مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش
مسلسل: ۲۲۰۴۷ ■ آبان ۱۴۰۵

واکاوی شاخص نیت (NEET) و کژکارکردهای آن برای سیاستگذاری در امور جوانان



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۲۶
Publish Date : 2026/11/17

عنوان: واکاوی شاخص نیت (NEET) و کژکارکردهای آن برای سیاستگذاری در امور جوانان

تهیه و تدوین کنندگان (Authors) : بهزاد خلیلی، رضا نوروزی

واژه‌های کلیدی: نیت (NEET)، سیاستگذاری، جوانان

ناشـر: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22047
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12075.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل:۲۲۰۴۷
کد موضوعی:۲۷۰

عنوان: واکاوی شاخص نیت (NEET) و کژکارکردهای آن برای سیاستگذاری در امور جوانان

نوع گزارش: طرح/ لایحه☐، نظارتی☐، راهبردی■، پیش‌نویس قانونی☐
نام دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه نوجوانان و جوانان)
مدیر مطالعه: بهزاد خلیلی
ناظر علمی: موسی بیات
اظهارنظرکنندگان داخل مرکز: سعید شفیعا (معاون دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش)، فاطمه عزیزخانی (مدیرگروه بازار کار دفتر مطالعات اقتصادی)، محمدرضا عبداللهی (مدیرگروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی دفتر مطالعات اقتصادی)، صابر جعفری کافی‌آباد (مدیرگروه مسائل و آسیب‌های اجتماعی دفتر مطالعات اجتماعی)
اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: مرتضی فیروزآبادی (معاون اشتغال کمیته امداد امام خمینی (ره))، بهمن عبدی (مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی و توسعه اجتماعی جوانان)، حسن طائی (معاون اسبق توسعه کارآفرینی و اشتغال وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و عضو هیئت‌علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، محمود کریمی بیرانوند (معاون سابق اشتغال وزارت کار)
همکار: محمدجعفر ذاکر
گرافیک و صفحه آرایی: امیررضا محمودی
ویراستارادبی: زهرا کریمی
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۲/۱۵

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

فهرست مطالب

چکیده ۶
خلاصه مدیریتی ۷
۱. مقدمه ۹
۲. تاریخچه شکل‌گیری مفهوم نیت و بررسی تعاریف مختلف آن ۱۱
۳. مشهورات موجود در خصوص شاخص نیت ۱۴
۴. ایرادهای وارد بر شاخص نیت ۱۵
۴-۱. ایرادهای مفهومی ۱۵
۴-۲. ایراد سیاستی ۱۷
۴-۳. ایراد روشی ۱۸
۵. تعیین تکلیف مواجهه با شاخص نیت ۱۹
۶. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی ۲۰
منابع و مآخذ ۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه تعاریف از نیت در کشورها و مناطق مختلف جهان ۱۴
جدول ۲. نمونه‌ای از برچسب‌های منفی به جمعیت نیت در ایران ۱۵
جدول ۳. نمونه‌هایی از نابسندگی‌های شاخص نیت ۱۶

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. تقسیم‌بندی جمعیت جوانان از حیث مشارکت اقتصادی و گروه‌های مشمول نیت (NEET) ۹
شکل ۲. روند گسترش پذیرش مفهوم نیت در سطح جهانی ۱۳
شکل ۳. گروه‌های جوانان مشمول تعریف نیت ۱۴
شکل ۴. نمودار مقایسه سهم جمعیت دانشجویان شاغل ۱۸ تا ۲۴ساله ایرانی با کشورهای منتخب در سال ۲۰۲۳/۱۴۰۲ ..... ۱۷
شکل ۵. نمودار زیرگروه‌های اصلی نیت برمبنای علت نیت شدن، سال ۱۴۰۲؛ با توجه به پرسش‌نامه مورد استفاده مرکز آمار ۱۸
شکل ۶. چکیده نقدها بر مفهوم نیت ۱۹
شکل ۷. دسته‌بندی جوانان غیرشاغل برمبنای پرسش‌نامه نیروی کار سال ۱۴۰۲ ..... ۲۰



واکاوی شاخص نیت (NEET) و کژکارکردهای آن برای سیاستگذاری در امور جوانان

چکیده

طی دو دهه اخیر شاخص جوانان خارج از اشتغال، آموزش و فراگیری مهارت (NEET) در سطوح تصمیم‌سازی و سیاستگذاری مطرح شده که به‌طور خاص در ایران، این گروه از جوانان به لحاظ اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با وضع فعالیت نامطلوب ارزیابی می‌شوند. این گزارش با مرور تاریخچه خلق شاخص مذکور و بررسی سیر تطور آن، ایرادهای وارد بر شاخص را برشمرده است. اگرچه این مفهوم با سویه اقتصادی (فعالیت یا عدم فعالیت اقتصادی افراد) ایجاد شد، اما ابعاد فرهنگی و اجتماعی نیز پیدا کرد و به‌عنوان وضعیت نامطلوب مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفت. بر این اساس مهم‌ترین ایرادهای وارد بر شاخص نیت عبارت‌اند از:

الف) ایرادهای مفهومی: احتساب وضعیت خانه‌داری زنان به‌عنوان نیت؛ وجود نگاه خطی و ساده، به معنای مطلوب انگاشتن صرف وضعیت اشتغال یا تحصیل و عدم مشخص کردن وضعیت هر یک از گروه‌ها.

ب) ایراد سیاستی: ناهمگن بودن و تفاوت بنیادین گروه‌های مشمول نیت.

ج) ایراد روشی: دشواری محاسبه جمعیت در حال فراگیری مهارت[1].

ازاین‌رو، استفاده از این شاخص به‌عنوان مبنای اصلی سیاستگذاری می‌تواند به تشخیص نادرست مسئله و تخصیص نامناسب منابع بینجامد. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود مرکز آمار ایران به‌عنوان متولی تولید داده در کشور؛ با در نظر داشتن شاغل بودن یا نبودن، به‌جای نیت از شاخص جوانان معطل (جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت که لایق اشتغال هستند) استفاده کند که بر مبنای رصد گروه‌های مختلف غیرشاغل به دست آمده است.

1. Training

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

مفهوم نیت (NEET)، که به جوانان خارج از اشتغال، آموزش و کارآموزی اشاره دارد، حدود یک دهه اخیر بدون آنکه تعریفی رسمی و چشم‌اندازی بومی برای آن تدوین شود، وارد گزارش‌های رسمی کشور (ازجمله گزارش‌های مرکز آمار) شده و به‌تدریج به یکی از شاخص‌های آسیب‌شناسی وضعیت جوانان ایران تبدیل شده است. مسئله آنجاست که این مفهوم در بستری خاص، یعنی انگلستان اواخر دهه ۱۹۸۰ و با گفتمان طرد اجتماعی برای هدفی مشخص، یعنی شناسایی آسیب‌پذیرترین نوجوانان ۱۶ تا ۱۸ساله در مسیر ورود به بازار کار شکل گرفت؛ اما با عام شدن جهانی و بسط بازه سنی تا ۲۴ و حتی ۲۹ سال، از کارکرد اولیه خود فاصله گرفت و به یک سنجه عام آماری بدل شد. در ایران نیز استفاده از آن، علاوه‌بر گسترش یک تلقی منفی از این گروه و شکل‌گیری مشهوراتی همچون هم‌معنا دانستن نیت با «علاف» یا «عاطل و باطل»، پرسش‌هایی درباره تناسب این شاخص با مسائل و نیازهای جوانان کشور ایجاد کرده است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد این مشهورات از جهات گوناگونی صحیح نیست. کاربست نسنجیده چنین شاخصی به منزله معیار اصلی سیاستگذاری، این خطر را در پی دارد که منابع و جهت‌گیری سیاستگذاری جوانان در ایران به‌سوی اهدافی نادرست یا کم‌اولویت منحرف شود. این گزارش می‌کوشد با ارزیابی انتقادی خاستگاه، تعاریف و کاربست این مفهوم، تناسب آن را برای سیاستگذاری جوانان در ایران بسنجد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- در حال حاضر شاخص نیت فقط سنجه بازار کاری محسوب نمی‌شود، بلکه جمعیت هدف را به‌عنوان افراد آسیب‌پذیر معرفی می‌کند که نشان می‌دهد ابعاد فرهنگی و اجتماعی پیدا کرده است. همچنین این شاخص به سبب آنکه تمام افراد مشمول نیت را با وضعیت نامطلوب شناسایی کرده، سیاستگذار را به مداخله برای کاهش جمعیت جوانان نیت رهنمون می‌کند.
- یکی از مشهورات آن است که گروه نیت یعنی جوانان عاطل و باطل و تن‌آسا، اما طبق تعریف، شاخص نیت افراد جویای کار و همچنین زنان خانه‌دار را نیز شامل می‌شود. این در حالی است که اطلاق صفاتی همچون علاف و عاطل و باطل به این گروه‌ها صحیح نیست؛ زیرا بیکاران در تلاش فعالانه برای یافتن شغل‌اند و زنان خانه‌دار نیز مشغول فعالیت روزانه در مهم‌ترین نهاد جامعه یعنی خانواده هستند.
- ایرادهای مهم شاخص نیت در سه دسته ایرادهای مفهومی، سیاستی و روشی قرار می‌گیرند که عبارت‌اند از:

الف) ایرادهای مفهومی

- **احتساب زنان خانه‌دار به‌عنوان جمعیت نیت:** زنان خانه‌دار که بدون دریافت مزد، کار مهم خانه‌داری و تربیت فرزند را انجام می‌دهند، اما در شمار شاغلان محسوب نمی‌شوند و بااین‌حال، شاخص نیت آنها را نیز در بر می‌گیرد. براساس داده‌های مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۳، از حدود هر پنج جوان ۱۵ تا ۲۹ساله مشمول نیت، سه نفر زن خانه‌دار هستند؛ به این ترتیب، زنان خانه‌دار بزرگ‌ترین گروه جمعیت نیت را تشکیل می‌دهند. این امر نشان می‌دهد که معیار فعلی نیت، به‌دلیل نادیده گرفتن ارزش کار خانگی بدون مزد، تصویری ناقص و تا حدی گمراه‌کننده از وضعیت واقعی این گروه از جوانان ارائه می‌دهد.
- **غلبه نگاه خطی و ساده:** شاخص نیت با غلبه نگاه خطی و ساده، پیچیدگی‌ها و ملاحظات چندبعدی بازار کار را نادیده می‌گیرد؛ زیرا تنها با یک سنجه «شاغل بودن یا نبودن»، وضعیت غیرشاغل را نامطلوب و شاغل یا محصل بودن را به‌طور مطلق مطلوب ارزیابی می‌کند و فرض را بر مداخله برای کاهش جمعیت غیرشاغلان می‌گذارد. این در حالی است که نمونه‌های متعددی نشان می‌دهد این شاخص در احتساب گروه‌های مختلف دچار خطا می‌شود؛ برای مثال، شاغلی که حتی یک ساعت کار مفید انجام نمی‌دهد در تعریف نیت نمی‌گنجد. همچنین مادر جوانی که روزانه حدود ده ساعت صرف فرزندپروری و خانه‌داری می‌کند ذیل نیت قرار می‌گیرد. همچنین شاخص نیت وضعیت محصلان

را قطعی و مطلوب می‌داند، اما پژوهش‌ها نشان می‌دهند جدایی دوره تحصیلی از تجربه کاری، اشتغال پس از تحصیل را به عقب می‌اندازد؛ به همین دلیل کشورهای OECD سهم دانشجویان شاغل ۱۸ تا ۲۴ساله را حدود ۱۹ درصد رسانده‌اند، درحالی‌که این رقم در ایران تنها ۵ درصد تخمین زده می‌شود.

