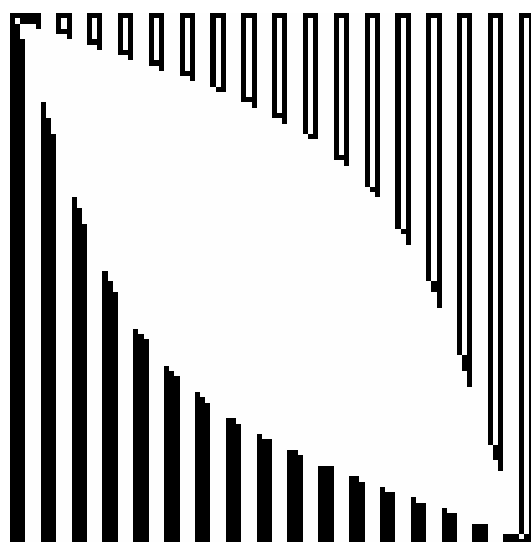


Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy

**UCZENIE SIĘ DOROSŁYCH
PRZEGLĄD TEMATYCZNY**

**POLSKA
NOTATKA NA TEMAT KRAJU**



OECD  OCDE

Warszawa, 2006
Biblioteczka Rynku Pracy

Przegląd tematyczny kształcenia dorosłych (Thematic Review on Adult Learning – TRAL) był inicjatywą OECD i służył zebraniu doświadczeń 17 krajów OECD (Austria, Kanada, Dania, Finlandia, Niemcy, Węgry, Korea, Meksyk, Holandia, Polska, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone) w zakresie działań na rzecz wzrostu uczestnictwa dorosłych w kształceniu ustawicznym.

Efektami tych badań są m.in. następujące publikacje:

- Raport przygotowany w 2004 r. przez zespół ekspertów polskich i pracowników MGIP „Uczenie się Dorosłych – Przegląd tematyczny; Raport źródłowy” (ang. „Thematic Review on Adult Learning – Poland Background Report”),
- raport przygotowany przez zespół niezależnych ekspertów OECD „Poland Country Note” („Polska; Notatka na temat kraju”), którego polską wersję językową właśnie Państwu prezentujemy;
- dwa raporty porównawcze, pierwszy z 2003 r. – „Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices”, oraz opublikowany w 2005 r. raport OECD „Promoting Adult Learning”.

Dokumentacja krajowa oraz konkluzje z raportu porównawczego – „Promoting Adult Learning”, są obecnie dostępne, wyłącznie w angielskiej wersji językowej, na stronie internetowej OECD (<http://www.oecd.org/edu/adultlearning>). Dokumenty te, przetłumaczone na język polski będą również sukcesywnie udostępniane na stronach internetowych MPiPS oraz w wersji drukowanej.

Członkowie zespołu wizytującego z OECD:

1. Stefan Wolter (sprawozdawca) Swiss Coordination Centre for Research in Education, Szwajcaria
2. Helmut Zelloth, European Training Foundation, Włochy
3. Beatriz Pont, Education and Training Policy Division, Directorate for Education (EDU), OECD, Paryż, Francja
4. Peter Tergeist, Employment Analysis and Policy Division, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs (ELSA), OECD, Paryż, Francja

© Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, 2006

ISBN 83-60302-56-1

Wydawca:

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy
ul. Tamka 1, 00-349 Warszawa

Druk: ZWP MPiPS. Zam. 1407/06. Nakład 500 egz.

SPIS TREŚCI

<i>Rozdział I. WSTĘP</i>	5
1.1. Cele i struktura przeglądu tematycznego	5
1.2. Udział Polski w przeglądzie	6
1.3. Układ Raportu	6
<i>Rozdział II. KONTEKST OGÓLNY</i>	7
2.1. Środowisko gospodarcze	7
2.2. Rynek pracy	7
2.3. Wyzwania dla krajów członkowskich EU	8
2.4. System edukacyjny	9
2.5. Uczenie się dorosłych	10
2.6. Struktura podaży usług szkoleniowych	11
2.7. Popyt na kształcenie dorosłych	13
2.8. Nierówności regionalne	16
2.9. Kształcenie osób dorosłych a polityka aktywnego rynku pracy	17
2.10. Uczenie się na odległość i e-learning	18
2.11. Kluczowe problemy kształcenia dorosłych	19
<i>Rozdział III. PRIORYTETY POLITYKI PAŃSTWA</i>	21
<i>Rozdział IV. SYSTEM ZACHĘT DO KSZTAŁCENIA SIĘ</i>	25
4.1. Opłacalność inwestycji w edukację	25
4.2. Fundusze publiczne i inne zachęty	28
4.3. System zachęt wewnątrz przedsiębiorstw	29
4.4. Aktywne programy rynku pracy	29
4.5. Zwiększanie atrakcyjności kształcenia dla osób z niskimi kwalifikacjami	30
4.6. Uczenie się w miejscu pracy	31
<i>Rozdział V. JAKOŚĆ KSZTAŁCENIA</i>	33
5.1. Jakość szkolenia w ujęciu ogólnym	33
5.2. Jakość szkoleń dla bezrobotnych	35
5.3. Poprawa efektywności modeli kształcenia ustawicznego	37
<i>Rozdział VI. INTEGROWANIE I SPÓJNOŚĆ DZIAŁAŃ</i>	39
6.1. Współpraca między interesariuszami	39
6.2. Rola partnerów społecznych	40
6.3. Tworzenie kultury badań naukowych oraz ewaluacji	41
6.4. Krajowa strategia kształcenia dorosłych	42
<i>Rozdział VII. WNIOSKI</i>	43
GLOSARIUSZ	48
BIBLIOGRAFIA	49

<i>ANEKS 1: KOMITET STERUJĄCY, AUTORZY RAPORTU ORAZ KOORDYNATORZY</i>	51
<i>ANEKS 2: SKŁAD ZESPOŁU WIZYTUJĄCEGO z OECD</i>	52
<i>ANEKS 3: PROGRAM WIZYTY</i>	53

RAMKI

Ramka 1. Niektórzy najważniejsi dostawcy usług szkoleniowych dla dorosłych	12
Ramka 2. Dane statystyczne na temat kształcenia i szkolenia w Polsce	13
Ramka 3. Najnowsza inicjatywa wspierania szkolenia zakładowego: Fundusz Szkoleniowy ...	23
Ramka 4. Instytucjonalne vs rynkowe zachęty do szkolenia	27
Ramka 5. Kontrola jakości w Ochotniczych Hufcach Pracy	34
Ramka 6. Centrum Doskonalenia Nauczycieli oraz Kształcenia Praktycznego w Łodzi	35
Ramka 7. Praktyczna nauka zawodu – model kształcenia dorosłych?	38
Ramka 8. Refleksja nad wartością dobrych danych nt. kształcenia dorosłych	41

Rozdział I. WSTĘP

1.1. Cele i struktura przeglądu tematycznego

Głównym celem przeglądu tematycznego "Uczenie się dorosłych" jest zrozumienie problemu dostępu osób dorosłych do edukacji i ich udziału w kształceniu i szkoleniach oraz zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększania motywacji osób dorosłych do uczestnictwa w procesie kształcenia w krajach OECD. Jest to wspólna inicjatywa podjęta przez Komitet ds. Edukacji (ang. EDC) oraz Komitet ds. Zatrudnienia, Pracy i Spraw Socjalnych (ang. ELSAC) OECD w odpowiedzi na potrzebę zapewnienia każdemu realnej możliwości uczenia się przez całe życie, w tym osobom o niskich kwalifikacjach i należących do tzw. grup defaworyzowanych, jak również w celu podtrzymania i zwiększenia zdolności do zatrudnienia.

W przeglądzie tematycznym przeprowadzonym w latach 1999–2004 wzięło udział 17 krajów. Wszystkie dokumenty wykorzystane w przeglądzie, raporty źródłowe (ang. *Background Reports*) i notatki na temat kraju (ang. *Country Notes*) są publicznie dostępne na stronie internetowej OECD (<http://www.oecd.org/edu/adultlearning>) będąc wartościowym źródłem informacji do porównań międzynarodowych. Pierwszy raport porównawczy, obejmujący doświadczenia dziewięciu krajów został opublikowany w roku 2003 („Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices”, OECD, Paris). Zawiera on analizę uczestnictwa dorosłych w procesie uczenia się oraz działań podejmowanych w tym zakresie, a także dostarcza przykładów dobrych praktyk i rekomendacji.

Kraje uczestniczące w drugiej edycji przeglądu tematycznego dokonały wyboru jednej z następujących opcji: przegląd szkolenia dorosłych w pełnej wersji lub przegląd ukierunkowany na problemy osób z niskimi kwalifikacjami oraz grup defaworyzowanych. Z dziewięciu krajów uczestniczących w drugiej turze, cztery wybrały przegląd w pełnej wersji (Austria, Węgry, Meksyk i Polska), a pięć przegląd ukierunkowany (Niemcy, Korea, Holandia, Królestwo Zjednoczone Wielkiej Brytanii i Stany Zjednoczone).

Metodologia przeglądu tematycznego zawiera analizę krajową oraz porównawczą między różnymi krajami. Kraje przygotowują opisowy „Raport źródłowy” na podstawie stanu kształcenia dorosłych w danym kraju. Następnie zespół wizytujący OECD dokonuje analizy kształcenia dorosłych w oparciu o dane z „Raportu źródłowego”, dyskusje z przedstawicielami rządu, administracji, pracodawców, związków zawodowych i praktykami oraz wizyty studyjne w wybranych miejscach. Po każdej wizycie krajowej wyznaczony sprawozdawca, korzystając z pomocy pozostałych członków zespołu, przygotowuje „Notatkę na temat kraju” analizującą główne problemy dotyczące kształcenia dorosłych i sposoby ich rozwiązywania w ramach polityki wewnętrznej wizytowanego kraju. „Notatka na temat kraju” porusza cztery główne tematy: cele i priorytety kształcenia dorosłych; system zachęt, który ma uatrakcyjnić podnoszenie kwalifikacji przez dorosłych; poprawa jakości i skuteczności kształcenia oraz spójność działań. Końcowy raport porównawczy będzie omawiał niektóre z wielu zasygnalizowanych problemów i sposoby ich odzwierciedlenia w działaniach różnych krajów w perspektywie porównawczej oraz będzie zawierał spostrzeżenia wyniesione z kontaktów z krajami uczestniczącymi w przeglądzie.

1.2. Udział Polski w przeglądzie

Wizyta studyjna zespołu OECD została zorganizowana przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Dział „Polityka Społeczna” został oddzielony od Ministerstwa podczas pobytu zespołu wizytującego). Podczas naszej wizyty spotkaliśmy się z przedstawicielami Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz władz regionalnych i lokalnych. Spotkaliśmy się również z przedstawicielami partnerów społecznych i odwiedziliśmy wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, lokalne Centrum Kształcenia Ustawicznego, Centrum Doskonalenia Nauczycieli, Uniwersytet Ludowy, Ochotnicze Hufce Pracy, Szkołę Główną Handlową (SGH) w Warszawie oraz dwa przedsiębiorstwa szkolące swoich pracowników. Wizyta ta dostarczyła pełnego przeglądu problemów dotyczących uczestnictwa w szkoleniach, podaży i finansowania usług edukacyjnych dla dorosłych w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej.

Zespół wizytujący dziękuje polskim władzom za udzielone informacje. Zespół był w pełni świadomy dynamiki procesu ustawodawczego w zakresie edukacji, a w szczególności kształcenia dorosłych. Jednak trudno było grupie wizytującej uwzględnić w analizie wszystkie zachodzące zmiany z dwóch powodów. Po pierwsze, z powodu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wiele z tych zmian było bardzo świeżych lub w trakcie implementacji, tak więc w czasie wizyty ich skutki nie były jeszcze widoczne. Po drugie, teksty ustaw, jak również wszelkie materiały źródłowe dotyczące rozwiązań prawnych były osiągalne jedynie w polskiej wersji językowej i z tego względu niedostępne w ich pełnej i oryginalnej formie dla członków grupy wizytującej. Wizytatorzy musieli korzystać z częściowych tłumaczeń lub omówień ustnych.

Specjalne podziękowania należą się krajowemu koordynatorowi wizyty, Pani Magdalenie Nojszewskiej, która zaangażowała się osobiście w naszą wizytę przyczyniając się do jej sukcesu i udostępniając nam niezbędne dokumenty.

1.3. Układ Raportu

„Notatka na temat kraju” podzielona jest na siedem rozdziałów. Po informacji wstępnej, w rozdziale 2, przedstawione są informacje źródłowe dotyczące polskiej gospodarki, rynku pracy, systemu edukacji i systemu kształcenia dorosłych, pozwalające lepiej zrozumieć główne wyzwania stojące przed Polską związane z tworzeniem systemu uczenia się przez całe życie. Rozdział 3 streszcza najważniejsze dokumenty i programy dotyczące polityki krajowej i krytycznie ocenia ich wartość i użyteczność. Następne trzy rozdziały „Notatki” dotyczą głównych obszarów systemu uczenia się dorosłych, w których interwencja jest albo konieczna albo najbardziej obiecująca. Te trzy rozdziały zawierają również dodatkowy materiał faktograficzny pochodzący z różnych źródeł, wybranych w celu poparcia i zilustrowania naszych argumentów. Rozdział 7, zawierający wnioski, przedstawia syntezę tych przedsięwzięć i obszarów interwencji, które według zespołu wizytującego, powinny być priorytetowe dla polskiego rządu.

Rozdział II. KONTEKST OGÓLNY

2.1. Środowisko gospodarcze

Gospodarka polska doświadczyła radykalnych i gwałtownych przemian w procesie przejścia z gospodarki planowej sprzed roku 1989 do gospodarki rynkowej. Chociaż ta transformacja nie jest jeszcze zakończona, nastąpił ogromny postęp w dziedzinie prywatyzacji głównych części byłego sektora państwowego i spółdzielczego: udział PKB wytworzonego w sektorze państwowym i spółdzielczym zmniejszył się z około 81% w roku 1988 do 25% w roku 2001 (WERI 2004, str. 149). Jednak OECD sugerowała w swoich przeglądach gospodarczych z lat 2001–2002 i 2003–2004, iż należy przyspieszyć prywatyzację dużych przedsiębiorstw, gdyż państwo nadal posiada ogromny pakiet kontrolny w około 3000 zakładach lub jest ich właścicielem. W porównaniu z innymi krajami będącymi w okresie przejściowym (Węgry, Republika Czeska, Republika Słowacka), w Polsce udział własności państwowej był najwyższy (OECD 2004).

Dla gospodarki polskiej strukturalne wyzwanie stanowi ogromny udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie (prawie 40% ludności kraju). Chociaż obecnie wskaźnik migracji do miast jest wysoki, duży udział populacji wiejskiej, w powiązaniu z poważnymi deficytami w infrastrukturze transportu i komunikacji (Polska posiada jedną z najsłabiej rozbudowanych sieci autostrad wśród krajów OECD) utrudnia dostęp do rynku pracy i hamuje regionalny rozwój gospodarczy. Co więcej, Polska ma najwyższy wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie (18% całego zatrudnienia) ze wszystkich krajów OECD, powiązany z najniższą wydajnością pracy w rolnictwie.

Transformacja doprowadziła – tak jak w większości krajów regionu – w swojej początkowej fazie do takich zjawisk negatywnych jak spadek PKB, wysoka inflacja i wysokie bezrobocie. Od połowy lat 90-tych PKB stale wzrastał, a inflacja została całkowicie opanowana pod koniec lat 90-tych. W roku 2003 PKB per capita wynosił 44% średniej krajów EU (11 500 USD).

Po roku 2000 Polska ponosiła skutki spowolnienia wzrostu gospodarczego – odnotowano tylko 1% wzrost PKB w 2001 i 2002 roku. W tej sytuacji, w roku 2001 polityka fiskalna została złagodzona, a ogólny deficyt budżetowy wzrósł do około 5% PKB. Wzrastający deficyt budżetowy oraz obawy dotyczące inflacji spowodowały, że nowo mianowany Minister Finansów ogłosił nowe, zastrzone rozwiązania w polityce podatkowej. To znacznie ograniczyło pole manewru rządu w działaniach na rzecz poprawy rozwiązań strukturalnych, głównie w tych dziedzinach, gdzie konieczny byłby wzrost inwestycji publicznych (infrastruktura, edukacja, programy rynku pracy, etc.) Dlatego też, przy obecnej rygorystycznej polityce podatkowej, wpływy z Unii Europejskiej są prawie jedynym źródłem pozwalającym rządowi osiągać ambitne cele w zakresie reformy rynku pracy, edukacji, a w szczególności w obszarze kształcenia dorosłych.

2.2. Rynek pracy

Powolny wzrost gospodarczy od roku 2000 doprowadził do gwałtownego wzrostu stopy [rejestrowanego – przyp. red.] bezrobocia do poziomu 20% [w 2003 r. – przyp. red.], co stanowi najwyższy wskaźnik od początku przemian od 1989 roku. Chociaż na lata 2004–2005 przewidywany jest wyższy wzrost PKB (około 5%), nie wydaje się by poziom bezrobocia zmienił się w ciągu najbliższych dwóch lat.

