

dr Katarzyna Ziolo-Gwadera

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

Młodzież NEET jako wyzwanie współczesnego rynku pracy

Streszczenie:

Artykuł podejmuje problem populacji młodzieży nie podejmującej zatrudnienia, nie uczestniczącej w kształceniu ani szkoleniu (tzw. młodzieży NEET). Przedstawiono definicję zjawiska, determinanty włączenia do tej kategorii, skalę zjawiska w krajach Unii Europejskiej, jak również skutki ekonomiczno-społeczne oraz działania podejmowane na rzecz ograniczenia zjawiska. Autorka wskazuje na fakt, że odsetek populacji NEET w krajach UE wykazuje swoisty brak wrażliwości na działania podejmowane na rzecz inkluzji społecznej oraz na zmiany koniunkturalne zachodzące w gospodarce. Ponadto autorka podkreśla trudności w ocenie skuteczności działań podejmowanych zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblach krajowych, ukierunkowanych na włączenie młodzieży do aktywnych zasobów pracy bądź do systemu edukacji, ze względu na brak całościowych opracowań na ten temat.

Słowa kluczowe: młodzież NEET, stopa NEET, stopa bezrobocia, rynek pracy

Wstęp

Poszukiwanie sposobu efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów pracy, przede wszystkim ludzi młodych, stanowi jedno z podstawowych wyzwań w XXI wieku. W ostatnim dziesięcioleciu, w zasadzie niezależnie od zmian o charakterze koniunkturalnym, utrzymuje się wysoki odsetek młodych osób wykluczonych z rynku pracy, w szczególności osób zaliczanych do kategorii NEET (ang. *Not in Education, Employment or Training*). W tej sytuacji zasadnym staje się przeanalizowanie zmian sytuacji na rynku pracy młodzieży, która nie podejmuje zatrudnienia, ani nie uczestniczy w kształceniu lub szkoleniu, z uwzględnieniem czynników wpływających na przynależność do kategorii NEET.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sytuacji młodzieży NEET oraz określenie skali zjawiska i jego przestrzennego zróżnicowania w krajach Unii Europejskiej w latach 2004-2016. Do realizacji celu przyjętego w artykule wykorzystano krytyczną analizę literatury przedmiotu oraz analizę danych wtórnych (*desk research*), pochodzących ze statystyk publicznych, przede wszystkim danych Europejskiego Urzędu Statystycznego Eurostat. W artykule postawiono hipotezę, że bierność zawodowa i edukacyjna młodzieży wykazuje pewien poziom inercji w stosunku do podejmowanych działań mających na celu ograniczenie zjawiska NEET, jak również do zmian o charakterze koniunkturalnym.

Definicyjne ujęcie zjawiska NEET

Problem młodzieży nieuczącej się i niepracującej jest tematyką stosunkowo dobrze rozpoznaną, ponieważ zajmowano się nią już latach sześćdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych, w kontekście problemów osób spoza nawiasu społeczeństwa, tzw. *underclass* oraz dzieci porzucających

szkołę, tzw. *dropouts*¹. W Europie pierwsze próby identyfikacji zjawiska NEET zostały podjęte w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku w Wielkiej Brytanii² i związane były z ograniczeniem dostępu do systemu zasiłków dla bezrobotnych osób w wieku 16-18 lat. Oficjalnie termin NEET po raz pierwszy użyty został w 1999 roku w brytyjskim raporcie rządowym *Bridging the gap*³ w kontekście sytuacji osób w wieku 16-18 lat, które przez co najmniej 6 miesięcy nie pracowały, nie uczyły się i nie uczestniczyły w szkoleniach. Raport miał na celu ocenę skali zjawiska, identyfikację przyczyn oraz wskazanie rozwiązań problemu. Pojęcie NEET zastąpiło stosowane wcześniej określenie *Status Zero* (zmienione później na *Status A*) i dość szybko zostało zaimplementowane w pozostałych krajach Unii Europejskiej oraz poza nią⁴.

W literaturze przedmiotu funkcjonują również inne zwroty odnoszące się do zjawiska bierności zawodowej i edukacyjnej młodzieży, takie jak: „zmierni do nikąd” – *Getting Nowhere*, „generacja X” – *Generation X*, „wyrejestrowani, pominięci przez statystyki” – *Off Register*, „młodzież stracona” – *Wasted Youth*, „zwolnieni, zniechęceni, znikający młodzi ludzie” – *Disengaged, Disaffected, Disappeared Young People*⁵. Natomiast na gruncie polskiej literatury przedmiotu tę grupę młodzieży określa się jako: „młodzi trzy razy nic”, „generacja nic”, pokolenie „ani-ani”, „młodzież beczynna”, „bierne pokolenie”, „pokolenie młodych nierobów”, „młodzi roszczeniowi”, „pokolenie straconych”, „młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym”, „młody bezrobotny”⁶, należy jednak zauważyć, iż niektóre z określeń mają zdecydowanie pejoratywną konotację.

Termin NEET bywa różnie definiowany w kontekście przedziałów wiekowych młodych ludzi. Wynika to z faktu, że wyjściowa definicja wywodzi się z tradycji anglosaskiej, w której obowiązek szkolny kończy się w wieku 16 lat. Z tego względu początkowo do grupy NEET zaliczano osoby w wieku 16–18 lat, pozostające poza systemem edukacji, nieuczestniczące w szkoleniach i niezatrudnione na rynku pracy⁷. W niektórych badaniach, głównie o charakterze jakościowym, uwzględniano z kolei osoby w wieku 15–19 lat⁸. Po roku 2000 instytucje ponadnarodowe, takie jak OECD, Komisja Europejska, Rada Europy, podjęły proces gromadzenia i przetwarzania informacji na temat zjawiska NEET. Dłuższy okres systematycznego tworzenia bazy danych oraz zastosowanie jednolitej metodologii ich pozyskiwania, pozwala na prowadzenie analiz porównawczych zarówno w różnych okresach, jak i między krajami. W większości krajów europejskich do niedawna przyjmowało się, iż młodzi NEET to ludzie w wieku 15-24 lata. Jednakże obecnie, głównie z powodu wydłużającego się okresu kształcenia, przedział ten określany jest jako 15-29 lat. Taki przedział wiekowy został przyjęty przez Komisję Europejską w dokumentach programowych Europejskiego Funduszu Społecznego⁹. Podobnie jest w przypadku danych statystycznych publikowanych przez Eurostat, będących głównym źródłem informacji na temat pokolenia NEET (z dodatkowymi przedziałami 15-19 lat, 15-24 lata, 20-24 lata, 20-29 lat i 25-29 lat). Konieczność przesunięcia granicy wieku młodych ludzi do 30. roku życia znalazła odzwierciedlenie także w ustawodawstwie polskim. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku

¹ A. Szcześniak, G. Rondón, Pokolenie „ani-ani”: o młodzieży, która się nie uczy, nie pracuje i nie dba o samokształcenie, *Psychologia Społeczna* 2011, tom 6, s. 242.

² Eurofound, NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 19.

³ *Bridging the gap: new opportunities for 16–18 year olds not in education, employment or training* <http://dera.ioe.ac.uk/15119/2/bridging-the-gap.pdf>, [dostęp 20.02.2018]

⁴ Eurofound, op. cit., s. 20.

⁵ K. Nagel: Wpływ kryzysu na sytuację osób młodych na rynku pracy na przykładzie wybranych krajów. „*Humanities and Social Sciences*”, Vol. XVIII, No. 20 (4), 2013, s. 99.

⁶ A. Szcześniak, G. Rondón, op. cit., s. 242 oraz Witt D., Rosnie nam pokolenie „ani, ani”. Ani do pracy, ani do książek, 2 października 2016, <http://magazyn.7dni.pl/364433,Rosnie-nam-pokolenieani-ani-Ani-do-pracy-ani-do-ksiazek.html>, [dostęp 20.02.2018]

⁷ NEET Statistic – Quarterly Brief – Quarter 1/2013, SFR 16/2013, Department for Education, London 2013, s. 1, 6.

⁸ K. Nagel, op. cit., s. 100.

⁹ Eurofound (2018), Młodzież NEET, dostępny na <https://www.eurofound.europa.eu/pl/topic/neets>, [dostęp 20.02.2018]

pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 marca 2014 roku określa instrumenty pomocy adresowanej właśnie do osób do 30. roku życia¹⁰.

W kwietniu 2010 roku Komitet ds. Zatrudnienia Unii Europejskiej przyjął definicję NEET¹¹, zgodnie z którą do tej kategorii osób zalicza się osoby bezrobotne, bądź bierne zawodowo, nieuczestniczące w jakichkolwiek formach nauki i szkoleń. Część autorów¹² przyjmuje obok kryterium wiekowego, również kryterium okresu przebywania poza rynkiem pracy i systemami edukacji i szkolenia przynajmniej przez 6 miesięcy w ciągu ostatnich 12 lub 24 miesięcy.

Zróżnicowanie populacji NEET oraz czynniki ryzyka

Heterogeniczność populacji NEET stanowi przedmiot dyskusji na gruncie literatury przedmiotu. Badacze są zgodni, iż na populację tę składają się różne podgrupy charakteryzujące się odmiennymi cechami oraz potrzebami. Prawidłowe rozpoznanie owych subgrup ma kluczowe znaczenie dla kształtowania polityki jej aktywizacji zawodowej. Jedną z pierwszych klasyfikacji NEET była klasyfikacja zaproponowana przez H. Williamsona¹³, zgodnie z którą wyróżnił on następujące trzy podgrupy:

- „*essentially confused*” – zasadniczo zdezorientowani, zaliczając do tej grupy osoby chętne i gotowe do ponownego zaangażowania, wymagające wsparcia i zachęty;
- „*temporarily side-tracked*” – chwilowo na rozdrożu, którą stanowią osoby potrzebujące zrozumienia i cierpliwości, zajmujące się obecnie sprawami, które uznały za priorytetowe;
- „*deeply alienated*” – głęboko wykluczeni, czyli osoby narażone na ryzyko trwałego wycofania, często zaangażowane w „alternatywne formy życia”, takie jak uzależnienie czy przestępczość.

Williamson zwrócił uwagę na fakt, że o ile ponowna reintegracja osób należących do dwóch pierwszych grup jest stosunkowo łatwa i możliwa, o tyle przynależność do trzeciej grupy oznacza głębokie trudności z powrotem na rynek pracy lub do systemu edukacji.

Kontynuacja badań nad zjawiskiem NEET doprowadziła do bardziej szczegółowego podziału tej populacji na pięć grup¹⁴:

- „*the conventionally unemployed*” (bezrobotni) – zarówno krótko-, jak i długookresowo bezrobotni, stanowiący największą subgrupę;
- „*the unavailable*” (niezdolni) – osoby niepełnosprawne, chore, mające zobowiązania rodzinne (opieka nad osobami zależnymi);
- „*the disengaged*” (niezaangażowani) – nieposzukujący pracy ani szkoleń, o niebezpiecznym, aspołecznym trybie życia;
- „*the opportunity-seekers*” (poszukujący) – aktywnie poszukujący pracy lub szkoleń zgodnych z posiadanymi możliwościami i statusem społecznym;
- „*the voluntary NEETs*” (dobrowolnie NEET) – osoby zaangażowane w inne formy aktywności (podróże, muzyka, sztuka).

Podział populacji NEET na podgrupy przedstawiono na rys. nr 1.