ب) ایراد سیاستی

- **ناهمگن بودن گروه‌های مشمول نیت:** براساس تعریف رایج از شاخص نیت (کسانی که نه در حال تحصیل رسمی و نه در حال اشتغال‌اند)، ۵ میلیون و ۳۹۱ هزار نفر از جوانان ایرانی نیت محسوب می‌شوند. این در حالی است که از بیکاران تا افراد ناتوان جسمی در این گروه حضور دارند. چون این گروه‌ها ویژگی‌ها و مسائل متفاوتی دارند، نمی‌توان یک سیاست واحد برایشان طراحی کرد. از منظر سیاستگذاری، گروه هدف باید همگن باشد تا مداخله مؤثر ممکن شود، اما نیت‌ها از نظر فاصله با آموزش و بازار کار، میزان نیاز به حمایت و علت عدم اشتغال با هم تفاوت اساسی دارند.

ج) ایراد روشی

- **دشواری محاسبه جمعیت در حال فراگیری مهارت:** شاخص نیت تنها مهارت‌آموزی رسمی (مانند سازمان فنی و حرفه‌ای) را در نظر گرفته و مهارت‌آموزی غیررسمی (مانند کارآموزی نزد یک تعمیرکار) را نادیده می‌گیرد. همچنین همپوشانی مهارت‌آموزی با وضع فعالیت اصلی فرد (شاغل، بیکار، خانه‌دار، محصل) در نظام آماری لحاظ نمی‌شود؛ برای مثال زن خانه‌داری که برای مهارت‌آموزی به فنی و حرفه‌ای می‌رود، همچنان نیت محسوب می‌شود. به همین دلیل، این بخش از تعریف نیت براساس داده‌های رسمی مرکز آمار قابل احصا نیست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

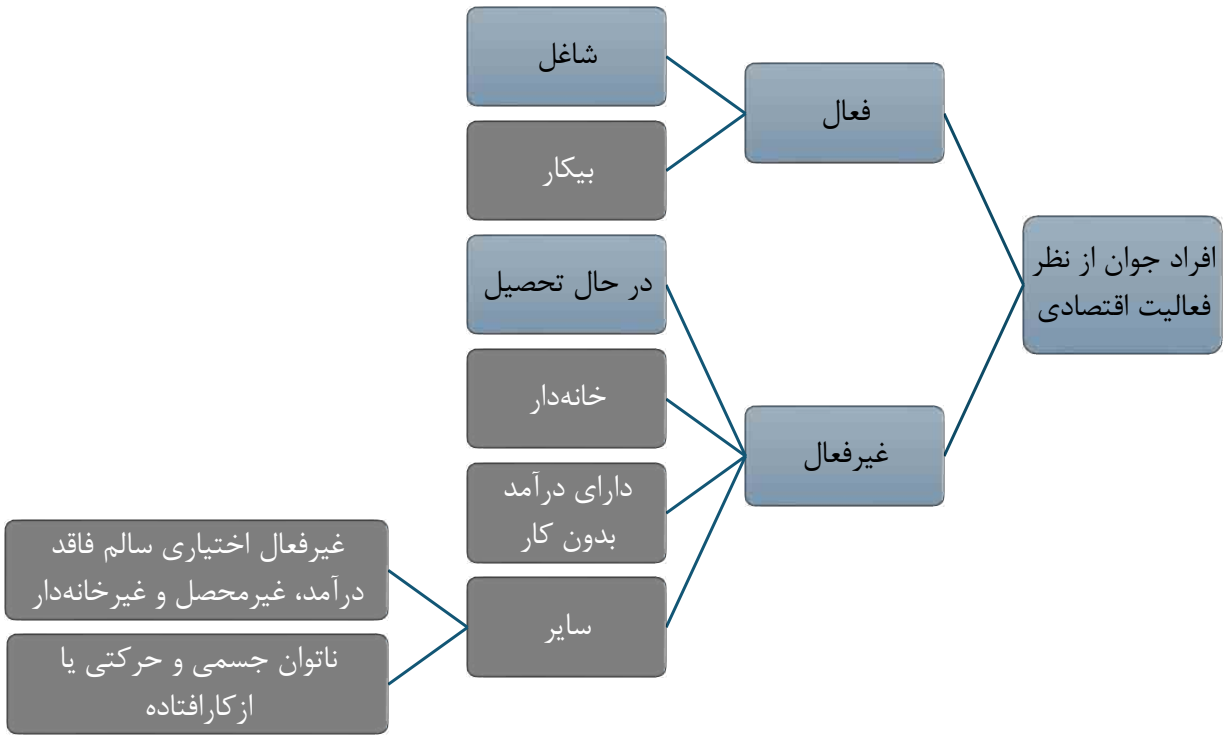
در راستای ارتقای سیاستگذاری در امور جوانان پیشنهاد می‌شود در مراکز تولید آمار (همچون مرکز آمار ایران) و سطوح تصمیم‌گیری به‌جای شاخص نیت، براساس شاغل بودن یا نبودن افراد، از شاخص جوانان معطل (جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت که لایق اشتغال هستند) استفاده شود که جمعیت این گروه ۲۹،۷ درصد از جمعیت کل نیت را شامل می‌شود.

۱. مقدمه

مفهوم NEET[1] یا (نیت)[2] در سطح بین‌الملل از اواخر دهه ۹۰ میلادی در سیاستگذاری جوانان مطرح شد. عبارت نیت سرواژه عبارات انگلیسی است و به جوانانی اطلاق می‌شود که نه شاغل هستند، نه محصل‌اند و نه در کارآموزی (آموزش‌های مهارتی) قرار دارند. این شاخص به‌تدریج در محافل سیاست‌پژوهی، رسانه‌ای و حتی تصمیم‌گیری ایران نیز مطرح شد که اغلب با برچسب‌های منفی همچون جوانان علاف، عاطل و باطل، تن‌آسا و بی‌عار ادراک می‌شود. استناد به شاخص نیت در داخل کشور به‌گونه‌ای است که حتی گزارش‌های رسمی نهادهای دولتی همچون مرکز آمار نیز بدان می‌پردازند. در آخرین گزارش چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در سال ۱۴۰۴ همچون گزارش‌های مشابه قبل، شاخص «جوانان ۲۴-۱۵ ساله غیرشاغل غیر محصل (NEET)» آمده و اندازه آن ۲،۷۰۲،۹۶۳ نفر اعلام شده است [۱].

پیش از طرح مسئله، لازم است تا به‌طور دقیق مشخص شود که شاخص نیت شامل چه افرادی می‌شود. به‌طور کلی جمعیت از حیث مشارکت اقتصادی به دو گروه فعال و غیرفعال تقسیم می‌شود. گروه فعال، شامل افراد شاغل و جویای کار (بیکار) می‌شود و گروه غیرفعالان را محصلان، خانه‌داران، افراد دارای درآمد بدون کار و سایرین تشکیل می‌دهند. همان‌گونه که در شکل زیر نشان داده شده کادرهای با رنگ تیره یعنی افراد بیکار، دارای درآمد بدون کار، خانه‌داران و سایرین (مانند معلولان، از کارافتادگان و غیرفعالان اختیاری سالم فاقد درآمد که نه در حال تحصیل و نه مشغول خانه‌داری‌اند) جمعیت نیت‌ها را تشکیل می‌دهند.

شکل ۱. تقسیم‌بندی جمعیت جوانان از حیث مشارکت اقتصادی و گروه‌های مشمول نیت (NEET) [۲]



1. Not in Employment، Education or Training (NEET)

۲. تاکنون این واژه در زبان فارسی برابرنهادی (معادل) نداشته، لذا از این پس در این گزارش از صورت فارسی این کلمه؛ یعنی نیت استفاده می‌شود.

بدان سبب که نیت‌ها شغلی ندارند، چنین فرض می‌شود آنها در رشد اقتصادی کشور نیز ایفای نقش نمی‌کنند.[1] لذا در سطوح سیاستگذاری و تصمیم‌گیری این وضعیت نامطلوب ارزیابی می‌شود و تلاش‌های سیاستی نیز معطوف به کاهش تعداد جمعیت نیت قرار می‌گیرد. البته به سبب نقش مثبت تحصیلات در توسعه سرمایه انسانی و ارتقای کیفیت نیروی کار آینده، گروه محصلان از این شاخص مستثنا شده‌اند.

نکته مهم آنکه استفاده مؤثر از یک شاخص وارداتی در سطوح سیاستگذاری، مستلزم شناخت مکفی و اشراف به ابعاد و جنبه‌های آن و رعایت اقتضائات ملی است. لکن بررسی‌های ادبیات موضوع نشان می‌دهد تعداد معدودی از مقالات، گزارش‌ها و گفتارهای علمی به بررسی شاخص نیت پرداخته‌اند [۴، ۵]. بنابراین به‌دلیل اهمیت بهره‌گیری مناسب از شاخص‌ها در سیاستگذاری جوانان، گزارش پیش‌رو ضمن بررسی تاریخچه شکل‌گیری مفهوم نیت و تعاریف مختلف آن، به دنبال پاسخ به چهار سؤال مهم زیر است:

۱. آیا شاخص نیت صرفاً بُعد اقتصادی دارد یا ابعاد فرهنگی و اجتماعی آن نیز مورد توجه هستند؟
۲. آیا گروه نیت معادل جمعیت جوانان علاف است؟
۳. آیا این شاخص با اقتضائات ملی تناسب دارد؟
۴. آیا مبتنی‌بر دانش سیاستگذاری، این شاخص حائز بسندگی‌های لازم است یا خیر؟

۱. چنین گفته می‌شود که گروه نیت دولت‌ها را متحمل هزینه نیز می‌کنند. برای نمونه در سال ۲۰۱۱ تخمین زده شد که میانگین هزینه نیت برای کل اتحادیه اروپا معادل ۱،۲۱ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) کشورهای عضو اتحادیه بوده است [۳].