W roku 2003 stopa zharmonizowana bezrobocia¹ w Polsce wynosiła 19,2% [źródło Eurostat – przyp.red.], co odpowiada 3,5 milionom osób pozostających bez pracy; połowa z nich to osoby długotrwale bezrobotne (pozostające bez pracy ponad rok). Stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka wśród młodych ludzi (44% w grupie wiekowej 15–24 lata). Na tym tle nie dziwi fakt, iż wskaźnik zatrudnienia ogółem² ostatnio spada, z 59% w roku 1998 do 51 % w 2002 (ponad 12% poniżej średniej krajów EU). Oznacza to, że połowa populacji w wieku produkcyjnym pozostaje bez pracy (jako osoby bezrobotne lub zawodowo bierne). Grupa ta wydaje się także stale powiększać. Nawet w latach 90-tych, gdy wskaźniki bezrobocia były niższe niż obecnie, nie więcej niż połowa bezrobotnych wyrejestrowywała się z bezrobocia po zdobyciu pracy. Zjawisko niepełnego zatrudnienia (*underemployment*) dotyczy głównie osób o niższych kwalifikacjach – a w szczególności tych z wykształceniem poniżej pełnego średniego, dla których wskaźnik zatrudnienia nie przewyższa 41%, a wskaźnik bezrobocia przekracza 22%. Co więcej, istnieją silne regionalne dysproporcje pomiędzy tymi wskaźnikami. Inną cechą polskiego systemu zatrudnienia jest ogromna liczba osób pracujących w małych i średnich przedsiębiorstwach, w tym 2/3 pracujących w zakładach liczących mniej niż 6 zatrudnionych (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004).

Oprócz problemów związanych z samym rynkiem pracy, Polska ma jeden z najniższych w krajach OECD (tuż przed Meksykiem i Turcją) wskaźników wydajności pracy. Zaobserwowany ostatnio gwałtowny wzrost wydajności pracy stwarza nadzieję na polepszenie sytuacji w przyszłości. Jednak mając na uwadze bezpośredni związek między jakością kapitału ludzkiego, wydajnością pracy, wskaźnikiem tworzenia miejsc pracy a dobrobytem narodu, głównym celem polityki rządowej powinno być podwyższanie kwalifikacji polskiej siły roboczej.

2.3. Wyzwania dla krajów członkowskich EU

W marcu 1998 Polska rozpoczęła oficjalne rozmowy dotyczące jej przystąpienia do Unii Europejskiej i z dniem 1 maja 2004 roku została członkiem rozszerzonej UE, razem z pozostałymi 9 krajami kandydującymi. Wstąpienie do UE zaowocowało ściślejszą współpracą z Komisją Europejską, już przed samym wstąpieniem. Od roku 2000 Ministerstwo Gospodarki i Pracy współpracuje z Dyrekcją Generalną ds. Zatrudnienia, Pracy i Polityki Socjalnej w obszarze polityki zatrudnienia. W wyniku tej współpracy podpisano w roku 2001 dokument pod tytułem: „Wspólna Ocena Priorytetów Zatrudnienia w Polsce” (ang. JAP). Priorytety JAP odzwierciedlone są w Narodowym Planie Rozwoju. Z czterech głównych priorytetów JAP, przynajmniej dwa dotyczą pośrednio lub bezpośrednio obszaru niniejszej Notatki. Priorytetem numer jeden jest dostosowanie systemu edukacji i kształcenia do potrzeb rynku pracy, a priorytet trzeci dotyczy aktywnej polityki rynku pracy i jej wdrożenia. Aby ułatwić spełnienie przez Polskę wymagań określonych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Ministerstwo Gospodarki i Pracy musi wykazać się bardziej aktywnymi działaniami w obszarze kształcenia dorosłych.

Europejskie projekty i inicjatywy dotyczące procesu uczenia się przez całe życie również silnie angażują w ten proces Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu. Niektóre z nich bezpośrednio wpływają na kształtowanie polityk w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej³.

¹ Stopa zharmonizowana bezrobocia obliczana jest jako procentowy udział bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo (tj. sumy pracujących i bezrobotnych). Zharmonizowana stopa bezrobocia jest wynikiem przyjętej przez Eurostat ujednoczonej metody wyznaczania tego wskaźnika dla każdego z krajów. Dane obliczane są przez Eurostat w oparciu o kwartalne wyniki badania siły roboczej (w Polsce prowadzonego pod nazwą Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) oraz miesięczne dane z bezrobocia rejestrowanego – przyp. red.

² Wskaźnik zatrudnienia ogółem to procentowy udział pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku 15–64 lata – przyp. red.

³ W Deklaracji Kopenhaskiej [podpisanej przez] Europejskich Ministrów Kształcenia i Szkolenia Zawodowego z roku 2002 stwierdzono, że strategia uczenia się przez całe życie jest podstawą rozwoju Europy opartej na wiedzy i powiedziano: „Jest szczególnie ważne, aby kraje wstępujące zostały włączone, od samego początku i na partnerskich zasadach, do przyszłej współpracy nad inicjatywami dotyczącymi kształcenia i szkolenia na poziomie europejskim”.

Wyznaczanie celów było sposobem, w jaki Unia Europejska próbuje mobilizować swoich członków do działań w zakresie zwiększania uczestnictwa w edukacji i szkoleniach. Cele edukacyjne dla młodych ludzi (w wieku 13–19 lat) ustalone w JAP na 2006 r. zostały osiągnięte przed 2002 r. Cele związane z uzyskiwaniem wykształcenia średniego i wyższego przez młodych dorosłych (w wieku 20–30 lat) będą osiągnięte prawdopodobnie do roku 2006. Natomiast do roku 2010 wskaźnik dotyczący udziału osób dorosłych powyżej 25 roku życia⁴ (grupy wiekowej objętej niniejszym przeglądem) w procesie uczenia się i szkoleniach powinien osiągnąć poziom 18–20%.

Problemy kształcenia będą również uwzględniane przy wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Projekty [finansowane z tego funduszu – przyp. red.] powinny dostosować system polskiej edukacji i szkolenia do potrzeb zarówno krajowego rynku pracy, jak i rynków regionalnych (patrz również podrozdział 2.9).

2.4. System edukacyjny

Polska wprowadziła reformę edukacji w 1999 roku. Głównymi celami tej reformy było m.in. podniesienie poziomu wykształcenia oraz dostosowanie systemu edukacji do wymagań rynku pracy. Polska osiągnęła ostatnio jeden z najwyższych poziomów wykształcenia wśród krajów członkowskich OECD dla najmłodszego pokolenia; w 2002 roku 90% młodych ludzi zdobyło wykształcenie pełne średnie (OECD 2002b). Jednocześnie tylko 46% osób w wieku 25–64 ma pełne średnie wykształcenie, co jest wskaźnikiem dość niskim w porównaniu z innymi krajami i co wskazuje na bardzo duże potrzeby w zakresie kształcenia ustawicznego. Tabela 1 pokazuje, iż tak niski poziom wykształcenia utrzymywał się w Polsce bardzo długo i nawet osoby, które uczęszczały do szkoły jeszcze po roku 1989, posiadają wykształcenie dużo niższe niż wynosi średnia dla krajów OECD.

Tabela 1. Populacja, która uzyskała przynajmniej wykształcenie pełne średnie (2001) według grup wiekowych

Różnica w stosunku do średniej krajów OECD w Polsce
i trzech innych krajach kandydujących do UE (w procentach)

Grupy wiekowe	25–34	35–44	45–54	55–64
Polska	-22	-20	-16	-13
Republika Czeska	18	22	24	27
Węgry	7	11	12	-5
Republika Słowacka	20	22	23	17

Uwaga: Wykształcenie pełne średnie nie obejmuje krótkich programów szkoleń na poziomie ISCED 3C

Źródło: OECD 2002b, str. 37.

Jednocześnie, analiza poziomu umiejętności czytania i pisania u dorosłych (Tuijnman 2000) wykazała, iż niższemu poziomowi wykształcenia w Polsce nie towarzyszy tendencja do szybkiej poprawy tej sytuacji. Według wyników Międzynarodowych Badań Umiejętności Czytania i Pisania Dorosłych (ang. IALS), w większości porównywanych krajów poziom tej umiejętności u młodych ludzi (20–25 lat) był znacznie wyższy niż u osób starszych (46–65 lat), choć w Polsce różnice te były mniejsze⁵. Tuijnman przypuszcza, że to niższe niż oczekiwane polepszenie biegłości w czyta-

⁴ W wieku 25–64 – przyp. red.

⁵ Badanie zostało przeprowadzone w roku 1994.

niu i pisaniu można wytłumaczyć stosunkowo słabo rozwiniętym systemem edukacji przedszkolnej, relatywnie krótkim okresem edukacji szkolnej oraz niższą niż średnia [w OECD – przyp. red.] jakością edukacji na poziomie podstawowym i średnim.

W badaniu PISA (Międzynarodowa Ocena Umiejętności Uczniów) w 2000 roku Polska uplasowała się we wszystkich trzech kategoriach (umiejętność czytania i pisania, matematyka i nauki przyrodnicze) znacznie poniżej średniej OECD. Dane z badań PISA z 2003 roku pokazują bardziej pozytywny obraz, a wyniki z matematyki, nauk przyrodniczych i czytania plasują się na poziomie średniej OECD.

Poprawa jakości kształcenia i zwiększenie liczby uczestników będą kosztowne. Do chwili obecnej, wydatki na edukację w Polsce są jednymi z najniższych w krajach OECD. Stosunek między wydatkami na edukację i PKB per capita pokazuje, że w dużym stopniu jest to spowodowane niskim poziomem PKB per capita. Ujmując to inaczej, gdy wskaźniki wzrostu PKB w Polsce się podniosą, rząd stanie wobec konieczności proporcjonalnego zwiększenia wydatków na kształcenie. W ostatnich latach (1995–99) wzrost wydatków na szkolnictwo na poziomie podstawowym i średnim był wyższy niż wzrost PKB, ale wzrost wydatków na szkolnictwo wyższe osiągnął zaledwie około połowy wzrostu PKB. Dane dotyczące szkolenia dorosłych w tym kontekście nie są dostępne.

Struktura wydatków tam, gdzie odpowiednie statystyki są zbierane, pokazuje, iż Polska ma bardzo wysoki poziom bezpośrednich wydatków na instytucje szkolnictwa wyższego (96,8%; średnia OECD 84,1%), natomiast bardzo niski poziom środków wypłacanych osobom indywidualnym, przeznaczonych na stypendia oraz kredyty studenckie. Pomimo niskiego poziomu środków publicznych przeznaczonych dla indywidualnych studentów, mamy do czynienia ze zjawiskiem znacznego wzrostu liczby studentów w (prywatnych) szkołach wyższych (typ A⁶ i studia doktorskie) – w Polsce 27,8%, OECD 10,4% oraz wysokim udziałem studentów zaocznych i wieczorowych w tego rodzaju studiach (w Polsce 46,1%, OECD 15%).

2.5. Uczenie się dorosłych

System edukacyjny w Polsce tradycyjnie opierał się prawie wyłącznie na kształceniu w formach szkolnych. W ostatnich latach wzrosły jednak możliwości doksztalcania w formach poza-szkolnych. Wskaźniki uczestnictwa dorosłych w procesie uczenia się są relatywnie niskie w porównaniu z innymi krajami objętymi niniejszym przeglądem tematycznym. Według wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w 2003 roku 5% osób dorosłych w wieku 25–64 uczestniczyło w szkoleniach w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie. Spośród krajów biorących udział w badaniach IALS Polska ma drugi najniższy, tuż przed Portugalią, wskaźnik uczestnictwa w szkoleniach związanych z pracą oraz w innych formach kształcenia dorosłych (OECD 2002b, str. 246). Tak jak w większości krajów, wskaźnik uczestnictwa jest wyjątkowo wysoki wśród osób z wyższym wykształceniem, ale zależność ta wydaje się być [w Polsce – przyp. red] jeszcze silniejsza. Stosunek uczestnictwa osób z wyższym wykształceniem w porównaniu do osób, które nie uzyskały wykształcenia pełnego średniego, wynosi 6:1 w Polsce oraz 3:1 w krajach nordyckich (OECD 2002b, str. 249).

Wyniki badania IALS wskazują, że osoby uczestniczące w szkoleniach w ciągu ostatniego roku stanowiły 14% całej populacji w wieku 16–64 lat (dla porównania średnia dla [wszystkich – przyp. red.] krajów wynosi 35%), podczas gdy Badanie Ustawicznego Szkolenia Zawodowego (CVTS2) wykazało, iż wskaźnik uczestnictwa wśród dorosłych pracujących w przedsiębiorstwach

⁶ Typ A w terminologii ISCED 97 odnosi się tutaj do kształcenia w szkołach wyższych, z wyjątkiem kolegów nauczycielskich i nauczycielskich kolegów języków obcych – przyp. red.

wynosi 16% (średnia dla [wszystkich – przyp. red.] krajów – 34%). Również według IALS Polska posiadała jeden z najniższych poziomów biegłości w czytaniu i pisaniu populacji dorosłych w krajach OECD, tj. 77% dorosłej populacji nie osiąga poziomu trzeciego, który uważany jest za minimum umożliwiające efektywne uczestnictwo we współczesnym społeczeństwie.

Pierwszy i drugi etap polskiej reformy edukacyjnej z 1999 roku skupiał się przede wszystkim na działaniach dotyczących kształcenia na poziomie podstawowym i gimnazjalnym. Szkolenie dorosłych nie było bezpośrednim celem tej reformy, chociaż pośrednio [sektor edukacji dorosłych – przyp. red.] skorzysta na lepiej wykształconych młodych ludziach. Wzrastające zainteresowanie młodzieży zdobyciem pełnego wykształcenia średniego będzie w przyszłości solidną podstawą dla rozwoju uczestników kształcenia ustawicznego.

Poprawa kształcenia zawodowego może mieć ogromny wpływ na dorosłych. Ostatnie reformy skupione były na lepszym wyposażeniu placówek edukacyjnych i centrów kształcenia ustawicznego, włączeniu [w proces kształcenia – przyp. red.] doradców zawodowych i podwyższeniu wykształcenia nauczycieli przez organizowanie dodatkowych laboratoriów nauczycielskich z dodatkowym oprzyrządowaniem (JAP, 2003). Tym niemniej podjęte kroki wzmacniają wrażenie, że reforma systemu edukacyjnego ma na celu przede wszystkim wzrost uczestnictwa młodych ludzi w szkolnictwie formalnym.

2.6. Struktura podaży usług szkoleniowych

Struktura podaży usług edukacyjnych jest wysoce zdecentralizowana i ogólnie niezbyt dobrze monitorowana⁷. Wyróżniającą cechą polskiego systemu kształcenia dorosłych jest duża ilość szkół dla osób pełnoletnich, zapewniających formalne kształcenie na poziomie podstawowym, gimnazjalnym, zasadniczym zawodowym, średnim ogólnokształcącym i średnim zawodowym. Szkoły te oferują osobom dorosłym, które nie ukończyły pełnego cyklu kształcenia (w tym kontekście przez dorosłych rozumiemy osoby w wieku lat 18 i starsze) możliwość zdobycia wykształcenia na poziomie podstawowym i średnim. Liczba szkół oferujących kształcenie na poziomie podstawowym drastycznie zmalała w ciągu ostatnich 5 lat ze względu na ogólny wzrost wykształcenia młodych ludzi oraz odchodzenie z rynku pracy osób starszych. W roku szkolnym 2002/03 38% szkół dla dorosłych oferowało wykształcenie średnie ogólnokształcące, a prawie 54% wykształcenie średnie zawodowe (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004b, Tabela 3.22). Jednak o wiele wyższa liczba słuchaczy w szkołach średnich ogólnokształcących niż w średnich zawodowych, wskazuje na zwiększone zainteresowanie takim rodzajem kształcenia, które pozwala na większą elastyczność przy zmianie zawodu lub późniejsze kontynuowanie kształcenia formalnego na poziomie szkoły wyższej.

Chociaż nie przedstawiono zespołowi wizytującemu żadnych danych na temat rozkładu wiekowego uczniów w szkołach dla dorosłych, to wydaje się, że zdecydowana większość studentów jest w wieku poniżej 25 lat, tj. poniżej dolnej granicy wieku przyjętej w definicji dorosłych w raporcie OECD o uczeniu się dorosłych.

Wzrastający popyt na wykształcenie na poziomie wyższym, doprowadził do dużego wzrostu ogólnej liczby uczelni. Udział uczelni prywatnych wzrósł z 44,7% wszystkich szkół wyższych w roku szkolnym 1995/96 do 66,8% w roku szkolnym 2002/03. Liczba studentów w sektorze prywatnym również rosła, nie przekraczając jednakże 29,4% wszystkich studentów. Oznacza to, że

⁷ „Szacuje się, że liczba instytucji, które prowadzą szkolenia w formie kursu wynosi ok. 12 000, w tym około 5000 stanowią szkoły, a ponad 2000 – profesjonalne ośrodki doskonalenia zawodowego, zarejestrowane w jednostkach samorządu terytorialnego i podlegające nadzorowi pedagogicznemu ze strony kuratora (władzy wojewódzkiej). Pozostała grupa dostawców kursów (instytucje działające w oparciu o prawo o działalności gospodarczej) pozostaje praktycznie poza ewidencją i kontrolą” (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2004a, str. 10).

większość prywatnych dostawców usług edukacyjnych to raczej małe instytucje w porównaniu do tradycyjnych instytucji państwowych.