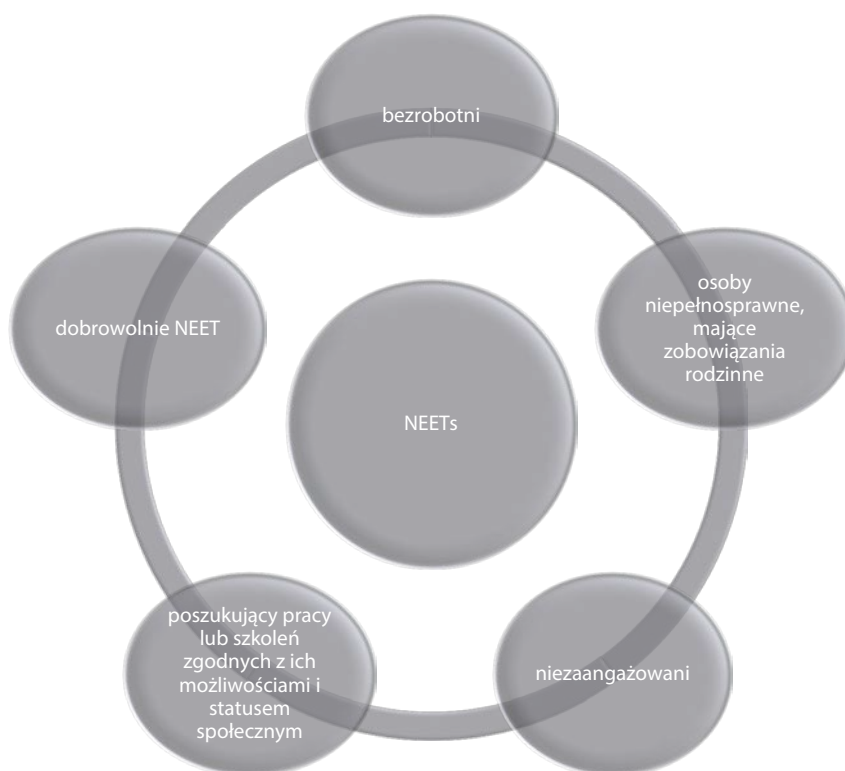
¹⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 poz. 598).

¹¹ EU Youth Guarantee: first steps taken but implementation risks ahead, Special Report, European Court of Auditors, Luxembourg 2015, s. 6.

¹² J. Bynner, S. Parsons, Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment or Training, *Journal of Vocational Behavior*, 2002, Vol. 60, s. 289–309.

¹³ H. Williamson, Delivering a 'NEET' solution: An essay on an apparently intractable problem, in S. Upton (ed.), *Engaging Wales' disengaged youth*, Institute of Welsh Affairs, Cardiff 2010, s.16, <http://www.iwa.wales/wp-content/uploads/2016/03/neets-publication-3.pdf>, [dostęp 21.02.2018]

¹⁴ Eurofound 2012, op. cit., s. 24-25.



Rysunek 1. Dezagregacja populacji NEET

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurofound, Exploring the diversity of NEETs, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, s. 31.

Niejednorodność grupy NEET wskazuje na zróżnicowanie czynników powodujących włączenie do tej populacji, wśród których wymienić można czynniki na poziomie mikro, mezo, jak i makro. Szcześniak i Rondón¹⁵ do czynników na poziomie mikro zaliczają przede wszystkim: niskie poczucie własnej wartości, niską samoocenę, brak motywacji i determinacji w pokonywaniu przeszkód oraz brak umiejętności dostosowania się do zasad obowiązujących w szkole czy miejscu pracy. Wśród czynników na poziomie mezo wskazują przede wszystkim na niedoskonałości systemu edukacji, takie jak: brak indywidualnego podejścia do ucznia, nieumiejętność radzenia sobie nauczycieli ze zjawiskami patologicznymi, zarówno wewnątrz szkoły, jak i poza nią, trudności w procesie przechodzenia z systemu kształcenia do zatrudnienia, szczególnie wśród osób przedwcześnie opuszczających szkołę. Z kolei na poziomie makro cytowane autorki wymieniają czynniki społeczno-ekonomiczne, takie jak: spowolnienie gospodarcze związane z kryzysem, społeczna utrata nadziei na znalezienie pracy, propagowanie tendencji do długiego zamieszkiwania u rodziców. Wyniki badań empirycznych prowadzonych przez Eurofound¹⁶ dostarczają informacji na temat siły oddziaływania niektórych czynników ryzyka na poziomie mikro. Na przykład: problemy zdrowotne lub niepełnosprawność zwiększają ryzyko włączenia do NEET o 40%, status imigranta powoduje wzrost prawdopodobieństwa zakwalifikowania do NEET o 70%, natomiast niski poziom edukacji zwiększa ryzyko włączenia do NEET aż trzykrotnie.

Termin NEET stosuje się najczęściej jako jednoznaczny negatywny etykiety opisującą pewną grupę osób oraz czynniki, które determinują jej status w społeczeństwie. Przynależność do grupy NEET jest często traktowana jako sytuacja negatywna ściśle skorelowana z wykluczeniem społecznym. To założenie, które wydaje się potwierdzone na podstawie przeprowadzonych badań, jest kwestio-

¹⁵ A. Szcześniak, G. Rondón, op. cit., s. 247.

