

Ewa Giermanowska\*

## WSPARCIE MŁODZIEŻY ZAGROŻONEJ WYKLUCZENIEM Z RYNKU PRACY I BEZROBOTNEJ REFLEKSJE NA MARGINESIE DZIAŁALNOŚCI OCHOTNICZYCH HUFCÓW PRACY

**Abstrakt.** Artykuł podejmuje temat adekwatności i skuteczności wsparcia społecznego młodzieży zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy i bezrobotnej. Podstawą analizy jest wiedza o specyfice potrzeb młodych ludzi wymagających szczególnego wsparcia na rynku pracy oraz ocena dotychczasowej działalności Ochotniczych Hufców Pracy w tym obszarze. Autorka wskazuje na konieczność przeprofilowania działalności publicznych instytucji rynku pracy w kierunku świadczenia usług kompleksowych i zindywidualizowanych. Odwołuje się do koncepcji nowego zarządzania publicznego i założeń polityki młodzieżowej w UE.

**Słowa kluczowe:** młodzież, wykluczenie społeczne, bezrobocie, rynek pracy, OHP.

### 1. Wprowadzenie

Ochotnicze Hufce Pracy to organizacja stosunkowo mało znana socjologom, społecznie niewidoczna, a jednak stanowiąca ważny instrument w politykach publicznych państwa skierowanych do młodzieży zagrożonej marginalizacją i wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnej<sup>1</sup>. Jest to państwowa jednostka budżetowa nadzorowana przez właściwego ministra ds. pracy. Jako instytucja rynku pracy (składająca się z wielu jednostek) realizuje zadania określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2017, poz. 1065), stanowiąc „państwową jednostkę wyspecjalizowaną w działaniach

---

\* Zakład Profilaktycznych Funkcji Polityki Społecznej, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski, e-mail: e.giermanowska@uw.edu.pl.

<sup>1</sup> OHP powstały w 1958 r. jako narzędzie służące celowej polityce państwa kierowanej do określonych środowisk społecznych i wychowawczych. We współpracy z innymi podmiotami „zagospodarowywały problemy młodego pokolenia”. Zdaniem Edwarda Nycza, organizacja ta po zmianie ustroju przeszła transformację organizacyjną, dzięki czemu nie doszło do „społecznego zużycia instytucji”, co przytrafiło się innym podmiotom z korzeniami w realnym socjalizmie (Nycz 2011: 69–70).

na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25. roku życia” (tamże, art. 6, ust. 3). Ogniskują się one wokół dwóch podstawowych obszarów: kształcenia i wychowania młodzieży oraz zatrudnienia i przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży.

Działania zapobiegające wykluczeniu ludzi młodych z rynku pracy stanowią ważną część europejskiej polityki młodzieżowej, polityki zatrudnienia i integracji społecznej. Jej priorytety w ciągu ostatnich dwóch dekad pozostają w zasadzie stałe i obejmują m.in. dostęp do edukacji, rynku pracy, gwarancje możliwości rozwoju oraz łączenia życia zawodowego i osobistego (Sińczuch 2014: 159). Zwrócenie uwagi w polityce młodzieżowej UE na procesy społecznego wykluczenia i integracji młodzieży pozostaje w związku z działaniami prewencyjnymi zapobiegającymi wypadaniu z systemu szkolnego i długotrwałemu bezrobociu. Zainteresowanie kategorią NEET (z ang. *not in employment, education, or training*), czyli osobami młodymi pozostającymi poza systemem zatrudnienia, edukacji lub szkoleń, jest dowodem troski o losy młodych ludzi, których stan bierności może przerodzić się w trwałą marginalizację i wykluczenie z rynku pracy.

W artykule przedstawiona zostanie ocena polityki młodzieżowej w Polsce na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy i bezrobotnej, sformułowana na podstawie działań podejmowanych przez OHP. Refleksja ta jest wynikiem moich wieloletnich zainteresowań problemem bezrobocia młodzieży w Polsce oraz oceny adekwatności, skuteczności i efektywności dotychczasowych działań podejmowanych w ramach polityk publicznych. Zostanie ona odniesiona do założeń europejskiej polityki młodzieżowej dotyczącej edukacji i rynku pracy oraz nowych modeli zarządzania publicznego i współzrządzenia publicznego.

## **2. Od bezrobocia masowego do bezrobocia selektywnego i usług kompleksowych**

Wysokie bezrobocie młodzieży stało się trwałą cechą polskiego rynku pracy po zmianie ustroju w 1989 roku. W okresie pierwszych piętnastu lat transformacji trudna sytuacja osób kończących szkoły wynikała w dużym stopniu z ogólnych uwarunkowań sytuacji na rynku pracy, do których zaliczano: niedobór popytu na pracę (gospodarka mało kreatywna w tworzeniu miejsc pracy), dużą podaż zasobów pracy (okres dużej presji demograficznej), niedopasowanie struktury zawodowo-kwalifikacyjnej ludności do zmieniających się potrzeb rynku pracy oraz niedoskonałe rozwiązania instytucjonalne wspierające osoby pozostające bez pracy (Witkowski 2008: 344). Czynniki te determinowały losy zawodowe wszystkich mieszkańców Polski, w tym absolwentów różnych typów szkół. Jednakże mimo tych samych uwarunkowań dla wszystkich na rynku pracy, stopa

bezrobocia młodych ludzi była zawsze wyższa niż przedstawiciele starszych roczników, osiągając apogeum przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, kiedy to jej wartość dla osób poniżej 25. roku życia przekroczyła 40%. W tym czasie problem wysokiego bezrobocia młodzieży i jego społecznych skutków był częstym tematem podejmowanych badań empirycznych, a także zmuszał władzę publiczną do inicjowania wielu działań na szczeblu krajowym i samorządowym ograniczających jego skutki (por. szerzej Giermanowska 2015).

Widoczny spadek bezrobocia młodzieży nastąpił po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Było to wynikiem znaczącej emigracji zarobkowej, malejącej liczebności kolejnych roczników demograficznych wkraczających na rynek pracy, a także stałego przyrostu miejsc pracy w gospodarce, mimo czasowego zatrzymania go w wyniku kryzysu finansowego po 2008 roku. Do spadku bezrobocia młodzieży przyczynił się też rozwój różnych form zatrudnienia czasowego. Kontrakty czasowego zatrudnienia dominowały wśród młodych do 30. roku życia i dotyczyły także absolwentów z wyższym wykształceniem, których trudności ze znalezieniem pracy uległy nasileniu (Pańków 2012). Brak stabilnych umów o pracę przyczynił się do wzrostu kategorii tzw. ubogich pracujących wśród ludzi młodych, pozbawionych bezpieczeństwa finansowego i socjalnego (Kiersztyn 2012; Giermanowska 2013). Stało się to powodem do formułowania alarmistycznych tez o „straconym pokoleniu” (Szafraniec 2011: 180).