Instytucje oferujące szkolenie na zasadach komercyjnych: Według „Raportu źródłowego” (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004b), statystyki na temat instytucji oferujących usługi edukacyjne na zasadach komercyjnych były nieadekwatne do potrzeb, a zbieranie danych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) zakończono w roku 2001. W ramach projektu Phare 2000 pn. „Krajowy System Szkolenia Zawodowego” Polska zadeklarowała przeprowadzenie [pilotażowych – przyp. red.] badań instytucji szkoleniowych (BIS) do końca 2003 roku (JAP, 2003, str. 12). Do tej pory przeprowadzono pilotażowe badania w dość specyficznym regionie (województwo mazowieckie), uważanym za region o najwyższej podaży usług szkoleniowych. W regionie tym kształcenie w formach pozaszkolnych oferowało prawie 6000 różnych instytucji. 97% tych instytucji posiadało mniej niż 9 pracowników i tylko 0,4% zatrudniało więcej niż 50 pracowników. Według wyników tego badania pilotażowego ogromna większość zbadanych instytucji powstała w okresie ostatnich 10 lat. Więcej niż połowa oferowanych kursów była przygotowana pod potrzeby konkretnych klientów (lub pracowników jednego przedsiębiorstwa).

Szkolenie w miejscu pracy: Według wyników „Badania Ustawicznego Szkolenia Zawodowego”, podczas którego zebrano informacje na temat zaangażowania pracodawców w kształcenie ustawiczne, w 1999 roku 40% wszystkich przedsiębiorstw zapewniło swoim pracownikom możliwość doksztalcenia. Jednakże, podobnie jak w większości krajów, zaangażowanie w szkolenie zależy w bardzo dużym stopniu od wielkości przedsiębiorstwa: prawie 80% wszystkich dużych przedsiębiorstw organizowało szkolenie dla własnych pracowników, w przeciwieństwie do zaledwie 1/3 małych przedsiębiorstw. Ponieważ 67% całkowitego zatrudnienia koncentruje się w przedsiębiorstwach małych i średnich, możliwości skorzystania ze szkoleń nie są wysokie, szczególnie w przypadku pracowników zatrudnionych w mniejszych przedsiębiorstwach.

Ramka 1. Niektórzy najważniejsi dostawcy usług szkoleniowych dla dorosłych

Centra Kształcenia Ustawicznego (CKU): są to publiczne instytucje, prowadzone przez władze powiatowe, zajmujące się kształceniem dorosłych. Organizują naukę w formach szkolnych i pozaszkolnych. Współpracują z urzędami pracy oraz pracodawcami w zakresie przekwalifikowania kadr [i doskonalenia kwalifikacji – przyp. red.]. Odgrywają one także ważną rolę w przygotowywaniu i wdrażaniu nowoczesnych programów nauczania i metod w procesie kształcenia dorosłych.

Związek Zakładów Doskonalenia Zawodowego (ZZDZ): Związek jest pozarządowym stowarzyszeniem oświatowym, działającym jako związek instytucji [szkoleniowych i organizacji zawodowych – przyp. red.]. Partycypuje on zarówno w kształceniu młodocianych jak i szkoleniu dorosłych.

Towarzystwo Wiedzy Powszechnej (TWP): stowarzyszenie to jest drugim po ZZDZ pod względem liczby uczniów; organizuje ono głównie kursy.

Uniwersytety Ludowe: specjalizują się w dostarczaniu kształcenia ustawicznego na wsi i w małych miasteczkach. Siła Uniwersytetów Ludowych polega na tym, że łączą one misję oferowania możliwości kształcenia i uczenia się z lokalnymi tradycjami, sztuką i rzemiosłem. W dziedzinach tych są one w stanie przyciągnąć „starszych” dorosłych zarówno w roli nauczycieli, jak i studentów. W dużym stopniu opierają się na inicjatywie i motywacji osób indywidualnych, co pozostaje jedną z mocnych stron uniwersytetów ludowych; brak publicznego poparcia ogranicza jednak mocno zasięg ich działalności.

Ochotnicze Hufce Pracy: instytucje te obejmują swoim działaniem głównie młodych ludzi, do 25 roku życia, pochodzących z rozbitych rodzin, mających problemy w nauce lub opuszczających szkołę bez formalnego świadectwa ukończenia szkoły. Hufce Pracy odnoszą sukcesy w swojej misji reintegracji młodych ludzi ze społeczeństwem i rynkiem pracy. Oprócz tej głównej działalności, prowadzonej w oparciu o status OHP, dostarczają one niektórych usług edukacyjnych dorosłym w wieku powyżej 25 lat, lecz jest to działalność marginesowa.

2.7. Popyt na kształcenie dorosłych

Popyt na kształcenie dorosłych można analizować na pięć sposobów: a) pierwszy opiera się na przeglądzie cech osobowych kształtujących uczestnictwo; b) drugi opisuje zawartość i formę szkolenia poszukiwanego przez dorosłych; c) trzeci opisuje kształcenie dorosłych z perspektywy przedsiębiorstw; d) czwarty daje przybliżone informacje ilościowe o uczestnikach kształcenia dorosłych według rodzajów/typów szkolenia (kształcenie formalne szkolne *versus* pozaszkolne oraz rodzaj instytucji szkolącej); e) ostatni wymiar klasyfikuje popyt według źródła finansowania. Szkolenie osób bezrobotnych opisane jest oddzielnie w podrozdziale 2.9.

Ramka 2. Dane statystyczne na temat kształcenia i szkolenia w Polsce

Dane statystyczne o działalności edukacyjnej pochodzą z czterech źródeł:

1. Kwartalne Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) podaje systematyczną informację o reprezentatywnej próbie osób powyżej 15 roku życia. Pytania dotyczące uczenia się dorosłych obejmują wszystkie rodzaje aktywności szkoleniowej w okresie 4 tygodni przed datą badania.
2. Badanie Aktywności Edukacyjnej Dorosłych (BAED) przeprowadzone w maju 2003 roku w ramach projektu PHARE 2000 obejmowało reprezentatywną próbę około 20 tysięcy gospodarstw domowych i dotyczyło wszystkich rodzajów aktywności edukacyjnej dorosłych w okresie 12 miesięcy przed badaniem.
3. Badanie Ustawicznego Szkolenia Zawodowego (CVTS2) przeprowadzane w Unii Europejskiej, w krajach wstępujących do Unii i w Norwegii obejmuje szkolenie współfinansowane przez przedsiębiorstwa
4. Dane zbierane przez Urzędy Pracy dostarczają informacji na temat organizowanych przez nie szkoleń osób bezrobotnych

Ostatnie dwa źródła zawierają także dane wspólne z dwoma źródłami, BAEL i BAED, na temat indywidualnego zaangażowania w szkolenia. Jednak definicje szkolenia, okres referencyjny w każdym badaniu, a nawet definicje bezrobocia różnią się i dlatego nie jest łatwo otrzymać spójny, całościowy obraz aktywności dorosłych w kształceniu ustawicznym.

A. Cechy osób uczących się

Biorąc pod uwagę różne źródła danych statystycznych (patrz Ramka 2) i dane prezentowane w „Raportcie Źródłowym” zjawisko popytu na szkolenia dorosłych w Polsce da się opisać w ramach następujących kategorii⁸:

- **Wykształcenie:** stosunek wskaźników uczestnictwa dla osób ze stopniem naukowym doktora oraz osób z niepełnym wykształceniem podstawowym (ISCED 0) wynosi 10 do 1. Wskaźniki uczestnictwa dla osób o poziomie edukacji poniżej wykształcenia średniego pozostają raczej niskie.
- **Hierarchia zawodowa:** prawdopodobieństwo uczestnictwa osób pracujących wzrasta wraz z ich usytuowaniem na coraz wyższych szczeblach hierarchii zawodowej.
- **Miejsce zamieszkania:** wskaźniki uczestnictwa na terenach wiejskich wzrosły w ostatnich latach, lecz wciąż 70 do 80% uczestników szkoleń mieszka w miastach.
- **Płeć:** udział dorosłych kobiet uczestniczących w uczeniu się jest nieco wyższy niż mężczyzn lub przynajmniej pozostaje na tym samym poziomie. Wydaje się, iż w ostatnim okresie wzrósł szczególnie udział bezrobotnych i biernych zawodowo mężczyzn, i wskaźniki udziału dla obu płci wyrównały się.

⁸ Trudno jest zorientować się, czy wszystkie cechy osób dorosłych, które różnicują prawdopodobieństwo podjęcia kształcenia ustawicznego, są rzeczywistymi czynnikami różnicującymi czy też w niektórych przypadkach są to zależności pozorne, ponieważ informacje dostarczone zespołowi wizytującemu składały się głównie z analiz dwuczynnikowych.

- **Wiek:** wskaźniki uczestnictwa osób dorosłych powyżej 25 roku życia są najwyższe dla osób pomiędzy 25–29 rokiem życia i zmniejszają się wraz z wiekiem. Biorąc pod uwagę to, że inne czynniki, takie jak miejsce w hierarchii zawodowej lub bezrobocie również związane są z wiekiem, negatywny wpływ wieku jest prawdopodobnie wyższy, niż ten opisany w dokumentacji statystycznej.
- **Status na rynku pracy:** wskaźnik uczestnictwa osób pracujących w roku 2003 był prawie dwukrotnie wyższy niż wskaźnik uczestnictwa osób bezrobotnych. Wśród zatrudnionych, osoby z umową o pracę na czas nieokreślony mają większe szanse na uczestnictwo [w szkoleniach – przyp. red.] (jest tak szczególnie w przypadku kobiet).
- **Częstotliwość:** tak jak w innych krajach, osoby uczące się są uczestnikami wielu różnych szkoleń, także poza godzinami pracy lub w danym okresie czasu (równocześnie uczestniczą w kilku kursach). Z tych, którzy byli zaangażowani w proces uczenia się, prawie 50% miało plany dotyczące przyszłej edukacji. Odwrotnie, wśród osób, które nie były zaangażowane w proces uczenia się w roku 2003, 90% nie miało żadnych przyszłych planów odnośnie własnego kształcenia. Innymi słowy, nie ma prawdopodobnie dużej wymiany w grupie dorosłych uczących się i okresowe statystyki wykazują w dużym stopniu ciągle te same aktywne osoby. Na podstawie informacji dostępnych zespołowi wizytującemu nie można stwierdzić czy istnienie owych „stale” uczących się jest wynikiem nierównego rozkładu indywidualnej motywacji do uczenia się, czy też wybiórczego wspierania pracowników przez firmy⁹, czy też oba czynniki są jednakowo ważne.

Podsumowując: grupy, które charakteryzują się niższym prawdopodobieństwem angażowania się w kształcenie dorosłych, mają podobne cechy do grup wykluczonych społecznie w innych krajach. Jeśli przyjmiemy, że dorośli z grup defaworyzowanych mogą odnosić korzyści z podnoszenia swoich umiejętności, możemy stwierdzić, że mamy do czynienia z istotnymi problemami licznej grupy osób, która powinna być objęta specjalnym programem działań.

B. Treść i forma kształcenia

Biorąc pod uwagę różne typy szkoleń można wyróżnić pewne ogólne trendy uczestnictwa. Wśród uczestników szkoleń organizowanych przez przedsiębiorstwa największy udział mają osoby biorące udział w szkoleniach z zakresu technicznych aspektów produkcji, w tym w obowiązkowych kursach, jak kurs BHP, w dalszej zaś kolejności w kursach w zakresie rachunkowości i finansów czy kursach menedżerskich – czyli kursach ukierunkowanych na osoby dorosłe o wysokich kwalifikacjach (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004b, rysunek 3.4, tabela 3.13 i tabela 3.31). Kursy o treści szkoleniowej raczej ogólnej i niespecyficznej dla firmy, takie jak znajomość technologii informacyjnych (IT) lub języków obcych są mniej poszukiwane. Czas spędzony na doskonaleniu umiejętności IT i języków obcych stanowi niewiele ponad 10% całego czasu szkolenia. Ponadto, istnieje również bardzo liczna grupa osób dorosłych podejmujących naukę w szkołach średnich ogólnokształcących.

C. Uczenie się dorosłych w przedsiębiorstwach

Jak wspomniano w podrozdziale 2.6, pracownicy w dużych firmach mają większe możliwości uczestniczenia w procesie doksztalcenia. Chociaż obraz ten pokrywa się z obrazem w innych krajach, trudno stwierdzić, w jakim stopniu różnice te wynikają z wielkości przedsiębiorstwa, a w jakim z różnego składu personelu.

⁹ W wielu krajach można zaobserwować fakt, że firmy popierają tylko część swoich pracowników, a mianowicie tych których uważają za najwydajniejszych. Ponieważ są to zwykle osoby, które mają już wyższe wykształcenie lub wcześniej zainwestowały w kształcenie ustawiczne, ten mechanizm tworzy więc model, który określany jest jako reguła „ci, którzy już mają, otrzymają” (tzw. zasada Mateusza).

Biorąc pod uwagę fakt, że według CVTS około 40% firm szkoli 1/3 swojego personelu¹⁰ rocznie, wskaźnik uczestnictwa pracowników w kształceniu ustawicznym wynosi około 15%.

Chociaż pracownicy powyżej 45 roku życia rzadziej uczestniczą w szkoleniach, różnica pomiędzy wskaźnikami uczestnictwa w różnych grupach wiekowych jest dużo mniejsza w dużych przedsiębiorstwach, a większa w małych przedsiębiorstwach.

Wydaje się, że mężczyźni i kobiety mają prawie równe możliwości uczenia się. Są jednak drobne różnice: uczestnictwo kobiet w szkoleniach organizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa jest nieco wyższe niż mężczyzn, natomiast mężczyźni uczestniczą w szkoleniach (średnio) przez dłuższy okres czasu.

Wśród różnych podawanych powodów braku organizowania szkoleń, większość przedsiębiorców jest przekonanych, że personel obecnie zatrudniony jest wystarczająco dobrze wykwalifikowany. Drugim w kolejności argumentem są zbyt wysokie koszty szkoleń, a trzeci powód to preferowanie rekrutacji nowych pracowników posiadających już pożądane umiejętności, zamiast oferowania już zatrudnionym możliwości doksztalcenia się¹¹ (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004b, rysunek 3.6). Chociaż trudno jest interpretować znaczenie przyczyn nieinwestowania w szkolenia, nie są one *per se* nieprawdziwe. Większość przedsiębiorstw, które nie oferują szkoleń, to firmy bardzo małe (mikroprzedsiębiorstwa), utworzone w ostatnich pięciu latach, zatrudniające nowy personel, odpowiednio przeszkolony, i w związku z tym nie posiadający wysokich potrzeb szkoleniowych. Duża aktywność szkoleniowa w tych przedsiębiorstwach byłaby oznaką albo ogólnego braku ludzi z odpowiednimi kwalifikacjami na rynku pracy, albo nieodpowiedniego procesu rekrutacyjnego. Mimo że polityka szkoleniowa pojedynczego przedsiębiorstwa może być z tego powodu całkowicie racjonalna ekonomicznie, to [w skali kraju – przyp. red.] średni wskaźnik uczestnictwa dorosłych, w sytuacji powolnego tworzenia miejsc pracy i niskiej wydajności pracy, jest z pewnością nadal zbyt niski.

D. Uczestnicy według form szkolenia

Możliwości doksztalcenia stwarzane dorosłym i ilościowy popyt na usługi edukacyjne można rozpatrywać w podziale na jasne kategorie, chociaż trudno jest stworzyć spójny obraz uczestnictwa biorąc pod uwagę różnice w źródłach:

- Według Badania Aktywności Edukacyjnej Dorosłych (BAED), około 5,1 mln dorosłych podjęło w 2003 roku jakiś rodzaj nauki, z tego 54% w ramach kształcenia formalnego, a reszta skorzystała z bardziej nieformalnych [pozaszkolnych – przyp. red.] miejsc kształcenia, włączając w to szkolenia oferowane przez różne instytucje szkoleniowe (patrz: tabela 3.7 polskiego „Raportu Źródłowego”).
- W latach 2001/02 (JAP, 2003, str. 11) prawie 1,45 mln dorosłych zapisało się do szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz wyższych, jak również na studia podyplomowe i doktoranckie (co wynosi około 10% ludności pracującej). Z tej liczby ponad 950 tys. osób było studentami szkół wyższych.
- Według badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) w IV kwartale roku 2002 około 337 tys. osób uczestniczyło w kształceniu pozaszkolnym. Liczba ta obejmuje zarówno osoby zatrudnione, jak i bierne zawodowo. Różnica pomiędzy liczbami spowodowana jest stosowaniem w badaniach różnych metod.

¹⁰ Dane te dotyczą kształcenia zaplanowanego i współfinansowanego przez pracodawcę w formach pozaszkolnych, z wyłączeniem szkoleń obligatoryjnych, przewidzianych prawem – przyp. red.

¹¹ Częściowo kontrastuje to z opiniami przedstawianymi przez wielu rozmówców w czasie wizyty. „Podkradanie pracowników” czy tzw. „kłusownictwo” oznaczające wykorzystywanie wysiłków szkoleniowych innych podmiotów, bez ponoszenia własnych nakładów, było często wymieniane jako jedna z największych przeszkód dla inwestycji szkoleniowych. Nie byłoby tu sprzeczności, gdyby rekrutacja obejmowała głównie młodych ludzi opuszczających szkoły.