۲. تاریخچه شکل گیری مفهوم نیت و بررسی تعاریف مختلف آن

ریشه شکل گیری مفهوم نیت به اواخر دهه ۱۹۸۰ در انگلستان بازمی گردد. آنجا که دولت در سال ۱۹۸۸، به‌رسمیت شناخته شدن بیکاری جوانان را لغو کرد. بدین طریق که قانون تأمین اجتماعی، حق دریافت کمک‌هزینه درآمدی یا مزایای تکمیلی را از جوانان ۱۶ تا ۱۷ساله سلب کرد. درنتیجه تغییرات پیش‌آمده در نظام کمک‌های رفاهی دولت باعث شد تا بیشتر جوانان زیر ۱۸ سال به کمک‌های بیکاری دسترسی نداشته باشند و حقوق افرادی که کمتر از ۲۵ سال سن داشتند نیز محدود شده و در مقابل یک «تضمین آموزش جوانان» به آنها ارائه شود. این وضعیت موجب می‌شد جوانانی که کار نداشتند، نه‌تنها از وسایل حمایتی مستقل محروم شوند، بلکه به‌عنوان کارگران بیکار هم به رسمیت شناخته نشوند [۶].

درنتیجه این تغییر و ظهور گروه جدید، پژوهشگران و مقامات دولتی شروع به استفاده از روش‌های جدید برای برآورد میزان آسیب‌پذیری در بازار کار بین جوانان کردند. مطالعه ویلیامسون در سال ۱۹۸۵ درباره جوانان شهر ساوت گلامورگان در ولز، اولین مطالعه‌ای بود که برآوردهای کمّی از جوانان ۱۷–۱۶ ساله‌ای که در حال آموزش، تحصیل یا اشتغال نبودند، ارائه داد [۷].

پس از آن ایستانس و همکاران در سال ۱۹۹۴ برای نشان دادن این گروه از اصطلاح وضعیت صفر [1] استفاده کردند. اصطلاح یاد شده برای اشاره به گروهی از افراد ۱۷–۱۶ ساله بوده که ذیل هیچ‌یک از دسته‌های اصلی وضعیت بازار کار (اشتغال، تحصیل یا آموزش مهارت) قرار نداشتند. اصطلاح وضعیت صفر فقط یک اصطلاح فنی بود که از سوابق خدمات شغلی گرفته شده بود، جایی که وضعیت یک به جوانان در حال تحصیل پس از ۱۶ سالگی، وضعیت دو به کسانی که در حال آموزش و وضعیت سه به کسانی که در اشتغال بودند، اطلاق می‌شد. ایستانس و همکارانش مطالعه‌ای روی این گروه انجام دادند. آنها بر ناهمگونی این گروه تأکید کردند و مسیرهای مختلف رسیدن به وضعیت صفر و تجربیات متفاوت در آن را به تصویر کشیدند. این مطالعه توجه رسانه‌ها را جلب کرد و اصطلاح وضعیت صفر وارد بحث‌های سیاستگذاری شد. اصطلاح وضعیت صفر هیچ‌وقت به‌عنوان برچسب منفی منظور نشده؛ بلکه بیشتر هدف آن بازتاب طرد شدن این گروه توسط جامعه بود. بااین‌حال، این اصطلاح به‌زودی به «یک استعاره قوی» درباره اینکه جوانان وضعیت صفر به نظر می‌رسید «هیچ اهمیتی ندارند و به جایی نمی‌رسند» تبدیل شد [۸].

بعد از مدتی وضعیت صفر به وضعیت آ [2] تغییر یافت تا از بار منفی کلمه کم کند و صرفاً به جوانان بدون حمایت اجتماعی اشاره داشته باشد. در مارس سال ۱۹۹۶، پس از پیگیری‌های مجلس اعیان از دولت درباره وضعیت جوانان، اصطلاح نیت توسط یک کارمند ارشد دفتر داخلی نخست‌وزیری ابداع شد و جایگزین دیگر برچسب‌ها شد. اما به‌طور رسمی و در سطح سیاسی اصطلاح نیت در دولت نخست‌وزیر تونی بلر [3] در سال ۱۹۹۹ با گزارش پل زدن میان شکاف‌ها [4] توسط واحد محرومیت اجتماعی دولت کارگری جدید معرفی شد [۹].

پرداختن به این گزارش و رویکردهای رفاهی دولت تونی بلر، حائز اهمیت است، زیرا چرخش بسیار اساسی در بافتار دولت‌های رفاه پس از آن به وجود آورد. تونی بلر با طرح «راه سوم» کوشید حزب کارگر انگلستان ایده‌های سنتی سوسیال‌دمکراسی را با ایده‌های نئولیبرالیسم و بازار آزاد تلفیق کند [۱۰]. در این رویکرد، با تفسیر جدید از سیاست رفاهی، این مفهوم دیگر فقط به معنای حمایت مالی از گروه‌های محروم نبود، بلکه ابزاری برای کاهش طرد اجتماعی و افزایش مشارکت افراد در آموزش، اشتغال و زندگی مدنی تلقی می‌شد. به همین دلیل، دولت بلر برنامه‌هایی را در حوزه آموزش، مهارت‌آموزی و حمایت از جوانان طراحی کرد که هدف آنها ارتقای ظرفیت افراد برای حضور فعال در جامعه و بازار کار بود. حزب بلر، خلاف دیدگاه سنتی حزب کارگر که همواره از منتقدان سرمایه‌داری بودند، به مفهوم سرمایه و به‌خصوص بُعد جدید آن، یعنی سرمایه

1. Status 0/Status Zero

۲. Status A: حرف A اولین حرف از کلمه Abandoned است؛ به معنای رها شده.

3. Tony Blair (1953)
4. Bridging the Gap

انسانی توجه ویژه‌ای کرد. نظریه‌پردازان راه سوم، آموزش، مهارت و قابلیت‌های فردی را مهم‌ترین منبع توسعه اقتصادی و تحرک اجتماعی می‌دانستند. از این منظر، سرمایه‌گذاری دولت در آموزش و توانمندسازی شهروندان نه صرفاً یک سیاست اجتماعی، بلکه نوعی سرمایه‌گذاری اقتصادی محسوب می‌شد که می‌توانست هم رشد اقتصادی و هم عدالت اجتماعی را تقویت کند[۱۱]،[۱۲]. بیان بهتر آن را بلر در مقدمه گزارش پل زدن شکاف‌ها اشاره کرده است: «بهترین راه‌حل در برابر طرد اجتماعی داشتن یک شغل است، و بهترین راه برای پیدا کردن شغل داشتن تحصیلات خوب، همراه با آموزش و تجربه مناسب است»[۹]. با این رویکرد شاخص نیت اهمیت یافت، زیرا نشان‌دهنده این بود که افراد همواره به دنبال کسب نوعی «سرمایه» هستند: یا سرمایه اقتصادی از طریق اشتغال یا سرمایه انسانی از طریق آموزش. بلر در مقدمه گزارش پل زدن شکاف‌ها (۱۹۹۹) اشاره می‌کند، هدف از ایجاد مفهوم نیت، مقابله با طرد اجتماعی بود. در این گزارش مطرح شد از کسانی که در سن ۱۶ سالگی نیت بودند، حدود ۴۰ درصد در سن ۱۸ سالگی هم نیت خواهند بود. نیت بودن در بین ۱۶ تا ۱۸ ساله‌ها پیش‌بینی‌کننده اصلی بیکاری در سن ۲۱ سالگی بود. به همین ترتیب، آمارهای مطالعه هم‌گروهی متولدان انگلستان در سال ۱۹۷۰[1] نشان داد که نیت بودن مداوم به مدت ۶ ماه بین ۱۶ تا ۱۸ سالگی «قوی‌ترین عامل پیش‌بینی‌کننده بیکاری در سن ۲۱ سالگی است». بنابراین، اصطلاح نیت توجه را به ماهیت چندجانبه محرومیت جلب می‌کند[۹].

پس از معرفی این شاخص در سال ۱۹۹۹، مؤسسه‌ای ذیل واحد طرد اجتماعی دفتر نخست‌وزیری انگلستان به نام مؤسسه خدماتی کانکشنز[2] در سال ۲۰۰۱ تأسیس شد. این مؤسسه از طریق شبکه‌ای از مشاوران شخصی،[3] به نوجوانان ۱۳ تا ۱۹ سال در جهت کسب اطلاعات، مشاوره و راهنمایی‌هایی درباره مسائل مختلف برای گذار موفق به زندگی بزرگسالی کمک می‌کند. علاوه‌براین تمرکز ویژه سرویس کانکشنز بر ارائه حمایت برای نوجوانان نیت، با هدف درگیر کردن آنها در آموزش، اشتغال یا آموزش حرفه‌ای است که برای آن اهداف ملی تعیین شده‌اند[۱۳]. این سرویس از طریق برنامه‌هایی مانند کمک‌هزینه‌های آموزشی (از سال ۲۰۰۴)، اصلاحات برنامه درسی ۱۴ تا ۱۹ سال و معرفی دیپلم‌های متنوع برای گسترش مسیرهای تحصیلی و حرفه‌ای و تشویق جوانان به ادامه آموزش تا ۱۸ سالگی و حمایت از جوانان شاغل با کارهایی مانند تعیین حداقل دستمزد برای افراد ۱۶ و ۱۷ ساله، ایجاد حق آموزش حین کار و اصلاح نظام کارآموزی برای حمایت از جوانان و حفظ انگیزه ادامه تحصیل از جوانان حمایت می‌کرد[۱۴]، [۱۵].

براساس تاریخچه مذکور، باید گفت که شاخص نیت از حیطه اقتصاد و بازار کار فراتر رفته و جمعیت هدف را به‌عنوان افراد آسیب‌پذیر اجتماعی نیز معرفی می‌کند. متعاقب آن در سطح سیاستگذاری وضعیت جوانان نیت نامطلوب ارزیابی شده، بنابراین تلاش‌ها بر کاهش جمعیت این گروه انجام می‌شود.

همچنین مسئله دیگری که از بررسی ریشه شکل‌گیری کلمه نیت آمده، برچسب منفی نیت به جمعیت مشمول آن است. عضو جمعیت نیت بودن بیشتر با اعمال منفی مانند ترک زودهنگام مدرسه و الگوهای شدید آسیب‌پذیری که به افزایش خطر محرومیت اجتماعی و کمبود اشتغال منجر می‌شوند، روبه‌رو است. در هندبوک سال ۲۰۲۵ سازمان بین‌المللی کار، به مسئله پیوند میان نیت بودن با آسیب‌پذیر بودن افراد اشاره شده است. لذا در این دستنامه توصیه می‌کند سیاستگذاری‌های جوانان، نه‌تنها باید شامل کاهش نیت‌ها شود، بلکه باید شامل اجرای سیاست‌هایی برای حمایت از آن دسته از افراد که در معرض نیت شدن قرار دارند نیز باشد[۱۶].