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu siedmiu lat zmieniał się poziom bezrobocia młodzieży i jego struktura. Występujące na masową skalę bezrobocie wśród młodzieży w pierwszych latach transformacji zmusiło państwo do podjęcia działań mających pomóc tej kategorii społecznej. Młodzi ludzie od lat 90. XX wieku byli adresatami wielu programów rządowych nastawionych na ich aktywizację zawodową. Większość działań na rzecz młodzieży bezrobotnej i zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy było i w dalszym ciągu jest realizowanych przez publiczne instytucje rynku pracy, takie jak urzędy pracy i Ochotnicze Hufce Pracy. Działania takie podejmują również organizacje pozarządowe, samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami samorządowymi i prywatnymi, np. w ramach ekonomii społecznej. Wiele z tych inicjatyw jest finansowanych z funduszy unijnych. Inicjatywy edukacyjne i zawodowe dla młodzieży niepełnosprawnej dodatkowo są wspierane ze środków będących w dyspozycji PFRON (Giermanowska, Raćław 2015).

Mimo przyrostu miejsc pracy i spadku poziomu bezrobocia w ostatnich latach, rynek pracy w Polsce nie stał się rynkiem pracownika. W dalszym ciągu niemal połowa badanych przez CBOS wskazuje na trudności lub niemożność znalezienia pracy. Dowodzi to, że rynek pracy stał się bardziej selektywny (Morawski 2016), nadal pozostał jednak bardzo trudny przede wszystkim dla osób młodych bez doświadczenia zawodowego i słabiej wykształconych. Te grupy młodzieży wymagają podjęcia działań niestandardowych i kompleksowych, toteż właśnie do nich kierowane jest wsparcie w ramach nowej unijnej

inicjatywy „Gwarancje dla młodzieży”<sup>2</sup>, w której zwrócono szczególną uwagę na kategorię młodych ludzi pozostających poza systemem zatrudnienia, edukacji i szkoleń. Skierowanie uwagi na kategorię NEET w analizach i inicjatywach międzynarodowych było wynikiem dostrzeżenia nieskuteczności standardowych działań i tradycyjnych form aktywizacji zawodowej oraz poszukiwania bardziej skutecznych form wsparcia. Kategorię młodzieży z tzw. grup wysokiego ryzyka, zidentyfikowaną po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii, nazwano „status Zer0 youth” (Williamson 2000: 82).

Polska jako kraj z wysokim bezrobociem młodzieży (powyżej 25% w 2013 r.) otrzymała w ramach unijnego programu „Gwarancje dla młodzieży” znaczące wsparcie finansowe w wysokości 550 mln euro. Adresatami „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce są osoby w wieku od 15. do 29. roku życia, w tym przede wszystkim młodzi z grupy NEET. Wśród osób, do których skierowano program, wyróżniono 4 podgrupy, o różnych potrzebach wsparcia. Są to osoby:

- 1) w wieku 15–17 lat przedwcześnie kończące naukę: zaniedbujące obowiązki szkolny (do 16 r. ż.) lub obowiązki nauki (do osiągnięcia 18 r. ż.);
- 2) w wieku 18–29 lat pozostające poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem (NEET), wśród nich są osoby wymagające szczególnego wsparcia (oddalone od rynku pracy, ze środowisk defaworyzowanych, z obszarów wiejskich);
- 3) w wieku 18–29 lat zarejestrowane jako bezrobotne;
- 4) bezrobotne i poszukujące pracy w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego, w wieku 18–29 lat (w zakresie wsparcia przedsiębiorczości) (*Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce 2015*: 18).

W ramach „Gwarancji dla młodzieży” wymienione grupy młodych ludzi, zgodnie z przyjętymi założeniami programu, powinny otrzymać dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu, stażu lub inną formę pomocy prowadzącą do aktywizacji zawodowej lub podjęcia działalności gospodarczej w ciągu czterech miesięcy od momentu utraty pracy lub zakończenia kształcenia formalnego. Szacuje się, że w latach 2014–2021 obejmie się pomocą prawie 2,4 mln młodych ludzi, z czego niemal 1/4 (574,6 tys.) ma ją otrzymać w ramach działań prowadzonych przez OHP (*Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce 2015*: 12).

---

<sup>2</sup> W grudniu 2012 r. na szczeblu UE opracowany został „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” (*Youth Employment Package*). Jego częścią jest inicjatywa ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (*Youth Guarantee*) – postulat zapewnienia młodym ludziom w wieku do 25 lat, którzy nie mają zatrudnienia ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu, dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu 4 miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy. Uzupełnia ją „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” (*Youth Employment Initiative*), skierowana do regionów, w których poziom bezrobocia osób w wieku od 15 do 24 lat przekracza 25%. W Polsce podniesiono górną granicę wiekową odbiorców do 29 lat, por. *Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce 2015*: 4.

Dwie pierwsze wymienione kategorie ludzi młodych są przede wszystkim adresatami programów realizowanych przez OHP. Jako jednostka wyspecjalizowana w działaniach na rzecz młodzieży zagrożonej marginalizacją i wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnej, OHP powinny takie programy podejmować. Powstaje tu jednak pytanie, czy dotychczasowe formy działania i posiadane doświadczenia pozwolą hufcom na osiągnięcie sukcesu, biorąc także pod uwagę model zarządzania publicznego dominujący w organizacji i zmieniające się oczekiwania wobec polityki młodzieżowej wdrażanej w krajach UE.