- W specjalnym module BAEL, Główny Urząd Statystyczny obliczył wskaźnik uczestnictwa dorosłych w kształceniu pozaszkolnym – wynosił on 8%. Wskaźnik ten odnosi się do działań podjętych w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed badaniem, które zostało przeprowadzone w II kwartale 2003 roku.
- Prawie 4% (około 120 000) osób bezrobotnych uczestniczyło w kursach szkoleniowych finansowanych przez urzędy pracy.

Chociaż trudno jest stworzyć jasny statystyczny obraz udziału dorosłych w kształceniu ustawicznym w Polsce, wydaje się, że istnieje relatywnie duża grupa osób zaangażowanych w naukę w systemie szkolnym.

E. Popyt na edukację dorosłych według źródeł finansowania

Pracodawcy finansują kształcenie prawie 60% zatrudnionych i prawie 15% bezrobotnych¹². Urzędy pracy opłacają szkolenie niektórych bezrobotnych, ale istnieją również inne zasoby publiczne oraz zasoby fundacji i organizacji pozarządowych. Reszta uczestników zmuszona jest korzystać z własnych środków finansowych. Co ciekawe, grupa bezrobotnych zaangażowanych w kształcenie ustawiczne opłacane z własnych funduszy jest równie wysoka, jak grupa osób pracujących inwestujących własne środki (patrz rysunek 3.9 polskiego „Raportu Źródłowego”).

Oficjalnie polskie przedsiębiorstwa inwestują około 0,8% swoich kosztów pracy w ustawiczne szkolenie zawodowe (CVT). Jest to niski wskaźnik w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej (EU 15 – średnio 2%). Istnieją plany rozwoju „funduszu szkoleniowego”, aby stworzyć system motywujący firmy do finansowania szkolenia pracowników w wysokości przynajmniej 0,25% całkowitego funduszu wynagrodzeń poprzez możliwość uzyskania dotacji uzgodnionej przez kierownictwo firmy z urzędem pracy (patrz rozdział 3, ramka 3). Zespół wizytujący odwiedził dwa przedsiębiorstwa (Mennica Polska i firma oferująca oprogramowanie komputerowe [Microsoft SA – przyp. red]) posiadające dość dobrze rozwinięte programy szkoleniowe, opłacane z osobnego budżetu, ale według dostępnej statystyki firmy nie są reprezentatywne, a raczej odzwierciedlają małą liczbę przedsiębiorstw z tzw. najlepszą praktyką.

2.8. Nierówności regionalne

Prawie we wszystkich sferach funkcjonowania polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki daje się zauważyć wyraźne nierówności regionalne. Są one widoczne zarówno na rynku pracy (poziomy zatrudnienia i bezrobocia), jak i w systemie szkolnictwa (wykształcenie). Niektóre z tych nierówności regionalnych mają podłoże historyczne, wynikają z różnego dziedzictwa kulturowego lub z asymetrycznych załamań gospodarczych. Istnieje też wyraźna linia oddzielająca obszary miejskie od wiejskich.

Na przykład w roku 2003 stosunek najwyższego do najniższego wskaźnika bezrobocia w poszczególnych województwach wynosił 1,63, a zróżnicowanie pomiędzy powiatami było jeszcze wyższe i wynosiło 6,4 (JAP, 2003, str. 5). Powiat z najwyższym bezrobociem miał wskaźnik bezrobocia wynoszący 40,6%; dla porównania powiat warszawski miał najniższy wskaźnik – 6,3%. Regiony z najwyższą stopą bezrobocia to regiony podlegające większej transformacji struktury przemysłowej, co potwierdza analiza ekonometryczna oparta na przepływach bezrobocia (Newell/Pastore 2000). Różnic regionalnych w zatrudnieniu nie można jednak wytłumaczyć jedynie

¹² Dane obejmują wszystkie formy kształcenia (także naukę w szkołach i kursy obligatoryjne) w odróżnieniu od danych z badania CVTS – przyp. red.

asymetrycznymi załamaniem w gospodarce. Poziomy wykształcenia ludności również są rozłożone nierównomiernie i migracja osób lepiej wykształconych z obszarów wiejskich do miast ma duży wpływ na to zjawisko. Ogólny wzrost poziomu edukacji nie zlikwidował jeszcze istniejących różnic w wykształceniu pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi (patrz Tabela 2). W 2002 roku 44,8% miejskiej populacji w wieku 15 lat i więcej posiadało wykształcenie zaledwie zawodowe lub podstawowe, podczas gdy na obszarach wiejskich wskaźnik ten wynosił ponad 70%.

Tabela 2. Zmiana w poziomach wykształcenia ludności w wieku 15 lat i więcej w latach 1998–2002 według miejsca zamieszkania (w procentach).

Miejsce zamieszkania	Obszary wiejskie	Miasta
POZIOM WYKSZTAŁCENIA		
Zawodowe i podstawowe	-13.1	-13.6
Średnie i policealne	+9.3	+6.8
Wyższe	+2.5	+4.3

Źródło: WERI 2003, str. 96.

2.9. Kształcenie osób dorosłych a polityka aktywnego rynku pracy

Urzędy pracy oferują szkolenia osobom bezrobotnym oraz pracującym zagrożonym bezrobociem. Szkolenia organizowane są na podstawie dwustronnych umów (pomiędzy urzędem pracy i instytucją szkoleniową) oraz trójstronnych umów (pomiędzy urzędem pracy, instytucją szkoleniową i pracodawcą). Od 1 stycznia 2000 roku urzędy pracy pozostają w strukturze samorządów terytorialnych (Euridyce 1999, str. 35).

Poziomy bezrobocia korelują z poziomami wykształcenia (patrz Tabela 3). Tak jak w większości krajów OECD, osoby z niskimi kwalifikacjami podlegają wyższemu ryzyku bezrobocia niż ci z wyższymi kwalifikacjami, chociaż zróżnicowania te nie wydają się być w Polsce tak wyraźne. Podsumowując, dane te pokazują, że w Polsce, tak jak w innych krajach, wykształcenie może chronić ludzi przed bezrobociem.

Tabela 3. Stosunek wskaźników bezrobocia osób z określonym poziomem wykształcenia do wskaźnika bezrobocia ogółem

Wykształcenie	Poniżej pełnego średniego	Pełne średnie + policealne	Wyższe (typ A ¹³)
Polska (kobiety)	1.39	1.08	0.35
Polska (mężczyźni)	1.56	1.00	0.28
OECD (kobiety)	1.54	1.05	0.57
OECD (mężczyźni)	1.78	0.96	0.56

Źródło: OECD 2002b, str. 118.

Pomimo [roli, jaką ogrywa edukacja – przyp. red.] szkolenia dla osób bezrobotnych organizowane i opłacane przez Urzędy Pracy nie są rozwinięte w sposób zadowalający. Publiczne służby zatrudnienia zapewniły w 2003 roku szkolenie około 3,8% bezrobotnym. Wydatki na szkolenie (JAP, 2003, Appendix 1, str. 3) osób bezrobotnych wyniosły 0,5% ogółu wydatków Funduszu Pracy oraz 9,4% wydatków na aktywną politykę rynku pracy w roku 2002. Wraz ze wzrostem bez-

¹³ Typ A w terminologii ISCED 97 odnosi się tutaj do kształcenia w szkołach wyższych, z wyjątkiem kolegiów nauczycielskich i nauczycielskich kolegiów języków obcych – przyp. red.

robocia udział wydatków na szkolenie z ogólnych wydatków publicznych na programy rynku pracy spadł z 1,1% w roku 2000 do 0,5% w 2002 r. Należy również zauważyć, że liczba osób bezrobotnych, które rozpoczęły szkolenie z własnej inicjatywy jest (według BAEL) 2 do 5 razy wyższa, niż liczba osób bezrobotnych kierowanych na szkolenia przez Urzędy Pracy.

2.10. Uczenie się na odległość i e-learning

W celu pokonania nierówności regionalnych i zaoferowania osobom wykluczonym społecznie dostępu do kształcenia, wiele krajów zainwestowało w uczenie na odległość i e-learning. Jednak uczenie na odległość i e-learning mogą być „obusiecznym mieczem” w sytuacji, gdy inwestycje w technologie i możliwości uczenia się są nierównomiernie rozłożone i to, co potencjalnie mogłoby zniwelować przepaść pomiędzy różnymi grupami uczącymi się oraz różnymi regionami, prowadzi do tzw. podziału cyfrowego. Do chwili obecnej rząd polski realizuje politykę unikania takiego podziału: w Sektorowym Programie Operacyjnym (SPO), ośrodki uczenia się na odległość w miasteczkach i małych miastach wymienione są jako metody redukcji luki edukacyjnej pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2004a). Co więcej, bardziej intensywne zastosowanie technologii informacyjnych w procesie kształcenia traktowane jest jako metoda na podniesienie jakości kształcenia w Centrach Kształcenia Ustawicznego oraz Centrach Szkolenia Praktycznego (str. 154). W Raporcie JAP z roku 2003 odnotowano, że w szkołach mieszczących się na terenach wiejskich stwierdza się największy w ostatnich latach wzrost liczby urządzeń komputerowych. Aby szkoły te odniosły sukces, kluczowe jednak będzie posiadanie przez nie dostępu do Internetu oraz wystarczającej liczby profesjonalistów, będących w stanie udzielić pomocy uczniom i studentom w różnym wieku w zastosowaniu nowoczesnych technik kształcenia. Dostępne są dane statystyczne dotyczące wyposażenia, lecz trudno jest oszacować ilość i jakość zasobów ludzkich rozmieszczonych w tych szkołach.

Głębsza analiza danych wykazuje, że droga do zamknięcia już istniejącej luki w dostępie do nowoczesnych technologii pomiędzy różnymi obszarami i poziomami kształcenia jest nadal daleka. W latach 2002/03 szkoły wiejskie były generalnie lepiej wyposażone w urządzenia komputerowe (56% szkół wyposażonych w laboratoria komputerowe – średnia krajowa wynosi 47%; około 22 uczniów na wsi korzysta z 1 komputera, podczas gdy średnio w kraju 36 uczniów), a liczba uczniów korzystających z 1 komputera mającego dostęp do Internetu na obszarach wiejskich była wyższa od średniej krajowej. Szkoły podstawowe i gimnazja były najlepiej wyposażone w laboratoria komputerowe (odpowiednio 61% i 74%), podczas gdy mniej niż 1/5 wszystkich szkół zawodowych posiadała laboratorium komputerowe.

Sytuacja w szkołach dla dorosłych jest gorsza niż w szkołach dla młodzieży. Tylko 12% szkół dla dorosłych posiadało laboratorium komputerowe z 77 słuchaczami dzielącymi się 1 komputerem w szkołach w małych miastach, a tylko 1 komputer z dostępem do Internetu przypada na 117 słuchaczy w szkołach wiejskich.

Dostępność infrastruktury technicznej nie jest wystarczającym warunkiem do odniesienia sukcesu w uczeniu się na odległość oraz e-learningu. Jest to tylko warunek wstępny, a liczby sugerują, że potrzebne są ogromne inwestycje w infrastrukturę, ukierunkowane na placówki kształcenia dorosłych.

Niezależnie od infrastruktury, nie jest też jasne, jak wygląda sytuacja w zakresie zastosowania pomocy naukowych w istniejących programach uczenia na odległość oraz e-learningu. W noweli do ustawy o systemie oświaty, rząd zaproponował ustalenie trybu i warunków prowadzenia kształcenia na odległość przez placówki edukacyjne (JAP, 2003, str. 12). Jednak nadal nie jest wiadomo, jakie

będą oczekiwane wyniki tej działalności i jak one wpłyną na uczenie się dorosłych na odległość. W Sektorowym Programie Operacyjnym (SPO RZL), rząd zapowiada przeprowadzenie badań naukowych dotyczących efektywności programu uczenia się na odległość, ale zespół wizytujący nie posiada informacji, czy takie badania już zostały przeprowadzone lub przynajmniej zlecone.

2.11. Kluczowe problemy kształcenia dorosłych

Podsumowując, można wyróżnić kilka problemów istotnych dla kształcenia dorosłych w oparciu o analizę kierunków rozwoju gospodarczego i społecznego w Polsce:

- Niskie wykształcenie dorosłych: obecnie istnieje silny nacisk na wzrost wskaźników uzyskiwania przez młodych ludzi wykształcenia średniego i wyższego. Choć jest to bardzo pozytywne, może jednak przyczynić się do rozwoju dużych dysproporcji społecznych, jeśli jednocześnie nie zostaną lepiej zaspokojone potrzeby edukacyjne osób dorosłych.
- Wysokie wskaźniki bezrobocia, z dużym udziałem osób bezrobotnych o niskich kwalifikacjach. Duże bezrobocie dotyka ludzi młodych.
- Wysokie wskaźniki bierności zawodowej (zwłaszcza wśród starszych dorosłych) również dotyczą osób o niskich kwalifikacjach.
- Niski poziom wydajności pracy.
- Wskaźniki uczestnictwa dorosłych w kształceniu ustawicznym ilustrują wysoce selektywny wzorzec tego uczestnictwa.
- Starzejące się społeczeństwo potrzebuje podnoszenia kwalifikacji. Z powodu sytuacji demograficznej w Polsce, wzrastająca rozbieżność pomiędzy umiejętnościami młodszych i starszych dorosłych poważnie ogranicza możliwości polskiej gospodarki w zakresie zatrzymania starszych pracowników na rynku pracy przez dłuższy okres. Podwyższanie kwalifikacji starszych pracowników byłoby natomiast wstępnym warunkiem uzyskania przeciwwagi dla efektów gwałtownego starzenia się siły roboczej.
- Nierówności pomiędzy regionami wiejskimi i miejskimi w zakresie wskaźników zatrudnienia, poziomów wykształcenia oraz wskaźników uczestnictwa w kształceniu dorosłych.
- Wysoki udział osób zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach, mniej aktywnych w szkoleniu własnego personelu.

Rozdział III. PRIORYTETY POLITYKI PAŃSTWA

Wprowadzanie idei uczenia się przez całe życie oraz kształcenia dorosłych dokonuje się w Polsce od niedawna. Problematykę tę poruszają dwie główne strategie: a) jedna, przygotowana w roku 2000 przez ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – „Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006” (NSWZiRZL) oraz b) przygotowana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu – „Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010”. Obie zostały przyjęte przez Radę Ministrów. Pierwsza odnosi się do konieczności wzrostu zatrudnienia, zdolności do bycia zatrudnionym oraz zdolności przystosowawczych do zmieniających się warunków rynkowych; natomiast druga odnosi się do potrzeby rozwoju idei uczenia się przez całe życie. Oba dokumenty, a w szczególności ten ostatni, w pełni odpowiadają wymaganiom stawianym krajom członkowskim Unii Europejskiej i zawierają również wytyczne EU w tym zakresie.

Dokumenty te stanowią podstawę przyszłego rozwoju kształcenia dorosłych oraz uczenia się przez całe życie, które wydają się być w stadium początkowym. Chociaż niektóre dokumenty określają cele i przewidują przyszłe przedsięwzięcia, członkowie zespołu wizytującego OECD nie zaobserwowali postępów we wdrażaniu wielu z tych działań. Nowa Strategia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu zawiera wykaz większości elementów skutecznego systemu kształcenia dorosłych (e-learning, uznawanie kwalifikacji nabytych drogą nieformalną, akredytacja dostawców usług edukacyjnych, etc.), ale nie są jasne ani zasady budżetowania, ani metody wdrażania.

Co więcej, pomimo istnienia politycznych uzgodnień i działań w zakresie wspierania uczenia się przez całe życie, zniesiono ostatnio ulgi podatkowe na wydatki związane z kształceniem ustawicznym, niezgodnie z celami wyznaczonymi w NSWZiRZL („Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006”): „Należy ponadto upowszechnić indywidualne ulgi podatkowe wynikające z podejmowania nauki i podnoszenia kwalifikacji przez pracowników” (Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2000 r., str. 46).

Pomimo dużej aktywności legislacyjnej na tym polu, w praktyce przepisy te pozostają martwe. Przy wielu okazjach członkowie zespołu wizytującego byli informowani o zmianach w prawie pracy, wyraźnie odnoszących się do wielu zagadnień i problemów zauważonych w czasie wizyty studyjnej. Dobrym przykładem jest tutaj szczegółowe uregulowanie prawne kwestii urlopu szkoleniowego dla pracowników, instrumentu, co do którego nie mamy jasnej informacji, jak jest wykorzystywany przez pracowników.

Można zaobserwować kilka wyraźnych priorytetów politycznych. Jednym z nich jest początkowe kształcenie zawodowe i kształcenie młodzieży, niestety kosztem starszej populacji, w tym tych, którzy stracili pracę w okresie transformacji; można by wręcz mówić o „zapomnianych” grupach ludności bez dostępu do kształcenia ustawicznego¹⁴. Fakt, że budżet rządowy przeznaczony na kształcenie dorosłych wynosi 0,6% całkowitego budżetu na edukację wyraźnie pokazuje jakie są priorytety. Nieliczne są próby stworzenia określonych zachęt dla grup nieuprzywilejowanych, poza możliwością uzupełnienia wykształcenia w szkołach dla dorosłych; przeciwnie, rzeczywiste działania można by nazwać regresywnymi, gdyż zyskują ci, którzy tak czy inaczej odnieśliby korzyści – osoby pracujące w większych zakładach, osoby z wyższym wykształceniem oraz osoby z wyższymi dochodami.

