

mgr MAGDALENA DOBRZYŃSKA

Centralny Instytut Ochrony Pracy  
– Państwowy Instytut Badawczy

Kontakt: madob@ciop.pl

DOI: 10.5604/01.3001.0010.0434

# „Brakujący środek”?

## – młodzi ludzie z wykształceniem średnim na europejskim rynku pracy

Artykuł ma na celu zobrazowanie sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w Unii Europejskiej po kryzysie ekonomicznym oraz zaprezentowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu ich aktywizacji społecznej i zawodowej. W artykule zaprezentowano sytuację młodzieży osiągającej średnie wyniki edukacyjne (*middle attainers*), która, pomijana w dyskursie publicznym i programach społecznych UE, staje się „brakującym środkiem” (*missing middle*).

Przeanalizowano priorytety UE wobec młodzieży, opisano sytuację młodych na rynku pracy, w szczególności młodzieży osiągającej średnie wyniki edukacyjne oraz młodych, którzy nie pracują, nie uczą się ani nie szkolą (NEET). Przedstawiono wybrane działania podejmowane w UE w celu aktywizacji zawodowej i społecznej młodzieży oraz najnowsze inicjatywy i kierunki rozwoju.

Słowa kluczowe: brakujący środek, młodzi na rynku pracy, aktywizacja

### The missing middle? – secondary-school graduates on the European labour market

The aim of this article is to describe the situation of young people on the European labour market after the economic crisis and to outline initiatives undertaken by EU countries to promote social and labour market inclusion. The article presents young middle attainers as the ‘missing middle’ – a group often excluded from policy discourse and social programs.

Respective sections highlight EU youth priorities and the situations of young people on the labour market. Next, labour market performance of middle attainers and young people Not in Employment, Education or Training (NEET) is discussed. A concluding section examines EU social and labour market inclusion initiatives and future trends.

Keywords: NEET, missing middle, middle attainers



Fot. art.fotodima/Bigstockphoto

### Wstęp

Wejście na rynek pracy ludzi młodych oraz trudności z tym związane są przedmiotem debaty publicznej i programów społecznych w Unii Europejskiej oraz w poszczególnych państwach członkowskich. Z jednej strony szczególną uwagę poświęca się osobom, które ze względu na niski poziom wykształcenia i kwalifikacji są najbardziej zagrożone bezrobociem, zaś z drugiej, kryzys ekonomiczny rozpoczęty w 2008 r. unaoczniał, że wykształcenie, nawet wyższe, nie jest gwarantem zatrudnienia. W rezultacie, sytuacja absolwentów szkół wyższych mających problemy z rozpoczęciem aktywności zawodowej na rynku pracy stała się przedmiotem publicznej debaty.

Dominacja w dyskursie i programach społecznych problematyki dotyczącej osób najmłodszych i najlepiej wykształconych spowodowała, że widoczne stało się pomijanie najliczniejszej grupy młodych ludzi, tj. osób z wykształceniem średnim [1]. Zjawisko to zyskało nawet swoją nazwę – w odniesieniu do tej grupy zaczęto używać określenia „brakujący środek” (*missing middle*).

Artykuł ma na celu zaprezentowanie sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w Unii Europejskiej z uwzględnieniem „brakującego środka” – osób z wykształceniem średnim, a także młodych, którzy nie pracują, nie uczą się ani nie szkolą (NEET<sup>1</sup>). W artykule wskazano

<sup>1</sup> NEET – ang. *not in employment, education or training* (niepracujący, nieuczący się i nieuczący)

ponadto wybrane priorytety i działania Unii Europejskiej podejmowane w celu aktywizacji społecznej i zawodowej młodych ludzi oraz kierunki rozwoju tych działań.

