



Europejska Fundacja na
rzecz Poprawy Warunków
Życia i Pracy

Młodzi ludzie i młodzież bierna społecznie (tzw. Grupa NEET) w Europie: podstawowe ustalenia

> Podsumowanie <

„O ile młodzież nie zawsze postępuje słusznie, to społeczeństwo lekceważące i tłamszące tę młodzież nie postępuje słusznie nigdy.”

François Mitterrand



Wprowadzenie

W związku z programem prac na rok 2011 Eurofound przeanalizowała sytuację młodych osób z grupy NEET (ang. *not in employment, education or training*): „bez pracy, nauki czy szkolenia”. Badania przeprowadził Dział ds. Zatrudnienia i Konkurencyjności Eurofound, wykorzystując w tym celu możliwości Sieci Europejskich Obserwatoriów. Celem badania była analiza aktualnej sytuacji młodych ludzi w Europie, zwłaszcza młodych osób, które pozostają bez pracy, nie uczą się ani nie szkolą się, jak również pozyskanie wiedzy na temat gospodarczych i społecznych konsekwencji takiego odizolowania się przez tę młodzież od rynku pracy i kształcenia. W niniejszym krótkim dokumencie przedstawiono wstępne wyniki przeprowadzonych badań.

Młodzież w Europie szczególnie dotkliwie odczuwa skutki recesji, jeśli chodzi o perspektywy na zatrudnienie. Według najnowszych danych Eurostatu w pierwszym kwartale 2011 r. wskaźnik zatrudnienia młodzieży spadł do 32,9%, czyli do najniższego poziomu w całej historii Unii Europejskiej. W lipcu 2011 r. stopa bezrobocia młodzieży w Europie osiągnęła wartość 20,7%, co oznacza, że bez pracy pozostaje około pięć milionów młodych osób.

Współczynnik aktywności zawodowej młodzieży znacznie różni się w zależności od państwa członkowskiego. Na wykresie 1 (następna strona) zobrazowano zróżnicowanie stopy bezrobocia młodzieży w Europie w lipcu 2011 r.

Chociaż między państwami członkowskimi występują istotne różnice, to rynek pracy dla młodzieży jest dużo bardziej niestabilny niż rynek dla dojrzałych pracowników, natomiast bezrobocie młodzieży jest zazwyczaj bardziej wrażliwe na zmiany PKB niż bezrobocie ogólnie. Stopa bezrobocia młodzieży rośnie w przypadku spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zjawisko to nie zawsze dotyczy populacji ogólnej.

Z tego powodu młodzi ludzie są w szczególności niepewnej sytuacji w okresach recesji: często pierwsi opuszczają rynek pracy i wchodzą na niego jako ostatni, ponieważ muszą kon-

kurować z osobami poszukującymi pracy, które mogą wykazać się większym doświadczeniem zawodowym na rynku oferującym mniejszą liczbę miejsc pracy.

Podstawowe ustalenia

Czy płeć ma znaczenie?

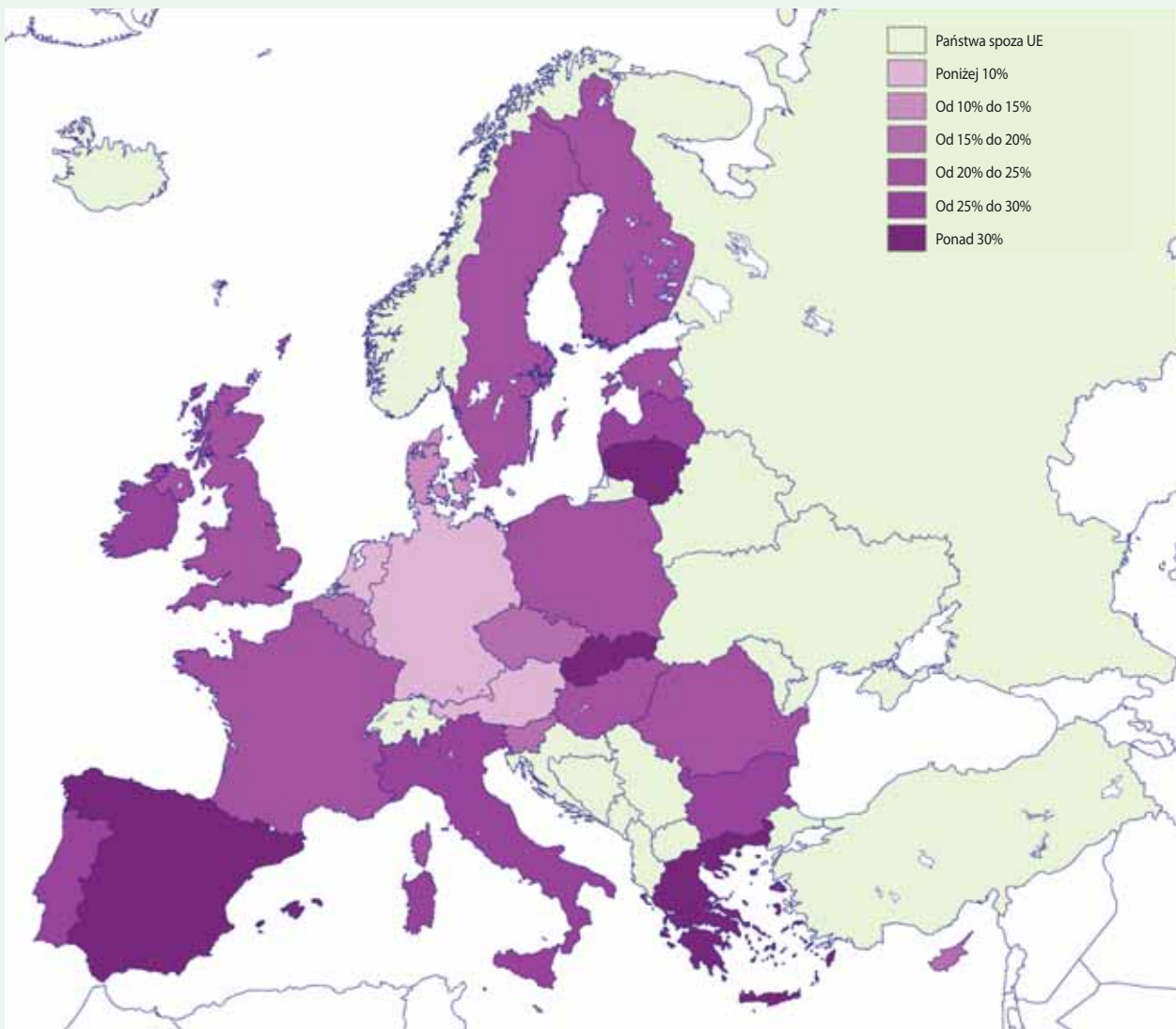
W przeszłości kobiety częściej doświadczały bezrobocia niż mężczyźni. W ostatnich latach stopa bezrobocia wśród mężczyzn i kobiet w 27 państwach członkowskich UE (UE27) osiągnęła jednak zbliżony poziom, a w pierwszym kwartale 2008 r. stopa bezrobocia wśród młodych mężczyzn była wyższa niż wśród kobiet. Na początku kryzysu bezrobocie mężczyzn wzrosło dużo gwałtowniej niż bezrobocie kobiet. Fakt ten potwierdza wyraźne cechy charakterystyczne ostatniej recesji, która mocno dotknęła sektory wytwórczy i budowlany, mające tradycyjnie duży udział w zatrudnianiu mężczyzn. W ostatnich kwartałach stopa bezrobocia wśród mężczyzn i kobiet zaczęła jednak osiągać podobną wartość, ponieważ w drugim kwartale 2010 r. zaczęło spadać bezrobocie mężczyzn, natomiast bezrobocie kobiet wykazywało tendencję wzrostową.