¹⁴ Ocena ex-ante NSWZiRZL wykazuje pewną świadomość istnienia tego problemu: „Jedyną sprawą budzącą wątpliwość jest słaby nacisk położony na problem kwalifikacji oraz kompetencji osiągniętych w szkolnym systemie edukacyjnym przez uczniów przed reformy (są to nadal dwa pokolenia)” (str. 149).

Z drugiej strony istnieje wyraźna troska o zapewnienie dorosłym tzw. drugiej szansy – poprzez umożliwienie uzupełnienia wykształcenia w systemie formalnym. Ministerstwo Edukacji posiada sieć placówek kształcenia dorosłych, które w ostatnich latach umożliwiały 350 tysiącom osób dorosłych rocznie uzyskanie średniego wykształcenia (ogólnokształcącego i zawodowego). Głównymi uczestnikami zajęć w tych szkołach są osoby z grupy wiekowej 19–25 (obowiązek nauki trwa do 18 roku życia). Najnowsza inicjatywa [legislacyjna – przyp. red.] zapewnia możliwość potwierdzania wiedzy nieformalnej poprzez przystępowanie do zewnętrznych egzaminów w celu uzyskania odpowiednich tytułów zawodowych. Można je uzyskać w akredytowanych placówkach egzaminacyjnych (takich jak szkoły i placówki dla dorosłych wymienione powyżej, ale również przedsiębiorstwa). Tym niemniej, jak stwierdzono poprzednio, wszystkie środki skierowane na kształcenie dorosłych stanowią ograniczoną część budżetu resortu edukacji.

W Polsce widoczny jest wpływ Unii Europejskiej na promowanie kształcenia dorosłych. Przy pomocy EU (program PHARE etc.) Polska zgromadziła dużo dobrych danych statystycznych na temat kształcenia dorosłych i ustawicznego szkolenia zawodowego. Wiele instytucji, które odwiedziliśmy oczekuje obecnie na dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w celu rozwinięcia swoich programów i planów szkoleniowych. Na przykład, jeden z przedstawicieli stowarzyszenia pracodawców stwierdził, że spośród programów szkoleniowych, które polecają swoim członkom był kurs pod tytułem „Jak starać się o fundusze z EU?”. Odnieśliśmy wrażenie, że na poziomie rządowym wiele dokumentów (wymienionych wcześniej) i deklaracji związanych jest z ostatnimi negocjacjami dotyczącymi wstąpienia do Unii Europejskiej oraz że Polska obecnie czeka na wsparcie z EFS i Funduszy Strukturalnych, żeby móc zrealizować niektóre z tych zamierzeń¹⁵.

Dodatkowe kroki podjęte przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy obejmują wprowadzenie nowych instrumentów finansowanych przez Fundusz Pracy, zawierających elementy szkolenia (staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy) i skierowanych do młodych ludzi poniżej 25 roku życia oraz osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy (długotrwale bezrobotnych, osób w wieku powyżej 50 roku życia, bez żadnych kwalifikacji zawodowych, samotnych matek oraz osób niepełnosprawnych).

Inne narzędzia to wspieranie rozwoju zawodowego poprzez pośrednictwo pracy i doradztwo, jak też uwarunkowanie awansu i nagród finansowych od udziału w programach podwyższania kwalifikacji¹⁶.

Po stronie podaży – instytucje szkoleniowe zostały zobligowane do rejestrowania się (Por. rozdział 5.1.). Rejestracja jest obowiązkowa dla instytucji ubiegających się o środki publiczne [na szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy – przyp. red.], bezpłatna i dostępna online. Rejestr powinien pomóc osobom bezrobotnym i poszukującym pracy dokonać przeglądu oferty szkoleniowej i ułatwić różne analizy statystyczne.

¹⁵ W „Strategii rozwoju kształcenia ustawicznego” Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu (2003, str. 26) możemy przeczytać np.: „Zakładając, że działania zawarte w dokumencie „Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do 2010” będą kontynuowane, można będzie na tej podstawie stworzyć długoterminową strategię, uwzględniającą również możliwość pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych w kolejnych okresach budżetowych Unii Europejskiej.” Podczas gdy wysokość środków finansowych przeznaczanych przez administrację centralną i jednostki samorządu terytorialnego będą „uzależnione od możliwości budżetowych...”.

¹⁶ Ten ostatni instrument dotyczy pracowników służb zatrudnienia – przyp. red.

Ramka 3. Najnowsza inicjatywa wspierania szkolenia zakładowego: Fundusz Szkoleniowy

Najnowsze plany Ministerstwa Gospodarki i Pracy obejmują wprowadzenie nowych narzędzi, których celem jest stymulowanie popytu na kształcenie ustawiczne i szkolenia, jak również poprawa jakości dostępnych już szkoleń. Głównym narzędziem, wprowadzonym w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jest Fundusz Szkoleniowy. Rozwiązanie to powinno zachęcić pracodawców do stworzenia zakładowego Funduszu Szkoleniowego w celu podwyższenia umiejętności swoich pracowników. Ustanowienie funduszu nie jest obowiązkowe, jednakże jeśli zostanie on utworzony, pracodawca musi przeznaczyć nań przynajmniej 0,25% funduszu wynagrodzeń. Oczekiwania partnerów społecznych i twórców polityki związane z Funduszem Szkoleniowym są wysokie i trwają dyskusje dotyczące jego autorstwa.

Gdy pracodawca ustanowi Fundusz Szkoleniowy będzie mógł uzyskać pomoc finansową z Funduszu Pracy, tj.:

- refundację 50% kosztów szkolenia dla pracowników zagrożonych zwolnieniami;
- refundację 80% kosztów szkolenia dla pracowników kierowanych na płatny urlop szkoleniowy powyżej 3 tygodni;
- refundację zarobków osób bezrobotnych oddelegowanych w celu zastąpienia pracownika przebywającego na płatnym urlopie szkoleniowym (do 40% średniej pensji miesięcznej);
- refundację pracodawcy składek ubezpieczeniowych dla zwolnionego pracownika otrzymującego świadczenie szkoleniowe (nieobowiązkowe świadczenie płacone przez pracodawcę pracownikowi w okresie szkolenia, zwolnionemu z przedsiębiorstwa przeprowadzającego zwolnienia grupowe).

Warunkiem wstępnym ustanowienia Funduszu Szkoleniowego jest utworzenie Zakładowego Planu Szkoleniowego. Plan musi być zaakceptowany przez partnerów społecznych, a wydatki monitorowane są zarówno przez pracodawcę, jak i związki zawodowe, chociaż ten ostatni punkt jest niedoprecyzowany. Pojawiają się obawy, czy pracownicy nie korzystający ze szkoleń w przeszłości skorzystają z tego funduszu w równym stopniu jak pracownicy, którzy wcześniej brali udział w szkoleniach (opłacanych przez pracodawcę). Nadal nie jest też jasne, ile nowych przedsiębiorstw dzięki Funduszowi uda się zachęcić do zaoferowania szkoleń swoim pracownikom. Przedstawiciele sektora rzemiosł narzekali, że tylko duże przedsiębiorstwa skorzystają z Funduszu.

Ponadto, znaczne środki EFS zostaną skierowane na programy rozwoju przedsiębiorczości i wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest odpowiedzialna za istotną część tych działań, zapewniając wsparcie finansowe dla firm i realizując kampanie reklamowe mające na celu zwiększenie świadomości potrzeby podnoszenia kwalifikacji. Wsparcie finansowe zapoczątkowały programy PHARE i będzie ono kontynuowane w ramach EFS. Środki finansowe sięgające około 260 mln Euro na okres 2004–2008 wywierają wrażenie. Początkowo szkolenia były dofinansowywane (do wysokości 80%) na wniosek firmy; firmy były zobowiązane do przedstawienia planów szkoleniowych i otrzymywały wsparcie po uzgodnieniu wysokości wydatków. Z uwagi na pewne nadużycia, Agencja zmieniła obecnie zasady finansowania i pozwala ubiegać się o dofinansowanie realizatorom szkoleń posiadającym stosowne zamówienie [ze strony firm – przyp. red.] na szkolenie.

Ewaluacja wykazała, że przy poprzednich zasadach finansowania różnorodność treści szkoleniowych zaproponowanych do współfinansowania była dużo większa niż się spodziewano. Wątpliwe jest, czy w nowym systemie, gdzie instytucje oferujące usługi szkoleniowe muszą odgrywać bardziej aktywną rolę, będzie można utrzymać taką samą różnorodność programów szkoleniowych oraz czy instytucje te w nowych warunkach będą równie skore do poszukiwania nowych i innowacyjnych treści szkoleniowych. Co więcej, prawdopodobnie nowe zasady dyskryminują małe i mikro-przedsiębiorstwa, które nie będą miały takiej samej siły rynkowej, aby przekonać dostawców usług do współpracy. Ponieważ nie zarezerwowano żadnej części budżetu dla pewnych określonych kategorii przedsiębiorstw, efekty dystrybucyjne programu, który wydaje się działać według zasady „kto pierwszy, ten lepszy”, nie są z góry znane.

Rozdział IV. SYSTEM ZACHĘT DO KSZTAŁCENIA SIĘ

W tym rozdziale dokonamy oceny struktury bodźców finansowych i pozafinansowych, istniejących zarówno w polskiej gospodarce jak i społeczeństwie, mogących wpłynąć na zwiększenie popytu na kształcenie dorosłych. Zgodnie z zapisami Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) na lata 2004–2006, środki promujące ideę uczenia się przez całe życie skupią się na wzmocnieniu systemu zachęt dla pracodawców, aby zainwestowali oni w rozwój zasobów ludzkich oraz na rozwoju systemu motywującego jednostki do pomnażania własnego kapitału ludzkiego.

4.1. Opłacalność inwestycji w edukację

Dowody na istnienie premii pieniężnych za naukę i kształcenie się są raczej nieliczne, a niektóre analizy i dane są trudne do interpretacji. Co więcej, w okresie transformacji zmiany następują bardzo szybko, co utrudnia zarówno Polakom, jak i osobom z zewnątrz, dokonanie analizy sytuacji oraz uzyskanie jednoznacznej informacji na temat korzyści i kosztów oraz znaczenia kształcenia lub też jego braku.

Według analizy dokonanej przez Keane i Prasad (2002), korzyści finansowe z tytułu edukacji prawie podwoiły się w pierwszych latach polskiej transformacji. Przed zmianą systemową premia edukacyjna była znacznie wyższa dla kobiet niż dla mężczyzn. W roku 1988 premie za wykształcenie wyższe oraz pełne średnie (w stosunku do wykształcenia podstawowego) wynosiły odpowiednio: dla kobiet 58% i 30%, dla mężczyzn 38% i 16%. Do roku 1996 korzyści płacowe dla kobiet i mężczyzn zrównały się na poziomie odpowiednio 95% i 40%. Przejście z płaskiej struktury płacowej do struktury bardziej zróżnicowanej według poziomów edukacji zaobserwowano w obu sektorach – prywatnym oraz publicznym. Otwarcie polskiej gospodarki na rynki zagraniczne i inwestycje wywołały dodatkowy efekt w postaci większych różnic płacowych między różnymi grupami pracowników. Bedi i Cieslik (2002) wykazali, że pracownicy w przedsiębiorstwach sektora przemysłowego z większym udziałem kapitału obcego mogą cieszyć się z wyższych płac oraz ich szybszego wzrostu. Nadal pozostaje jednak niejasne, czy zagraniczni pracodawcy żądają od swoich pracowników wyższych kwalifikacji oraz czy struktura płacowa i premia edukacyjna różnią się w przypadku zagranicznych i polskich pracodawców. Jak stwierdzili niektórzy przedstawiciele związków zawodowych (OPZZ), transnarodowe przedsiębiorstwa, będące pod kontrolą obcokrajowców, inwestują w szkolenie swoich pracowników więcej niż porównywalne przedsiębiorstwa polskie.

We wczesnych latach transformacji, gdy opłacalność inwestowania w ogólny kapitał ludzki (mierzona premią edukacyjną) znacznie wzrosła, opłacalność inwestowania w doświadczenie zmalała. Obserwacja ta zgodna jest z obserwacją szybkiej dezaktualizacji umiejętności specyficznych dla firmy lub branży w okresie gwałtownej restrukturyzacji przemysłu. Jednakże, trudno jest wnioskować jedynie na podstawie tego stwierdzenia, czy wzrost premii edukacyjnej był wyraźnym sygnałem płynącym z rynku pracy, iż inwestowanie w kształcenie naprawdę się opłaca. Dalsza analiza wykazała, że w przeciwieństwie do doświadczeń takich krajów jak Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, wzrost nierówności wewnątrzgrupowej w Polsce różnił się znacznie w zależności od poziomu kwalifikacji danej grupy, przy dużo wyższych wzrostach dla pracowników z wyższym wykształceniem. Tak więc, średni wzrost premii edukacyjnej szedł w parze ze zwiększa-

niem się rozpiętości płacowych wśród pracowników z wyższym wykształceniem – ten rozwój wydarzeń prawdopodobnie zniekształca informację o wartości wykształcenia. Obliczenia wykonane przez Tuijnmana (2000) zgodne są z tą obserwacją. W analizie danych z badań IALS wykazał on, że biegłość w pisaniu i czytaniu połączona z innymi czynnikami, takimi jak wykształcenie formalne, w mniejszym stopniu wyjaśniała zaobserwowane rozpiętości płacowe, niż w innych krajach członkowskich OECD, które uczestniczyły w tych badaniach. Wysuwa on trzy hipotezy wyjaśniające ten rezultat: 1) płace [w Polsce – przyp. red.] są ustalane bardziej przypadkowo i zmienne nieobserwowane są odpowiedzialne za dużą część rozpiętości płacowych; 2) brak bezpośredniego nagradzania wyższymi płacami posiadanych umiejętności jest oznaką nieodpowiedniego zapotrzebowania gospodarki na kwalifikacje; lub 3) brak jest skutecznych mechanizmów ułatwiających selekcję kwalifikacji na rynku pracy. Choć pierwsze dwa wytłumaczenia mają sens w przypadku kraju będącego w okresie przejściowym, warto zauważyć, że te same czynniki wyjaśniają o wiele bardziej wariację w płacach w krajach będących w podobnej sytuacji, jak Węgry czy Republika Czeska. Gdyby ostatnia z tych trzech hipotez była prawdziwa, wskazywałaby ona na istotny brak skuteczności funkcjonowania rynku w zakresie alokacji kapitału ludzkiego, w polityce szkoleniowej oraz polityce wynagrodzeń.

Ewolucja premii edukacyjnej jest również widoczna w tradycyjnych wyliczeniach zwrotu inwestycji w edukację. Widoczny jest wzrost wskaźników tego zwrotu, choć, według dostępnych obliczeń, wzrost ten wystąpił już częściowo przed transformacją (patrz Tabela 4). Fleisher i inni (2004) pokazują, że wzrost opłacalności inwestycji w edukację, zwłaszcza we wczesnych latach przemian gospodarczych, jest charakterystyczną cechą występującą w krajach będących w okresie przejściowym. Tempo reform, np. liberalizacja płac zwiększa opłacalność inwestycji w edukację, lecz na poziom zwrotów inwestycyjnych wpływają również warunki początkowe sprzed okresu transformacji.

Tabela 4. Wskaźniki opłacalności inwestycji w edukację w czasie – wskaźnik z poszczególnych lat szkolnych¹⁷

Rok	1986	1987	1992	1995–96
<i>Wskaźnik zwrotu</i>	2.9	5.0	7.0	7.0

Źródło: Psacharopoulos & Patrinos, 2002, str. 27.

W najnowszym badaniu porównawczym Walker i Zhu (2001) obliczyli wskaźniki opłacalności inwestycji na podstawie danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności dla różnych krajów, w tym dla Polski. Poziomy wskaźników opłacalności dla mężczyzn podobne są do tych z Tabeli 4, lecz są one ogólnie wyższe dla kobiet. Według ich obliczeń, kobiety mogą spodziewać się stopy zwrotu inwestycji w kształcenie do 10% i więcej za każdy rok nauki¹⁸. Rozważając wartości zawarte w Tabeli 4, albo dane Walkera i Zhu, dochodzimy do wniosku, że porównanie opłacalności inwestycji w edukację w Polsce ze średnimi innych krajów wskazuje, iż po okresie transformacji Polska osiągnęła poziom porównywalny z innymi krajami europejskimi, choć nie jest on szczególnie wysoki. Jednakże, ponieważ duża część tego wzrostu opłacalności inwestycji w edukację jest konsekwencją transformacji, mogłoby to sugerować, że duża część społeczeństwa, zwłaszcza starsze pokolenia, muszą się jeszcze nauczyć i doświadczyć tego, że kształcenie opłaca się obecnie bardziej niż w przeszłości.

¹⁷ Należy zauważyć, że dane oparte są na równaniu płacowym Mincera, które uwzględnia to, iż w okresie nauki osoba ucząca się nie zarabia, ale też nie odzwierciedla dokładnie bezpośrednich kosztów edukacji. Dlatego przy prawdopodobnym wzroście bezpośrednich kosztów (zwłaszcza w przypadku studentów zaocznych), wzrost rzeczywistej opłacalności inwestycji w edukację mógłby być niższy niż pokazany.