### **3. OHP jako instytucja rynku pracy: działania standardowe *versus* działania selekcyjne i nieadekwatne do potrzeb**

Dwa główne obszary działalności OHP na rzecz młodzieży to edukacja i rynek pracy. Pierwszą grupę adresatów działań OHP stanowi młodzież niepełnoletnia. Działalność edukacyjna kierowana do tej grupy (osoby w wieku 15–18 lat) obejmuje kształcenie i wychowanie młodych ludzi, którzy z różnych przyczyn nie zdołali ukończyć szkoły i zdobyć kwalifikacji zawodowych. Jest to często młodzież zaniedbana wychowawczo, o zmniejszonych szansach życiowych, wywodząca się ze środowisk niedostosowanych społecznie (m.in. patologicznych, kryminogennych, z rodzin dysfunkcyjnych, niepełnych, zubożałych) (*Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce 2015*: 16). Na strukturę jednostek edukacyjnych OHP zajmujących się kształceniem i przygotowaniem zawodowym oraz opieką i wychowaniem młodzieży składa się 217 podmiotów<sup>3</sup>. Są to: Hufce Pracy (165 jednostek), Środowiskowe Hufce Pracy (14), Ośrodki Szkolenia i Wychowania (31), Centra Kształcenia i Wychowania (7). Rocznie około 36 tys. uczestników OHP objętych jest taką formą wsparcia i około 48 tys. młodych ludzi spoza OHP korzysta z doraźnych form wsparcia. Zadania te realizuje kadra licząca 1 517 osób, na którą składają się wychowawcy (910 osób), pedagodzy i psychologowie (41), kierownicy internatów (34), kierownicy jednostek edukacyjnych (243), instruktorzy praktycznej nauki zawodu/specjaliści ds. szkolenia zawodowego (265), kierownicy warsztatów szkoleniowych (24).

Drugą grupę stanowią absolwenci szkół ponadgimnazjalnych oraz uczelni – młodzież wykształcona i z pewnymi kwalifikacjami zawodowymi (w wieku 15–25 lat), jednak niepotrafiąca samodzielnie odnaleźć się na rynku pracy i tym samym zagrożona marginalizacją i bezrobociem. Działalność OHP w sferze rynku pracy obejmuje m.in.: prowadzenie pośrednictwa pracy, w tym międzynarodowego pośrednictwa pracy realizowanego w ramach EURES, usługi poradnictwa zawodowego i szkolenia zawodowego, refundowanie pracodawcom wynagrodzeń

<sup>3</sup> Informacje o jednostkach OHP na podstawie sprawozdania z działalności OHP z dnia 16 marca 2017 r. oraz danych pochodzących ze strony internetowej: <https://ohp.pl/> [dostęp 24.06.2017].

młodziocianych pracowników, prowadzenie Elektronicznego Centrum Aktywizacji Młodzieży ECAM, działalność Centrum Informacyjno-Konsultacyjnego „Zielona Linia”. Na terenie całego kraju działa 429 jednostek prowadzących usługi z zakresu rynku pracy. Są to: Młodzieżowe Biura Pracy (49 jednostek), Mobilne Centra Informacji Zawodowej (49), Młodzieżowe Centra Kariery (221), Punkty Pośrednictwa Pracy (76), Ośrodki Szkolenia Zawodowego (34). Usługi te realizuje kadra licząca łącznie 932 osoby, w tym 264 pośredników pracy (w tym 51 asystentów EURES), 16 doradców EURES, 346 doradców zawodowych, 111 specjalistów ds. rozwoju zawodowego, 62 specjalistów ds. programów. Dodatkowo usługi na rzecz pracodawców wykonuje 133 pracowników ds. refundacji wynagrodzeń młodociocianych.

Działalność OHP obejmująca kształcenie i wychowanie młodzieży oraz usługi na rzecz rynku pracy jest wielokierunkowa, oparta na znaczącym zasobie kadrowym i infrastrukturalnym. Dodać należy, że usługi te są bezpłatne dla młodzieży, powszechnie dostępne, realizowane na podstawie wielu aktów normatywno-prawnych regulujących szczegółowo zakres i formy działania jednostek OHP oraz opracowanych standardów jakości, z wykorzystaniem materiałów metodycznych opracowanych dla tej instytucji<sup>4</sup>. Z ich analizy wynika, że jest to organizacja o silnie zhierarchizowanej strukturze, na czele której stoi komendant, oparta na hierarchicznych mechanizmach kierowania, ścisłym przestrzeganiu procedur wynikających z aktów prawnych i licznych regulacji oraz kontroli przez przełożonych. Model zarządzania w OHP najbliższy jest weberowskiemu modelowi zarządzania publicznego, w którym podstawowym mechanizmem koordynacji działań jest legislacja i scentralizowane mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi (Mazur 2015: 20).

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej OHP stały się bardzo aktywne w działaniach na rzecz rozwoju usług rynku pracy w oparciu o unijne fundusze. Największy z projektów współfinansowany z EFS to „OHP jako realizator usług rynku pracy”, w wyniku którego utworzono w całej Polsce (od 2009 do października 2013 roku): 124 Młodzieżowe Centra Kariery, 120 Punktów Pośrednictwa Pracy, 77 Ośrodków Szkolenia Zawodowego. Jednym z rezultatów projektu było też powołanie Elektronicznego Centrum Aktywizacji Młodzieży (ECAM). System ten pozwolił na udostępnienie informacji na temat wsparcia młodzieży realizowanego przez OHP, w tym szczególnie informacji o ofercie i działalności jednostek OHP z zakresu rynku pracy oraz kształcenia i działalności opiekuńczo-wychowawczej. Ogólna wartość projektu to 99 538 000 zł ([https://ohp.pl/?page\\_id=751](https://ohp.pl/?page_id=751) [dostęp 2.06.2017]). OHP stały się też jednym z głównych realizatorów programu Unii Europejskiej „Gwarancje dla młodzieży”. Obecnie OHP realizują w ramach Programu Operacyjnego „Wiedza Edukacja Rozwój” dwa projekty

<sup>4</sup> Por. więcej: <http://bip.ohp.pl/ohp/dokumentacja/podstawa-prawna/85,Podstawa-prawna-OHP.html> [dostęp 24.06.2017].

pozakonkursowe: „Akcja Aktywizacja – EFS” oraz „Akcja Aktywizacja – YEI” ([https://ohp.pl/?page\\_id=14](https://ohp.pl/?page_id=14) [dostęp 2.06.2017]).

Ocena adekwatności, skuteczności i efektywności działalności OHP jest trudna ze względu na brak danych i rzetelnych ewaluacji prowadzonej działalności. Dostępne raporty badawcze czy statystyki są wycinkowe i nie dają pełnego obrazu.