Mimo tej ogólnej tendencji do zbliżenia, sytuacja na poziomie krajowym jest wysoce zróżnicowana. Stopa bezrobocia wśród młodych mężczyzn jest ogólnie wyższa niż wśród młodych kobiet nie tylko w krajach skandynawskich oraz w krajach Europy Zachodniej (zwłaszcza w Zjednoczonym Królestwie), ale wykazuje również tendencję wzrostową w krajach Europy Środkowej i Wschodniej; natomiast sytuacja w Europie Południowej wygląda odwrotnie. Bardziej zrównoważoną sytuację można zaobserwować w Austrii i Holandii.

Czy wykształcenie nadal odgrywa istotną rolę?

Poziom wykształcenia odgrywa zazwyczaj ważną rolę, jeśli chodzi o ochronę jednostki przed bezrobociem: im wyższy poziom wykształcenia, tym niższe prawdopodobieństwo przynależności do grupy bezrobotnych. Kryzys osłabił jednak tę zasadę. W rzeczywistości wyniki analiz statystycznych, w których porównuje się prawdopodobieństwo

Wykres 1: Stopa bezrobocia młodych osób w Europie, 2011 r.



Źródło: Eurostat

przynależności do grupy bezrobotnych według scenariusza sprzed kryzysu z 2007 r. z sytuacją z roku 2009, wskazują na osłabienie ochronnego efektu wyższego wykształcenia we wszystkich krajach.

W niektórych krajach ukończenie szkoły wyższej nie zmniejsza już ryzyka bezrobocia w porównaniu z sytuacją osób nieposiadających kwalifikacji. Sytuacja taka ma miejsce w niektórych krajach regionu Morza Śródziemnego (Grecja, Włochy i Portugalia) i Europy Wschodniej (Estonia, Litwa, Rumunia i Słowenia) oraz w Danii i Finlandii. Skutki bieżącej recesji dają się odczuć osobom z każdym poziomem wykształcenia, a wyższe wykształcenie niekoniecznie stanowi osłonę zabezpieczającą przed bezrobociem.

Skutki recesji

Stopa bezrobocia młodych ludzi w kilku państwach członkowskich tradycyjnie utrzymuje się na wysokim poziomie. Aby ustalić, czy ostatnia recesja dotknęła młodzież w kategoriach zatrudnienia w większym stopniu niż w przeszłości, można dokonać porównania z sytuacją, jaka miała miejsce podczas recesji na początku lat dziewięćdziesiątych (zob. wykres 2).

Z uwagi na ograniczoną ilość danych, badaniem w ramach wstępnej analizy objęto tylko pięć krajów: Niemcy, Włochy, Hiszpanię, Szwecję i Zjednoczone Królestwo. Zaczynając od kwartału, w którym po raz ostatni odnotowano najniższą stopę bezrobocia przed recesją („punkt zwrotny”), oszacowano zmiany w zakresie wzrostu bezrobocia w poszczegól-

nych kwartałach, dokonując porównania z kwartałem o najniższej stopie bezrobocia.

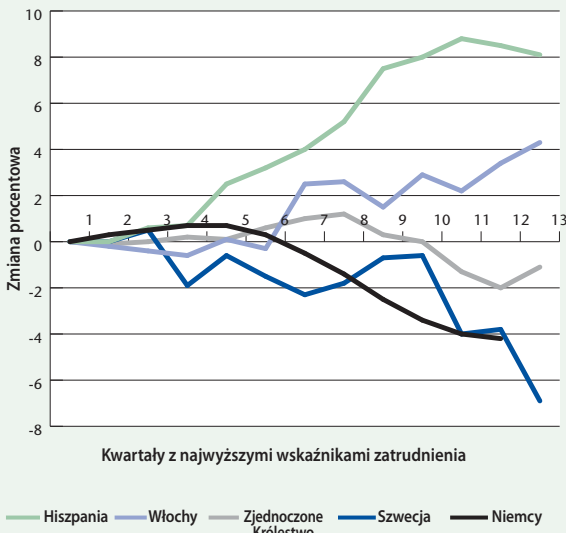
W odniesieniu do każdego kraju opracowano dwa różne zbiory danych: pierwszy odzwierciedla wzrost bezrobocia w czasach recesji w latach dziewięćdziesiątych XX w., natomiast drugi obrazuje skutki ostatniej recesji. Ramy czasowe dla obu zbiorów obejmują 12 kwartałów, przy czym uwzględnia się różnicę między tymi dwoma zbiorami.

Wyniki wskazują, że wpływ ostatniej recesji na bezrobocie młodzieży w Szwecji, Niemczech i częściowo w Zjednoczonym Królestwie można w pewnym sensie przyrównać do zjawiska „dèjà vu”. Dla odmiany, w Hiszpanii i we Włoszech skutki kryzysu są bardziej odczuwalne niż poprzednio. Co ciekawe, wydaje się, że Włochy doświadczyły skutków z opóźnieniem: skutki ostatniej recesji na początku były takie same jak w przypadku poprzedniej recesji, natomiast potem sytuacja pogorszyła się, powodując większe osłabienie względnej pozycji młodych pracowników w porównaniu z poprzednią recesją.

Profil grupy NEET

Tradycyjne wskaźniki dotyczące udziału w rynku pracy często poddaje się krytyce z uwagi na ich ograniczony związek z sytuacją młodych osób. Prawdą jest, że podstawowe dane statystyczne dotyczące bezrobocia i zatrudnienia nie

Wykres 2: Porównanie bezrobocia młodych osób w okresach recesji w latach dziewięćdziesiątych XX w. i w 2008 r.



Źródło: Eurostat – obliczenia Eurofound

odzwierciedlają dokładnie sytuacji młodych ludzi, ponieważ w grupie tej jest wielu studentów, których nie klasyfikuje się w kategoriach siły roboczej.

Decydenci UE zaczęli ostatnio zwracać uwagę na grupę NEET. Do grupy tej należą zazwyczaj osoby między 15 a 24 rokiem życia, które niezależnie od posiadanego wykształcenia nie pracują i nie uczą się, w związku z czym są bardziej zagrożone wykluczeniem z rynku pracy i wykluczeniem społecznym.