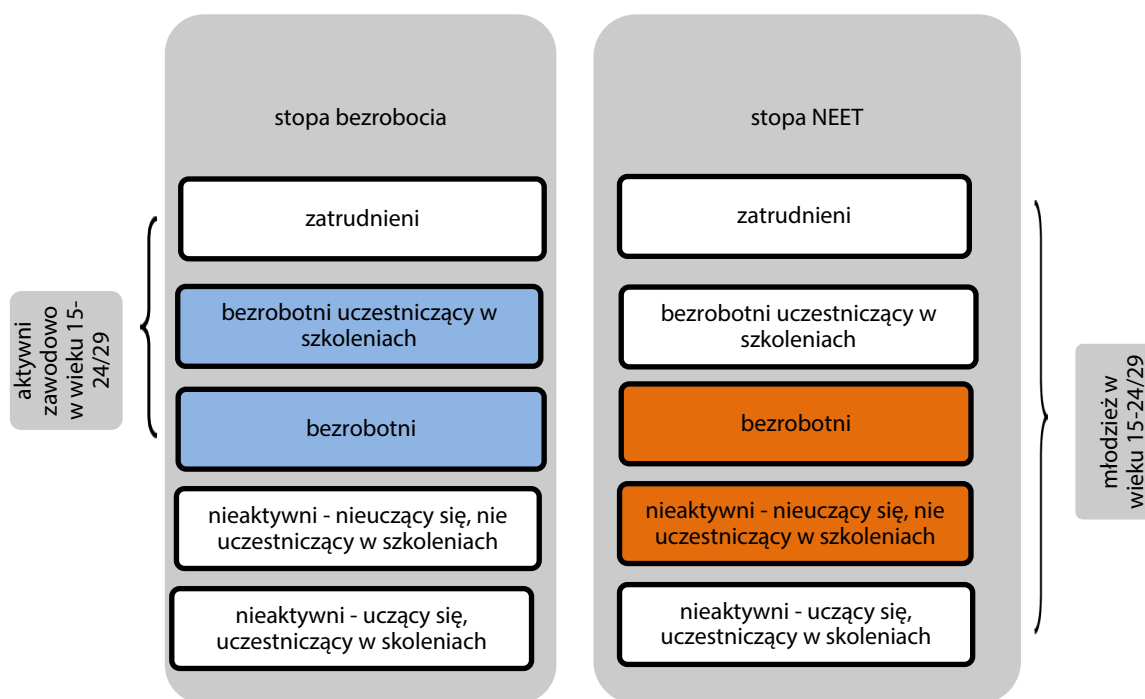
¹⁶ Eurofound 2012, op. cit., s. 55-56.

nowane przez niektórych autorów. Na przykład w opinii H. Nudzora¹⁷, w grupie NEET można wyodrębnić negatywną i pozytywną subgroupę. Złożone problemy, z którymi borykają się między innymi wychowankowie domów dziecka lub rodzin zastępczych, małoletni rodzice, osoby mające konflikt z prawem, bądź osoby z fizycznymi lub psychicznymi problemami zdrowotnymi, uzależnione od narkotyków czy mające problemy z alkoholem tworzą grupę negatywną. Druga, która koncepcyjnie jest określana jako „pozytywna subgroupa NEET”, obejmuje młodych ludzi, którzy są w niej z indywidualnego wyboru. Mogą to być na przykład osoby, które przerywają dobrowolnie naukę na rok, podejmują się wolontariatu, podróżują, odgrywają inne ważne dla nich role społeczne. W przeciwieństwie do pierwszej grupy, istotne jest, że nie pochodzą z grup nieuprzywilejowanych społecznie, co w konsekwencji nie oznacza większego ryzyka bierności w przyszłości. Takie podejście do populacji NEET podkreśla problem jej heterogeniczności oraz zróżnicowania czynników wpływających na wejście do tej grupy, wskazując jednocześnie na konieczność zindywidualizowania ewentualnych działań ukierunkowanych na zmniejszenie skali zjawiska bierności zawodowej i edukacyjnej młodzieży.

Skala zjawiska NEET w krajach Unii Europejskiej

Postrzeganie osób zaliczanych do NEET przez pryzmat niewykorzystanego potencjału ludzi młodych, którzy w przyszłości narażeni są na ryzyko gorszej pozycji na rynku pracy lub wykluczenie społeczne, przyczyniło się do opracowania wskaźnika, który w połączeniu z tradycyjnymi miarami bezrobocia i bierności zawodowej, daje możliwość pełniejszego badania sytuacji młodych ludzi na rynku pracy. Podczas gdy stopa bezrobocia określa, jaką część populacji aktywnej zawodowo w wieku 15-24/29 lat stanowią osoby bezrobotne, stopa NEET prezentuje, jaką część całej populacji młodzieży stanowią osoby pozostające poza systemem edukacji, szkoleń i rynku pracy. Oznacza to, że nie każdy NEET jest osobą bezrobotną, tak jak nie każdą osobę bezrobotną można zaliczyć do grupy NEET. W grupie NEET nie znajdzie się np. bezrobotny student studiów niestacjonarnych zarejestrowany w urzędzie pracy. Podejmowanie nauki wyklucza z tej grupy i klasyfikuje młodego człowieka jako mniej narażonego na ekskluzję społeczną w przyszłości. Do NEET zostaną jednak zaliczeni ci, których nie można sklasyfikować jako bezrobotnych, bowiem nie wykazują gotowości do podjęcia pracy niezależnie od przyczyn. Dlatego liczba młodych ludzi zaliczanych do NEET w UE jest większa niż liczba bezrobotnych (w 2016 roku liczba bezrobotnych w wieku 15-24 lata w UE wyniosła 4 256 tys., a liczba NEET 6 258 tys.), natomiast stopa bezrobocia przewyższa wskaźnik NEET (w 2016 roku stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 wyniosła 18,7%, a stopa NEET – 11,5%). Im niższa kategoria wiekowa (np. 15-19 lat), tym większe różnice, co wynika głównie z pełniejszego uczestnictwa w procesie kształcenia. Różnice w metodologii obliczania stopy bezrobocia oraz stopy NEET przedstawia rysunek 2. Kolorem niebieskim lub pomarańczowym oznaczono grupy osób uwzględniane w liczniku przy obliczaniu wskaźnika NEET, kłamrą grupy osób uwzględniane przy obliczaniu mianownika.