Jednym z poważnych zarzutów jest jakość oferty kształcenia pod kątem przygotowania młodzieży do wymagań rynku pracy oraz brak wpływu na podtrzymanie nawet pozytywnych rezultatów działalności edukacyjno-wychowawczej po powrocie do miejsca zamieszkania. Rocznie kształceniem i wychowaniem w jednostkach OHP objętych jest około 36 tysięcy uczestników (w wieku 15–18 lat), a z doraźnych form wsparcia korzysta 48 tys. osób<sup>5</sup>. Wnioski z kontroli NIK dotyczącej oferty szkoleniowej OHP, zrealizowanej w 2012 roku, wskazywały m.in. na kształcenie w zawodach niedostosowanych do zapotrzebowania rynku pracy (tzw. nadwyżkowych), brak działań zmierzających do poprawy oferty kształcenia w celu lepszego dostosowania do potrzeb rynku pracy i niewystarczający poziom wskaźnika skuteczności kształcenia, mierzony stopniem „zdawalności egzaminów” na tytuły kwalifikacyjne. Naczelna Izba Kontroli sugerowała monitorowanie efektywności działalności opiekuńczo-wychowawczej poprzez zbieranie informacji o losach wychowanków w zakresie uzyskania przez nich pracy lub podjęcia działalności gospodarczej. Miały one przyczynić się do trafniejszego doboru kierunków kształcenia i lepszego przygotowania absolwentów do rynku pracy (NIK 2013: 8–9). Z informacji uzyskanych w OHP wynika, że działania mające na celu monitorowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy, we współpracy z władzami samorządowymi, dyrektorami szkół i pracodawcami, zostały podjęte. W 2015 roku rozpoczęto monitorowanie losów zawodowych absolwentów, jednak pierwsze wyniki będą dostępne po roku 2017.

Należy jednak podkreślić, że nawet skuteczny proces edukacyjno-wychowawczy może zostać zmarnowany po powrocie młodych ludzi do środowiska domowego. Z prowadzonych przez Justynę Godlewską-Szyrkową rozmów z pracownikami jednostek OHP (doradcami zawodowymi i pośrednikami pracy, wychowawcami w internatach) wynika, że zaniedbania edukacyjne nie są często jedynym i największym problemem, w wielu wypadkach stanowią konsekwencję niskiego położenia społecznego rodziny pochodzenia wychowanka, występujących w niej patologii czy też różnego rodzaju problemów wychowawczych. Stąd bardzo trudno podtrzymać pozytywne zmiany osiągnięte w trakcie pobytu w ośrodku OHP po powrocie wychowanka do środowiska zamieszkania (Godlewska-Szyrkowa 2014: 21). Podobne wnioski można wyciągnąć z badania, przywołanego przez autorkę, przeprowadzonego w 2012 roku przez Fundację Rozwoju Nauki i Przedsiębiorczości (32 wywiady pogłębione z kadrą placówek OHP). Część kadry (przede wszystkim wychowawcy, mający na co dzień kontakt

<sup>5</sup> Zob. przypis 1.

z młodzieżą) wskazywała na dość mocne zinternalizowanie przez wychowanków norm i postaw, które wiążą się z „życiem na marginesie”. Wskazywano także na potencjalnie negatywną rolę środowiska rodzinnego i środowiska zamieszkania w podtrzymywaniu pozytywnych zmian, jakie udaje się wypracować w trakcie pobytu w placówkach OHP (za Godlewska-Szyrkowa 2014: 22). Opinie z przytoczonych wywiadów prowadzą do wniosku, że wsparcie młodzieży wywodzącej się ze środowisk zaniedbanych wychowawczo nie może kończyć się wraz z uzyskaniem dyplomu i przedstawieniem oferty pracy. Wsparcie to musi mieć charakter kompleksowy i wymaga rozwiązania wielu innych problemów młodego człowieka, które umożliwią mu podjęcie i kontynuowanie pracy, także po powrocie do środowiska zamieszkania.

Ocena działań urzędów pracy i jednostek OHP w zakresie aktywizacji zawodowej młodzieży wskazuje na nadmiarowość podobnego typu usług (dublowanie usług z urzędami pracy, rywalizację w procesie rekrutacji uczestników) i brak pełnej informacji o adekwatności i trwałości udzielonego wsparcia. Wyniki ewaluacji projektów dotyczących wsparcia osób młodych realizowanych przez urzędy pracy (PUP) i jednostki OHP w ramach Programu Operacyjnego „Wiedza Edukacja Rozwój” wskazały na kilka typów potencjalnych zagrożeń (*Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój* 2015: 5–9):

- nakładanie się grup docelowych w ramach poszczególnych projektów, co w sytuacji zmniejszającego się bezrobocia może prowadzić do konkurencji między instytucjami publicznymi (PUP i OHP);

- występowanie zjawiska „creamingu”, czyli selekcji uczestników w celu osiągnięcia lepszych rezultatów (i występowanie problemów w dotarciu m.in. do osób niepełnosprawnych, pochodzących z mniejszości etnicznych);

- oparcie oceny jakości i adekwatności wsparcia na subiektywnych ocenach uczestników i koordynatorów, a nie na prawidłowo dobranych grupach kontrolnych;

- niepełna lub zbyt powierzchowna diagnoza potrzeb i brak indywidualizacji oferowanego wsparcia.

W przedstawionym raporcie wsparcie oferowane przez OHP było wyżej ocenione, jako bardziej złożone i kompleksowe w stosunku do działań PUP. Niemniej jednostki OHP zmagają się z niskim zaangażowaniem uczestników (26%) i rezygnacjami z udziału w projekcie (24%). Trudno też było dowiedzieć, czy oferowane wsparcie w pełni zaspokaja potrzeby uczestnika czy być może inne formy przyniosłyby lepsze efekty. Ocena adekwatności wsparcia do potrzeb uczestników dokonana była na podstawie subiektywnych opinii koordynatorów. Brakowało też informacji na temat trwałości efektów interwencji i efektywności kosztowej (*Badanie efektów wsparcia* 2015: 7–9).