### Młodzi ludzie z wykształceniem średnim w Unii Europejskiej

Zarówno w opracowaniach statystycznych, np. Eurostatu, jak i w dokumentach programowych Unii Europejskiej brakuje jednolitej definicji ludzi młodych, a kryterium wieku zmienia się. W kontekście polityki zatrudnienia i edukacyjnej najczęściej do grupy ludzi młodych zalicza się osoby w wieku 15-24 lata, przy niektórych wskaźnikach (np. NEET) rozszerza się przedział wieku do 15-29 lat, a nawet

Tabela. Młodzi ludzie w wieku 15-24 lata kształcący się na poziomie 3-4 ISCED – udział procentowy w populacji  
 Table. Young people aged 15-24 receiving education on the 3-4 ISCED level – the percentage share in the population

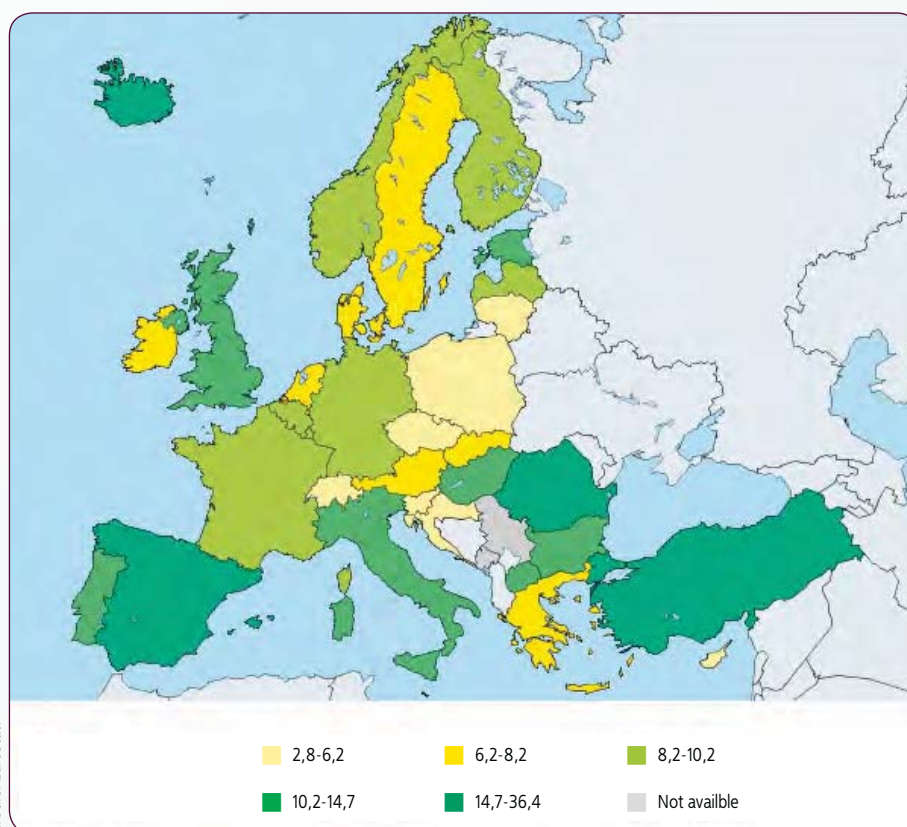
Państwo/Rok	2008	2012	Zmiana (w pkt%)
Austria	45,5	42,9	-2,6
Belgia	74,2	69,0	-5,2
Bułgaria	35,0	35,5	0,5
Chorwacja	33,7	35,7	2,0
Cypr	27,2	24,8	-2,4
Czechy	42,3	42,2	-0,1
Dania	41,4	43,8	2,4
Estonia	32,6	33,6	1,0
Finlandia	57,9	58,8	0,9
Francja	33,4	33,3	-0,1
Grecja	31,2	33,6	2,4
Hiszpania	21,8	27,1	5,3
Holandia	36,4	39,8	3,4
Irlandia	34,5	38,1	3,6
Litwa	22,7	27,0	4,3
Luksemburg	38,4	39,1	0,7
Łotwa	29,2	32,2	3,0
Malta	20,7	36,3	15,6
Niemcy	36,9	35,3	-1,6
<b>Polska</b>	<b>36,5</b>	<b>38,9</b>	<b>2,4</b>
Portugalia	34,9	37,0	2,1
Rumunia	33,6	35,8	2,2
Słowacja	35,7	35,2	-0,5
Słowenia	43,1	42,9	-0,2
Szwecja	46,0	45,4	-0,6
Węgry	48,3	49,7	1,4
Wielka Brytania	41,8	43,8	2,0
Włochy	47,3	46,3	-1,0

Oprac. wł. na podstawie danych Eurostat

(przy wskaźnikach dotyczących wykształcenia wyższego) do 15-34 lat.