¹⁸ 10% to standardowe szacunki metodą najmniejszych kwadratów (MNK). IV model, który próbuje wyodrębnić wpływ edukacji na płace, pokazuje, iż jeśli chodzi o kobiety, to obliczenia MNK są prawdopodobnie stroniczo obniżone. Inne obliczenia sytuują wskaźniki opłacalności inwestycji w edukację (dla kobiet) w przedziale 14–16%.

Ramka 4. Instytucjonalne vs rynkowe zachęty do szkolenia

W niektórych systemach i zawodach, posiadane dyplomy i świadectwa są podstawą oceny przydatności do wykonywania określonej pracy, a możliwość wykonywania zawodu, założenia własnego biznesu lub podjęcia działalności szkoleniowej ograniczone są do osób posiadających odpowiednie uprawnienia. W ten sposób regulowane są takie zawody jak lekarz medycyny czy prawnik, ale te same zasady są również szeroko stosowane w innych obszarach zawodowych. W tych przypadkach instytucjonalne bariery i regulacje stwarzają zachęty do inwestowania w specyficzną formę kształcenia. Regulacje są słuszne, o ile dyplom/świadectwo gwarantuje wiedzę i umiejętności, które są niezbędne do wykonywania obowiązków zawodowych, a tej wiedzy i umiejętności nie posiadają osoby bez odpowiednich dyplomów. Niestety rozwiązania te bywają nadużywane, gdy wprowadzenie posiadania niezbędnych uprawnień jest umotywowane nie tyle ochroną konsumentów, ile stworzeniem wstępnych barier dla rywali, co jest nieefektywne ekonomicznie. Na początku procesu transformacji, w roku 1989, Polska zaangażowała się w politykę gwałtownej liberalizacji, również w zakresie wymagań dotyczących posiadania dyplomów/świadectw. Przed rokiem 1989 założenie firmy w sektorze rzemiosł wymagało posiadania tytułu mistrza w danej sztuce rzemiosła. Po roku 1989 każdy miał większą lub mniejszą swobodę założenia własnej firmy, bez spełnienia jakichkolwiek warunków dotyczących posiadania odpowiedniego wykształcenia i kwalifikacji. Zmalał więc popyt na zdobycie kwalifikacji mistrza w danym rzemiośle, co było pierwszą reakcją na liberalizację i nie powinno stanowić zaskoczenia. Dlaczego ktoś miałby inwestować swój czas i pieniądze w otrzymanie dyplomu, jeśli jego posiadanie nie było już wymagane po usunięciu barier instytucjonalnych?

Jednakże kwalifikacje mistrzowskie zyskały w międzyczasie znów na popularności. Wynika to z faktu, że właściciele firm posiadający dyplom mistrzowski mogą używać go w celach marketingowych. Zachętą dla profesjonalisty/rzemieślnika, aby zainwestował w dalsze kształcenie, nie jest dostęp do zawodu czy też możliwość założenia firmy, ani konieczność dostosowania się do pewnych wymagań, lecz informacyjna wartość dyplomu. Zmiana roli dyplomu wymaga jednak spełnienia dwóch następujących warunków wstępnych. Po pierwsze – uzyskanie dyplomu opiera się na wiarygodnym i dającym się skontrolować procesie rozwoju kapitału ludzkiego, a po drugie – klienci muszą przekonać się, że jakość towarów i usług dostarczanych przez osoby z wyższymi kwalifikacjami jest faktycznie wyższa. Tylko wtedy, gdy będą spełnione te dwa warunki, klienci chętnie zapłacą wyższą cenę, a tylko wtedy, gdy oni zapłacą więcej, profesjonalista będzie miał powód, by inwestować w swój kapitał ludzki.

Wydaje się, że polska gospodarka właśnie zaczęła doceniać wartość edukacji i potrzebę zapewnienia wysokiej jakości tej edukacji. Nadal jednak istnienie bezpośredniego związku między wysiłkiem włożonym w podnoszenie kwalifikacji a korzyściami wynikającymi z inwestycji w edukację nie jest oczywiste dla każdego. Dlatego też same bodźce rynkowe nie gwarantują jeszcze odpowiednich poziomów uczestnictwa w kształceniu ustawicznym.

Tradycyjne dane dotyczące opłacalności inwestycji w edukację odzwierciedlają jedynie zwroty nakładów na kształcenie formalne i nie jest jasne, czy można również oczekiwać pozytywnych wskaźników dla uczenia się dorosłych. Wolter i Weber (1999) wykazali, że w kontekście wskaźników opłacalności na poziomie około 5% do 10% za rok kształcenia, opóźnianie inwestowania w kapitał ludzki prowadzi do nieopłacalności tej inwestycji. Z jednej strony, premia edukacyjna jest zbyt mała, aby zagwarantować opłacalność inwestycji, gdy skrócony jest okres spłaty; z drugiej strony, bardzo często kształcenie ustawiczne niesie ze sobą bezpośrednie koszty dla uczestnika, podczas gdy nauka początkowa jest właściwie bezpłatna. W oparciu o symulacje, OECD (2001) doszła do takiego samego wniosku w odniesieniu do kształcenia dorosłych, a mianowicie, że o ile w finansowaniu nie partycypuje trzecia strona, wówczas indywidualne (prywatne) inwestycje w edukację dorosłych są w większości nieopłacalne. Taki sam wniosek dotyczy prawdopodobnie Polski i brak opłacalności prywatnych inwestycji w edukację dorosłych mógłby być wyjaśnieniem niskich wskaźników uczestnictwa w szkoleniach. Argument ten jest poparty obserwacją zawartą w wynikach Badania Aktywności Edukacyjnej Dorosłych (BAED) przeprowadzonego w roku 2003. Prawie 1/3 osób niezaangażowanych w kształcenie ustawiczne mówiła, że powodem nieuczenia się jest brak źródeł finansowania – był to drugi najczęściej podawany powód. Nawet spośród tych dorosłych, którzy aktywnie uczestniczyli w kształceniu w roku 2003, 1/4 podawała ten sam argument jako powód braku planów dalszego kształcenia się w przyszłości (polski „Raport Źródłowy”, Tabela 3.15).

4.2. Fundusze publiczne i inne zachęty

W chwili obecnej mamy do czynienia z szeroką gamą różnorodnych bodźców wspierających zarówno indywidualnie uczących się dorosłych, jak i rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach.

Kodeks Pracy zachęca pracodawców do promowania szkolenia swoich pracowników dając im możliwość płatnego urlopu szkoleniowego; przedsiębiorstwa mają dostęp do zachęt finansowych związanych z wydatkami szkoleniowymi (zwłaszcza w przypadku szkolenia dla młodocianych do 18 roku życia); szkolenie bezrobotnych oraz osób poszukujących pracy może być sfinansowane z Funduszu Pracy, a nauka w szkołach publicznych dla dorosłych jest bezpłatna. Wprowadzenie nowych zachęt jest zapowiedziane w różnych dokumentach strategicznych¹⁹.

Tym niemniej, niektóre pozytywne bodźce finansowe zostały ostatnio zlikwidowane, prawdopodobnie raczej z przyczyn natury fiskalnej niż z powodu nieefektywności tego instrumentu. Mianowicie przed wprowadzeniem zmian, do 2003 roku osoby prywatne mogły odliczać od podatku dochodowego wydatki poniesione na edukację. Ilość odliczeń stale wzrastała przez lata i uległa niemal podwojeniu w okresie między 1997 i 2002. Ponad 90% osób korzystających z ulgi podatkowej należało do grupy z najniższymi dochodami (do 37000 zł w roku 2002²⁰), co było zjawiskiem pozytywnym (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004b).

Według ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 roku, nauka w szkołach publicznych dla dorosłych jest bezpłatna. Obliczono jednak, że studenci sami pokrywają około 29% wszystkich wydatków z powodu niewystarczających zasobów finansowych szkół publicznych (Euridyce, 1999, str. 34). Opłaty za naukę pobierane są od studentów w szkołach niepublicznych oraz w instytucjach zajmujących się nauczaniem dorosłych w formie pozaszkolnej. Na poziomie szkolnictwa wyższego struktura studiujących wg rodzaju studiów pokazuje, że prawdopodobnie duża część studentów musi studiować i pracować jednocześnie, aby móc opłacić studia. Mniej niż połowa studentów kształcących się na poziomie wyższym uczestniczy w zajęciach w trybie dziennym. Reszta podejmuje studia w systemie zaocznym, a niewielka część – wieczorowym. Niektórzy z tych studentów są więc „karani” dwukrotnie: ponieważ nie byliby w stanie się utrzymać, muszą podjąć studia w systemie zaocznym i jednocześnie pracować, zamiast uczestniczyć w zajęciach dziennych i koncentrować się na nauce. Co więcej, studia zaoczne w przeciwieństwie do studiów dziennych są zazwyczaj płatne.

Młodzi bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych mają prawo do otrzymania stypendium w wysokości 40% zasiłku dla bezrobotnych, o ile zapiszą się do szkoły dla dorosłych w ciągu pierwszych 6 miesięcy bezrobocia. Ponadto studenci z problemami finansowymi lub dobrymi osiągnięciami w nauce mają prawo do otrzymania pomocy finansowej zarówno w szkołach dla dorosłych, jak i w innych typach szkół.

Obok bodźców finansowych istnieją obiecujące zachęty pozafinansowe, takie jak programy *Inwestor w Kapitał Ludzki* oraz *Lider Zarządzania Zasobami Ludzkimi*. Programy te przeznaczone są do promowania dobrych praktyk w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim, zawierających propozycje szkoleniowe dla pracowników.

Pomimo istnienia wszystkich tych instrumentów członkowie zespołu wizytującego odnieśli wrażenie, iż te zachęty nie tworzą spójnego systemu promowania uczenia się przez całe życie.

¹⁹ W NSWZiRZS rząd zapowiada: „Będą tworzone odpowiednie zachęty dla pracodawców inwestujących w podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników” [s. 45 – przyp. red.].

²⁰ Trudno jest zinterpretować znaczenie tego progu. Według Polskiego Raportu Źródłowego dochód przeciętnego gospodarstwa domowego w roku 2002 wynosił 24 785 zł, o wiele poniżej tego progu.

Wniosek ten jest najwyraźniej podzielany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (rok 2004a): „Elementy te nie tworzą jednak spójnej całości. Przy braku dobrej diagnozy popytu w edukacji ustawicznej nie można ocenić, na ile istniejące mechanizmy wsparcia są skuteczne, jakie są bariery w podejmowaniu inicjatyw szkoleniowych oraz jakie zmiany należy wprowadzić (s. 13)”.

4.3. System zachęt wewnątrz przedsiębiorstw

Przedsiębiorstwa dysponują różnymi sposobami zachęcania pracowników do uczestnictwa w szkoleniu – albo przy pomocy systemu płac, albo zapewniając szkolenia we własnym zakresie. Jeśli chodzi o wynagrodzenia, przedsiębiorstwa ustalają premie płacowe za wyższe wykształcenie czy wyższe kwalifikacje, tym samym tworząc zachęty dla pracowników, a nawet potencjalnych pracowników, aby sami zainwestowali w szkolenie. Ani podczas wizyty, ani w dostępnym materiale źródłowym nie znaleziono jednoznacznych dowodów wskazujących na to, że polskie przedsiębiorstwa często używają płac i struktury płacowej jako narzędzia do zachęcenia ludzi, aby zainwestowali w szkolenie. Częstszym zjawiskiem jest samodzielne zapewnianie przez przedsiębiorstwa szkoleń (na koszt firmy) a zwiększona wydajność pracy pracownika (nie premiowana wzrostem zarobków) „zwraca” pracodawcy koszty szkolenia. Z punktu widzenia szkolonego pracownika nie ma większej różnicy między oboma sposobami. Różnica między tymi podejściami polega na tym, że w drugim przypadku to firma decyduje, kogo będzie szkolić, podczas gdy w pierwszym przypadku, sami pracownicy decydują, czy chcieliby lub nie, zainwestować w swój kapitał ludzki. Selektywny wzorzec uczestnictwa w szkoleniu, który można zaobserwować w Polsce (patrz Rozdział 2.7) można częściowo tłumaczyć brakiem szerszego wsparcia uczestnictwa w szkoleniu poprzez odpowiednią strukturę płacową w zakładach pracy.

W przypadku, gdy kapitał ludzki uzyskany w procesie szkolenia jest kapitałem specyficznym, współfinansowanie jest najbardziej wydajnym ekonomicznie sposobem finansowania kosztów szkolenia. W zakładach pracy, które odwiedził zespół wizytujący, określono zasady współfinansowania. W zależności od korzyści, której pracodawca oczekiwał od inwestycji w szkolenia, albo pokrywał on koszty w całości, albo pokrywał mniej niż połowę – w przypadku gdy treść szkolenia odpowiadała głównie na potrzeby pracownika. Współfinansowanie jest również pożytecznym narzędziem redukcji niebezpieczeństwa „podkradania” kwalifikacji.

Rzadziej stosowane są inne systemy motywacyjne, takie jak zasady awansowania, premiujące wysiłek edukacyjny czy też rozliczenia czasowe (obecnie często uwzględniane w porozumieniach zbiorowych w Niemczech). Ogólnie rzecz biorąc, większość rozmówców nie wydawała się być świadoma istnienia rozmaitych bodźców dostępnych na poziomie przedsiębiorstwa, a partnerzy społeczni (stowarzyszenia pracodawców i związki zawodowe) nie zajmowali się tą sprawą w szczególny sposób. Nawiazywali oni do poziomu wynagrodzeń lub poziomu uczestnictwa w szkoleniu, lecz nie łączyli ze sobą tych dwóch elementów.

W polskich przedsiębiorstwach istnieją rozwiązania innowacyjne, które proponują system zachęt do kształcenia, przyczyniających się do bardziej aktywnego udziału pracowników i pracodawców w procesie kształcenia ustawicznego, lecz, jak się wydaje, obecnie ten potencjał nie jest w pełni wykorzystywany.

4.4. Aktywne programy rynku pracy

Wykorzystanie szkoleń dla osób bezrobotnych jest nazbyt często działaniem reaktywnym, miast stać się inspiracją dla osób bezrobotnych, aby zwiększały one swoje szanse na rynku pracy inwestując we własne kwalifikacje i umiejętności. Generalną zasadą jest to, że osoby bezrobotne

chcące podjąć szkolenie z własnej inicjatywy, muszą udowodnić, iż zostaną zatrudnione po odbyciu odpowiedniego szkolenia. W innym przypadku urzędy pracy mogą skierować grupę bezrobotnych na szkolenie, jeśli uznają, że szkolenie to podniesie szanse tych osób na znalezienie zatrudnienia. Taki instrument jak „szkolenie grupowe” może być zaoferowane i opłacone przez urzędy pracy również w sytuacji, gdy nie ma ono bezpośredniego związku z istnieniem konkretnych wolnych miejsc pracy.

Jednym z mechanizmów wspierania szkoleń dla bezrobotnych jest możliwość uzyskania przez nich pożyczek szkoleniowych. Od roku 2000 tylko 2% (średniorocznie) bezrobotnych otrzymało taką pożyczkę. Chociaż efektywność tych pożyczek opisana jest jako bardzo wysoka, kilku odbiorców wskazuje na fakt, że albo osoby bezrobotne zgłaszają się po pożyczkę dopiero wtedy, gdy już znajdą nową pracę (aby móc zwrócić pożyczkę), albo urzędy pracy przydzielają pożyczkę osobom bezrobotnym tylko wówczas, gdy mają gwarancję, że pożyczka będzie spłacona. W obu tych przypadkach instrument ten nie działa więc jako bodziec do zwiększenia popytu na szkolenie, ale jest raczej formą przedpłaty za szkolenie związane z konkretnym zawodem.

Innym mechanizmem chroniącym pracowników przed długoterminowym bezrobociem jest możliwość otrzymania refundacji kosztów szkolenia pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy. Chociaż metoda ta ma sens „na papierze” i doświadczenia innych krajów z podobnymi instrumentami są obiecujące, liczba pracodawców i pracowników korzystających z takiej refundacji w roku 2003 była symboliczna.

4.5. Zwiększanie atrakcyjności kształcenia dla osób z niskimi kwalifikacjami

Problem z edukacją dorosłych, prawie we wszystkich krajach, polega na tym, że większość osób mających największe potrzeby przekwalifikowania się, jest jednocześnie najmniej aktywna w tym zakresie. Zjawisko to można wytłumaczyć na różne sposoby. Po pierwsze, pracodawcy szkolą tylko te osoby, które uważają za najbardziej produktywne, a w osoby z niskimi kwalifikacjami inwestują tylko wówczas, gdy nie mają możliwości zatrudnienia w swoich przedsiębiorstwach pracowników z wyższymi kwalifikacjami. Z perspektywy zakładów pracy nieinwestowanie w osoby, które i tak będą musiały opuścić przedsiębiorstwo w celu znalezienia odpowiedniej pracy przy swoich podwyższonych umiejętnościach, jest racjonalne. Po drugie, osobom z niskimi kwalifikacjami brakuje odpowiednich bodźców finansowych²¹ przynajmniej z dwóch powodów: 1) utracone zarobki w okresie szkolenia (koszty utraconych możliwości) są dość istotne, ponieważ osoby te muszą utrzymywać się same; 2) pożyczki i kredyty na opłacenie nauki z góry są często niedostępne lub dość drogie. Co ważniejsze, bariery motywacyjne i brak pozytywnych doświadczeń w nauce są powszechniejsze wśród osób z niskimi kwalifikacjami. Dlatego też, aby zająć się tym problemem w sposób właściwy, rządy muszą dostarczać specyficznych możliwości uczenia się oraz kreować zachęty dla tej właśnie grupy niskowyzkwalifikowanych osób dorosłych, u których brak kwalifikacji może, w przeciwnym razie, generować koszty, które ponosić będzie całe społeczeństwo.