Sprawozdania OHP z prowadzonej działalności w zakresie wsparcia młodych ludzi na rynku pracy oparte są głównie na danych ilościowych. Statystyki te są



imponujące. W 2016 roku liczba młodzieży objętej wsparciem wyniosła 982 872 osób, a planowana na rok 2017 liczba przekroczy 1 mln. W 2016 roku liczba młodzieży objętej usługami świadczonymi przez młodzieżowe centra kariery, mobilne centra informacji zawodowej i ośrodki szkolenia zawodowego wyniosła 667 112 osób, a liczba beneficjentów objętych usługami pośrednictwa pracy – 193 241 osób. Wśród oferowanych form wsparcia na rynku pracy dominują usługi standardowe, realizowane także przez urzędy pracy, jak: pośrednictwo pracy, informacja zawodowa, doradztwo zawodowe, szkolenia, a obecnie także usługi EURES (sieć europejskich ofert pracy dostępna przez urzędy pracy). W roku 2017 wprowadzono nowy wskaźnik, zamieniając liczbę „uczestników wsparcia” na liczbę „uczestnictw”, co ma precyzyjniej określać liczbę przypadków skorzystania z usług świadczonych przez kadre OHP<sup>6</sup>. Wskaźniki ilościowe dotyczące skorzystania z danej usługi nic nie mówią o jej przydatności, a zamiana liczby uczestników na liczbę uczestnictw to tylko pozorne zwiększenie wielkości oferty. Brakuje informacji o jakości oferowanego wsparcia, adekwatności usług do potrzeb ludzi młodych, w szczególności pozostających w trudnej sytuacji na rynku pracy, a także skuteczności i trwałości efektów oferowanego wsparcia. Jest to szczególnie niepokojące w wypadku OHP, instytucji publicznej, której głównym zadaniem jest wspieranie młodych ludzi wypadających z systemu edukacji, zagrożonych wykluczeniem społecznym i bezrobotnych, mających trudności z wejściem na rynek pracy, zaliczanych do kategorii NEET.

#### 4. Młodzi narażeni na wykluczenie z rynku pracy i bezrobotni

Zwrócenie uwagi na kategorię NEET w analizach międzynarodowych dotyczących sytuacji ludzi młodych na rynku pracy było wynikiem dostrzeżenia ryzyka trwałego wykluczenia z rynku pracy i nieskuteczności standardowych działań w zakresie aktywizacji zawodowej. Badacze europejscy oszacowali ryzyko znalezienia się młodego człowieka w sytuacji zagrażającej wykluczeniem z rynku pracy. Stwierdzili, że zwiększa je: bycie osobą niepełnosprawną, pochodzenie imigracyjne, posiadanie niskiego wykształcenia, zamieszkiwanie w oddalonych terenach i małych miastach, w rodzinach z niskim dochodem, w których rodzice są bezrobotni, mają niskie wykształcenie lub są rozwiedzeni (*NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe 2012: 55–56*).

Kategoria NEET jest kategorią heterogeniczną, wysoce zróżnicowaną pod względem cech socjodemograficznych, posiadanego poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych czy uzyskanego doświadczenia zawodowego jej reprezentantów, jednak badacze nie są w pełni zgodni co do obrazu typowego,

<sup>6</sup> Zob. przypis 1.

a przynajmniej wymagającego szczególnego wsparcia, przedstawiciela tej kategorii w Polsce.

Jak podkreśla Grażyna Firlit-Fesnak, młodzież zaliczana do kategorii NEET na Mazowszu odbiega od zbiorowego wizerunku tej kategorii w UE. Typowy jej przedstawiciel to osoba mająca co najmniej wykształcenie średnie lub nawet wyższe, posiadająca doświadczenie zawodowe, głównie uzyskane w oparciu o zatrudnienie na umowę zlecenie lub pracę w szarej strefie, oraz wysoką samoocenę uzyskanego wykształcenia, kwalifikacji i innych umiejętności. Cechuje ją zamieszkiwanie w gospodarstwie domowym o niskich lub przeciętnych dochodach oraz zależność finansowa i bytowa od rodziny pochodzenia. Statystyczny przedstawiciel tej kategorii to osoba zdrowa, niewskazująca na obecność konfliktów czy uzależnień w rodzinie i niekarana. Jak podkreśla sama autorka, to typowe cechy obrazu statystycznego Polaka w wieku 18–29 lat i „trudno mówić, że indywidualne cechy wyróżniają negatywnie tę populację i determinują jej przynależność do kategorii NEET” (Firlit-Fesnak 2015: 128).

Ten w sumie optymistyczny obraz kategorii NEET został uzyskany na podstawie badań ilościowych (700 respondentów w wieku 18–29 lat) i wywiadów indywidualnych (telefonicznych) przeprowadzonych z osobami z grupy NEET i pracownikami instytucji wsparcia (rejonowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, hufce pracy) (Firlit-Fesnak 2015: 81–82). Być może na taki obraz wpłynął sposób rekrutacji uczestników do badań, m.in. pozyskiwanych w siedzibach urzędów pracy i korzystających z ich usług oraz za pomocą jednostek OHP (Firlit-Fesnak 2015: 82–83). Wprawdzie wykonujący badania wskazywali także na pozyskiwanie respondentów w ogólnodostępnej przestrzeni miejskiej, jak: parki/skwery, place miejskie, targi, boiska szkolne, dworce autobusowe, centra handlowe, ośrodki kultury, punkty gastronomiczne, to jednak nadreprezentacja młodych osób tylko „czasowo” pozostających poza edukacją i pracą było wysoka. Można przypuszczać, że dobór respondentów zaważył na dość optymistycznych wnioskach autorki o zbieżności stylów życia reprezentantów grupy NEET ze stylami życia innych ludzi w tym wieku w Polsce, nie dostarczał dowodów na ich wycofanie społeczne, lecz pokazywał przejawianie się m.in. deklarowanego nastawienia młodych ludzi na uzyskanie równowagi między rodziną i pracą zawodową, wysokie zainteresowanie podjęciem „godnej pracy” i wysoką aktywność respondentów w jej poszukiwaniu. W grupie badanej niewielki był odsetek młodych nieposzukujących zatrudnienia ze względu na sytuację rodzinną lub stan zdrowia, a w większości mogli oni też liczyć w procesie dalszego kształcenia, podnoszenia kwalifikacji i poszukiwania pracy na pomoc przyjaciół i rodziny (Firlit-Fesnak 2015: 129–131).

Ten w sumie optymistyczny obraz kłóci się jednak z ustaleniami innych badaczy i pracowników instytucji wspierających w środowisku lokalnym. Jak twierdzi Jolanta Grotowska-Leder na podstawie swoich wyników badań, kategoria NEET jest bardzo zróżnicowana wewnętrznie ze względu na przyczyny i skutki

bierności zawodowej. Zjawiskiem niepokojącym wśród tej kategorii jest utrzymywanie się grupy ludzi młodych mających jedynie epizody aktywności zawodowej oraz liczne nieudane próby reaktywacji zawodowej kończące się utratą pracy (Grotowska-Leder 2015).