Dla młodych ludzi przejście od edukacji formalnej do pracy zawodowej jest kluczowe nie tylko z perspektywy ekonomicznej i ścieżki zatrudnienia, ale także stanowi istotny element usamodzielniania się i wejścia w dorosłość [2]. Współcześnie obserwuje się swoistą transformację modelu przechodzenia od edukacji formalnej do rozpoczęcia aktywności zawodowej na rynku pracy. O ile tradycyjnie dominowało podejmowanie zatrudnienia po zakończeniu edukacji, obecnie coraz częściej edukacja i zatrudnienie łączą się. W rezultacie, przejście z jednego etapu do drugiego jest bardziej rozłożone w czasie i ma mniej czytelny charakter. Udział osób łączących edukację i zatrudnienie w krajach Unii Europejskiej zmienia się wraz z wiekiem. W 2015 r. w odniesieniu do osób w wieku 15-19 lat wynosił 11,3%, 20-24 lata – 16,9%, 25-29 lat – 13,5%, a dla 30-34-latków – 10,5%.

Jedną z grup społecznych szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu ekonomicznego są młodzi rozpoczynający aktywność na rynku pracy. W szczytowym momencie kryzysu



Źródło: Eurostat.

Rys. 1. Udział procentowy osób w wieku 18-24 lata przedwcześnie opuszczających system edukacji i niekontynuujących nauki ani przeszkolenia zawodowego w 2015 roku.

Fig. 1. The percentage share in the population of young people aged 18-24 with at most lower secondary education and not in further education or training (early leavers from education and training)

(pierwszy kwartał 2013 r.) wskaźnik bezrobocia osób poniżej 25. roku życia w UE wynosił aż 23,5%, a w Grecji i Hiszpanii ponad połowa młodych ludzi była bezrobotna (wskaźnik bezrobocia dla ogółu osób w wieku produkcyjnym wynosił wtedy 10,9%).

Debatą publiczną na temat sytuacji młodych ludzi na europejskim rynku pracy koncentruje się z jednej strony na osobach, które ze względu na niski poziom wykształcenia i kwalifikacji są najbardziej zagrożone bezrobociem. Z drugiej strony, uwidocznione przez kryzys ekonomiczny trudności osób z wyższym wykształceniem w znalezieniu zatrudnienia, szczególnie zgodnego z wykształceniem kierunkowym, spowodowały, że w dyskusji publicznej istotne miejsce zajęła sytuacja absolwentów szkół wyższych wchodzących na rynek pracy. W rezultacie, młodzi ludzie z wykształceniem średnim, którzy nie zdecydowali się na kontynuację edukacji formalnej na poziomie wyższym, czyli osoby z wykształceniem odpowiadającym poziomowi kształcenia 3. oraz 4. według Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia (*International Standard Classification of Education ISCED*), mimo że stanowią najliczniejszą grupę wśród młodych w UE (tabela), nie są przedmiotem głównego nurtu dyskursu publicznego [3]. W Polsce młodzi ludzie z wykształceniem

średnim, czyli osoby, które zakończyły edukację formalną na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej oraz szkoły policealnej, stanowiły w 2012 r. 38,9% populacji w wieku 15-24 lata, nieco poniżej średniej dla krajów Unii Europejskiej (39,4%).