Skrót NEET pojawił się po raz pierwszy w Zjednoczonym Królestwie pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. i odzwierciedlał alternatywny sposób klasyfikowania młodzieży po wprowadzeniu zmian w polityce w obszarze zasiłków dla bezrobotnych. Od tego czasu rosło zainteresowanie grupą NEET na poziomie polityki UE i niemalże we wszystkich państwach członkowskich sformułowano definicje NEET. Konieczność większego niż dotychczas skoncentrowania się na grupie NEET jest związana z nowym zestawem zintegrowanych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej i zatrudnienia, zaproponowanym przez Komisję Europejską.

Skala problemu mówi sama za siebie: według najnowszych szacunków Eurostatu, młodzież, która pozostaje bez pracy, nie uczy się ani nie szkoli, stanowiła w 2010 r. 12,8% całej populacji między 15 a 24 rokiem życia w UE27, czyli grupa ta

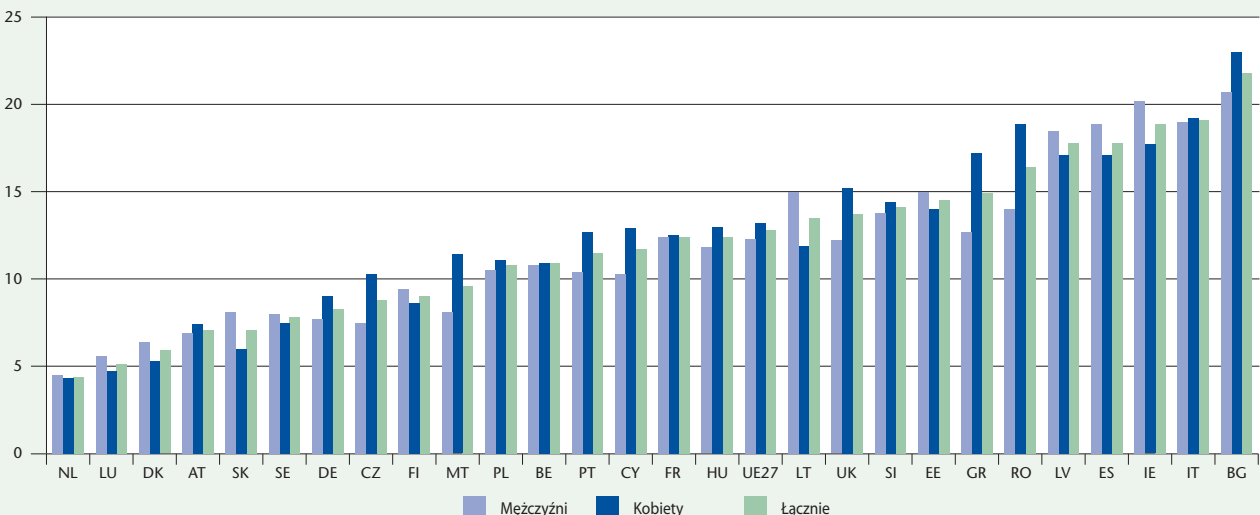
liczyła w przybliżeniu 7,5 miliona młodych osób (wykres 3). Odsetek ten znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich UE: od 4,4% w Holandii do 21,8% w Bułgarii. We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Luksemburga odnotowano znaczny wzrost liczby NEET od początku kryzysu; w 2010 r. we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie liczba młodych osób w wieku od 15 do 24 lat z grupy NEET wynosiła w przybliżeniu 1,1 miliona.

Czynniki ryzyka

Literatura jest ogólnie zgodna w kwestii zakresu społecznych, gospodarczych i osobistych czynników, które zwiększają szanse na przynależność jednostki do grupy NEET. W tym przypadku ryzyko bada się, analizując potencjalne czynniki ryzyka związane z daną jednostką i uwarunkowaniami rodzinnymi, z wykorzystaniem danych uzyskanych wskutek międzynarodowych badań wartości (EVS) z 2008 r., badań prowadzonych na szeroką skalę w wymiarze międzynarodowym oraz badania longitudinalnego w odniesieniu do podstawowych wartości ludzkich. Wyniki wskazują, że prawdopodobieństwo przynależności do grupy NEET zwiększają następujące czynniki:

- osoby zgłaszające **pewien rodzaj niepełnosprawności** mają o 40% większe szanse na przynależność do grupy NEET niż inni;
- młodzież ze **środków imigracyjnych** jest o 70% bardziej narażona na przynależność do grupy NEET niż młodzi ludzie będący obywatelami danego kraju;
- osoby z **niskim wykształceniem** mają trzykrotnie większe szanse na przynależność do grupy NEET niż osoby z wykształceniem wyższym;
- życie na **obszarach oddalonych** zwiększa prawdopodobieństwo przynależności do grupy NEET 1,5 raza;
- młodzież z **gospodarstw domowych o niskim dochodzie** ma większe szanse na przynależność do grupy NEET niż młodzież z gospodarstw domowych o średnim dochodzie;
- posiadanie **rodziców, którzy doświadczyli bezrobocia**, zwiększa prawdopodobieństwo przynależności do grupy NEET o 17%;
- prawdopodobieństwo przynależności do grupy NEET zwiększa się dwukrotnie w przypadku młodzieży mającej **rodziców z niskim wykształceniem**;

Wykres 3: Wskaźniki NEET w 2010 r. w Europie (%)



Źródło: Eurostat

- **rozwód rodziców** skutkuje dla ich dzieci o 30% większym prawdopodobieństwem przynależności do grupy NEET.

Mimo większego prawdopodobieństwa występowania wielu niekorzystnych sytuacji, młodzież z grupy NEET stanowi kategorię heterogeniczną, obejmującą różne podgrupy. Niektóre osoby mają niewielki wpływ na swoje położenie lub całkowity brak wpływu, i do tej podgrupy można zaliczyć młodzież bezrobotną, chorą lub niepełnosprawną oraz młodych opiekunów. Dla odmiany, młodzież z innych podgrup w pełni kontroluje swoją sytuację: są to osoby, które nie poszukują pracy ani nie dążą do tego, żeby się kształcić, mimo że nie przeszkadzają im w tym żadne inne zobowiązania czy niepełnosprawność, jak również osoby zaangażowane w pewne formy działalności, takie jak działalność artystyczna czy podróżnicza.

W związku z powyższym należy podkreślić, że pojęcie NEET zaczęto stosować w słowniku politycznym, nie rozważając specjalnie, co to takiego jest i co usiłuje się tym terminem określać. Chociaż pierwotnie stosowano je jako alternatywny sposób kategoryzowania młodzieży w wieku 16–17 lat, to zaczęto za jego pomocą określać modele trudnych sytuacji wśród młodzieży (od 15 do 24 roku życia) w związku z okresem buntu, uwzględniając przy tym ryzyko zaliczenia danej grupy do szczytowej kategorii statystycznej.