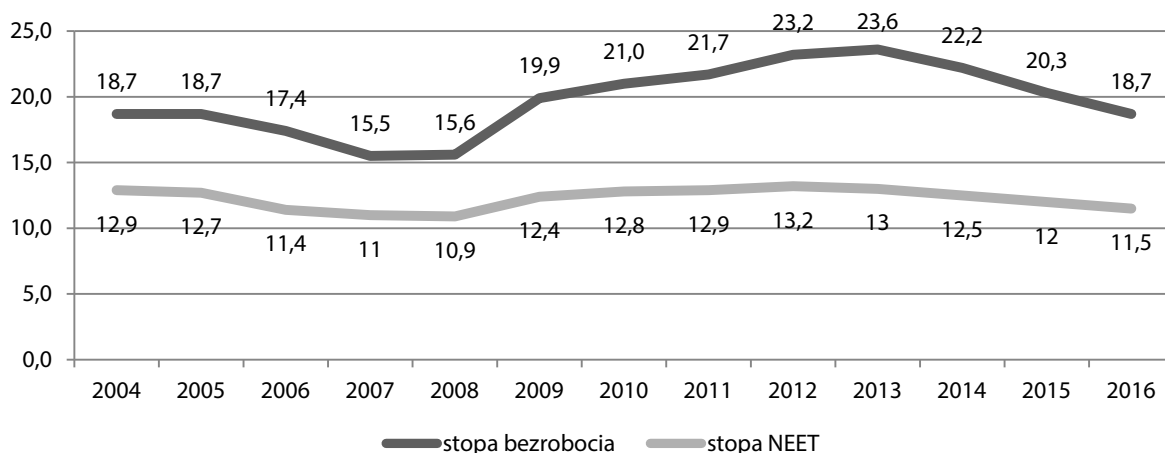
¹⁷ H. Nudzor, Depicting young people by what they are not: conceptualization and usage of NEET as a deficit label, *Educational futures* 2010, 2/2, s. 10.



Rysunek 2. Różnice metodologiczne obliczenia stopy bezrobocia oraz stopy NEET

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, s. 23.

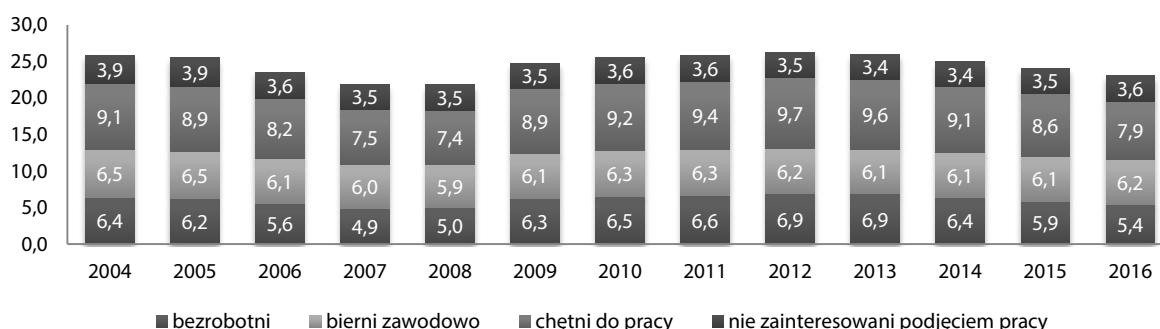
Rozpatrując zagadnienia związane z populacją NEET trudno jednak abstrahować od problemu bezrobocia. Osoby bezskutecznie poszukujące zatrudnienia, zniechęcone do dalszej nauki i podnoszenia kwalifikacji, mają w niej bowiem swój duży udział. Analizy danych statystycznych wyraźnie ujawniają dodatnią korelację trendów stopy NEET oraz stopy bezrobocia osób w wieku 15–24 lata. W latach 2008-2013 widoczny był znaczący wzrost obu wskaźników, co stanowiło konsekwencję kryzysu finansowego, przy czym skutki dekonjunkury gospodarczej były bardziej widoczne w sferze bezrobocia młodzieży niż jej szerszej ujmowanego wykluczenia z rynku pracy (w 2013 roku stopa bezrobocia była o ponad 10 p. proc. wyższa niż stopa NEET). Również obserwowane od 2013 roku ożywienie gospodarcze znajduje wyraz przede wszystkim w spadku stopy bezrobocia wśród młodzieży, przy jednocześnie niewielkim spadku stopy NEET (w latach 2013-2016 nastąpił spadek stopy bezrobocia o blisko 5 p. proc. oraz spadek stopy NEET o zaledwie 1,5 p. proc.). Zmiany poziomy stopy bezrobocia i stopy NEET osób w wieku 15-24 lata w latach 2004-2016 w Unii Europejskiej przedstawiono na wykresie nr 1.



Wykres 1. Stopa bezrobocia i stopa NEET osób w wieku 15-24 w Unii Europejskiej w latach 2004-2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

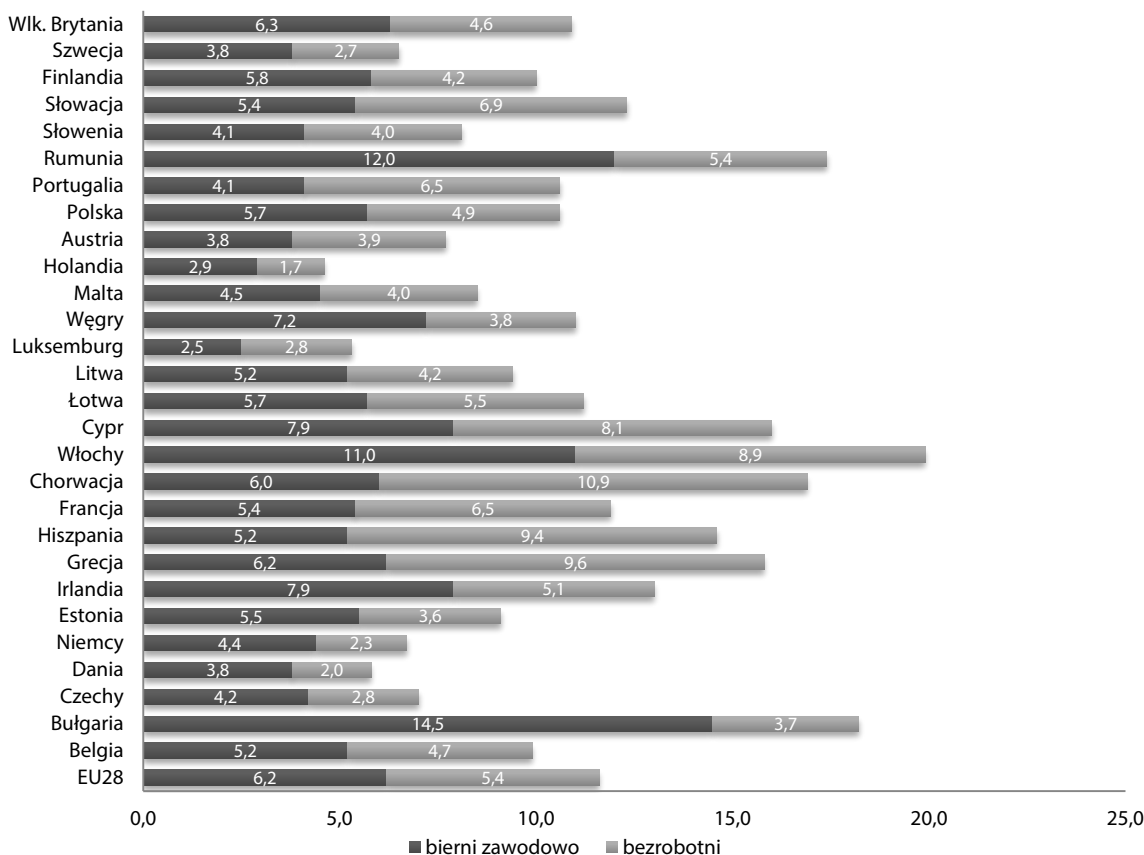
Zmiany w poziomie wskaźnika NEET w badanym przedziale czasu były wynikiem głównie zmian odsetka młodzieży bezrobotnej, natomiast odsetek młodzieży biernej zawodowo pozostaje w zasadzie na stałym poziomie. Również populacja osób nie zainteresowanych podjęciem pracy pozostawała na niezmiennym poziomie (patrz wykres nr 2).