با گذشت کمتر از ۵ سال از معرفی نیت توسط دولت انگلستان، این شاخص در دیگر کشورها استفاده شد و حدود یک دهه بعد، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نیز از آن استفاده کردند، تا آنجا که سیاست کاهش نیت به‌عنوان بخشی از تعهد ملی دولت‌ها در دستور کار ۲۰۳۰

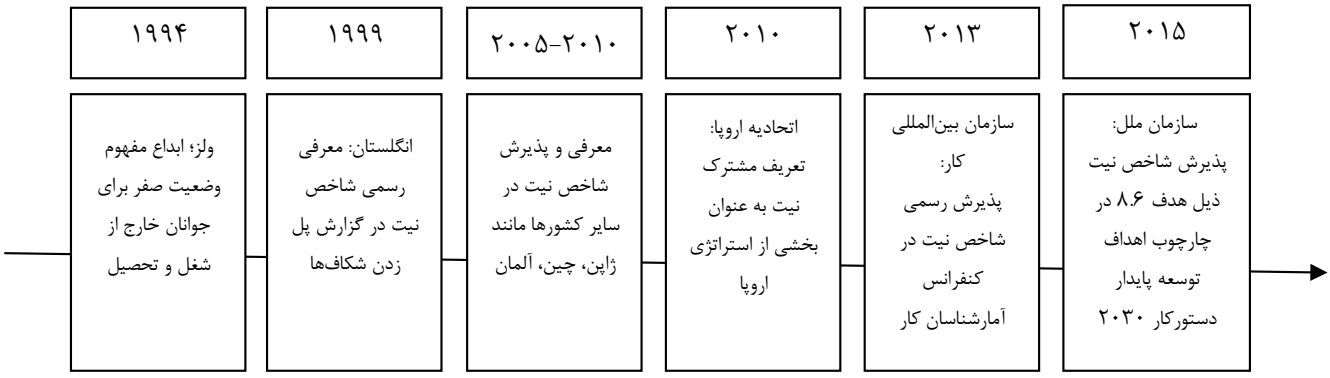
1. 1970 British Cohort Study (BCS70)

۲. Connexions: این مؤسسه در سال ۲۰۱۲، نام خود را به سازمان خدمات ملی مشاغل (NCS) و نیز در سال ۲۰۲۶ به نام خدمات اشتغال و مسیرهای شغلی (JCS) تغییر داده است.

3. Personal Advisors (PAs)

(به‌طور مشخص در هدف ۸.۶) آمده است.[۱] شکل پایین روند گسترش شاخص نیت در سطح جهان[۲] را نشان می‌دهد.

شکل ۲. روند گسترش پذیرش مفهوم نیت در سطح جهانی [۷]، [۹]، [۱۷]، [۱۸]، [۱۹]



با وجود آنکه جریان اصلی نهادهای بین‌المللی تقریباً تعاریف یکسانی از شاخص نیت ارائه داده‌اند، اما برخی کشورها تعاریف متفاوتی دارند. در همین راستا تعاریف نیت را می‌توان در قالب یک پیوستار در نظر گرفت؛ یک سر طیف شامل تعاریف استاندارد و آماری کشورهای اروپایی است که برخی کشورها مانند مکزیک و کشورهای لاتین در آن حضور دارند و تنها با افزودن کلیشه‌های فرهنگی از همان تعریف استفاده کرده‌اند. اما سر دیگر طیف، شامل تعاریف بومی شده‌ای مانند ژاپن است که ابعاد فرهنگی را نیز دربرمی‌گیرند. مؤلفه دیگر در موضوع نیت، بازه سنی قراردادی بوده که در تعاریف متغیر بوده و یکسان در نظر گرفته نشده است. در جدول ذیل، تعاریف کشورهای مختلف و سازمان‌های جهانی از مفهوم نیت مقایسه شده است. به‌طور کلی، تعریف سازمان بین‌المللی کار[۳] از این شاخص به‌عنوان تعریف مادر و مرجع تلقی می‌شود؛ به‌گونه‌ای که دیگران از آن الهام گرفته‌اند. شایان ذکر است که تعاریف یاد شده، حضور در نظام آموزش و مهارت‌آموزی رسمی (و نه غیررسمی)[۴] را مبنای محاسبه نیت قرار می‌دهند.

۱. سند دستور کار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار در گزارشی از مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «ابعاد پیدا و پنهان و محورهای سند ۲۰۳۰» در سال ۱۳۹۹ به‌طور مفصل بررسی شده است. در این گزارش اشاره شده که اگرچه ظاهر سند کمک به کشورهای در حال توسعه بوده، بااین‌حال نتیجه اجرایی شدن این سند وابستگی هرچه بیشتر کشورهای در حال توسعه، از دست رفتن استقلال اقتصادی، سیاسی و علمی و فرهنگی بدون تحقق عینی و ملموس اهداف وعده داده شده است.

۲. طبق گزارش روندهای اشتغال جوانان سال ۲۰۲۵ سازمان بین‌المللی کار، به‌طور متوسط حدود یک نفر از هر پنج جوان در جهان، نیت محسوب می‌شوند.

3. Lnternatonal Labour Organization (ILO)

۴. طبق تعریف سازمان ملل متحد آموزش و فراگیری مهارت رسمی (Formal Education and Training) به آموزش و مهارت‌آموزی گفته شده که به‌صورت نهادمند، هدفمند و برنامه‌ریزی شده از طریق سازمان‌های دولتی و نهادهای خصوصیِ به‌رسمیت شناخته شده ارائه می‌شود و این مجموعه، نظام آموزش رسمی یک کشور را تشکیل می‌دهد. بنابراین، برنامه‌های مهارت‌آموزی رسمی (Formal Training) ازسوی مَراجع ذی‌صلاح ملی -برای مثال، سایر نهادهایی که با مراجع آموزشی ملی یا محلی همکاری می‌کنند- نیز به‌عنوان برنامه‌های مهارت‌آموزی به رسمیت شناخته می‌شوند [۲۰].

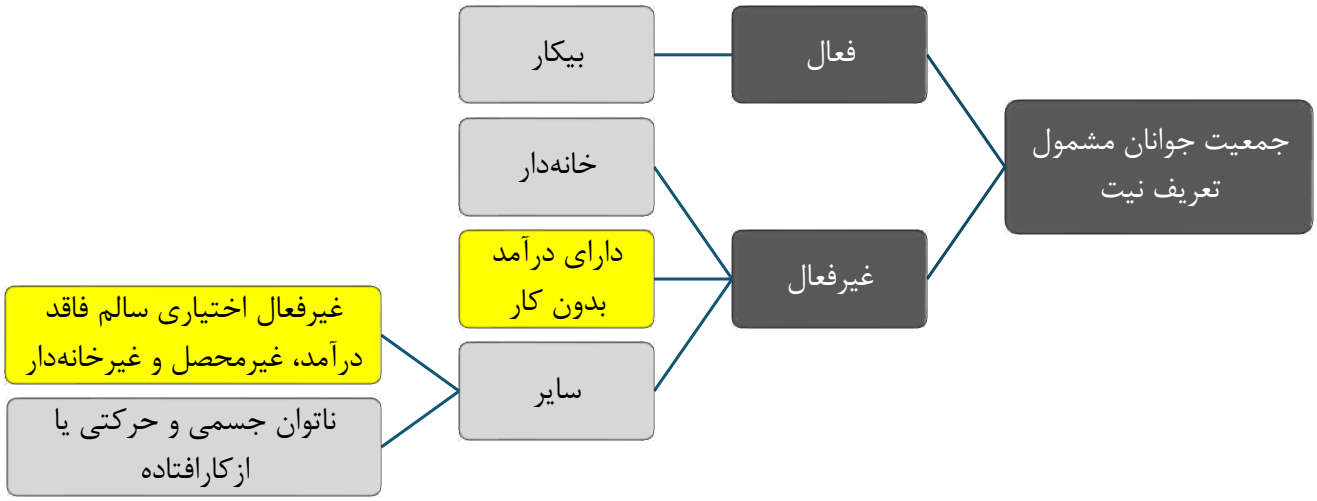
جدول ۱. مقایسه تعاریف از نیت در کشورها و مناطق مختلف جهان [۲۱]، [۲۲]، [۲۳]، [۲۰]، [۲۴]

کشور / نهاد	تعریف شاخص نیت	وجوه افتراق تعاریف با سازمان بین‌المللی کار
سازمان بین‌المللی کار	جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله‌ای که نه شاغل‌اند و نه در آموزش یا کارآموزی رسمی حضور دارند.	–
سازمان همکاری و توسعه اقتصادی	جوانان خارج از اشتغال، آموزش یا کارآموزی رسمی؛ معمولا گستره ۱۵ تا ۲۹ سال و تعریف اشتغال مشترک با سازمان بین‌المللی کار	–
اتحادیه اروپا	نه شاغل و نه در آموزش/کارآموزی، در بازه‌های سنی ۲۴-۱۵ و ۲۹-۱۵ سال.	دارای تعریف عملیاتی (اضافه کردن قید گذشتن ۴ تا ۶ ماه از نیت شدن افراد)
ژاپن	فرد غیرشاغل، غیرمحصل، غیرخانه‌دار و غیرجویای کار در گروه ۱۵ تا ۳۴ سال	۱. حذف بیکاران (جویای کارها) و خانه‌داران از تعریف نیت ۲. در نظر گرفتن بازه سنی طولانی‌تر
مکزیک/ آمریکای لاتین	اصطلاح نی‌نی؛[1] جوانانی که نه درس می‌خوانند و نه کار می‌کنند.	افزودن برچسب فرهنگی منفی به مفهوم

۳. مشهورات موجود در خصوص شاخص نیت

به سبب اهمیت موضوع در گام نخست صحت انگاره مشهور «نیت یعنی همان گروه جوانان علاف و تن‌آسا» بررسی کارشناسی می‌شود. براساس تعریف نیت و شکل ۳، جمعیت جوانان نیت شامل بیکاران، خانه‌داران، افراد دارای درآمد بدون کار و سایر (شامل دو گروه: ۱. غیرفعالان اختیاری سالم و فاقد درآمد، غیرمحصل و غیرخانه‌دار و ۲. غیرفعالان ناتوان یا ازکارافتاده) می‌شود.