Pojęcie NEET zwraca więc uwagę na wielopostaciowy charakter trudnej sytuacji, gdyż obejmuje różne grupy, które mogą mieć rozmaite potrzeby, ale które są w dużym stopniu narażone na regularne bezrobocie lub wykluczenie z obszaru kształcenia i nauczania w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Z tego powodu, mimo heterogenicznego charakteru populacji NEET, rządy oraz partnerzy społeczni mają rację, dążąc do ustanowienia celów ukierunkowanych na ograniczenie ogólnych rozmiarów NEET w drodze podejmowania różnych inicjatyw, dostosowanych do rozmaitych potrzeb różnych podgrup NEET.

Koszty dla gospodarki

Przynależność do grupy NEET to w oczywisty sposób marnowanie potencjału młodych ludzi, przynoszące również niepożądane skutki dla społeczeństwa i gospodarki. Długotrwała przynależność do grupy NEET może skutkować wieloma ujemnymi konsekwencjami społecznymi, takimi jak izolacja, niepewne zatrudnienie za zaniżonym wynagrodzeniem, przestępczość oraz problemy zdrowotne, zarówno pod psychiczne, jak i fizyczne. Każda z tych konsekwencji ma swoje koszty, w związku z czym przynależność do grupy NEET to nie tylko problem danej jednostki, ale również problem całych społeczeństw i gospodarek.

Niniejsza sekcja ma na celu oszacowanie niektórych z tych kosztów. Trzeba zaznaczyć, że celem tej analizy nie jest uprzedmiotowienie młodzieży, ale raczej zobrazowanie różnic w sytuacji, która miałyby miejsce, gdyby osoby należące do grupy NEET pracowały. Panuje mocne przekonanie, że znajomość ich potencjalnej wartości dodanej dla gospodarki może przyczynić się do wzmocnienia wysiłków, które rządy i partnerzy społeczni podejmują w celu reintegracji grupy NEET z rynkiem pracy.

Oszacowanie kosztów NEET dla gospodarki to zadanie bardzo złożone, a literatura dotycząca działalności badawczej w tym obszarze jest dość skąpa. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że wszystkie dotychczasowe badania ograniczają się do Wielkiej Brytanii lub Zjednoczonego Królestwa. Niniejsze badanie to próba oszacowania takich kosztów dla 21 państw członkowskich UE.

Opracowanie kosztów NEET dla gospodarki jest bardzo złożone z dwóch podstawowych powodów: pierwszy to wielkość i szeroki zakres ogólnego zbioru ewentualnych kosztów,

które mogą obejmować koszty bieżące oraz średnio- i długoterminowe. Drugi powód to mała ilość danych do oszacowania takich kosztów lub ich całkowity brak. Na końcowy wynik może ponadto wpłynąć wybór podejścia metodologicznego na potrzeby opracowania szacunków.

W poprzednich badaniach określono dwojakie ramy kosztów: „koszty dla finansów publicznych” i „koszty zasobowe”. Pierwsze z nich mają na celu określenie wpływu grupy NEET na finanse publiczne oraz uwzględniają systemy opieki społecznej (jak na przykład zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki na dzieci, dodatki mieszkaniowe, dodatki na kształcenie i inne) oraz dodatkowe wydatki na opiekę zdrowotną, społeczną i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. Drugie ramy dotyczą tak zwanych „łącznych kosztów zasobowych”. Obejmują one oszacowane straty dla gospodarki, straty wynikające z zasiłków z opieki społecznej dla jednostki i rodziny oraz skutki dla całej reszty społeczeństwa w kategoriach kosztów zasobowych lub kosztów utraconych korzyści (dochód pracownika i dochód w ramach samozatrudnienia, bezgotówkowe świadczenia pracownicze, produkty wytwarzane na własne potrzeby, emerytury i renty z prywatnych planów itd.). Analizę kosztów dla gospodarki oparto na potrzeby tego badania na wymienionych dwojakich ramach: koszty dla finansów publicznych i koszty zasobowe.

Analizę wykonano z wykorzystaniem europejskiego badania dochodów i warunków życia ludności za 2008 r., będącego dla Eurostatu reprezentatywnym rocznym badaniem przekrojowym i longitudinalnym warunków życia ludności w prywatnych gospodarstwach domowych w Europie¹. Analizą objęto 21 krajów – z uwagi na brak zmiennych wykluczono Danię, Francję, Finlandię, Grecję, Maltę i Szwecję.

Skoncentrowano się na ludności w wieku od 16 do 29 lat. Uwzględniając wyłącznie ten przekrój wiekowy, grupę NEET zdefiniowano jako osoby, które w okresie odniesienia dla tego badania nie pracowały lub były nieaktywne przez okres sześciu miesięcy lub dłuższy. Zaletą takiego longitudinalnego podejścia do zdefiniowania statusu NEET jest określenie rzeczywistych modeli odizolowania się osób z tej grupy, a nie bazowanie na przypadkowych i przejściowych sytuacjach; podejście to jest również właściwsze w kategoriach celu badania.

Oszacowanie kosztów w skali roku

Koszt przynależności do grupy NEET to suma kosztów zasobowych (utraconych zysków) i kosztów dla finansów publicznych (dodatkowa wypłata środków) zgodnie z podaną wyżej definicją. Utracone zyski szacuje się, obliczając różnicę między zyskami generowanymi przez NEET a zyskami generowanymi przez osoby pracujące. Podobnie szacuje się dodatkową wypłatę środków, obliczając różnicę między łączną kwotą świadczeń otrzymanych przez NEET a kwotą świadczeń wypłaconych osobom pracującym. Te dwie różnice można obliczyć, stosując różne metodologiczne podejścia w oparciu o różne założenia.

Podejście uproszczone polega na obliczeniu różnicy między średnim dochodem a średnimi wypłatami środków między grupą NEET a młodzieżą pracującą. Suma tych dwóch wielkości daje koszt jednostkowy osoby zaliczanej do grupy NEET. Mnożąc tę liczbę przez łączną liczbę osób z grupy NEET, otrzymuje się łączny koszt osób zaliczanych do grupy NEET. Obliczenie to wykonuje się oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego, sumując następnie wartości łączne.

Podejście to jest jednak dość prymitywne, gdyż nie uwzględnia się w nim faktu, że grupa NEET posiada szczególny zestaw cech charakterystycznych. Istnieje duże prawdopodobieństwo,

1 Zob. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

stwo nierównych szans w przypadku osób z grupy NEET, wynikających z takich uwarunkowań jak niskie wykształcenie, status imigranta i słabe zdrowie. W związku z tym potencjalna rentowność takich osób jest ograniczona w porównaniu z rentownością „przeciętnej” osoby pracującej. Stosując tę prostą metodę, wyolbrzymia się więc potencjalną dochodowość, zaniżając zarazem konieczność dokonywania płatności na rzecz NEET.