Także w dokumentach programowych Unii Europejskiej znajduje się niewiele odniesień do sytuacji i problemów „brakującego środka”, chociaż średnie wykształcenie uznawane jest za minimalny pożądany cel kształcenia. Przykładowo, w kluczowym dokumencie – Strategii Europa 2020 – w obszarze edukacji określono dwa priorytety dotyczące młodych ludzi [4]. Po pierwsze, zwiększenie do 2020 r. udziału osób z wykształceniem wyższym do 40% w grupie wiekowej 30-34 lata. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej odsetek osób legitymujących się wyższym wykształceniem cechuje się stabilnym wzrostem. Na przestrzeni lat 2002-2015 w grupie wiekowej 30-34 lata wzrósł on z 15,1% do 38,7%.

Po drugie, Strategia Europa 2020 stawia za cel zmniejszenie udziału osób przedwcześnie opuszczających system edukacji (*early leavers*) do poziomu poniżej 10%. W Unii Europejskiej odsetek osób przedwcześnie opuszczających system edukacji cechuje tendencja spadkowa – na przestrzeni lat 2002-2015

zmniejszył się on o 6 pkt proc., z 17% w 2002 r. do 11% 13 lat później, chociaż różni się istotnie między państwami członkowskimi (rys. 1.).

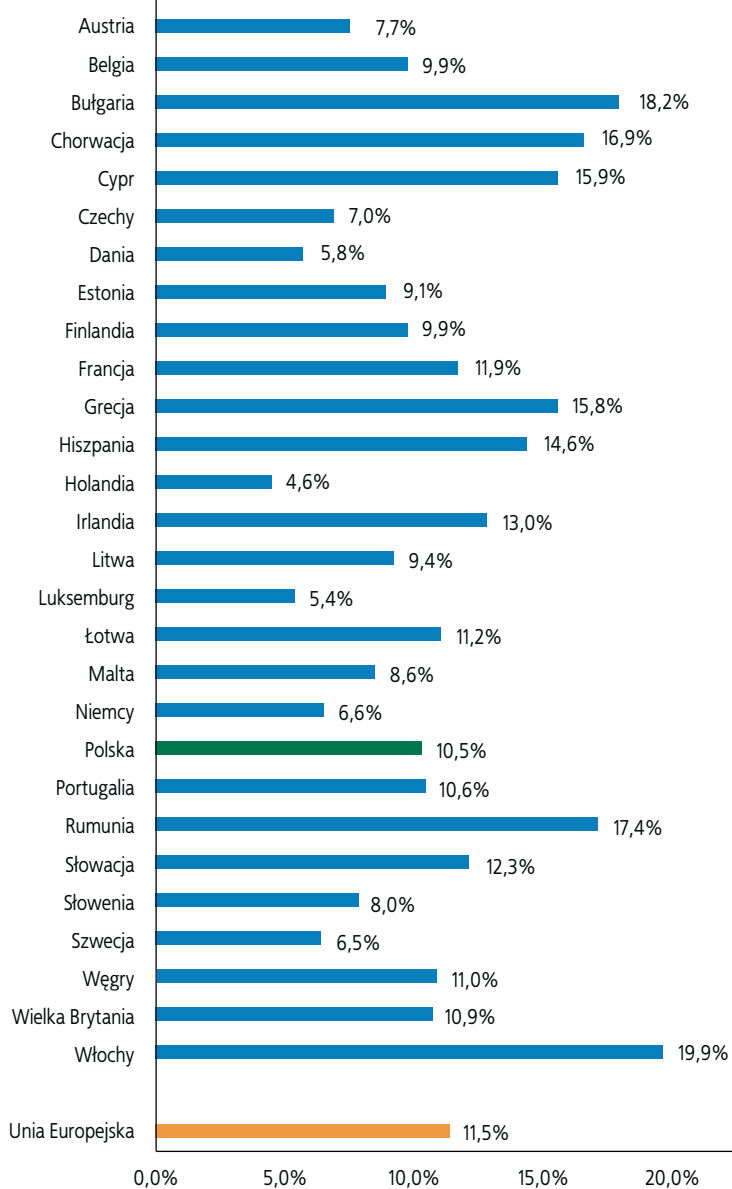
## Pokolenie ani – ani?