Wykres 2. Dekompozycja wskaźnika NEET w latach 2004-2016 (odsetek bezrobotnych i biernych zawodowo oraz odsetek chętnych i nie zainteresowanych podjęciem pracy sumują się do poziomu stopy NEET)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

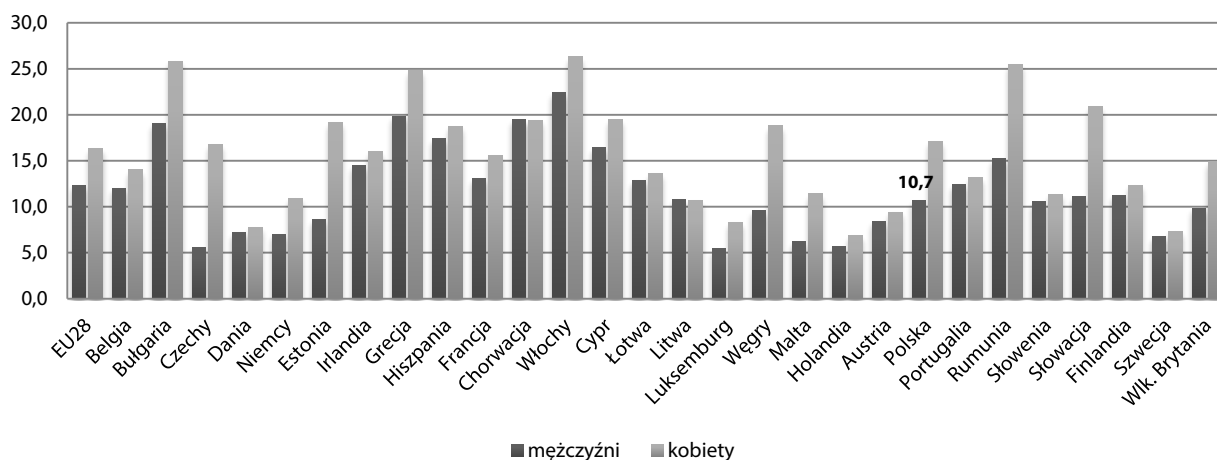
Wartości wskaźnika oraz skład populacji NEET w wieku 15-24 lata wykazują wyraźne zróżnicowanie w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (patrz wykres nr 3). Udział młodzieży bezrobotnej w grupie NEET jest najwyższy w Chorwacji (10,9%), Grecji (9,6%) i Hiszpanii (9,4%), gdzie scenariusz wzrostu gospodarczego mógłby ułatwić integrację na rynku pracy. Natomiast najwyższy odsetek młodzieży biernej zawodowo występuje w Bułgarii (14,5%), w Rumunii (12,0%) i we Włoszech (11%). Uwaga służb zatrudnienia w tych krajach powinna być skoncentrowana na aktywniejszą rolę w integracji młodzieży na rynku pracy.



Wykres 3. Dekompozycja populacji NEET w krajach Unii Europejskiej w 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Niemal we wszystkich krajach członkowskich, również w Polsce, ma miejsce feminizacja zjawiska NEET – stopa NEET wśród mężczyzn w wieku 15-29 lat wyniosła w 2016 roku 10,7%, natomiast wśród kobiet – 17,1%. Wyjątek stanowią Litwa oraz Chorwacja, w których stopa NEET kobiet jest nieco niższa niż mężczyzn. Stopę NEET w krajach UE według płci w 2016 roku przedstawiono na wykresie nr 4.