Jak dotąd, osoby z niskimi kwalifikacjami w Polsce nie są grupą szczególnie wyróżnianą w działaniach rządu, choć istnieją pewne regulacje (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) umożliwiające osobom bezrobotnym bez kwalifikacji uczestnictwo w rozszerzonym szkoleniu, trwającym do dwóch lat. Istnieją też instytucje, które dbają o potrzeby edukacyjne osób

²¹ „Zachęty dla osób z mniejszymi kwalifikacjami, aby zainwestowały w uczenie się przez całe życie, są słabsze, niż zachęty dla osób bardziej wykwalifikowanych, ponieważ prywatne zwroty inwestycji w podwyższanie kwalifikacji wzrastają wraz z poziomem edukacji”. (OECD 2003 r. b, str. 90).

z niskimi kwalifikacjami, takie jak Centra Kształcenia Praktycznego oraz Ochotnicze Hufce Pracy (które jednak koncentrują się na ludziach młodych). Nie chcąc umniejszać roli tych rozwiązań, należy jednak stwierdzić, iż są one prawdopodobnie zbyt pasywne, aby pomóc pokonać bariery specyficzne dla osób niskow kwalifikowanych. Pożyczki na korzystnych warunkach, granty lub talony powinny towarzyszyć zwiększonej podaży możliwości edukacyjnych, które, razem z działaniami informacyjnymi i promocyjnymi, adresowane byłyby do osób z niskimi kwalifikacjami.

4.6. Uczenie się w miejscu pracy

Jednym z efektów ubocznych skupienia w Polsce uwagi na formalnym kształceniu w trybie szkolnym (tzw. szkołach „drugiej szansy”) jest to, iż inne formy edukacyjne (szkolenie nieformalne) lub miejsca uczenia się (miejsca pracy) pozostają na dalszym planie. Tymczasem poświęcenie kształcenia nieformalnego i wspieranie możliwości uczenia się w pracy znacznie obniżyłoby koszty i bariery dla osób dorosłych, które chcą się uczyć. Potencjalne bodźce do kształcenia dorosłych – na wszystkich etapach życia zawodowego – mogłyby zostać w ten sposób wydatnie wzmocnione.

Środowisko przyjazne osobie uczącej się, w którym nauka w miejscu pracy byłaby wspierana i w pełni uznawana, oznacza przygotowanie oferty szkoleniowej, która łączyłaby naukę formalną (teoretyczną oraz szkolenie zawodowe) z nieformalnym nabywaniem umiejętności w miejscu pracy i prowadziła na koniec do formalnego świadectwa potwierdzającego umiejętności zdobyte na danym etapie szkolenia. Samo poświadczanie doświadczenia zawodowego nie jest jednak wystarczające. Zmniejszająca się na rynku pracy opłacalność inwestycji w doświadczenie pokazuje, że wskaźniki deprecjacji wiedzy są zbyt wysokie, aby mogły być zrekompensovane przez wzrost wydajności pracy uzyskany w drodze nauki poprzez powtarzanie działań.

W podobnym kontekście Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu w „Strategii Kształcenia Ustawicznego – 2010” podkreśla rolę programów modułowych, jak również możliwość spełnienia formalnych wymagań szkolnych dzięki wiedzy zdobytej w systemie pozaszkolnym. Jest to godne pochwały, lecz znów, zbyt ukierunkowane na kształcenie formalne i nie jest jasne, do jakiego stopnia naprawdę wykorzystywana jest synergia pomiędzy uczeniem się w miejscu pracy, a procesem nabywania wiedzy w szkole.

Rozdział V. JAKOŚĆ KSZTAŁCENIA

Jakość kształcenia oferowanego przez placówki szkoleniowe, szkoły i przedsiębiorstwa jest pod wieloma względami niezmiernie ważna dla właściwego rozwoju kultury uczenia się przez całe życie. Po pierwsze, kształcenie i szkolenia mogą wpływać na zróżnicowanie wydajności pracy, zarobków, a także ogólnego dobrobytu i poczucia spełnienia itd. tylko wówczas, jeśli kształcenie to jest wysokiej jakości. Bodziec do inwestowania w edukację pojawia się zaś tylko wtedy, jeśli to zróżnicowanie ma miejsce. Po drugie, jakość musi być rozpatrywana w odniesieniu do kosztów podaży kształcenia. Możliwość podnoszenia jakości przez lepszą efektywność kosztową można traktować szerzej jako strategię zwiększania korzyści wynikających z uczenia się (np. OECD 2000, str. 110). Kwestia jakości powinna stać się centralnym elementem każdej strategii kształcenia ustawicznego, ponieważ jest dźwignią dla wyższych wskaźników uczestnictwa oraz wyższych prywatnych i społecznych zwrotów z inwestycji w edukację.

Jakość kształcenia można mierzyć przynajmniej w trzech różnych wymiarach: a) efektywności kosztowej, b) skuteczności i c) efektywności alokacyjnej, a ocena jakości systemu powinna być przeprowadzana osobno dla każdego z tych wymiarów.

5.1. Jakość szkolenia w ujęciu ogólnym

Z dostępnych dokumentów nie wynika, aby edukacja dorosłych w Polsce oparta była na systemie zapewnienia jakości. Ocena ta dotyczy zarówno szkół jak i przedsiębiorstw. W wyniku tego, ani skuteczność, ani efektywność kosztowa nie mogą zostać ocenione precyzyjnie. Brakuje także informacji na temat interakcji między popytem i podażą i z tego powodu trudno jest stwierdzić, czy oferowane kursy szkoleniowe odpowiadają potrzebom osób indywidualnych czy przedsiębiorstw. Zaobserwowana bierność większości instytucji szkoleniowych w analizie zapotrzebowania rynku na umiejętności i kompetencje poddaje w wątpliwość sprawność alokacyjnej funkcji rynku. Wiele instytucji organizuje jedynie te kursy, które wymagane są przez prawo np. edukacja podstawowa dla dorosłych czy szkolenia BHP. Wiele instytucji czeka na wzrost popytu, nie próbując w sposób aktywny, ani modyfikować swojej oferty szkoleniowej ani przekonywać potencjalnych klientów do dalszego kształcenia się.

Efektywność kosztowa oraz skuteczność ograniczane są przez przynajmniej dwa czynniki. Po pierwsze, brak tradycji ewaluacji utrudnia indywidualnemu klientowi właściwą ocenę skuteczności dostarczonych usług szkoleniowych, co z kolei hamuje rywalizację w zakresie jakości między dostawcami usług szkoleniowych. Tam, gdzie konkurencja istnieje, nie gwarantuje ona, że to najbardziej skuteczni i wydajni dostawcy przetrwają. W rzeczywistości, wielu rozmówców narzekało na powszechny zwyczaj wybierania ofert szkoleniowych w oparciu jedynie o kryterium najniższej ceny. Po drugie, mało jest innowacji w działaniach państwa (oprócz celów postawionych w dokumentach strategicznych), które promowałyby rywalizację pomiędzy dostawcami usług tak, aby poprawić zarówno efektywność kosztową jak i skuteczność, np. poprzez eksperymentowanie z talonami szkoleniowymi.

Należy też zwrócić uwagę na poszczególne rodzaje edukacji dorosłych. W systemie formalnej nauki szkolnej powstają pewne inicjatywy, mające na celu poprawę skuteczności kształcenia poprzez rozwijanie podstaw programowych oraz harmonizację procedur weryfikacji wiedzy i wydawania świadectw. Nie wykorzystuje się jednak aktywnie informacji na temat jakości usług dostarczanych przez instytucje, aby móc monitorować ten system (i zamykać instytucje, którym nie udaje się

osiągnąć wymaganego poziomu lub wspierać instytucje mające trudności). Rząd mógłby również pośrednio poprawić jakość dostarczanego szkolenia poprzez przejrzyste zarządzanie informacją na temat jakości. Jasna informacja wywarłaby presję na instytucje kanalizując popyt na edukację (patrz. np. Hanushek i Raymond 2004). Biorąc pod uwagę ogrom czasu i pieniędzy, jaką studenci muszą zainwestować w szkolenie, ta przejrzystość byłaby skutecznym narzędziem pomagającym osiągnąć wyższą jakość. W niektórych sektorach edukacji, gdzie studenci płacą wysokie czesne, wygenerowany już został pewien zasób prywatnej informacji na temat jakości poszczególnych instytucji. Gazety publikują rankingi szkół wyższych, zwłaszcza w sektorze studiów podyplomowych oraz magisterskich. W tych segmentach systemu edukacyjnego, gdzie szkolenie jest bezpłatne, a wybór instytucji ograniczony, niezbędne byłyby dodatkowe działania ze strony ministerstwa. Sytuacja jest nawet bardziej skomplikowana, zważywszy na przeprowadzoną decentralizację – szkoły publiczne dla dorosłych prowadzone są przez jednostki samorządu terytorialnego (Źródło: Euridyce 1999, str. 33). Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu może odegrać główną rolę wprowadzając krajowe standardy oraz rozpowszechniając wyniki oceny.

Ramka 5. Kontrola jakości w Ochotniczych Hufcach Pracy

Ochotnicze Hufce Pracy dbają przede wszystkim o młodych ludzi w wieku 15–18 lat, mających problemy w szkole i/ lub rodzinie oraz tych, którzy mając 18–25 lat nie ukończyli żadnej szkoły ponadpodstawowej lub których kwalifikacje zawodowe nie są poszukiwane na rynku pracy. Przedstawiciele Ochotniczych Hufców Pracy nie tylko dysponują odpowiednimi danymi ilościowymi na temat swoich sukcesów w formie wskaźników ukończenia przez wychowanków danego etapu kształcenia szkolnego (98% dla młodszej grupy wiekowej), ale korzystają również z badań monitorujących sukcesy byłych wychowanków w okresie 2 lat po opuszczeniu przez nich Hufców Pracy. Według podanych nam informacji, 60% z nich znalazło pracę w czasie tych 2 lat. Chociaż trudno jest zinterpretować tę informację, gdyż nie istnieją żadne dane porównawcze, Ochotnicze Hufce Pracy były jedną z niewielu instytucji (jakie odwiedził zespół wizytujący), które dysponują ilościowymi wskaźnikami sukcesów i niepowodzeń swoich wychowanków i które zbierają takie informacje.

Źródło: Spotkanie w Ochotniczych Hufcach Pracy, 19 maja, 2004 r., Warszawa.

Pierwszym krokiem we właściwym kierunku jest ustanowienie systemu akredytacji dla dostawców usług szkoleniowych²². Taki system będzie przydatny tylko wtedy, jeśli będzie skuteczny. Niestety w chwili obecnej nie jest jasne, jak dalece będzie on sięgał. Wydaje się, że za wprowadzeniem rejestru ośrodków szkoleniowych przemawiają kwestie podatkowe, jako odpowiedź na ostatni wzrost liczby dostawców usług szkoleniowych częściowo spowodowany możliwością zwolnienia tych instytucji z podatku VAT z tytułu działalności oświatowej. Chociaż pojawi się zachęta – znowu ze względów podatkowych – nie akredytowania właściwie żadnej instytucji, precyzyjna informacja na temat kryteriów używanych w akredytacji instytucji nie została nam przedstawiona. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że aby móc rozpocząć proces akredytacji, który zagwarantuje minimalne standardy jakości, należy dokonać znacznych inwestycji w krajowy system zapewnienia jakości²³. Gdy tylko zostaną określone zasady akredytacji oraz gdy nastąpi rejestracja takiej instytucji, powstanie pytanie dotyczące kwestii, czy jednorazowa ocena instytucji

²² W Strategii Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010, priorytet 2 „Podnoszenie jakości kształcenia ustawicznego” proponuje się stworzenie systemu akredytacji instytucji prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, przy założeniu dobrowolności poddania się postępowaniu akredytacyjnemu.

²³ Polska Sieć Kształcenia Modułowego uczestniczyła w Pilotażu Leonardo da Vinci, gdzie wśród innych kwestii rozwinięto i wdrożono w instytucjach stowarzyszonych w PSEM (68 stowarzyszeń) model akredytacji instytucji szkoleniowych oraz model akredytacji modułowych programów kształcenia zawodowego. W modelu PSEM akredytacja oparta jest o odpowiedź na pytanie czy instytucja wykonuje to, co deklaruje wykonać i czy pozostaje to w zgodzie ze standardami ustalonymi przez instytucję akredytującą. Odpowiedź na te pytania wymaga ustalenia standardów oraz indywidualnego audytu instytucji czy programu. Na tym tle można tylko domyślić się skali inwestycji niezbędnych dla akredytowania około kilkunastu tysięcy różnych instytucji, z których wiele prowadzi zróżnicowane kursy szkoleniowe.

bądź kursu wystarczy, aby zagwarantować utrzymanie tych standardów w dłuższym okresie²⁴. Dlatego większość krajowych i międzynarodowych systemów zapewnienia jakości opiera się na powtarzającej się kontroli jakości. Prawdopodobnie wymagałoby to więc jeszcze większych inwestycji niż zaplanowano obecnie.

Ramka 6. Centrum Doskonalenia Nauczycieli oraz Kształcenia Praktycznego w Łodzi

W Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego w Łodzi zaobserwowano niemal holistyczne podejście do rozwoju usług i programów szkoleniowych, jak również zapewnienia jakości. Centrum to oferuje usługi szkoleniowe młodzieży i dorosłym, ale szkoli przede wszystkim nauczycieli kształcenia ustawicznego (34000 z całkowitej liczby 36000 osób uczestniczących rocznie w kursach w tym właśnie Centrum). Centrum prowadzi własne badania rynku pracy w celu dokonania analizy popytu na umiejętności, rozwija nowe programy nauczania, oferuje poradnictwo zawodowe oraz prowadzi własne wydawnictwo, gdzie publikowane są materiały kursowe oraz wyniki badań pedagogicznych i metod dydaktycznych. Centrum prowadzi również aktywną działalność w zakresie uczenia się na odległość: kształci trenerów nauczania na odległość, prowadzi własne kursy tego typu, tworzy kursy modułowe i jest również aktywne w wymianie i współpracy międzynarodowej. Historyczna bliskość dziedziny dydaktyki i pedagogiki w instytucjach doskonalących nauczycieli ułatwiła stworzenie ośrodka szkoleniowego ukierunkowanego na jakość i byłoby dobrze, gdyby również inne instytucje szkoleniowe mogły korzystać z tych doświadczeń.

Źródło: Spotkanie w Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego w Łodzi.

W zakresie szkoleń na potrzeby firmy, gdzie przedsiębiorstwa albo zapewniają swoim pracownikom szkolenie na miejscu, albo korzystają z zewnętrznych dostawców, sprawa kontroli jakości nie wydaje się być rozwinięta lepiej niż w sektorze szkolnictwa publicznego. Chociaż w czasie swojej wizyty przedstawiciele zespołu OECD byli świadkami konsekwentnej i ciągłej ewaluacji jakości, tylko 1/5 przedsiębiorstw oferujących szkolenie sprawdzało poziom wyszkolenia swoich pracowników w formie egzaminu (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004b, str. 42). Tradycja ewaluacji wyraźnie nie istnieje w zakresie kształcenia na potrzeby firmy.

W kwestii ewaluacji szkoleń prowadzonych na potrzeby firmy, prawdopodobnie byłoby konieczne włożenie dużego wysiłku w celu zapewnienia jakości niezbędnej dla zwiększenia ogólnej świadomości znaczenia szkolenia dla sukcesu przedsiębiorstwa. Poprawa sytuacji jest potrzebna na wszystkich etapach procesu ewaluacji szkolenia, a mianowicie: w zakresie rozwoju metod ewaluacji, oceny kosztów szkolenia, oceny efektywności szkolenia (w tym analizy kosztów alternatywnych dotyczących głównie utraconych zarobków) oraz oceny skuteczności zapewnionego szkolenia. Korzyści płynące z lepszej oceny szkoleń organizowanych przez firmy są wielorakie – mogą przyczynić się do poprawy zdolności przedsiębiorstw do diagnozowania stanu umiejętności oraz kompetencji w przedsiębiorstwie, przewidywania zapotrzebowania na nowe umiejętności, selekcji osób starających się o pracę oraz awansowania już istniejącego personelu na nowe stanowiska, lepszego dopasowywania potrzeb szkoleniowych do oferty zewnętrznych dostawców usług, tworzenia ofert szkoleniowych na miejscu i wreszcie do motywowania pracowników, aby sami inwestowali w szkolenie i przyczyniali się do sukcesu swojego przedsiębiorstwa.