شکل ۳. گروه‌های جوانان مشمول تعریف نیت [۲]



براساس شکل فوق، شاخص نیت افراد جویای کار و همچنین زنان خانه‌دار را نیز شامل می‌شود. این در حالی است که اطلاق صفاتی همچون علاف و عاطل و باطل به این گروه‌ها صحیح نیست؛ زیرا بیکاران در تلاش فعالانه برای یافتن شغل‌اند و زنان خانه‌دار نیز مشغول فعالیت روزانه

1. Ni-Ni

در نهاد مهم خانواده هستند. در جدول زیر، نمونه‌هایی از برچسب‌های منفی که در خبرگزاری‌های رسمی یا مقالات علمی در مورد مفهوم نیت آورده شده‌اند، گفته شده است.

جدول ۲. نمونه‌ای از برچسب‌های منفی به جمعیت نیت در ایران

ردیف	قالب محتوا	تاریخ انتشار	عنوان مطلب
۱	مقاله	۱۳۸۸/۳/۱۹	نگاهی به جوانان علاف ایران[1] [۲۵]
۲	خبر	۱۳۹۳/۱۰/۱۱	۷ میلیون جوان علاف در ایران داریم، «با اشاره به مفهوم نیت»[۲۴]
۳	خبر	۱۴۰۴/۵/۱۴	وضعیت NEET یعنی زندگی عاطل و باطل جوانان، محصول بحران اقتصادی، تغییرات اجتماعی و نابرابری جنسیتی است[۲۶]
۴	خبر	۱۴۰۴/۰۷/۲۷	۳ میلیون جوان «نیت» یا همان جوان«علاف»[۲۷]
۵	خبر	۱۴۰۴/۱۱/۲۷	دولت، محققان و پدیده «جوانان علاف»[۲۸]

با توجه به شکل ۳ شاید بتوان این گروه (افراد با برچسب علاف) را به‌صورت تقریبی معادل دو گروه «دارای درآمد بدون کار» و «غیرفعالان اختیاری سالم فاقد درآمد، غیرمحصل و غیرخانه‌دار» دانست. با درک این نکته، اندازه جمعیت نیت، معادل گروه علاف، عاطل و باطل به‌صورت قابل توجهی کاهش می‌یابد که در ادامه گزارش به‌صورت مبسوط و به بیان آمار بررسی شده است. در همین راستا کشوری همچون ژاپن، با حذف بیکاران و زنان خانه‌دار از شاخص نیت و صورت‌بندی آن ذیل واژه‌ی بومی هیکوکوموری،[2] تقریباً این مفهوم را به صفات علاف و عاطل و باطل نزدیک کرده است.

۴. ایرادهای وارد بر شاخص نیت

به شاخص نیت ایرادهای متعددی وارد است که در گزارش حاضر سه دسته مهم یعنی ایرادهای مفهومی، سیاستی و روشی مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته‌اند. در ایرادهای مفهومی جامع و مانع بودن تعریف بررسی می شود. مقصود از ایراد سیاستی آن موردی است که این مفهوم را از نظرگاه دانش سیاستگذاری دچار نقصان می کند. همچنین ایراد روشی به منطق دسته‌بندی و امکان محاسبه جمعیت گروه‌های هدف اشاره دارد.

۴-۱. ایرادهای مفهومی

الف) احتساب فعالیت خانه‌داری به‌عنوان وضعیت نیت: شاخص‌ها در پی ارائه تصویری از وضعیت یک پدیده هستند تا دولت‌ها در مواجهه با آن پدیده بتوانند اقدام مناسب را انجام دهند. بنابراین شاخص نیت صرفاً اقتصادی نیست و افراد حاضر در این گروه با وضعیت نامطلوب شناخته می‌شوند. حال آنکه ممکن است فردی از دیدگاه اقتصادی شاغل نباشد، اما مشغول فعالیتی باشد که آن فعالیت مطلوب و مهم به شمار برود. به‌عنوان نمونه خانه‌داری وضعیتی است که در آن اغلب زنان بدون آنکه در قبال فعالیت مهم فرزندپروری و خانه‌داری مزدی دریافت کنند، این امور را انجام می‌دهند، اما جزو شاغلان محسوب نمی‌شوند. این در حالی است که شاخص نیت این افراد را نیز شامل

۱. در این مقاله به‌طور مستقیم از واژه نیت استفاده نشده، اما جوان علاف به معنای جوان غیرمحصل غیرعلاف (نیت غیرفعال) فرض شده است.

2. Hikikomori

می‌شود. براساس داده‌های مرکز آمار ایران در سال ۱۴۰۳، از حدود هر پنج نفر جوان ۱۵ تا ۲۹ساله مشمول نیت، سه نفر زن خانه‌دار هستند. در واقع زنان خانه‌دار، بزرگ‌ترین گروه جمعیت نیت هستند [۲۹]. براساس داده‌های مرکز آمار در سال ۱۴۰۴، زنان به‌طور میانگین ۵ ساعت و ۳۲ دقیقه در روز را صرف فعالیت خدمات خانگی بدون مزد برای اعضای خانواده می‌کنند. مقایسه این عدد با مدت‌زمان اشتغال مردان در خارج از خانه برای کسب درآمد نشان می‌دهد که مردان شاغل ۲ ساعت و ۲۰ دقیقه بیشتر از زنان خانه‌دار کار کرده؛ به این معنی که مردان شاغل برای اشتغال و فعالیت‌های مربوط به مزد روزانه ۷ ساعت و ۵۲ دقیقه وقت صرف می‌کنند [۳۰].

این در حالی است که شاخص نیت زنان خانه‌دار را به‌عنوان گروه آسیب‌پذیر تلقی کرده و میزان فعالیت روزانه آنها که عموماً از جنس خدمات است و به‌صورت مستقیم بر توسعه سرمایه انسانی و به‌طور غیرمستقیم در تولید ثروت ملی نقش ایفا می‌کنند را نادیده می‌گیرد.[۱]

در ادبیات اسلامی نیز، ذیل روایات متعدد، افراد به داشتن کار تشویق شده‌اند، به‌خصوص جوانان را از بیکاری و معطل ماندن برحذر داشته [۳۱]، اما فعالیت زنان در خانه، هر چند جزو تکالیف آنها محسوب نمی‌شود، ولی ارزش والا محسوب شده و معادل جهاد در راه خدا عنوان شده است [۳۲].[۲]

ب) غلبه نگاه خطی و ساده: ابتنای بازار کار بر نیروی انسانی موجب شده تا پیچیدگی‌ها و ملاحظات مترتب بر آن متعدد و چندبعدی شود. لذا در مقام سنجش موضوعی همچون مشارکت یا عدم مشارکت اقتصادی باید شاخص‌هایی را به کار برد که این پیچیدگی‌ها را نادیده نگیرد؛ موضوعی که شاخص نیت آن را تا حد زیادی رعایت نکرده است. بدین معنا که صرفاً با طرح یک سنجه -شاغل بودن یا نبودن- وضعیت غیرشاغل بودن را نامطلوب ارزیابی کرده و فرض را بر مداخله برای کاهش جمعیت غیرشاغلان می‌گذارد و از طرف دیگر وضعیت شاغل یا در حال تحصیل بودن را نیز به‌طور مطلق مطلوب شناسایی می‌کند [۳۰]. در جدول زیر نمونه‌هایی از گروه‌های مختلف شاغل و غیرشاغل آمده که شاخص نیت راجع به احتساب یا عدم احتساب آنها دچار اشتباه شده است.

جدول ۳. نمونه‌هایی از نابسندگی‌های شاخص نیت

وضع فعالیت	جوانان غیرمشمول تعریف نیت		جوانان مشمول تعریف نیت	
فعال	الف) شاغلی که در روز حتی یک ساعت کار مفید انجام نمی‌دهد.	ب) شاغلان فقیر (با درآمد و امنیت شغلی پایین)	جوان بیکاری که در مراحل پایانی پیوستن به بازار کار است.	–
غیر فعال	فردی که بدون هدف و صرفا برای گذران وقت در حال تحصیل است.	–	الف) مادر جوانی که به‌طور متوسط ۱۰ ساعت از شبانه‌روز خود را صرف امور فرزندپروری و خانه‌داری می‌کند.	ب) ناتوان‌ها و ازکارافتادگانی که امکان کار کردن ندارند.

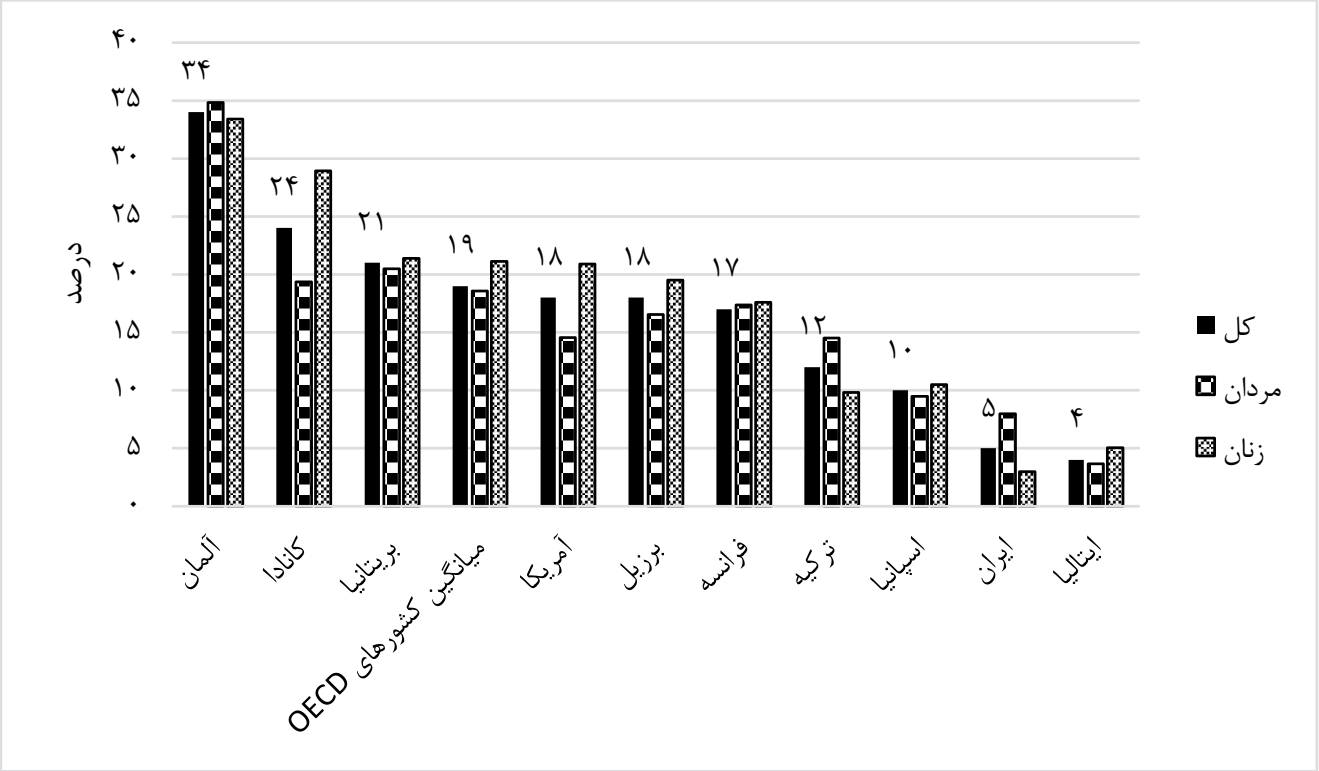
مأخذ: نگارندگان.