Wykres 4. Stopa NEET w przedziale wiekowym 15-29 w krajach UE wg płci w 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zróznicowane nasilenie zjawiska NEET w poszczególnych krajach UE oraz różny udział młodzieży bezrobotnej i biernej zawodowo, skłania do postawienia pytania o przyczyny zróżnicowania przestrzennego. Na ryzyko wejścia do populacji NEET, obok przedstawionych już czynników indywidualnych i społecznych, wpływa również model polityki aktywizacji młodzieży, wdrażany w poszczególnych krajach członkowskich. Jak zauważa Serafin-Juszczak¹⁸, niskie wskaźniki NEET charakteryzują państwa prowadzące politykę *flexicurity*, a w edukacji system dualny – Austrię, Danię, Finlandię, Niemcy, Holandię, Luksemburg, Szwecję i Wielką Brytanię. W tych krajach, wśród osób pozostających poza rynkiem pracy i edukacji dominują nieaktywni zawodowo, nisko wykwalifikowani, ale już z pewnym doświadczeniem zawodowym. Stosunkowo wysokie wskaźniki NEET cechują natomiast państwa, w których aktywność młodych roczników napotyka na bariery strukturalne, a status NEET jest raczej przymusowy. Do tej kategorii częściej wchodzi kobiety, osoby nieaktywne zawodowo i bez zawodowego doświadczenia, choć w wielu wypadkach wysoko wykwalifikowane. Obok Polski, jest to wzór występujący w Grecji, Słowacji, Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech oraz we Włoszech. W niektórych państwach, np. w Estonii, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, na Litwie i Łotwie wskaźnik udziału NEET kształtuje się na poziomie zbliżonym do średniej unijnej, a przeciętnym NEET-em jest średnio wykwalifikowany bezrobotny z doświadczeniem zawodowym. Relatywnie wysokie wskaźniki udziału NEET-ów wśród młodzieży występują natomiast w połączeniu z obecnością młodych bezrobotnych mężczyzn, zwykle wysoko wykwalifikowanych, ale bez doświadczenia zawodowego oraz osób zniechęconych poszukiwaniem pracy. Taka sytuacja występuje w Belgii, na Cyprze, w Czechach, Francji, Słowenii.

¹⁸ B. Serafin-Juszczak, NEET – nowa kategoria młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, w Acta Universitatis Lodzianis Folia Sociologica 49, 2014 s. 53.

Skutki ekonomiczno-społeczne zjawiska NEET oraz programy unijne w zakresie przeciwdziałania NEET

Znaczące rozmiary populacji NEET wywołują szereg negatywnych konsekwencji, wśród których wymienia się skutki: indywidualne (ekonomiczne i psychologiczne), makroekonomiczne oraz społeczne¹⁹. Do skutków indywidualnych zalicza się: wydłużenie i utrudnienie tranzycji rozwojowej, tzn. przejścia z okresu młodzieńczej zależności, w tym finansowej, do niezależności (dorobności), długo-okresowe bezrobocie osób młodych jako czynnik utrudniający podjęcie pracy (efekt histerezy), niski poziom wynagrodzeń (*wage penalty*) – związany z brakiem doświadczenia zawodowego przez osobę pozostającą w grupie NEET, jako skutki o charakterze ekonomicznymi. Do skutków o charakterze psychologicznym należy zaliczyć: marginalizację i wykluczenie społeczne, skłonność do zachowań aspołecznych (uzależnienia, przestępczość), brak możliwości gromadzenia kapitału ludzkiego (głównie w odniesieniu do osób przedwcześnie opuszczających system oświaty) oraz poczucie osamotnienia, bezsilności, niepokoju, lęku i depresji, które w rezultacie mogą prowadzić do dezorientacji (poczucia bezcelowości, bezużyteczności), zaburzeń zdrowia, poczucia izolacji społecznej i obaw o sytuację finansową.

Doświadczenie NEET w młodości wywiera wpływ nie tylko na młodego człowieka, ale także na jego rodzinę i całe społeczeństwo. Koszty makroekonomiczne zjawiska NEET, podobnie jak koszty bezrobocia, mogą być rozpatrywane w dwóch kategoriach²⁰:

- jako koszty bezpośrednie – obciążające finanse publiczne, oznaczające wydatki ponoszone przez budżet państwa na rzecz reintegracji młodzieży NEET (finansowanie ze środków publicznych programów aktywizacji zawodowej młodzieży), wypłatę świadczeń społecznych (zasiłków dla bezrobotnych) itp.,
- jako koszty pośrednie – koszty zasobowe (utraconych zysków), wyrażające ograniczenie potencjału rozwojowego danej gospodarki w wyniku niewykorzystania określonych zasobów siły roboczej (straty PKB), jak również mniejsze wpływy do budżetu z tytułu niepłaconych przez NEET podatków czy składek.

Zgodnie z szacunkami przedstawionymi przez Eurofound, koszty makroekonomiczne młodzieży NEET w Polsce w 2008 roku wyniosły około 1,5% PKB, natomiast w 2011 roku wzrosły do około 2% PKB²¹.

Zjawisko NEET wywołuje także skutki o charakterze społecznym, takie jak: brak zaufania uczestników NEET do instytucji demokratycznych, niższy poziom zaangażowania politycznego młodzieży NEET, niższy poziom partycypacji społecznej i obywatelskiej wśród NEET, co pogłębia ekskluzję społeczną tej grupy²².

Wysokie koszty społeczne oraz ekonomiczne zjawiska NEET stanowiły przesłankę do podjęcia na szczeblu unijnym działań mających na celu ograniczenie skali zjawiska. W strategii *Europa 2020*²³ sformułowano dwa zasadnicze cele w obszarze edukacji – zmniejszenie wskaźnika przerywalności nauki do poziomu poniżej 10% w perspektywie 2020 roku wobec 14% w 2010 roku (Polska zobowiązała się ograniczenia wskaźnika do 4,5%) oraz zwiększenie odsetka osób w wieku 30-34 lata z wykształceniem wyższym do poziomu 40% (wobec 31% w 2010 roku). Realizacji założeń strategii Europa 2020 służy między innymi wdrożony w 2010 roku program „Mobilna młodzież” (*Youth on the Move*)²⁴, którego

¹⁹ Eurofound 2012, op. cit., s. 58-105.

²⁰ Ibidem, s. 67.

²¹ Ibidem, s. 76, 79.

²² Ibidem, s. 67.

²³ Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

²⁴ Inicjatywa Komisji Europejskiej „Mobilna młodzież” (“Youth on the Move”), http://europa.eu/youthonthemove/docs/communication/youth-on-the-move_EN.pdf [dostęp 25.02.2018]

celem jest poprawa wyników i podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej oraz podniesienie jakości wszystkich poziomów kształcenia i szkolenia w UE, poprzez wspieranie mobilności studentów i stażystów oraz poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy. Opracowano również program *Gwarancji dla młodzieży*, czyli postulat skierowany do krajów członkowskich UE, zapewnienia młodym ludziom w wieku do 25 lat, którzy nie mają zatrudnienia ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu, dobrego zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub utraty pracy. Źródłem finansowania działań w ramach *Gwarancji dla młodzieży* jest *Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, mająca charakter uzupełniający w stosunku do działań podejmowanych na poziomie krajowym przez Europejski Fundusz Społeczny. Łączny budżet *Inicjatywy* na lata 2014-2020 wynosi 8,8 mld²⁵.