Bardziej wyszukany podejściem, uwzględniającym różne cechy charakterystyczne grupy NEET, jest metoda statystyczna zwana „propensity score matching”. W metodzie tej nie zakłada się, że poziom potencjalnych zysków i poziom wypłat środków dla osoby z grupy NEET jest dokładnie taki sam, jak w przypadku młodej osoby pracującej, lecz każdą osobę z grupy NEET przyporządkowuje się do najbardziej porównywalnej młodej osoby pracującej na podstawie zestawu cech charakterystycznych typowych dla statusu NEET. Dochód każdej osoby z grupy NEET porównuje się następnie z dochodem jednej lub więcej niż jednej młodej osoby pracującej, która posiada takie same cechy charakterystyczne, jak dana osoba z grupy NEET. Pod uwagę nie bierze się młodych osób pracujących, których nie można porównać z uwagi na dużą odmienność ich cech charakterystycznych względem cech danej osoby z grupy NEET. Metodę tę dobrze jest rozpatrywać w kategoriach „statystycznych bliźniąt”, które posiadają takie same cechy charakterystyczne, przy czym jednym z bliźniąt jest respondent z grupy NEET, natomiast drugim jest młoda osoba pracująca.

Na tej podstawie oszacowano, że nieobecność osoby z grupy NEET na rynku pracy w 21 krajach objętych badaniem kosztuje obywateli tych krajów 2 miliardy euro tygodniowo (zob. tabela 1). Rocznie daje to w przybliżeniu kwotę 100 miliardów euro, która stanowi 1% łącznego PKB tych krajów i którą można podzielić na 94 miliardy euro utraconych zysków oraz 7 miliardów euro dodatkowych wypłat środków. Jeśli chodzi o poszczególne kraje, to największe koszty w skali roku ponoszą Włochy (26 mld EUR) oraz Zjednoczone Królestwo (16 mld EUR). Pod względem odsetka PKB największe koszty ponoszą jednak Irlandia i Bułgaria (ponad 2% PKB), a w następnej kolejności Włochy (1,7%). Dość ograniczone koszty NEET ponoszą dla odmiany Luksemburg i Niemcy (odpowiednio 0,34% i 0,65% PKB).

Wymienione dane liczbowe stanowią szacunkowe koszty grupy NEET dla gospodarki i oparto je na podanych wyżej definicjach kosztów zasobowych i kosztów dla finansów publicznych. Szacunki ograniczono wyłącznie do kosztów bieżących i dotyczą one roku 2008. Szacunki te są jednak zaniżone w stosunku do rzeczywistych kosztów NEET, gdyż w przyjętej definicji nie uwzględniono dodatkowych kosztów na opiekę zdrowotną, wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych oraz kosztów nieodprowadzonych podatków. Ponadto nie uwzględnia się tu problemu bezdomności. Badanie można słusznie krytykować ze względu na niemożliwość umieszczenia wszystkich osób z grupy NEET na rynku pracy z powodu ograniczonej liczby wakatów, ale i tak nie wszystkie osoby z grupy NEET byłyby chętne podjąć pracę. Bez wątpliwości taka jest prawda. Uwzględniając jednak uzyskany koszt jednostkowy każdej osoby z grupy NEET, analiza pokazuje, że reintegracja zaledwie 10% osób z tej grupy z rynkiem pracy skutkowałaby oszczędnościami wynoszącymi ponad 10 miliardów euro rocznie. Jeżeli rynek pracy mógłby zapewnić zatrudnienie 20% osób z grupy NEET, kwota ta wzrosłaby do 21 miliardów euro.

Spółeczny wymiar statusu NEET

Decydenci wyrażają obawy w kwestii możliwych konsekwencji i wpływu statusu NEET w odniesieniu do zaangażowania demokratycznego i uczestnictwa obywatelskiego,

Tabela 1: Roczny koszt grupy NEET (w podziale na NEET w poszczególnych krajach i łącznie)

Kraj	Łączne koszty zasobowe (mld)	Łączne koszty dla finansów publicznych (mld)	Łączny koszt NEET (mld)	Udział kosztów NEET w PKB (%)
AT	2,876 €	0,235 €	3,111 €	1,1
BE	3,437 €	0,734 €	4,171 €	1,2
BG	0,928 €	0,006 €	0,934 €	2,6
CY	0,220 €	0,009 €	0,229 €	1,3
CZ	1,699 €	0,034 €	1,733 €	1,2
DE	13,850 €	2,259 €	16,109 €	0,7
EE	0,231 €	0,006 €	0,238 €	1,5
ES	10,472 €	0,935 €	11,406 €	1,1
HU	1,580 €	0,085 €	1,665 €	1,6
IE	3,335 €	0,510 €	3,845 €	2,1
IT	26,327 €	0,304 €	26,631 €	1,7
LT	0,258 €	0,014 €	0,272 €	0,8
LU	0,123 €	0,012 €	0,135 €	0,3
LV	0,313 €	0,011 €	0,324 €	1,4
NL	4,497 €	0,217 €	4,714 €	0,8
PL	5,020 €	0,365 €	5,386 €	1,5
PT	1,844 €	0,093 €	1,937 €	1,1
RO	1,170 €	0,031 €	1,201 €	0,9
SI	0,339 €	0,004 €	0,344 €	0,9
SK	0,553 €	0,022 €	0,575 €	0,9
UK	14,817 €	1,545 €	16,363 €	0,9
UE21	93,889 €	7,431 €	101,320 €	1,1

Źródło: obliczenia Eurofound. Z uwagi na brak zmiennych wykluczono DK, EL, FI, FR, MT i SE.

obawiając się również, że niektóre młode osoby mogą rezygnować z uczestnictwa w życiu społeczeństwa obywatelskiego. Ostatnie demonstracje młodzieży we Włoszech, Hiszpanii i Zjednoczonym Królestwie oraz rozwój ruchów skrajnie prawicowych w krajach skandynawskich i na kontynencie zwracają uwagę na tę trudną sytuację.

Pod tym kątem bada się ryzyko niezadowolenia wśród osób z grupy NEET, analizując konsekwencje społecznej i politycznej marginalizacji młodzieży. Analizę wykonuje się na podstawie zbioru wskaźników, które powszechnie wykorzystuje się w literaturze w celu analizowania poziomu niezadowolenia wśród społeczeństwa. Analizę wykonano z wykorzystaniem danych uzyskanych w wyniku międzynarodowych badań wartości (EVS) z 2008 r., uzupełniając zwykłą statystyczną tabelę opisową o modele statystyczne w celu zbadania, czy różnice uwydatnione w tabelach opisowych utrzymują się w przypadku dostosowywania poszczególnych zmiennych w sferach socjodemograficznej i życia rodzinnego.