برای توضیح بیشتر این موضوع می‌توان به گروه محصلان اشاره کرد که شاخص نیت وضعیت آنها را به‌صورت قطعی مطلوب شناسایی می‌کند. حال آنکه پژوهش‌های مختلف نشان می‌دهند که جدایی دوره تحصیلی از تجربه کاری بیش از همه اشتغال را پس از تحصیل به عقب می‌اندازد [۱۴]، [۳۳]. لذا تحصیل صرف نمی‌تواند مطلوب ارزیابی شود و به همین سبب تلاش کشورهای مختلف بر افزایش میزان اشتغال جوانان هم‌زمان با تحصیلات بوده است. به‌گونه‌ای که در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)، سهم دانشجویان شاغل ۱۸ تا ۲۴ساله حدود ۱۹ درصد است، حال آنکه این عدد در ایران صرفاً ۵ درصد تخمین زده می‌شود.

۱. البته ۱۵ درصد از زنان غیرفعال نیت، دلایلی غیر از اشتغال به خانه‌داری را به عنوان دلیل غیرفعال بودن خود معرفی کرده‌اند که لازم است تا برای زنان مستعد و علاقه‌مند به اشتغال و زنان جویای کار، بسترها و زمینه‌های مناسب ایجاد شود.

۲. رهبر شهید انقلاب (ره) نیز در سخنرانی‌های مختلف به این نکته اشاره داشته‌اند که خانه‌داری خود شغل اســت، مانند بیانات: «فریفتگان غافل، خانه‌داریِ زن را تحقیر می‌کنند؛ درحالی‌که خانه‌داری یعنی تربیت انسان و تولید والاترین محصول و متاع عالم وجود یعنی بشر. ۱۳۹۵/۱۲/۲۹ زن توی خانه بیکار نیست. یک عدّه‌ای خیال می‌کنند زن در خانه بیکار است. نخیر، زن توی خانه، بیشترین و سخت‌ترین و ظریف‌ترین کارها را انجام می‌دهد ۱۳۷۶/۱۲/۱۸».

شکل ۴. نمودار مقایسه سهم جمعیت دانشجویان شاغل ۱۸ تا ۲۴ ساله ایرانی با کشورهای منتخب[1] در سال ۲۰۲۳/۱۴۰۲ [۳۴][2]



موضوع دیگر، ترجیح فعالیت اقتصادی صرف بدون توجه به راهبردهای ملی در امر آموزش عالی است. صرف حضور افزایش مشارکت اقتصادی جوانان، ممکن است در کوتاه‌مدت در کاهش جمعیت مدنظر شاخص نیت اثر مثبت بگذارد، اما در بلندمدت نداشتن اقبال به آموزش می‌تواند موجب کاهش جریان نوآوری و رشد علمی کشور شود. برای درک بهتر این موضوع، شرایطی را فرض کنید که نرخ نیت نزدیک به صفر است و تقریباً تمامی جوانان در بازار کار مشغول به کارند، اما هیچ اقبالی به حضور و تحصیل در آموزش عالی و نخبه‌گزینی نمی‌شود. در این شرایط، با وجود کسب موفقیت‌های کوتاه‌مدت در بازار کار، اما عقب‌افتادگی علمی و فناورانه کشور امری قطعی بوده که در ادامه اثر منفی خود را بر بازار کار نیز خواهد گذاشت.

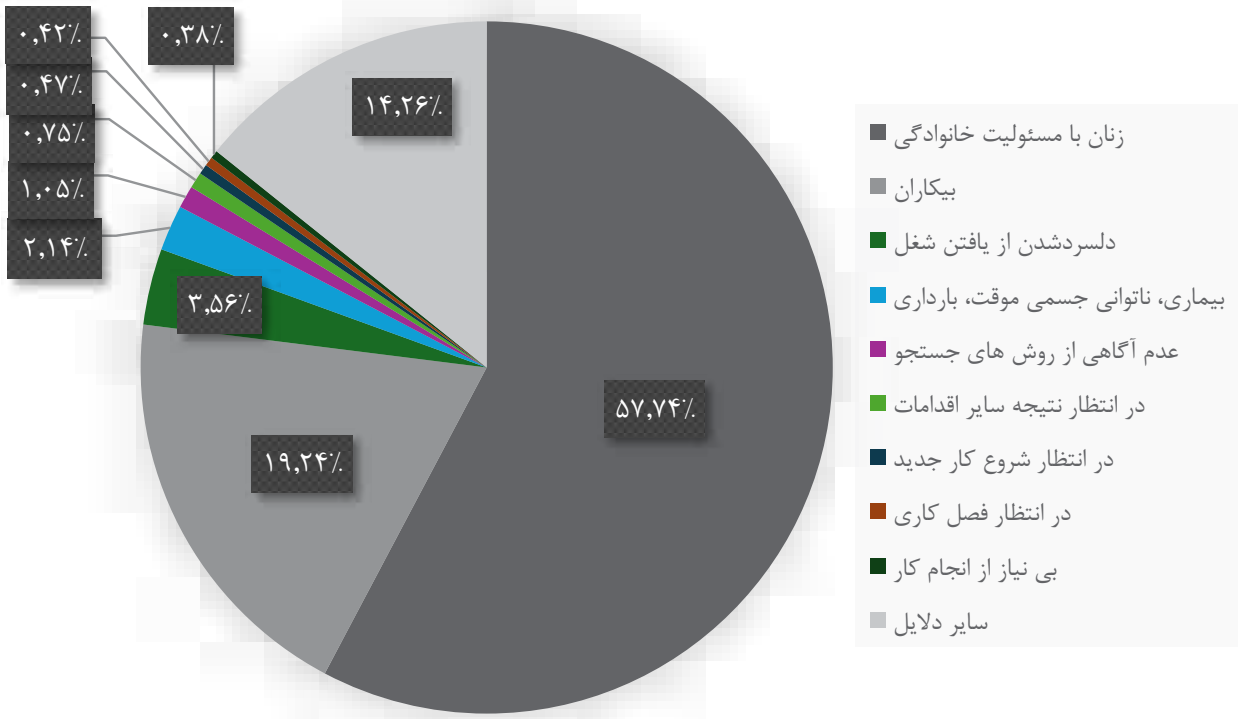
۲-۴. ایراد سیاستی

۱-۲-۴. ناهمگن بودن گروه‌های مشمول نیت

از منظر دانش سیاستگذاری، ترکیب گروه هدف یا مداخله باید همگن باشد، به‌گونه‌ای که بتوان یک اقدام سیاستی مؤثر در مورد آن گروه را پیش‌بینی کرد. لکن شاخص نیت، براساس تعریف خود و داده‌های مرکز آمار در سال ۱۴۰۲، حدود ۳۳ درصد از جمعیت جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله ایرانی را شامل می‌شود؛ جمعیتی معادل ۵ میلیون و ۳۹۱ هزار نفر، اما گروه‌های مختلف با ویژگی‌ها و نظام مسائل مختلف در میان افراد نیت حضور دارند. بنابراین از بیکارانی که می‌خواهند وارد بازار کار شوند اما نمی‌توانند گرفته تا افرادی که به‌دلیل ناتوانی جسمی امکان فعالیت اقتصادی ندارند همه ذیل نیت قرار می‌گیرند. ناهمگنی این گروه، باعث می‌شود نتوان رهیافتی برای حل مشکل نیت‌ها ارائه کرد.

۱. براساس گزارش‌های OECD و کمیسیون اروپا، ایتالیا طی دو دهه اخیر به‌طور مستمر یکی از پایین‌ترین نرخ‌های اشتغال جوانان و را در میان کشورهای اروپایی عضو OECD تجربه کرده است. این وضعیت سبب شده که ایتالیا در ادبیات پژوهشی به‌عنوان یکی از نمونه‌های شاخص چالش‌های ساختاری در گذار از آموزش به بازار کار مورد توجه قرار گیرد.
۲. داده‌های مربوط به کشورها بر مبنای سه ماه اول سال ۲۰۲۳ (زمستان ۱۴۰۱ و ابتدای بهار ۱۴۰۲) تدوین شده و داده مربوط به ایران برای مجموع سال ۱۴۰۲ است.

شکل ۵. نمودار زیرگروه‌های اصلی نیت برمبنای علت نیت شدن، سال ۱۴۰۲؛ با توجه به پرسش‌نامه‌ی مورد استفاده مرکز آمار[۱] [۲۹]



وجود این نقصان موجب شده تا برخی از پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی به مسئله ناهمگونی جمعیت نیت توجه کنند. به‌عنوان نمونه سازمان بین‌المللی کاردر گزارش سال ۲۰۲۵ خود بر ناهمگن بودن گروه نیت تأکید می‌کند و راهکارهای خود را برای توجه دادن به تمامی گروه‌ها بیان می‌کند[۱۶]. همچنین برخی از پژوهشگران دسته‌بندی‌های مختلفی تحت عنوان زیرگروه‌های نیت ارائه داده‌اند. در یک پژوهش که در سال ۱۹۹۷ انجام شده، نیت‌ها به سه زیرگروه «سردرگم»، «موقتاً منحرف شده» و «به‌شدت منزوی» تقسیم شده‌اند و هر کدام از این زیرگروه‌ها از نظر فاصله با آموزش و بازار کار و میزان نیاز به حمایت با یکدیگر تفاوت دارند[۸]، [۲۱]. در مطالعه انجام شده سال ۲۰۰۷ در کشور انگلیس، سه زیرگروه شامل؛ افراد حاضر در دوره‌های انتقالی، والدین جوانی که موقتاً از بازار کار یا آموزش خارج شده‌اند و جوانان دارای مشکلات و مخاطرات اجتماعی معرفی شده‌اند[۳۰]. همچنین در سه پژوهش دیگر که در سال‌های ۲۰۱۲، ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ انجام شده، پنج زیرگروه شامل؛ بیکاران متعارف، افراد غیرقابل دسترس، کناره‌گیران، جویندگان فرصت و نیت‌های داوطلب ارائه کردند[۳۵]. با توجه به محدودیت داده‌های پیمایش نیروی کار اتحادیه اروپا، ماسکرینی (۲۰۱۸) این الگو را به یک طبقه‌بندی عملیاتی هفت‌گانه توسعه داد که زیرگروه‌هایی مانند افراد در آستانه بازگشت، بیکاران کوتاه‌مدت و بلندمدت، کارگران دلسرد، افراد غیرفعال به‌دلیل بیماری یا مسئولیت‌های خانوادگی و سایر غیرفعالان را در بر می‌گیرد. این طبقه‌بندی، نیت‌ها را به دو دسته کلی بازار کارمحور و غیرفعال‌محور تقسیم می‌کند[۲۱].