Problem nieobecności określonych grup młodzieży w polityce społecznej państwa został podniesiony w trakcie dyskusji grupowej, którą prowadziłam i opracowałam, na zaproszenie Stowarzyszenia MONAR, w ramach projektu Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (PK EAPN)<sup>7</sup>. Tematem spotkania były problemy ludzi młodych: ubogich, zagrożonych lub doświadczających bezdomności, w procesie wchodzenia na rynek pracy. Zdaniem uczestników dyskusji wspomniana grupa ludzi młodych, traktowana też jako młodzi dorośli, po osiągnięciu pełnoletności staje się niewidoczna dla instytucji polityki społecznej. System bowiem nie jest nakierowany na osoby młode (młodych dorosłych), które wymagają wielu zróżnicowanych i kompleksowych usług i form wsparcia.

W tej grupie ludzi młodych ubogich i doświadczających lub zagrożonych bezdomnością znajdują się m.in.: wychowankowie, którzy po opuszczeniu pieczy zastępczej wypadają z procesu usamodzielniania (opuszczający placówki opiekuńczo-resocjalizacyjne, placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze, ośrodki szkolno-wychowawcze, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich), dzieci z rodzin dysfunkcyjnych z grupy wysokiego ryzyka, samotne matki z małymi dziećmi, osoby uzależnione i z zaburzeniami psychicznymi. Młodzi dorośli, którzy trafiają do schronisk dla bezdomnych, często wędrują od placówki do placówki i nie mogą uzyskać specjalistycznej pomocy (wyjątek stanowi schronisko dla młodzieży prowadzone przez MONAR). Kategoria ta jest obecnie niewidoczna w systemie wsparcia, brakuje usług pomocy specjalistycznej, osoby te nie mogą też liczyć na wsparcie swoich rodzin. Wędrowka po noclegowniach (schroniskach dla bezdomnych, squatach, po znajomych) często kończy się dla nich demoralizacją.

Skuteczne wejście takich osób na rynek pracy jest niemożliwe ze względu na konieczność udzielenia im kompleksowego pakietu usług wsparcia, do świadczenia których nie są przygotowane publiczne instytucje rynku pracy. Usługi instytucji rynku pracy świadczone przez podmioty publiczne: urzędy pracy i jednostki Ochotniczych Hufców Pracy (w zakresie poradnictwa pracy, doradztwa zawodowego i innych form aktywizacji zawodowej), nie są nastawione na osoby bezdomne, wymagające często wsparcia terapeutycznego, medycznego czy emocjonalnego, pomocy prawnej, wsparcia w zorganizowaniu noclegu, pomocy finansowej i rzeczowej, opieki nad dzieckiem. Młode osoby postrzegają urzędy pracy jako

---

<sup>7</sup> Spotkanie odbyło się 10 maja 2017 r. w Warszawie w ramach projektu PK EAPN. Uczestniczyli w nim przedstawiciele Stowarzyszenia MONAR i wychowankowie schronisk oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, ośrodków pomocy społecznej i EAPN.

miejsca, gdzie można ewentualnie zdobyć ubezpieczenie. Młode matki z małymi dziećmi są wyrejestrowywane z urzędów pracy, bo nie są w stanie podjąć zatrudnienia, ponieważ nie mają zapewnionej opieki dla dzieci. Warto też podkreślić, że część tych osób jest obciążona różnymi zobowiązaniami finansowymi (z tytułu zaległych mandatów, podatków i in.). Podjęcie legalnej pracy łączy się dla nich z zajęciem znaczącej części wynagrodzenia przez komornika. To powoduje, że takie osoby wybierają pracę na czarno, wpadając w pułapkę „zatrudnień na umowach śmieciowych”.

Osoby młode, bezdomne nie są także partnerem dla pracodawców, którzy obawiają się podpisywania z nimi umów o pracę. W społeczeństwie utrzymują się silne negatywne stereotypy dotyczące osób bezdomnych (jako brudnych, uzależnionych od alkoholu i innych używek, nieodpowiedzialnych), które dzielają też osoby decydujące o zatrudnieniu. Pracodawcy nie mogą też liczyć na specjalistyczną i kompleksową pomoc ze strony publicznych instytucji rynku pracy, a jest ona niezbędna zarówno w procesie rekrutacji młodych osób, jak i adaptacji do pracy, ze względu na ich niskie kompetencje społeczne i brak nawyku regularnej pracy. Jeżeli już pracodawcy proponują zatrudnienie takim osobom, to na ogół są to prace dorywcze i na czarno.

W systemie pomocy osobom bezdomnym dużą rolę przypisuje się gminom, w których te osoby są zameldowane. W małych gminach, miejscu zameldowania, często nie ma pracy i możliwości uzyskania mieszkania czy wsparcia społecznego. Jak podkreślili przedstawiciele Monaru, w ich domach samotnej matki 95% kobiet to ofiary przemocy domowej. W miejscu zameldowania na ogół nie mają szans na samodzielność i wynajęcie mieszkania na wolnym rynku, trudno, aby powróciły z dziećmi do środowiska rodzinnego, w którym doświadczyły przemocy. W wypadku ofiar przemocy powinien być wyeliminowany przepis wiążący pomoc gminy z miejscem zameldowania takiej osoby (cytat: „dziewczyny... są przypisane do gminy, w której miały traumatyczne przeżycia”). Problem ten dotyczy także osób uzależnionych, które nie powinny wracać do swojego miejsca zamieszkania po zakończeniu terapii ze względu na ryzyko powrotu do uzależnień (cytat: „Muszą wrócić na stare śmieci. Nawet jeśli mają tam rodzinę, do której mogą wrócić, to co z tego, jak mają tam środowisko, z którego wyszły”).

Generalny wniosek z dyskusji wskazywał na brak kompleksowych rozwiązań, w tym osoby na stanowisku *case managera*, która całościowo zajmowałaby się pomaganiem danej osobie (np. młodej, ubogiej, bezdomnej wymagającej zróżnicowanego wsparcia, a nie tylko usługi aktywizacji zawodowej) i pełniła rolę łącznika między różnymi instytucjami i usługami wsparcia.