Jednym z kluczowych elementów dyskusji publicznej i działań podejmowanych przez Unię Europejską wobec ludzi młodych jest problem NEET – młodych ludzi, którzy nie pracują, nie uczą się ani nie szkolą. Jednoczesne nieuczestniczenie przez osoby młode w systemie edukacji i/lub doskonalenia zawodowego oraz nieaktywność zawodowa jest jednym z najpoważniejszych problemów Unii Europejskiej, szczególnie wzmocnionym w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Wśród przyczyn bezczynności młodych znajdują się czynniki na poziomie mikro, mezo jak i makro, w tym predyspozycje osobowościowe, niepełnosprawność, wczesne wypadnięcie z systemu edukacji, niski kapitał społeczny i kulturowy, niski poziom wykształcenia rodziców, niski dochód gospodarstwa domowego, dziedziczenie bezradności i trudna sytuacja rodzinna, ograniczona mobilność związana z miejscem zamieszkania, ale także brak stabilności zatrudnienia wynikający z sytuacji makroekonomicznej.

Pomimo że młodzi ludzie z wykształceniem średnim stanowią dominującą grupę wśród kategorii NEET [5], a w Czechach, Irlandii, Polsce, Szwecji, Włoszech i na Słowacji, średnie wykształcenie jest jednym z czynników zwiększających ryzyko przynależności do NEET [6], dyskusja publiczna koncentruje się na osobach najstabilniej wykształconych.

Grupę NEET cechuje zróżnicowanie ze względu na cechy demograficzne, szczególnie wiek i płeć [6]. O ile obywatele Unii Europejskiej w wieku 15-19 lat w dominującej mierze albo uczą się, albo pracują (w 2015 r. do NEET należało 6,3% młodych z tej grupy wiekowej), o tyle wśród osób w wieku od 20 do 34 lat niemalże 1/5 nie uczy się, nie pracuje, ani nie szkoli (18,9% w 2015 r.). Choć na przestrzeni lat 2005-2008 odsetek NEET wśród osób w wieku 20-34 lata spadał w krajach Unii Europejskiej, od 18,7% do 16,5%, to kryzys ekonomiczny spowodował odwrócenie tego trendu. W 2009 r. wskaźnik NEET skoczył do 18,5%, by w szczytowym momencie w 2013 r. wynieść 20,1%, aczkolwiek 2 lata później spadł ponownie, do poziomu 18,9%.

Ponadto wskaźnik udziału ludzi młodych należących do NEET cechuje znaczne zróżnicowanie między państwami członkowskimi UE. Wśród młodych z wykształceniem średnim w grupie wiekowej 20-24 lata waha się on od poziomu poniżej 5% w Holandii, na Malcie i w Niemczech, do 26,7% we Włoszech (rys. 2.). W Polsce w 2016 r. wskaźnik NEET



Rys. 2. Udział procentowy osób w wieku 15-24 lata, które nie uczą się, nie pracują, ani nie szkolą – NEET w 2016 roku  
Fig. 2. The percentage share in the population of young people aged 15-24 who are Not in Employment, Education or Training (NEET)

wynosił 10,5%, nieco poniżej średniej dla Unii Europejskiej (11,5%).

Grupa młodych ludzi, którzy nie pracują, nie uczą się, ani nie szkolą, jest zróżnicowana także ze względu na płeć, a różnica we wskaźniku NEET między kobietami i mężczyznami zmienia się w funkcji wieku. W 2015 r. 23% Europejki w wieku 20-34 lata nie uczyło się, nie pracowało ani nie szkoliło się; wśród mężczyzn odsetek NEET był o 8,1 pkt proc. niższy (14,9%). Wśród przyczyn takiego zróżnicowania znajdują się między innymi: tradycyjne role społeczne kobiet, obowiązki

opiekuńcze czy strukturalne cechy rynku pracy, w tym stereotypy wśród pracodawców, trudności z powrotem na rynek pracy po urodzeniu dziecka oraz większy udział kobiet w zatrudnieniu prekaryjnym (czyli o wysokim stopniu niepewności odnośnie do trwałości i wynagrodzenia).