Zaufanie do instytucji

Demokracja przedstawicielska objawia się w tym, że wszyscy członkowie społeczeństwa mają zaufanie do jej instytucji. Powszechne zaufanie może zapobiegać nagłym zmianom w społeczeństwie. Z uwagi na swoją szczególną sytuację, osoby z grupy NEET mogą nie darzyć zaufaniem instytucji, tkwiąc w przekonaniu, że władze nie są w stanie rozwiązać problemów, z jakimi te osoby się borykają. Znaczny odsetek „politycznie rozczarowanej” młodzieży może przyczynić się do osłabienia zasadności systemów demokratycznych w społeczeństwach. Zaufanie do instytucji oceniono w badaniu EVS 2008, dokonując pomiaru poziomu zaufania w siedmiu obszarach: zaufania do parlamentu narodowego, rządu, systemu prawnego, policji, polityków, partii politycznych, Unii Europejskiej i do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Poziom zaufania do instytucji jest ogólnie

dość niski wśród młodzieży (tabela 2). Osoby należące do grupy NEET wykazują średnio niższy poziom zaufania do instytucji niż młodzież społecznie aktywna („EET”, czyli młodzież, która pracuje, kształci się lub szkoli): 4,2 w stosunku do 4,8 na 10 punktów. Najniższy poziom zaufania do instytucji w podgrupach NEET wykazują bezrobotni (4,1 pkt). Wszystkie te różnice są istotne ze statystycznego punktu widzenia.

Tabela 2: Zaufanie do instytucji (0–10 punktów)

EET	4,8	Pracujący	4,5
		Studenci	5,1
NEET	4,2	Młodzi opiekunowie	4,4
		Bezrobotni	4,1
		Pozostali	4,4

Źródło: EVS 2008 – obliczenia Eurofound

Uczestnictwo polityczne i zainteresowanie polityką

Uczestnictwo polityczne w warunkach demokracji można zdefiniować jako wszystkie działania podejmowane przez grupy lub poszczególne osoby w celu oddziaływania na decyzje rządu i jako jeden z podstawowych elementów demokracji przedstawicielskiej. Ludzi stymuluje do działania przekonanie, że ich głos jest słyszany przez rządy, które mogą zareagować na ich żądania i zaspokoić ich potrzeby. Sytuacja odwrotna, czyli coraz mniejsze uczestnictwo polityczne, może skutkować osłabieniem podstawy społeczeństw i zachwianiem politycznej stabilności. Istnieje ryzyko, że z powodu niezadowolenia młodzież może wycofywać się z uczestnictwa politycznego i może zacząć wyrażać swoje wyobcowanie przez udział w skrajnych ruchach politycznych, dopuszczając się aktów wandalizmu i wchodząc w konflikty z policją.

Uczestnictwo polityczne oszacowano w ramach badania EVS 2008, uwzględniając trzy aspekty: zamiar głosowania w wyborach powszechnych, zainteresowanie polityką oraz przynależność do partii politycznych i dobrowolna praca na rzecz tych partii.

Osobom z grupy NEET przypisuje się ogólnie mniejsze prawdopodobieństwo udziału w wyborach krajowych (64%) niż osobom z grupy EET (75%) (tabela 3). Najniższy poziom uczestnictwa odnotowano wśród bezrobotnych (62%), natomiast najwyższy wśród studentów (77%) i osób pracujących (75%). Ze statystycznego punktu widzenia różnica ta jest istotna również w przypadku dostosowywania zmiennych w sferze socjodemograficznej: prawdopodobieństwo udziału w wyborach krajowych w przypadku bezrobotnej młodzieży jest o 35% niższe niż w przypadku osób z grupy EET.

Młodzi ludzie z grupy NEET są też mniej zainteresowani polityką niż osoby z grupy EET. W rzeczywistości zaledwie 28% osób z grupy NEET zadeklarowało, że „bardzo” lub „w pewnym stopniu” interesuje się polityką, natomiast w przypadku grupy EET odsetek ten wynosi 40%. Najmniejsze zainteresowanie polityką w podgrupach odnotowano wśród młodych opiekunów (22%) i bezrobotnych (30%). Znaczenia tych różnic ze statystycznego punktu widzenia dowodzą wyniki modelu statystycznego.

Poziom przynależności młodych ludzi do partii politycznych jest ogólnie niski. Odsetek osób z grupy NEET należących do jakiegokolwiek partii politycznej jest jednak znacznie niższy niż w przypadku grupy EET (1,6% w stosunku do 3,9%). Jeśli chodzi o podgrupy, to w przypadku młodzieży pracującej odnotowano większą przynależność do partii politycznych (3,6%), natomiast najniższy poziom przynależności do partii charakteryzuje bezrobotnych (1,3%). Ze statystycznego punktu widzenia różnica w poziomie przynależności ma znaczenie w przypadku dostosowywania zmiennych

w sferach socjodemograficznej i życia rodzinnego. Prawdopodobieństwo przynależności do partii politycznych w przypadku bezrobotnej młodzieży jest 70% mniejsze niż w przypadku osób pracujących.

Uczestnictwo społeczne

Przynależność do wszelkiego rodzaju stowarzyszeń traktuje się jak narzędzie do gromadzenia kapitału społecznego i tym samym do zacieśniania spójności społecznej. Przynależność do stowarzyszeń ma swoje zalety, gdyż można ją postrzegać w kategoriach podstaw demokracji oraz jako oznakę zdolności do samoorganizacji danej wspólnoty lub społeczeństwa.

Poprzednie badania wykazały, że bezrobocie skutkuje zmniejszeniem poziomu zaangażowania społecznego. Tendencję tę uznaje się za problematyczną, gdyż może prowadzić do zwiększenia prawdopodobieństwa wycofywania się osób z grupy NEET ze społeczeństwa i ich społecznego wykluczenia.

W ramach badania EVS 2008 sprawdzano przynależność do formalnych organizacji, pytając poszczególne osoby, czy należą do jednej lub więcej niż jednej z kilku rodzajów organizacji: 26% osób z grupy NEET zadeklarowało przynależność do co najmniej jednej organizacji. Jest to znacznie niższa wartość niż w przypadku osób z grupy EET (46%). Ze statystycznego punktu widzenia różnica ta ma znaczenie w przypadku dostosowywania zmiennych w sferze socjodemograficznej.

Badania wskazują, że nie wszystkie rodzaje przynależności skutkują takimi samymi wynikami pod względem kapitału społecznego i spójności społecznej. Klasyczny aksjomat różni pojęcia kapitału społecznego „pomostowego” (lub inkluzywnego) i „wiążącego” (lub ekskluzywnego): pierwszy określa otwarte na nowe pomysły stowarzyszenia i dotyczy osób z różnych odłamów społecznych, natomiast drugi charakteryzuje stowarzyszenia zorientowane na własne cele oraz tendencje do umacniania tożsamości ekskluzywnej i grup homogenicznych.