۳-۴. ایراد روشی

۱-۳-۴. دشواری محاسبه جمعیت در حال فراگیری مهارت

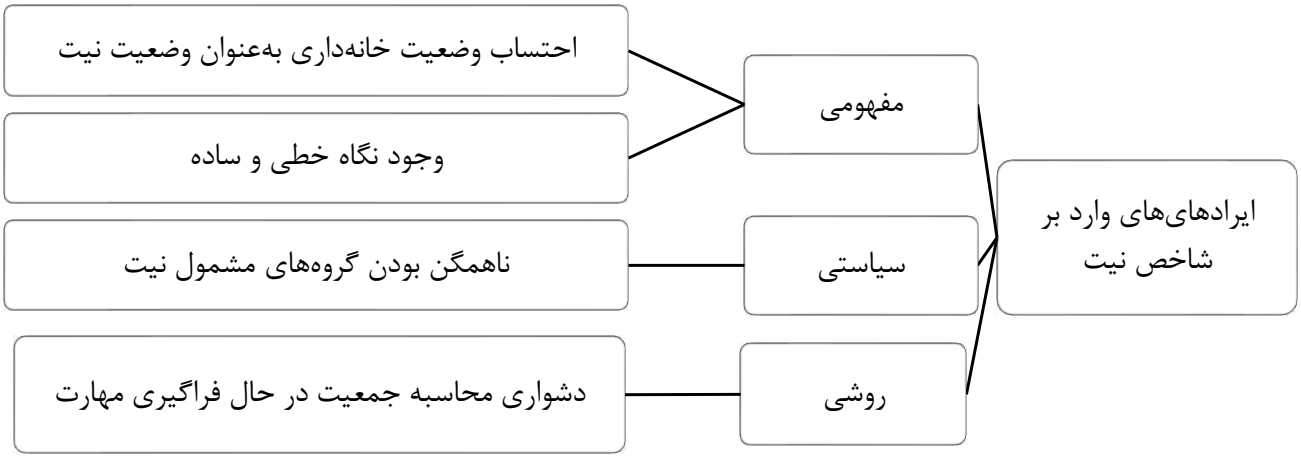
بخش سوم تعریف نیت به کسانی اشاره دارد که مشغول فراگیری مهارت برای انجام شغل[۲] هستند. مقصود از این مهارت‌آموزی ذیل سازوکار

۱. برای احصای این نمودار از پرسشنامه نیروی کار استفاده کردیم. در این نمودار، از تعداد بیکاران و نیز سؤال علت وضعیت غیرفعالی استفاده شده است.

2. Training

رسمی نظام حکمرانی (همچون سازمان فنی و حرفه‌ای در ایران) است. بنابراین شاخص نیت، فراگیری مهارت به‌صورت غیررسمی (به‌عنوان نمونه کارآموزی جوان نزد یک تعمیرکار ماشین) را در نظر نمی‌گیرد. ازسوی‌دیگر همپوشانی این فعالیت با وضع فعالیت اصلی فرد (شاغل، بیکار، خانه‌دار و محصل) موضوعی است که در نظام آماری نادیده گرفته می‌شود. به‌طور مثال زن خانه‌داری که شاخص نیت را شامل شده، اگر به‌دنبال فراگیری مهارت به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای مراجعه کند، همچنان نیت شناخته می‌شود. لذا براساس داده‌های رسمی مرکز آمار، این بخش از تعریف قابل احصا نیست.

شکل ۶. چکیده نقدها بر مفهوم نیت



مأخذ: یافته های تحقیق.

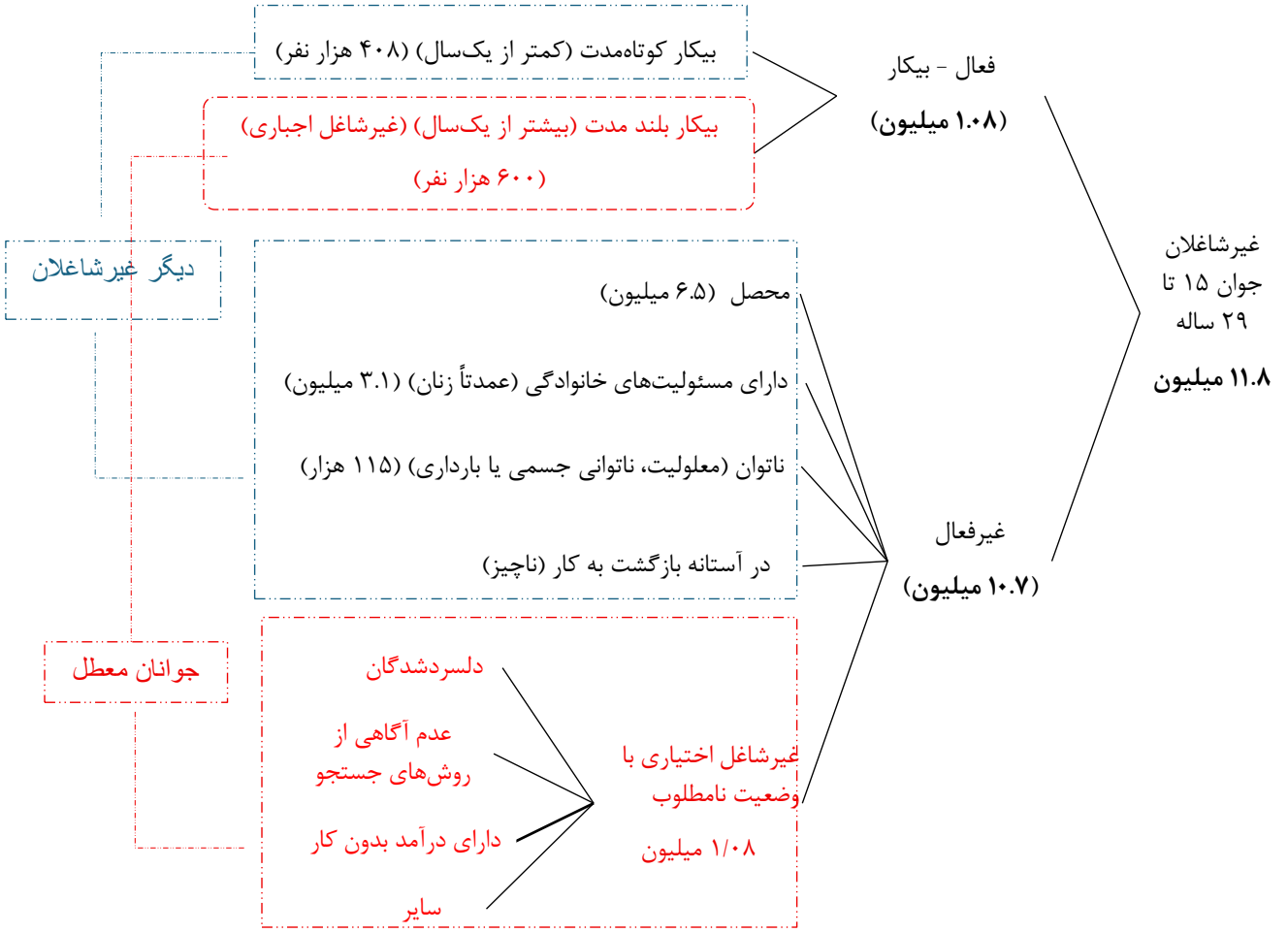
۵. تعیین تکلیف مواجهه با شاخص نیت

اگرچه محاسبه جمعیت جوانان علاف و عاطل و باطل حائز اهمیت است، اما عطف به دلایلی که در بخش‌های قبل عنوان شد، شاخص نیت امکان محاسبه دقیق این افراد را ندارد. لذا به‌جای استناد به کل تعریف نیت، می‌توان به بخشی از جمعیت نیت تحت عنوان جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت لایق اشتغال[۱] با اختصار جوانان معطل[۲] پرداخت که به احتمال بالا گروه‌های آسیب‌پذیر بوده و نیاز مبرم به ورود سیاستگذار و تصمیم‌گیر در آن احساس می‌شود. این گروه شامل الف) افرادی هستند که با بیکاری طولانی‌مدت (بیشتر از یک سال)[۳] روبه‌رو هستند؛ ب) به‌طور اختیاری و بدون دلیل موجهی خود را به‌گونه‌ای غیرفعال کرده‌اند که ذیل محصلان و خانه‌داران نیز قرار نمی‌گیرند. این افراد شامل گروه‌هایی چون دارای درآمد بدون کار، دل‌سردشدگان از کار، ناآگاهان از روش‌های جست‌وجوی شغل و سایر دلایل عدم اشتغال هستند.

براساس آمار سال ۱۴۰۲، جمعیت گروه جوانان معطل ۱ میلیون و ۶۰۰ هزار نفر محاسبه می‌شود، درحالی‌که جمعیت نیت ۵ میلیون و ۳۹۱ هزار نفر بوده است. به‌عبارت دیگر در بدترین حالت ۲۹،۷ درصد از جمعیت نیت‌ها معادل جوانان معطل بوده که وضعیت نامطلوب این گروه نیازمند ورود سیاستگذار و تصمیم‌گیر است.

۱. در اینجا عاطل بودن به موقعیت (Situation) شغلی افراد که در آن هستند اطلاق می‌شود و برای رفع آن نیاز به مداخله و سیاستگذاری دولت وجود دارد.
۲. واژه جوانان معطل به عنوان اختصار اشاره به جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت لایق اشتغال دارد.
۳. وضعیت افرادی که یک سال یا بیش از یک سال در جست‌وجوی کار باشند را بیکاری بلندمدت (Long-term Unemployment) می‌گویند.

شکل ۷. دسته‌بندی جوانان غیرشاغل برمبنای پرسش‌نامه نیروی کار سال ۱۴۰۲[1]



مأخذ: همان.