Do podobnych wniosków dochodzą badacze enklaw biedy, którzy kładą nacisk na zakotwiczenie działań w społecznościach lokalnych i kompleksowe podejście do problemów społecznych i oferowanego wsparcia. Badacze, odwołując się do współczesnych wyników badań w miejskich enklawach biedy, wskazują na tworzenie się tam zatimizowanych społeczności, utrwalających wykluczenie społeczne (cechuje je utrwalanie barier rozwojowych i społeczna stygmatyzacja).

Przeciwstawiają się działaniom instytucji wsparcia polegającym na traktowaniu problemów społecznych w społecznościach lokalnych/miejskich (takich jak np. bieda, bezrobocie, przemoc, uzależnienia) w izolacji od innych problemów mieszkańców. Punktem wyjścia w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom powinno być podejście kompleksowe, a nie ujmowanie pojedynczo problemów występujących w danej społeczności (Warzywoda-Kruszyńska, Gołczyńska-Grondas 2010; Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 110). Badacze podkreślają, że ważna w tym procesie jest strukturalna zmiana, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i wyzwań, wykorzystaniem lokalnego potencjału (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 110).

Wnioski z rezultatów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych wskazują na nieskuteczność działań opartych jedynie na szkoleniach i aktywizacji zawodowej, bez uwzględniania całego spektrum problemów społecznych, zdrowotnych, rodzinnych czy mieszkaniowych. Rozproszona i fragmentaryczna pomoc, nieuwzględniająca indywidualnych potrzeb beneficjenta, często niweczyła wysiłek osoby niepełnosprawnej i jej rodziny oraz prowadziła do marnotrawienia wydatków publicznych ponoszonych na edukację i aktywizację zawodową takiej osoby (Giermanowska, Raćław 2015: 181).

Warto podkreślić, że spadek bezrobocia młodzieży w Polsce zmniejszy znaczenie działań standardowych w procesie aktywizacji zawodowej, a zwiększy nacisk na usługi niestandardowe, o charakterze kompleksowym, kierowane do określonych grup beneficjentów. Autorzy raportu o grupach młodzieży zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy na Mazowszu wymieniają siedemnaście kategorii (ustalonych na podstawie dyskusji z pracownikami instytucji wspierających). Są to osoby: 1) z rodzin ubogich, wielodzietnych, niepełnych, 2) eurosieroty, 3) z rodzin patologicznych, dysfunkcyjnych, bezradnych opiekuńczo-wychowawczo, 4) dzieci klientów OPS, 5) z terenów byłych PGR, obszarów wiejskich, 6) z zaburzeniami psychicznymi, 7) uzależnione, 8) opuszczające domy dziecka, rodziny zastępcze, 9) opuszczające zakłady karne i zakłady poprawcze, 10) pracujące na czarno, 11) będące młodymi rodzicami, młodymi matkami, 12) z niskim poziomem wykształcenia i niskimi kwalifikacjami, przedwcześnie kończące naukę, 13) niepełnosprawne ruchowo i przewlekle chore, 14) niepełnosprawne intelektualnie, 15) bez wsparcia w rodzinie, 16) będące członkami grup mniejszościowych, 17) dziedziczące dług po rodzicach (*Wsparcie młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na mazowieckim rynku pracy* 2015: 4–5).

Sądzę, że w kierunku rozwijania usług kompleksowych i zindywidualizowanych powinna iść reforma wsparcia świadczonego przez publiczne instytucje, w tym przez nowo tworzone podmioty lub zreformowane jednostki OHP, które ustawowo powołane są do zajmowania się młodzieżą zagrożoną na rynku pracy i narażoną na wykluczenie społeczne.

Na zakończenie warto przytoczyć dwa argumenty uzasadniające konieczność wprowadzenia zmian i przemyślenia na nowo polityki publicznej państwa

w tym zakresie. Pierwszy to wyrównanie do standardów polityki młodzieżowej obowiązujących w UE. Odejście od modelu opartego na założeniu, że dorośli wiedzą lepiej, na rzecz modelu opartego na współuczestniczeniu, włączeniu młodzieży we wdrażane rozwiązania (podejmowaniu decyzji z udziałem organizacji młodzieżowych i przedstawicieli środowisk lokalnych). Jak podkreśla Helena Ostrowicka, obecne w europejskiej polityce młodzieżowej neoliberalne techniki rządzenia „stwarzają młodzieży możliwość aktywnego działania, zaangażowania, aktywnego uczestnictwa w różnych obszarach życia społecznego. Młodzi ludzie są mobilizowani do udziału w decyzjach kierujących ich życiem” (Ostrowicka 2015: 187). Polityka „urządzenia młodzieży” oparta na jej upodmiotowieniu i zaangażowaniu sprzyja kształtowaniu się postaw obywatelskich i wpływa na jakość proponowanych rozwiązań. Wysoka dynamika zmian na rynku pracy, a także różnorodność stylów życia, wartości i potrzeb młodzieży powodują, że zaangażowanie w proces decyzyjny jej przedstawicieli zwiększa trafność wprowadzanych rozwiązań i wpływa na bardziej elastyczne ich dostosowanie do zróżnicowanych oczekiwań ludzi młodych.

Drugi argument to zmiany zachodzące w polityce publicznej, w której obserwujemy przesunięcie od weberowskiego (biurokratycznego) modelu zarządzania publicznego na rzecz modelu nowego zarządzania publicznego lub modelu współrzędzenia publicznego (Mazur 2015). Istotą nowego zarządzania publicznego jest zwrot w kierunku podniesienia efektywności, skuteczności i zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Jak podkreśla Ryszard Szarfenberg, porównywanie systemów administracji publicznej pod względem ich nastawienia na zgodność z prawem i legalizm lub na zarządzanie i sprawność działania, ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia dynamiki reform związanych z ruchem nowego zarządzania publicznego (Szarfenberg 2013: 6). W programowaniu polityk publicznych nastawionych na przeciwdziałanie wykluczeniu młodzieży z rynku pracy większy nacisk powinien być położony na jakość i kompleksowość usług, ich adekwatność do potrzeb zróżnicowanych grup młodzieży, skuteczność w dłuższej perspektywie, a także racjonalność w gospodarowaniu finansami publicznymi. Warto w tym procesie wykorzystać potencjał młodych ludzi, doświadczenia środowisk lokalnych i organizacji pozarządowych. Ich udział w procesie zarządzania lub współrzędzenia publicznego ułatwia poszukiwanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, ale także monitorowanie, ocenę i doskonalenie polityk publicznych.