Tabela 3: Uczestnictwo polityczne i zainteresowanie polityką

Czy głosował(a)byś w wyborach krajowych, gdyby odbyły się jutro? (% pozytywnych odpowiedzi)			
EET	75,3	Pracujący	74,8
		Studenci	76,5
NEET	64,8	Młodzi opiekunowie	68,9
		Bezrobotni	62,3
		Pozostali	65,7

Na ile interesuje się Pani/Pan polityką? (stopień zainteresowania w %)*			
EET	40,2	Pracujący	40
		Studenci	41,2
NEET	28,7	Młodzi opiekunowie	22,3
		Bezrobotni	30,8
		Pozostali	34,4

* osoby „bardzo” lub „w pewnym stopniu” zainteresowane łącznie

Przynależność do partii politycznej lub dobrowolna praca na rzecz partii politycznej (% odpowiedzi „tak”)			
EET	3,6	Pracujący	3,9
		Studenci	2,9
NEET	1,6	Młodzi opiekunowie	1,6
		Bezrobotni	1,3
		Pozostali	2,3

Źródło: EVS 2008 – obliczenia Eurofound

Wykorzystując 12 pozycji z badania EVS 2008, rodzaje przynależności podzielono na dwie kategorie:

- pomostowe organizacje pomocy społecznej, działalność społeczności lokalnej, rozwój krajów trzeciego świata, prawa człowieka, środowisko, ruchy pokojowe, wolontariackie organizacje opieki zdrowotnej;
- wiążące organizacje religijne, związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe, partie polityczne.

Walidacji spójności grup teoretycznych dokonano za pomocą statystycznych technik potwierdzających hipotezę występowania dwóch podstawowych grup.

Uczestnictwo osób z grupy NEET w organizacjach pomostowych jest nieco mniejsze niż to odnotowane w przypadku osób z grupy EET (9,2% w stosunku do 11,6%) (tabela 4). Ze statystycznego punktu widzenia różnice te nie mają jednak znaczenia: w rzeczywistości grupa z największą liczbą uczestników stanowi szczytkową klasę całej grupy NEET (osoby, które nie określiły żadnych przyczyn przynależności do grupy NEET i w przypadku których istnieje większe prawdopodobieństwo, że w pełni kontrolują swoją sytuację), o udziale wynoszącym 16,5%. Nie odnotowano też żadnych istotnych ze statystycznego punktu widzenia różnic, dostosowując zmienne socjodemograficzne: prawdopodobieństwo przynależności osób z grupy NEET do stowarzyszeń o charakterze pomostowym jest takie samo, jak w przypadku osób z grupy EET.

Nie jest zaskakującym fakt, że odmienną zależność stwierdzono w odniesieniu do przynależności do organizacji wiążących. Odsetek osób z grupy NEET należących do takich organizacji jest znacznie mniejszy niż w przypadku osób z grupy EET (9,6% w stosunku do 19%). Ta różnica jest statystycznie istotna. Ponadto analiza w podgrupach wykazała mniejszą przynależność młodych opiekunów (6%) i osób bezrobotnych (9%). Różnice te mają znaczenie przy uwzględnieniu zmiennych socjodemograficznych: prawdopodobieństwo przynależności do takich organizacji młodych opiekunów i bezrobotnych do organizacji wiążących jest 60% mniejsze niż w przypadku innych osób.

Tabela 4: Uczestnictwo społeczne

Przynależność do dowolnej organizacji lub dobrowolna praca na rzecz takiej organizacji (% odpowiedzi „tak”)

EET	46	Pracujący	44,4
		Studenci	49,3
NEET	26,6	Młodzi opiekunowie	18,5
		Bezrobotni	25,1
		Pozostali	49,7

Przynależność do organizacji pomostowej lub dobrowolna praca na rzecz takiej organizacji (% odpowiedzi „tak”)

EET	11,6	Pracujący	12
		Studenci	10,6
NEET	9,2	Młodzi opiekunowie	8
		Bezrobotni	7,9
		Pozostali	16,5

Przynależność do organizacji wiążącej lub dobrowolna praca na rzecz takiej organizacji (% odpowiedzi „tak”)

EET	19	Pracujący	20,6
		Studenci	15,7
NEET	9,6	Młodzi opiekunowie	6,4
		Bezrobotni	9,2
		Pozostali	17,3

Źródło: EVS 2008 – obliczenia Eurofound

Wyniki analizy wykazały, że grupa NEET, zwłaszcza podgrupa bezrobotnych, wyróżnia się mniejszym zaufaniem do instytucji oraz mniejszym uczestnictwem politycznym i społecznym. Na tej podstawie dowody empiryczne potwierdzają, że osoby z grupy NEET, zwłaszcza młode osoby bezrobotne, są jako grupa bardziej zagrożone stanem niezadowolenia i wycofaniem się z życia społecznego. Obawy decydujących dotyczące wpływu statusu NEET na zaangażowanie demokratyczne są zatem w pełni uzasadnione, tak jak uzasadnione jest zapotrzebowanie na działania polityczne ukierunkowane na reintegrację osób z grupy NEET z rynkiem pracy lub kształcenia.

Krajowe inicjatywy polityczne ukierunkowane na integrację młodych ludzi

Wskutek coraz liczniejszych negatywnych zmian na rynku pracy dla młodych ludzi państwa członkowskie UE aktywnie angażowały się w ostatnich latach w formułowanie i wdrażanie środków z zakresu polityki, ukierunkowanych na zwiększenie możliwości zatrudnienia młodzieży i propagowanie większego zaangażowania w pracę wśród młodych osób. Te inicjatywy polityczne można pogrupować na trzy podstawowe kategorie: środki odnoszące się do kształcenia; środki odnoszące się do zatrudnienia; oraz środki ułatwiające przejście ze szkoły w życie zawodowe. W niniejszej sekcji przedstawiono krótko w zarysie te inicjatywy, prezentując pierwsze ustalenia poczynione w ramach ogólnych badań osób należących do grupy NEET.

Polityka w obszarze edukacji

Edukacja zawsze stanowiła podstawowy element polityki w obszarze zatrudnienia młodzieży, gdyż powszechnie wiadomo, że wyższy poziom wykształcenia ludności przyczynia się do wzrostu gospodarczego krajów w dłuższej perspektywie czasowej. Polityka w obszarze edukacji obejmuje zarówno środki zapobiegające przedwczesnemu kończeniu nauki, jak i środki reintegrujące osoby przedwześnie kończące naukę z rynkiem kształcenia czy szkoleń.

Mając na uwadze, że zmniejszenie odsetka osób przedwześnie kończących naukę do wartości poniżej 10% jest w Unii Europejskiej jednym z najważniejszych celów, panuje powszechne przekonanie, że podniesienie wieku dla obowiązku szkolnego może pomóc zapobiegać przedwczesnemu kończeniu nauki. Prawie wszystkie państwa UE wdrożyły w tym obszarze środki. Ponadto wiele krajów wprowadziło dodatkowe fundusze na dodatkowe kursy dla nauczycieli mające na celu pomoc uczniom w poprawie wyników w nauce. System *classes mosaïques* w Luksemburgu daje szkołom możliwość tymczasowego przeniesienia uczniów zagrożonych przedwczesnym ukończeniem nauki do tzw. „klas mozaikowych” na okres od 6 do 12 tygodni w celu zapewnienia im indywidualnej pomocy. W niektórych krajach, takich jak Bułgaria i Rumunia, gdzie przedwczesne kończenie nauki ma związek z ubóstwem gospodarstwa domowego, państwo realizuje programy pomocy szkolnej (darmowe przekąski, podręczniki, transport itd.). Aby motywować młodzież do kontynuacji nauki, wiele państw członkowskich zwiększyło ponadto liczbę placówek szkolenia zawodowego i stworzyło nowe programy szkoleń zawodowych.