۶. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی

شاخص نیت، هر چند در وهله اول برای اشتغال جوانان طراحی شده بود، اما به همراه داشتن برچسب آسیب‌پذیری به افراد مشمول آن شاخص موجب شده تا این شاخص صرفاً در حیطه اقتصادی و بازار کاری تعریف نشود و به عرصه‌های فرهنگی-اجتماعی نیز وارد شود. به‌گونه‌ای که بر خلاف تعریف شاخص، راجع به جوانان نیت تصویر منفی اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی ایجاد شده و به آنها صفاتی همچون علاف و عاطل و باطل اطلاق شده است.

با وجود مطرح شدن این شاخص در سطح جهانی اما ایرادهای مهمی بر آن وارد که استفاده بی‌محابا از آن را در سطح سیاستگذاری خطرآفرین می‌کند. از جمله ایرادها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد.

۱. **ایرادهای مفهومی:** دربرگرفتن زنان خانه‌دار در تعریف نیت و برچسب منفی به آنان با وجود نقش مولد ایشان؛ تک‌بُعدی و خطی بودن شاخص.

۲. **ایراد سیاستی:** ناهمگن بودن گروه‌های مشمول نیت که موجب شده تا اشتراک این گروه‌ها برای اتخاذ بسته‌های سیاستی یکسان

۱. در دسته‌بندی فوق، گروه «افراد در آستانه بازگشت به کار» از مجموع: در انتظار فصل کاری، در انتظار شروع کار جدید، در انتظار پاسخ کارفرما یا آزمون استخدامی، در انتظار بازگشت به شغل قبلی و در انتظار نتیجه سایر اقدام‌ها در پرسش‌نامه نیروی کار تشکیل شده است.

پایین ارزیابی شود.

۳ **ایراد روشی:** به‌دلیل دشواری محاسبه جمعیت در حال فراگیری مهارت (Trainig) به شاخص نیت وارد است.

مجموعه این اشکالات سبب شده نتوان با اتکا به آمارهای اعلامی درباره نیت، تصویر درستی از موانع و مسائل اشتغال جوانان ارائه کرد، زیرا سیاستگذاری درست، پس از شناخت ویژگی‌ها و وجوه متمایز هر یک از گروه‌های مخاطب حاصل خواهد شد. با در نظر گرفتن این محدودیت، پیشنهاد آن است که به‌جای شاخص نیت، از شاخص جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت که لایق اشتغال هستند (جوانان معطل) برای ذکر تمامی گروه‌های مشمول استفاده شود. مزیت استفاده از این شاخص آن است که تا حدود زیادی توانایی شناسایی هسته سخت جوانانی را که به دلایل متعدد ساختاری و غیرساختاری از بازار کار جا مانده‌اند دارد و درنتیجه تصویر بهتری از گروه‌های مشمول به دست خواهد داد.

در خصوص مورد فوق، حالت بهینه آن است که شاخص بتواند مطلوبیت فعالیت (همچون هدفمندی تحصیلات و مناسب بودن شغل جوانان) را نیز ارزیابی کند تا بدین وسیله شناسایی افراد آسیب‌پذیر در میان تمامی گروه‌های جوان ممکن شود، لکن محدودیت در نظام آماری و پیچیده بودن ارزیابی وضعیت فعالیت مانع از تحقق این مهم می‌شود. البته در سطح کلی برای سنجش وضعیت جوانان، نباید به یک شاخص همچون جوانان معطل بسنده کرد و لازم است تا نسبت به وجود بسته جامعی از شاخص‌ها که می‌توانند وضعیت جوانان را پایش و رصد کنند، اقدام لازم صورت گیرد.

- **پیشنهاد سیاستی**

- **بهره‌گیری از شاخص جوانان معطل (جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت لایق اشتغال) به‌جای شاخص نیت:** پیشنهاد می‌شود از جوانان متوقف و عاطل طولانی‌مدت که لایق اشتغال هستند (جوانان معطل) با ذکر زیرگروه‌های آن در مراکز رسمی تولید داده همچون مرکز آمار استفاده شده تا تصویر درستی از جوانانی که نیازمند سیاستگذاری برای ورود به بازار کار هستند، ارائه شود. این شاخص از مجموع جمعیت جوانان بیکار بلندمدت (یک سال و بیشتر)، جوانان غیرشاغل اختیاری (جمعیت دارای درآمد بدون کار، دلسردشدگان از یافتن شغل، ناآگاهان از روش‌های جست‌وجو و سایر) و تفریق جمعیت ناتوان (معلول و ناتوان جسمی) از آن به دست می‌آید.

منابع و مآخذ

[۱] مرکز آمار ایران، «چکیده طرح آمارگیری نیروی کار سال ۱۴۰۴»، مرکز آمار ایران، تهران، ۱۴۰۵.

[۲] مرکز آمار ایران، «سالنامه آماری کشور سال ۱۴۰۳»، ۱۴۰۳.

[3] Eurofound، "Social Inclusion of Young People،" Luxembourg، 2015.

[۴] وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، «جوانانی که دیده نمی‌شوند» (NEETs)، ۱۴۰۰.

[۵] هزار جریبی، جعفر و سبحانی، بهمن، «بررسی NEET و مؤلفه های زمینه‌ساز آن در ایران»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش. ۳۵، صص. ۳۳-۷۵، ۱۳۹۷.

[6] Andy Furling، "Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers،" Work، Employment and Society، vol. 20، no. 3، pp. 553-569، 2006، doi: DOI: 10.1177/0950017006067001.

[7] David Istance، Rees Gareth، and Howard Williamson، "Young People Not in Education، Training or Employment in South Glamorgan،" South Glamorgan Training and Enterprise Council، Cardiff، UK، 1994.

[8] Howard Williamson، "Status Zero Youth and the 'Underclass': Some Considerations،" in Youth، the "Underclass" and Social Exclusion، R. MacDonald Ed. London: Routledge، 1997، pp. 70-82.

[9] Social Exclusion Unit، "Bridging the Gap: New Opportunities for 16–18 Year Olds Not in Education، Employment or Training،" Social Exclusion Unit، London، 1999.

[10] Antıoni Giddens، The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press، 1998.

[11] Tony Blair، The Third Way: New Politics for the New Century. London Fabian society، 1998.

[12] Gary S Becker، Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis، with Special Reference to Education. Chicago: University of Chicago Press، 1993.

[13] Iesley Hoggarth and Duncan Smith، "Understanding the Impact of Connexions on Young People at Risk،" in "Research Breif،" Department for Education and Skills، Nottingham، 2004.

[14] Sue Maguire and Jo Rennision، "Two Years On: The Destinations of Young People Who Are Not in Education، Employment or Training at 16،" Journal of Youth Studies، vol. 8، no. 2، pp. 187-201، 2005.

[15] Sarah Lynch، Kelly Kettlewell، Clare Southcott، and Tami McCrone، "Outcomes for the First Cohort of Diploma Learners،" London، 2011.

[16] ILO، "Handbook on policy areas to reduce youth in NEET status،" International Labour Officce Geneva، 2025.

[17] Yuki Genda and Masahiro Maganuma، NEET: Furītā demo naku، shitsugyōsha demo naku [NEET: Neither Freeter nor Unemployed]. Tokyo: Gentōsha، 2004.

[18] Eurofound، "NEETs–Young People Not in Employment، Education or Training: Characteristics، Costs and Policy Responses in Europe،" Luxembourg، 2012.

[19] United Nations، "Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators،" United Nations، New York، 2016.

[20] Education at a Glance 2024 Sources، Methodologies and Technical Notes،" OECD - Organisation for

economic co-operation and development.

[۲۱] «جمعیت دانشجویی». مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی.

https://irphe.ac.ir/content/5164/140311071.

[22] Scott Yates and Malcolm Payne، "Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People،" Youth studies، pp. 329-344، 2007. Routledge.

[23] Massimiliano Mascherini، "Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda،" Youth Labor in Transition: Inequalities، Mobility، and Policies in Europe، 2018. Oxford.

[24] "https://www.ilna.ir/%D8%A8%D8%AE%D8%B4-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF-40/238292-%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%85%DB%8C%D9%84%DB%8C%D9%88%D9%86-%D9%86%D9%81%D8%B1-%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%81-%D9%87%D8%B3%D8%AA%D9%86%D8%AF." (accessed 1393.

[۲۵] هرندی، فاطمه، فیروزی حاجی، زهرا، and جوادی، مریم، «نگاهی به جوانان علاف در ایران»، نامه علوم اجتماعی، ۱۳۸۸.

[26] "https://irancrises.info/71943/?utm.

[27] "https://jahanesanat.ir/%DB%B3-%D9%85%DB%8C%D9%84%DB%8C%D9%88%D9%86-%D8%AC%D9%88%D8%A7%D9%86-%D9%86%DB%8C%D8%AA-%DB%8C%D8%A7-%D9%87%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%AC%D9%88%D8%A7%D9%86%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%81/.

[28]. "https://www.irna.ir/news/86079167/%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%81.

[۲۹] مرکز آمار ایران، «پرسشنامه نیروی کار» مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲-۱۳۸۷.

[۳۰] مرکز آمار ایران، «چکیده نتایج طرح آمارگیری از گذران وقت مناطق شهری کشور پاییز ۱۴۰۴»، تهران، ۱۴۰۴.

[۳۱] علامه مجلسیَ، بحارُ الأنوار الجامعَةُ لِدُرَرِ أخبارِ الأئمةِ الأطهار، دارالکتب الاسلامیه ۱۳۸۸.

[۳۲] شیخ حر ابن جبل عاملی، تَفْصیلُ وَسائلِ الشیعَةِ إلی تَحْصیلِ مَسائلِ الشّریعَةِ، ذوی القربی ۱۳۸۹.

[33] Hamed Rahmani and Wim Groot، "Risk Factors of Being a Youth Not in Education، Employment or Training (NEET): A Scoping Review،" International Journal of Educational Research، vol. 120، 2023. Elsevier.

[34] OECD، "Education at a glance 2024،" 2024.

[35] Eurofound، "Exploring the Diversity of NEETs،" Office of the European Union، Luxembourg، 2016.

عنوان: واکاوی شاخص نیت (NEET) و کژکارکردهای آن برای سیاستگذاری در امور جوانان

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22047

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12075.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran



گزیده سیاستی

به شاخص نیت (جمعیت جوانان فاقد شغل و غیرمحصل) ایرادهای مهم محتوایی، سیاستی و روشی وارد است که به جای آن پیشنهاد می‌شود شاخص جمعیت جوانان معطل (متوقف عاطل طولانی‌مدت لایق اشتغال) در مراکز رسمی تولید داده همچون مرکز آمار استفاده شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب سایت: rc.majles.ir