, dla których nie stanowi ona zachęty do tworzenia miejsc pracy, a jedynie możliwość permanentnego pozyskiwania taniej siły roboczej przy ponoszeniu minimalnych nakładów finansowych.

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

W celu usprawnienia procedur związanych z funkcjonowaniem OHP, a także aby wyeliminować nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie nadzoru nad realizacją umów o refundowanie wynagrodzeń młodocianych pracowników, niezbędne jest podjęcie przez Komendanta

Głównego OHP wielu działań. Jednym z nich jest konieczność wprowadzenia modyfikacji w „Raportach z analizy losów absolwentów” w zakresie wskaźników efektywności działań opiekuńczo-wychowawczych wobec absolwentów Ochotniczych Hufców Pracy tak, by umożliwiały one otrzymanie spójnych i jednoznacznych wyników badań.

W konsekwencji wniosku pokontrolnego NIK, KG OHP zainicjowała proces, którego celem jest wdrożenie rozwiązań odnoszących się do gromadzenia informacji o losach byłych wychowanków, zbliżonych do systemu funkcjonującego w monitoringu karier zawodowych studentów i absolwentów studiów wyższych (art. 13b ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>15</sup>). Co więcej, „Raporty z analizy losów absolwentów” na poziomie wojewódzkim i krajowym powinny zostać uzupełnione o informacje dotyczące zatrudnienia absolwentów w wyuczonym zawodzie, aby dostosować ofertę edukacyjną OHP do oczekiwań rynku pracy.

Nadto wyniki kontroli wskazały na konieczność wypracowania szczegółowych wytycznych w sprawie rekrutacji młodzieży do jednostek opiekuńczo-wychowawczych umożliwiających bieżące i sprawne reagowanie na zachodzące zmiany na rynku pracy, w szczególności dotyczących powiązania kierunków kształcenia zawodowego z oczekiwaniami rynku pracy.

Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy powinna także wypracować

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2183.



zasady współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Ochotniczych Hufców Pracy na rzecz zapewnienia uczestnikom i absolwentom OHP kompleksowego wsparcia w przygotowaniu do aktywności zawodowej i wejścia na rynek pracy oraz wykorzystywać możliwości wynikające z porozumienia zawartego z Państwową Inspekcją Pracy,

jako narzędzia do monitorowania prawidłowości umów z pracodawcami.

**MIROSŁAW MIŁOŃ**, wicedyrektor,  
**KONRAD KOSTĘPSKI**, st. inspektor kp.,  
Departament Pracy, Spraw Społecznych  
i Rodziny NIK

**Słowa kluczowe:** aktywizacja zawodowa młodzieży, Ochotnicze Hufce Pracy, rynek pracy, system edukacji, wykluczenie społeczne

**Key words:** professional activation for youngsters, Voluntary Labour Corps, labour market, education system, social exclusion