## **Bibliografia**

*Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój* (2015). Raport przygotowany przez konsorcjum IBS, IMAPP, IQS dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, [http://www.power.gov.pl/media/16948/IBS\\_raport\\_02032016\\_mj\\_JB.pdf](http://www.power.gov.pl/media/16948/IBS_raport_02032016_mj_JB.pdf) [dostęp 24.06.2017]

- Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf> [dostęp 24.06.2017]
- Giermanowska E. (2013), *Ryzyko elastyczności czy elastyczność ryzyka. Instytucjonalna analiza kontraktów zatrudnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Giermanowska E. (2015), *Bezrobocie młodzieży. Dawna i nowa kwestia społeczna w Polsce*, [w:] E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymśa (red.), *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesora Józefiny Hryniewicz*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Giermanowska E., Raclaw M. (2015), *Polityka społeczna wobec edukacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] E. Giermanowska, A. Kumaniecka-Wiśniewska, M. Raclaw, E. Zakrzewska-Manterys, *Niedokończona emancypacja. Wejście niepełnosprawnych absolwentów szkół wyższych na rynek pracy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Godlewska-Szyrkowa J. (2014), *Pomiędzy edukacją zawodową a rynkiem pracy – przeciwdziałanie wykluczeniu zawodowemu młodzieży*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną”, [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/Ekspertyza\\_J\\_Godlewska-Szyrkowa.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/Ekspertyza_J_Godlewska-Szyrkowa.pdf) [dostęp 24.06.2017]
- Grotowska-Leder J. (2015), *Status NEET w doświadczeniu młodych Polaków w świetle analiz jakościowych*, [w:] E. Giermanowska, M. Raclaw, M. Rymśa (red.), *Kwestia społeczna u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla Profesora Józefiny Hryniewicz*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Firlit-Fesnak G. (2015), *Młodzież poza rynkiem pracy na Mazowszu*, Wojewódzki Urząd Pracy, Warszawa
- Kiersztyn A. (2012), *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych*, [w:] M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa
- Mazur S. (2015), *Modele zarządzania publicznego a typy polityk publicznych rynku pracy*, [w:] M. Frączek (red.), *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
- Morawski I. (2016), *Rynek pracy stał się selektywny*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/rynek-pracy-stal-sie-selektywny/> [dostęp 24.06.2017]
- NIK (2013), *Działalność Ochotniczych Hufców Pracy. Informacja o wynikach kontroli*, [http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz\\_nik-p-12-149-OHP,typ,k.pdf](http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_nik-p-12-149-OHP,typ,k.pdf) [dostęp 24.06.2017]
- Nycz E. (2011), *Ochotnicze Hufce Pracy. Racjonalność funkcjonowania organizacji w perspektywie kapitału tożsamościowego beneficjentów*, [w:] E. Giermanowska, J. Kotzian (red.), *Nowoczesne poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla młodzieży. Doświadczenia projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”*, Ochotnicze Hufce Pracy Komenda Główna, Warszawa
- Ochotnicze Hufce Pracy, <https://ohp.pl/>, [http://bip.ohp.pl/ohp/dokumentacja/podstawa-prawna/85\\_Podstawa-prawna-OHP.html](http://bip.ohp.pl/ohp/dokumentacja/podstawa-prawna/85_Podstawa-prawna-OHP.html) [dostęp 24.06.2017]
- Ostrowicka H. (2015), *Urządzanie młodzieży. Studium analityczno-krytyczne*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków
- Pańków M. (2012), *Młodzi na rynku pracy. Raport z badania*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Sińczuch M. (2014), *Młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym w polityce młodzieżowej UE*, [w:] E. Giermanowska, J. Kotzian (red.), *Zapotrzebowanie rynku pracy na współczesne i ginące zawody w perspektywie kształcenia młodzieży*, publikacja pokonferencyjna, Ochotnicze Hufce Pracy Komenda Główna, Warszawa

- Szafraniec K. (autor), Boni M. (red.) (2011), *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa
- Szarfenberg R. (2013), *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*. Ekspertyza przygotowana na rzecz projektu (Nr POKL.07.03.00-14-340/11), *KALKULATOR KOSZTÓW ZANIECHANIA – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej, w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco wspierających*, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza\\_PSwPP.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf) [dostęp 24.06.2017]
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2017, poz. 1065
- Warzywoda-Kruszyńska W., Jankowski B. (2013), *Ciągłość i zmiana w łódzkich enklawach biedy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Warzywoda-Kruszyńska W., Golczyńska-Grondas A. (2010), *Wzmocnić szanse i osłabić transmisję biedy wśród mieszkańców miast województwa łódzkiego – WZLOT. Raport końcowy + rekomendacje*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź
- Williamson H. 2000, *Status Zer0 youth and the “underclass”: Some considerations*, [w:] R. MacDonald (ed.), *Youth, the “Underclass” and Social Exclusion*, Routledge, London, New York
- Witkowski J. (2008), *Najważniejsze wyniki badania – podsumowanie i wnioski*, [w:] *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji programu „Pierwsza Praca”*. Raport zespołu badawczego w składzie U. Sztanderska i in., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- Wsparcie młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na mazowieckim rynku pracy* (2015), Wojewódzki Urząd Pracy, Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Warszawa, [http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/FP/Gwarancja\\_dla\\_mlodziwy\(1\).pdf](http://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/FP/Gwarancja_dla_mlodziwy(1).pdf) [dostęp 24.06.2017]
- Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce* (2015), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, <http://wup.krakow.pl/PlanrealizacjiGwarancjidlamodziwywPolsce.pdf> [dostęp 24.06.2017]

**Ewa Giermanowska**

## **SUPPORT FOR YOUTH AT RISK OF EXCLUSION FROM THE LABOUR MARKET AND THE UNEMPLOYED. REFLECTIONS ON THE MARGIN OF VOLUNTEER LABOUR CORPS ACTIVITY**

**Summary.** This article deals with the relevance and effectiveness of social support for young people at risk of exclusion from the labour market and the unemployed. The basis for this analysis is the knowledge of the specific needs of young people in need of special support in the labour market and the evaluation of the current work of the Voluntary Labour Corps in this area. The author points to the need for reprocess operations of public labour market institutions, in the provision of comprehensive and personalized services. Refers to the concept of new public management and the EU youth policy framework.

**Keywords:** youth, social exclusion, unemployment, labour market, VLC.