Wyrazem realizacji założeń *Inicjatywy* w Polsce są między innymi działania prowadzone przez Ochotnicze Hufce Pracy. Wykonują one zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także jej kształcenia i wychowania. W latach 2012-2016 z usług pośrednictwa pracy w OHP skorzystało blisko 3 250 tys. osób z populacji NEET w wieku 15-25 lat (tj. ok. 35% ogółu NEET)²⁶. W latach 2014-2015 realizowane były między innymi dwa projekty obejmujące swym zasięgiem wszystkie województwa – „Pomysł na siebie” oraz „Równi na rynku pracy”²⁷. Pierwszy z nich miał na celu poprawę sytuacji młodzieży NEET w wieku 15-17 lat poprzez ich przywrócenie do systemu edukacji lub szkoleń oraz pomoc w zdobyciu kwalifikacji zawodowych, a swym zasięgiem objął 1 320 beneficjentów. Z kolei celem projektu „Równi na rynku pracy” była poprawa sytuacji na rynku pracy osób w wieku 18-24 lat, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu uwarunkowań rodzinnych i środowiskowych, pochodzących z rodzin niepełnych, dotkniętych bezrobociem, niewydolnych wychowawczo i zagrożonych patologiami społecznymi, nieuczących się, niepracujących i niemających kwalifikacji zawodowych lub mających kwalifikacje za niskie albo niedostosowane do potrzeb rynku pracy. Projektem objętych zostało 6 180 młodych ludzi. Przydział środków dla tych projektów wyniósł blisko 16 mln EUR²⁸. Obecnie trwa realizacja kolejnych projektów, w ramach których młodym beneficjentom udzielane jest zindywidualizowane wsparcie, obejmujące szeroki zakres usług, w tym doradztwo zawodowe, pomoc pedagogiczną i psychologiczną, pomoc prawną, interpersonalne szkolenia, szkolenia zawodowe i staże.

Wnioski

Problematyka związana z funkcjonowaniem młodzieży na rynku pracy jest przedmiotem zainteresowania badaczy ze względu na niewykorzystanie dostępnych zasobów pracy oraz wysokie koszty ekonomiczne i społeczne związane z brakiem aktywności zawodowej lub edukacyjnej młodzieży. Zaprezentowana w artykule analiza danych statystycznych dotyczących zjawiska NEET prowadzi do wniosku, że o ile ogólna stopa NEET w krajach Unii Europejskiej wykazuje pewną wrażliwość na zmiany koniunkturalne, o tyle odsetek młodzieży biernej zawodowo oraz niezainteresowanej podjęciem pracy pozostaje na nie zmienionym poziomie. Z tego względu w odniesieniu do dalszych poszukiwań badawczych celowym wydaje się kontynuowanie badań nad ogólnymi czynnikami wpływającymi na ryzyko włączenia do populacji NEET, ze szczególnym naciskiem na przyczyny bierności zawodowej oraz braku zainteresowania podjęciem pracy (wydaje się, że przyczyny wysokiego bezrobocia wśród młodzieży

²⁵ euro <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=pl> [dostęp 25.02.2018]

²⁶ Przegląd wydatków publicznych: wydatki na zadania realizowane przez Ochotnicze Hufce Pracy, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=cd26d139-dcfa-4d76-9b27-f9b265716b63&groupId=764034 [dostęp 25.02.2018]

²⁷ https://ohp.pl/?page_id=570, [dostęp 22.02.2018]

²⁸ Tamże.

są dobrze rozpoznane, w przeciwieństwie do przyczyn bierności zawodowej i edukacyjnej). Efektywne implementowanie działań wspierających i aktywizujących młode osoby do podejmowania zatrudnienia lub dalszego kształcenia wymaga poznania ich specyficznych potrzeb i, przede wszystkim, okoliczności, które wyzwoliły bierność zawodową. Ponadto przegląd literatury oraz opracowań sprawozdawczych związanych z przeciwdziałaniem zjawisku NEET ujawnia brak kompleksowych badań nad skutecznością programów podejmowanych na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Dostępne publikacje umożliwiają jedynie fragmentaryczną ocenę realizowanych programów (np. działania OHP w Polsce czy ocena *Gwarancji dla młodzieży* w wybranych krajach).

W powszechnej opinii domeną młodości jest aktywność, potrzeba interesujących doznań oraz ciągłego rozwoju. Tymczasem zmiany zachodzące we współczesnym społeczeństwie wskazują, że znacząca subpopulacja młodych osób prezentuje zgoła odmienne podejście: nie czuje potrzeby kształcenia i z góry odrzuca wszelkie obowiązki, jakie mogą ją ograniczać. Niezbędne jest podjęcie odpowiednich działań, które przeciwdziałałyby temu trendowi. W przeciwnym razie domeną młodości zamiast aktywności stanie się bezczynność, a potencjał tkwiący w młodych ludziach nie zostanie odpowiednio wykorzystany.

The NEETs as a challenge of the contemporary labour market

Summary:

The article is devoted to topics related to the young people neither in employment nor in education or training (NEET). The definition of the phenomenon, the determinants of being included in this category, the scale of the phenomenon in the European Union countries as well as the economic and social effects and actions taken to limit the phenomenon are presented. The author points to the fact that the percentage of NEET population in EU countries shows a specific inertia for actions taken for social inclusion and for changes in the economic situation taking place in the economy. In addition, the author emphasizes the difficulty in assessing the effectiveness of actions taken both at EU level and at national levels, aimed at including young people in active labor resources or in the education system, due to the lack of comprehensive studies on this subject.

Keywords: NEET youth, NEET rate, unemployment rate, labor market