Wysoki odsetek młodych ludzi, którzy nie pracują, nie uczą się ani nie szkolą, powoduje dezaktywizację zawodową oraz zwiększa zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Trudności w wejściu na rynek pracy lub utrzymaniu zatrudnienia oddziałują

negatywnie nie tylko na poziom bieżących dochodów pozostających w dyspozycji młodych ludzi, ale także na poziom dochodów w skali całego życia zawodowego oraz wysokość świadczeń emerytalnych. Ponadto młodzi NEET opóźniają podejmowanie decyzji o samodzielnym zamieszkaniu oraz założeniu rodziny, co hamuje proces przechodzenia w dorosłość i usamodzielniania się [7]. Co więcej, wysoki odsetek NEET ma negatywne konsekwencje także na poziomie makroekonomicznym, w szczególności w zakresie niewykorzystania zasobów pracy i obciążenia systemu świadczeń socjalnych.

### Wybrane działania na rzecz aktywizacji ludzi młodych

Spotęgowane przez kryzys ekonomiczny trudności młodych ludzi w rozpoczęciu aktywności na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem oraz ich skutki w perspektywie usamodzielnienia się i podejmowania ról społecznych spowodowały, że państwa członkowskie UE podjęły działania na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej tych ludzi, obejmujące po części także osoby z wykształceniem średnim. Inicjatywy podejmowane na poziomie międzynarodowym, głównie przez Komisję Europejską, uwzględniają zasady tworzenia polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy making*) oraz zastosowanie metody otwartej koordynacji [8].

W ramach Strategii Unii Europejskiej na rzecz młodzieży na lata 2010-2018 (*EU Strategy for Youth – Investing and Empowering*) opracowano między innymi „Inicjatywę na rzecz zatrudnienia młodzieży” (*Youth Employment Initiative*) oraz „Gwarancje dla młodzieży” (*Youth Guarantee*) [9]. „Inicjatywa” na rzecz zatrudnienia młodzieży skierowana jest do osób poniżej 25. roku życia, zamieszkałych w regionach, gdzie stopa bezrobocia wśród młodych przekracza 25% (przyjmując 2012 rok jako bazowy). Inicjatywa skierowana jest w szczególności do grupy NEET, a zwłaszcza do niezarejestrowanych bezrobotnych. Obejmuje ona takie działania, jak przyuczanie do zawodu, staże, praktyki, pośrednictwo pracy i wsparcie dalszego kształcenia. W swoim założeniu „Inicjatywa” stanowi instrument komplementarny do działań podejmowanych przez państwa członkowskie.

Z kolei „Gwarancje”, opracowane również dla ludzi poniżej 25. roku życia, mają zagwarantować uzyskanie w ciągu 4 miesięcy przez absolwenta lub osobę, która straciła zatrudnienie, jakościowej oferty pracy, przyuczania do zawodu, stażu lub dalszego kształcenia [10]. U podstaw tych działań leży przekonanie o kluczowej roli wczesnej interwencji i aktywizacji zawodowej oraz zapobiegania długotrwałemu

bezrobociu. Wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej opracowały krajowe programy „Gwarancji dla młodzieży”, a Komisja Europejska tworzy zachęty do wymiany dobrych praktyk [11]. Ponadto poszczególne kraje członkowskie podejmują działania w ramach własnych programów, między innymi w zakresie wsparcia przedsiębiorczości młodych ludzi i zakładania własnej działalności gospodarczej. Takie programy realizowane są m.in. w Finlandii, Irlandii, Holandii, na Węgrzech i w Hiszpanii [12].