Jeśli chodzi o uczniów przedwześnie kończących naukę, wiele krajów uruchomiło inicjatywy mające na celu zapewnienie takim uczniom szansy powrotu do kształcenia, często połączone ze szkoleniem praktycznym. Na przykład we Francji szkoły „drugiej szansy” oferują młodzieży w wieku od 18 do 25 roku życia szkolenia poświęcone podstawowym umiejętnościom, trwające od 9 do 12 miesięcy.

Hiszpańskie programy kształcenia zawodowego dają osobom przedwześnie kończącym naukę możliwość zapisa-

nia się na szkolenia w celu uzyskania dyplomu kwalifikacji zawodowych lub świadectwa ukończenia obowiązkowego kształcenia na poziomie średnim, umożliwiając im dalsze kształcenie zawodowe w trybie zwykłym.

Przejście ze szkoły w życie zawodowe

Zdobywszy konieczne umiejętności i kwalifikacje, studenci mogą korzystać z inicjatyw politycznych, mających im ułatwić wejście na rynek pracy. W większości państw członkowskich UE najprzystatniejszy zestaw środków ułatwiających sprawne przejście ze szkoły w życie zawodowe polega na podejściu połączonym i skoordynowanym – obejmującym zapewnienie informacji, poradnictwo zawodowe, doradztwo w kwestii dalszego rozwoju zawodowego, pomoc w szukaniu zatrudnienia oraz usługi dopasowania uczestników rynku pracy. Na przykład program Flexible New Deal w Zjednoczonym Królestwie oferuje młodzieży pobierającej świadczenia społeczne podejście specjalnie dostosowane do jej potrzeb, obejmujące osobiste doradztwo i poradnictwo, opracowanie planu działania i zdobycie doświadczenia zawodowego. Środki zapewniające zdobycie doświadczenia zawodowego, takie jak praktyki zawodowe, staże i nauka zawodu, są bardzo skuteczne, jeśli chodzi o zwiększenie szans na zatrudnienie młodzieży. Wszystkie państwa członkowskie dysponują szeroką ofertą staży i praktyk zawodowych, w niektórych krajach oferowanych również przez sektor prywatny, na przykład w ramach programu Young Potentials w Szwecji, lub organizowanych przez partnerów społecznych, jak to ma miejsce w przypadku programu Gradlink w Irlandii.

Systemy nauki zawodu okazały się niezmiernie skutecznym środkiem, ułatwiającym młodzieży przejście w życie zawodowe, natomiast tak zwane „kraje nauki zawodu” (Austria i Niemcy) zdołały zmniejszyć bezrobocie młodzieży w trakcie kryzysu. W rzeczywistości wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej wdrożyły lub umocniły ostatnio swoje programy nauki zawodu.

Aby zapewnić wszystkim młodym osobom pracę, kształcenie lub szkolenia, niektóre kraje wprowadziły ponadto gwarancje dla młodych osób. Na przykład w Finlandii wszyscy bezrobotni poniżej 25 roku życia otrzymują w ciągu trzech miesięcy od zarejestrowania się w państwowym urzędzie pracy propozycję pracy, kształcenia lub propozycję innego środka aktywnego w ramach specjalnie dostosowanego planu rozwoju.

Dodatkowe informacje

Massimiliano Mascherini, kierownik ds. badań naukowych
mam@eurofound.europa.eu

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy
Wyattville Road, Loughinstown, Dublin 18, Irlandia
Nr tel.: (+35 1) 204 32 00
E-mail: information@eurofound.europa.eu
Strona internetowa: <http://www.eurofound.europa.eu/>

Polityka zatrudnienia

Aby zachęcić przedsiębiorstwa do zatrudniania i szkolenia młodzieży oraz do tworzenia nowych miejsc pracy dla młodych osób, wiele krajów wprowadziło rozmaite środki zachęty (ulgi podatkowe, dotacje, redukcje pozapłacowych kosztów pracy itd.). Na Węgrzech osoby wchodzące na rynek pracy otrzymują „kartę startową”, która jest ważna przez dwa lata. Pracodawcy zatrudniający osoby z kartą startową odprowadzają niższe składki na ubezpieczenie społeczne. Niektóre kraje wprowadziły szczególne środki, mające zachęcać pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych lub pochodzących ze środowisk defaworyzowanych. Niektóre kraje wprowadziły szczególne środki, aby propagować wśród młodych ludzi przedsiębiorczość i pracę na własny rachunek, zapewniając specjalne usługi dla młodych osób chcących otworzyć własną działalność gospodarczą. I wreszcie, aby wyeliminować logistyczne i praktyczne bariery stojące na drodze do zatrudniania młodzieży, prawie wszystkie kraje wprowadziły dotacje na mobilność geograficzną oraz inne specjalne środki dla młodych osób o szczególnych potrzebach lub pochodzących ze środowisk defaworyzowanych lub imigranckich.

Wniosek

Aby wprowadzić ponownie młodzież na rynek pracy lub kształcenia, wszystkie państwa członkowskie UE wdrożyły wiele rozmaitych środków z zakresu polityki. Niektóre z tych środków stosuje się od wielu lat, natomiast inne wprowadzono ostatnio, aby uporać się z problemami wynikającymi z kryzysu gospodarczego i ze skutkami tego kryzysu dla młodzieży.

Pierwsze wyniki badania wskazują, że kraje wprowadziły rozmaite łączone podejścia, ukierunkowane na poprawę w obszarze zapewnienia odpowiednich, wymaganych na rynku pracy kwalifikacji i umiejętności, a jednocześnie na tworzenie nowych i lepszych szans dla młodzieży. Wydaje się, że większość państw członkowskich zróżnicowała swoje inicjatywy pod kątem różnych cech charakterystycznych podgrup NEET, zwracając też uwagę na słabsze grupy społeczne, w przypadku których istnieje większe prawdopodobieństwo podatności na niekorzystne sytuacje i które mogą zostać wykluczone z rynku pracy.

Mimo ostatniego dostosowania lub wdrożenia środków, wyniki wskazują na brak możliwości oceny tych programów na chwilę obecną. Ocena skuteczności takich inicjatyw ma jednak zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w czasach oszczędności gospodarowania, w których bardziej efektywne wykorzystanie zasobów jest bardzo ważne.

W związku z tym ocena skuteczności wybranego zestawu środków z zakresu polityki, ukierunkowanych na zwiększenie możliwości zatrudnienia młodzieży w ośmiu europejskich krajach, zostanie przedstawiona w sprawozdaniach Eurofound dotyczących badań obejmujących młodzież i osoby z grupy NEET. Sprawozdania te mają zostać opublikowane w 2012 r.

doi:10.2806/33532

ISBN 978-92-897-1058-9



9 789289 710589



Urząd Publikacji