Ponadto w czerwcu 2016 r. zaproponowany został program pod nazwą „Nowy europejski program na rzecz umiejętności” (*New Skills Agenda for Europe*), który zakłada podjęcie działań na rzecz lepszego wykorzystania umiejętności posiadanych przez wszystkich obywateli państw członkowskich UE [13]. Program ten opiera się na współpracy państw członkowskich, Komisji Europejskiej, przedstawicieli przemysłu oraz partnerów społecznych, w celu lepszego dostosowania systemu kształcenia i zdobywania kwalifikacji pod kątem potrzeb rynku pracy, stworzenia systemu porównywania kompetencji oraz ulepszenia systemów informacji na temat kompetencji i umiejętności, aby wspierać decyzje o wyborze ścieżki zawodowej. W ramach programu zaproponowano 10 różnych rodzajów przedsięwzięć, które mają zostać przeprowadzone w ciągu najbliższych dwóch lat, w tym *Digital Skills and Jobs Coalition*, który ma wspierać współpracę między instytucjami kształcenia a pracodawcami.

### Podsumowanie

Młodzi ludzie z wykształceniem średnim stanowią najliczniejszą grupę wśród osób młodych (ze względu na wykształcenie). Co więcej, stanowią także największą grupę wśród młodych ludzi, którzy nie pracują, nie uczą się ani nie szkolą – NEET, jednym z największych wyzwań Unii Europejskiej w sferze polityki zatrudnienia i działań na rzecz osób młodych [14]. Mimo że zmiany wprowadzone w programach Unii Europejskiej w wyniku reagowania na skutki kryzysu ekonomicznego, w tym przyjęta Strategia Europa 2020, objęły swoim zasięgiem również osoby z wykształceniem średnim, grupa ta nadal pozostaje na marginesie dyskusji publicznych.

Konieczność weryfikacji polityki i działań Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich wobec młodych osób z wykształceniem średnim podkreśla i proponuje raport Eurofound z 2016 r. dotyczący sytuacji osób z „brakującego środka” oraz dobrych praktyk krajów członkowskich na rzecz ich aktywizacji społecznej i zawodowej [15]. Autorzy podkreślają znaczenie uwzględnienia osób

ze średnim wykształceniem w programach wspólnotowych skierowanych do młodych ludzi, takich jak „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia młodzieży” czy „Gwarancje dla młodzieży”.

Tylko w ten sposób będzie możliwe systemowe wsparcie tej grupy w podejmowaniu i realizacji ról zawodowych oraz społecznych, a także kompleksowe ujęcie problematyki aktywizacji społecznej i zawodowej ludzi młodych. Włączenie „brakującego środka” pozwoli w rezultacie na realizację kompleksowej i spójnej polityki zatrudnienia i działań na rzecz osób młodych w Unii Europejskiej.

### BIBLIOGRAFIA

- [1] Roberts S., MacDonald R. *The marginalised mainstream: Making sense of the “missing middle” of youth studies*. „Sociological Research Online” 2013, Vol.18, No 1:21
- [2] *Mapping youth transitions in Europe*. Eurofound. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014
- [3] *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. UNESCO-UIS, 2012
- [4] *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010)2020
- [5] *NEETs – young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Eurofound. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012
- [6] *Exploring the diversity of NEETs*, Eurofound. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014
- [7] Szcześniak M., Rondon G. *Pokolenie „ani-ani”: o młodzieży, która się nie uczy, nie pracuje i nie dba o samokształcenie*. „Psychologia Społeczna” 2011,6,3,18:241-251
- [8] Aktualizacja strategicznych ram współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia, KOM (2008)865
- [9] *An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering A renewed open method of coordination to address youth challenges and opportunities*, COM (2009)200
- [10] Męcina J. „Gwarancje dla młodzieży” jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014,26,3:75-98
- [11] *Social inclusion of young people*. Eurofound. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015
- [12] *Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation*. Eurofound. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016
- [13] *A New Skills Agenda For Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*. COM(2016)381
- [14] Szyłko-Skoczny M. *Problemy społeczne w sferze pracy*. [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.). WN PWN, Warszawa 2007,217-223
- [15] *Engaging the “missing middle”: Status quo, trends and good practice*. Eurofound. Dublin, 2016

*Publikacja opracowana na podstawie wyników III etapu programu wieloletniego pn. „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”, sfinansowanego w latach 2014-2016 w zakresie zadań służb państwowych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Koordynator programu: Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.*