5.2. Jakość szkoleń dla bezrobotnych

Efektywność szkolenia bezrobotnych można mierzyć różnymi sposobami. Trzy rodzaje pomiaru ilościowego są tutaj bardziej preferowane niż pomiary jakościowe. Pierwszym jest prawdopodobieństwo znalezienia płatnego zatrudnienia przez osobę bezrobotną. Drugi odnosi się do

²⁴ Gwoli przykładu: Kursy uniwersyteckie w Szwajcarii uzyskują akredytację – w najlepszym przypadku – na okres 7 lat. Po upływie tego okresu cały proces akredytacji musi zostać powtórzony, o ile instytucja chce pozostać na liście akredytowanych kursów.

ewentualnego wzrostu wynagrodzenia wskutek zwiększenia kapitału ludzkiego (jest to dość istotna zależność z perspektywy polityki podatkowej). Przy ocenie jakości pod uwagę powinien być również brany trzeci rodzaj pomiaru – to, czy interwencja szkoleniowa prowadzi do wzrostu stabilności zatrudnienia. Ten pomiar jest szczególnie ważny z uwagi na fakt, iż niektóre działania [szkoleniowe – przyp. red.] mogą skrócić czas jednorazowego pozostawania bez pracy, lecz nie zmniejszają całego okresu spędzonego „na bezrobociu” w dłuższej perspektywie czasowej.

Udostępnione zespołowi wizytującemu dane dotyczące efektywności szkolenia bezrobotnych ograniczały się tylko do pierwszego pomiaru. Na pierwszy rzut oka, programy szkoleniowe wydają się być wysoce efektywne w stosunku do ich celu. Trzy miesiące po ukończeniu szkolenia, średnio 1/3 bezrobotnych korzystających z programów szkoleniowych znalazła pracę. Gdy popatrzymy na skuteczność szkoleń w zależności od rodzaju szkolenia, zauważymy, iż indywidualne programy mają wyższy wskaźnik sukcesu²⁵ – są niemal dwukrotnie skuteczniejsze niż szkolenia grupowe (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004b). Wartości te tylko nieznacznie spadły w okresie wzrostu ogólnego poziomu bezrobocia. Niestety nie jest możliwe wyciągnięcie żadnych wniosków z danych na temat efektywności szkolenia, ponieważ: 1) występuje efekt selekcji uczestników szkoleń oraz 2) osoba, która stara się o indywidualne szkolenie musi udowodnić przed rozpoczęciem tego szkolenia, że zostanie zatrudniona po jego ukończeniu (warunek ten nie jest stawiany w przypadku szkoleń grupowych).

Tylko w niewielu badaniach naukowych przeprowadzono analizę wyniku netto programów szkoleniowych biorąc pod uwagę efekt selekcji. Również niewielka ilość badań poświęcona była porównaniu efektywności programów szkoleniowych z innymi programami. Kluve i inni (1999) wykazali pozytywny efekt szkolenia, zarówno w grupie mężczyzn jak i kobiet, jeśli brać pod uwagę prawdopodobieństwo zatrudnienia²⁶. Osiągnięte przez nich wyniki zostały poparte dalszymi analizami dokonanymi przez Puhaniego (1999 i 2002), który ustalił, również w oparciu o dane z BAEL-u, że szkolenie sfinansowane ze środków publicznych zwiększa szanse zatrudnienia zarówno kobiet jak i mężczyzn. Puhani (1999) odkrył również, że istnieje istotny pozytywny efekt netto na odpływ z bezrobocia, jeśli weźmiemy pod uwagę wpływ, jaki szkolenie mogło wywrzeć na odpływ z zatrudnienia. Aktywne Programy Rynku Pracy mogą tworzyć tak zwany efekt wypierania, który neutralizuje pozytywne skutki uczestnictwa w programie na odpływy z bezrobocia. Wydaje się jednak, że efekt wypierania jest mniejszy niż efekty pozytywne.

Ponadto, w porównaniu z pracami interwencyjnymi (zatrudnienie subsydiowane), programy szkoleniowe są bardziej skuteczne w redukowaniu bezrobocia. Roboty publiczne i prace interwencyjne wpływają negatywnie na aktywność mężczyzn na rynku pracy, podczas gdy uczestniczenie kobiet w pracach interwencyjnych nie ma wpływu na prawdopodobieństwo znalezienia przez nie pracy.

Po pierwszej pozytywnej ocenie programów szkoleniowych pozostają nadal otwarte trzy kwestie. Po pierwsze, tylko niewielki ułamek liczby bezrobotnych skorzystał do tej pory z programów szkoleniowych i to na szczególnych warunkach. Trudno jest powiedzieć, czy wszystkie mikroekonometryczne korekty poprawiłyby analizę w takim stopniu, że można by uogólnić wyniki na wszystkie osoby bezrobotne w przypadku, gdyby one brały udział w szkoleniach. Po drugie, patrząc na wskaźniki bezrobocia osób, które ukończyły szkolenie sfinansowane przez urzędy pracy (Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004b), można zauważyć pewną specyficzną prawidłowość. Programy szkoleniowe prowadzące do zdobycia konkretnych uprawnień i umiejętności, co prawdo-

²⁵ W indywidualnych szkoleniach bierze udział tylko 20% wszystkich uczestników szkoleń, 80% uczestniczy w szkoleniach grupowych.

²⁶ W analizie mikro-ekonometrycznej efektywności Aktywnych Programów Rynku Pracy autorzy korzystali z danych zawartych w 18 edycji polskiego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności oraz wykorzystali warunkowy wskaźnik zapewnienia porównywalności danych dot. efektów poprawy.

podobnie było warunkiem otrzymania danej pracy (jak prawo jazdy, obsługa fachowych urządzeń i maszyn), miały najwyższe wskaźniki powrotu do zatrudnienia, podczas gdy kursy w zakresie wiedzy bardziej ogólnej (IT i obsługa komputera lub usługi administracyjne) miały znacznie niższe wskaźniki sukcesu. Dlatego też, gdyby szkolenia oferować na dużą skalę, zaistniałaby pilna potrzeba zaplanowania odpowiednich treści w programach szkoleniowych tak, aby osiągnąć oczekiwane rezultaty, przy uwzględnieniu ogólniejszych treści szkoleniowych. Po trzecie, efektywność według tych badań oznacza, że szybsze powtórne wejście na rynek pracy osób, które uczestniczyły w szkoleniach spowodowane jest udziałem w szkoleniu, a nie specyficznymi cechami tych osób czy kwestią przypadku. To nie oznacza jednak, że wszystkie te programy są efektywne kosztowo, w takim sensie, że skrócenie okresu bezrobocia zaoszczędziło wystarczająco dużo pieniędzy, aby pokryć wszystkie koszty związane ze szkoleniem. Aby móc lepiej ocenić efektywność szkoleń w sposób bardziej kompleksowy, powinno się rozszerzyć kryteria ewaluacji o mierniki opisane we wstępie do tego rozdziału.

Mając na uwadze wszystkie te zastrzeżenia i w oparciu o informacje na temat efektywności szkoleń bezrobotnych, można wysunąć następującą konkluzję: biorąc pod uwagę pozytywny wpływ szkoleń na zatrudnienie, należy zastanowić się, dlaczego tylko 4% osób bezrobotnych bierze udział w szkoleniach?

5.3. Poprawa efektywności modeli kształcenia ustawicznego

Ogólnym pytaniem w ramach dyskusji nad jakością szkoleń jest pytanie o to, czy modele kształcenia ustawicznego odpowiadają potrzebom polskiego rynku pracy. Pogląd, że obecnie oferowane szkolenia nie zawsze odpowiadają potrzebom rynku pracy wydaje się zyskiwać na popularności w ocenie strategii szkoleniowych, również u różnych ministrów. W swojej Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich (NSWZiRZL) rząd podkreślił wagę szkolenia zawodowego, a w szczególności szkoleń, które prowadzą do nabycia umiejętności praktycznych. Zaplanowano sieć Centrów Kształcenia Praktycznego z odpowiednim wyposażeniem oraz wykwalifikowanym personelem. Sposobem rozwiązania problemów finansowania nowoczesnego wyposażenia dla szkół zawodowych, jak również dla centrów kształcenia zawodowego, jest położenie nacisku na kształcenie praktyczne organizowane przez pracodawców (reformacja edukacyjna zakłada docelowo, że 2/3 kształcenia odbywać się będzie w tej formie).

Wzrost liczby młodzieży wybierającej „naprzemienny” model kształcenia²⁷ jest również jednym z celów Strategii. Zachęty finansowe dla pracodawców oferujących kształcenie zawodowe powinny owocować wystarczającą liczbą takich miejsc nauki. Samorządy lokalne na poziomie powiatu refundują koszty pracodawców związane z wynagradzaniem praktykantów w czasie ich praktyk zawodowych²⁸. Niestety możliwość otrzymania takiego wsparcia ogranicza się tylko do zatrudnienia młodocianych pracowników i dlatego pozostaje otwarte pytanie czy praktyka zawodowa mogłaby być również realnym rozwiązaniem w systemie kształcenia dorosłych (patrz Ramka 7).

Pomimo tych intencji i działań, podczas wizyty zespołu OECD, przedstawiciele ośrodków szkoleniowych (ZZDZ) oraz Związku Rzemiosła narzekali na: 1) wysoki udział kształcenia w klasach szkolnych nawet w ramach kształcenia zawodowego i 2) fakt, że po uzyskaniu wykształcenia większość osób musi jeszcze przejść praktyczne przeszkolenie u pracodawcy lub podejmować dodatkowe kursy szkoleniowe. Jeśli ta ocena organizacji kształcenia jest właściwa, wówczas kierunek reform jest właściwy, ale osiągnięcie założonego celu wymaga jeszcze dużo czasu i pracy.

²⁷ Znany jest również jako system dualny nauki zawodu [w Polsce jest to praktyczna nauka zawodu w ramach zatrudnienia młodocianych w celu przygotowania zawodowego – przyp. red.].

²⁸ Refundacją wynagrodzeń z Funduszu Pracy od 2005 r. zajmują się wyłącznie Ochotnicze Hufce Pracy – przyp. red.

Ramka 7. Praktyczna nauka zawodu – model kształcenia dorosłych?

Według informacji uzyskanych na spotkaniu z przedstawicielami Związku Rzemiosła Polskiego około 90 tysięcy uczniów rocznie podejmuje kształcenie w formie praktycznej nauki zawodu. Co więcej, każdego roku wydawanych jest około 5 tysięcy dyplomów mistrzowskich. W porównaniu do liczby osób w innych sektorach systemu edukacyjnego zapewniającego kształcenie bardziej ogólne, młodociani zatrudnieni w celu praktycznej nauki zawodu stanowią nadal mniejszość. Jednak popyt zarówno na miejsca praktycznej nauki zawodu, jak i na kursy dla prowadzących takie praktyki wzrasta. Jakość edukacji oceniana jest jako dobra, chociaż nie ma pogłębionych badań nad przebiegiem dalszej kariery zawodowej młodocianych pracowników ani też badań wykorzystywania umiejętności zdobytych w innych sektorach, jednak szanse na „gładkie” wejście w rynek pracy wydają się być wysokie. W porównaniu z teoretycznie zorientowaną nauką w szkołach, pracodawcy doceniają społeczno-ekonomiczne umiejętności i świadomość jakości, jaką młodociani pracownicy zdobywają w czasie praktycznej nauki zawodu. Liczba miejsc praktycznej nauki zawodu w stosunku do popytu wydaje się być poniżej optymalnej. Jako przyczynę tego zjawiska podawano występujący często problem „podkradania” umiejętności. Nie mogąc zweryfikować przyczyn uważamy, że niski wskaźnik dalszego zatrudnienia młodocianych pracowników po ukończeniu nauki może przemawiać za tym wyjaśnieniem (tylko 15–20% uczniów pozostaje w tym samym zakładzie pracy po ukończeniu praktycznej nauki zawodu).

W obecnych warunkach jednym z powodów szkolenia młodocianych jest możliwość uzyskania ulg podatkowych. Przed rokiem 2002 taka ulga podatkowa nie zależała od wieku ucznia; od roku 2004 dofinansowanie kosztów kształcenia, które zastąpiły ulgę podatkową, dostępne są tylko dla pracodawców zapewniających szkolenie młodocianym praktykantom poniżej 18 roku życia. Dodatkowo, od 2002 roku nie ma już prawnej możliwości, aby dorośli brali udział w tak zorganizowanej praktycznej nauce zawodu. W wyniku tego, praktyczna nauka zawodu stała się ekonomicznie nieinteresująca dla pracodawców (Wolter i inni (2003) wskazali na wagę atrakcyjnej relacji kosztów i korzyści wynikających z zapewniania miejsc praktycznej nauki zawodu).

Wydaje się jednak, iż alternatywne sposoby organizacji praktycznej nauki zawodu nie zostały w pełni przeanalizowane i pewne zmiany mogłyby podnieść atrakcyjność kształcenia praktycznego młodych dorosłych. 1) Pracodawcy zależy na tym, aby móc zrekompensować sobie koszty szkolenia, tj. aby praktykanci pozostali w jego zakładzie możliwie jak najdłużej. Im dłużej praktykant pozostanie ucząc się w zakładzie, tym większe szanse będzie miał pracodawca, aby wartość wydajnej pracy ucznia zaczęła w końcu przewyższać koszty pracy. Na elastycznym rynku pracy czas ten może być regulowany poprzez prawnie określony czas umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. 2) Im więcej czasu uczeń spędza z pracodawcą w czasie tygodnia pracy, tym większa jest potencjalna korzyść dla pracodawcy. 3) Jeśli związki rzemiosła mają prawo ustalania wiążących zasad dla przedsiębiorców danej gałęzi, powinny one ustanowić sektorowe fundusze szkoleniowe, które skłoniłyby pracodawców „podkradających” innym wyszkolonych pracowników, aby partycypowali w kosztach poniesionych przez pracodawców aktywnych w kształceniu praktykantów. Z powodu wysokiej mobilności pracowników po ukończeniu szkolenia, wszyscy pracodawcy skorzystaliby z ogólnego wzrostu zasobów kapitału ludzkiego w ich sektorze.

Z dostarczonej informacji wynika, że okres trwania umów o pracę w celu przygotowania zawodowego, zwłaszcza dla pracowników fizycznych, może być przedłużony²⁹. Liczba dni, które uczniowie spędzają w zakładzie w czasie zwykłego tygodnia pracy, wydaje się być zarazem dosyć niska w porównaniu do innych krajów. Możliwość ustalenia wiążących zasad dla pracodawców przez Związek Rzemiosła Polskiego wydają się być zbyt małe, aby powstrzymać korzystanie z pracowników wyszkolonych przez kogoś innego, bez ponoszenia samemu kosztów takiego szkolenia. Dlatego rządowe interwencje sektorowe mogłyby przewidywać pomoc branżom w pokonaniu barier nieopłacalności szkoleń. Podsumowując, pomimo gorszych warunków podatkowych związanych ze szkoleniem dorosłych, istnieje wiele możliwości zreformowania modelu praktycznej nauki zawodu tak, aby uczynić go ekonomicznie atrakcyjnym zarówno dla pracodawców, jak i dla dorosłych praktykantów.

²⁹ Pracodawca w zasadzie powinien nadal zatrudniać pracownika, który ukończył przygotowanie zawodowe – przyp. red.

Rozdział VI. INTEGROWANIE I SPÓJNOŚĆ DZIAŁAŃ

6.1. Współpraca między interesariuszami

W Polsce nie ma ani poziomej ani pionowej integracji pomiędzy działaniami na rzecz kształcenia dorosłych. Współpraca na szczeblu ministerialnym jest znikoma, chociaż prawne regulacje i programy rządowe w obszarze kształcenia dorosłych wymagają negocjacji pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi resortami. Na przykład strategie i pozostałe dokumenty Ministra Edukacji Narodowej i Sportu zaledwie wspominają o planach Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwa Finansów i vice versa, chociaż wszyscy, bezpośrednio lub pośrednio, zajmują się według właściwości sprawami kształcenia dorosłych. Co więcej, brakuje związków między działaniami na rzecz kształcenia dorosłych a innymi obszarami działań, takimi jak rozwój regionalny lub rozwój infrastruktury czy polityka socjalna i opieka społeczna. Stworzenie jednego organu lub instytucji zajmującej się problematyką kształcenia dorosłych być może zaowocowałoby większą spójnością tych działań. Być może współpraca różnych członków Komitetu Sterującego pracującego na potrzeby niniejszego przeglądu OECD mogłaby posłużyć jako początek bardziej owocnej i regularnej współpracy międzyresortowej.

Innym aspektem, który może powodować utrudnienia w tworzeniu i wdrażaniu polityki jest realizowana w ostatnich latach polityka decentralizacji. Nam i Parsche (2001) w swojej analizie dotyczącej niedawnych zmian w zakresie gminnych systemów finansowania w czterech krajach Europy Wschodniej ocenili, że ten rodzaj fiskalnej decentralizacji spowodował dodatkowe problemy, szczególnie w dziedzinie zapewniania jakości dóbr i usług publicznych oraz zakresie koordynacji transferów fiskalnych pomiędzy rządem centralnym a samorządami lokalnymi. Pomimo widocznych problemów, tendencja do decentralizacji podatków trwała i zwłaszcza małe miasta ucierpiały z powodu tzw. wąskiego gardła finansowego oraz niewystarczającej pomocy finansowej ze strony administracji centralnej. Jeśli spojrzymy na decentralizację w systemie edukacyjnym w tym właśnie kontekście, to musimy się oczywiście zastanowić czy daleko idąca decentralizacja³⁰ przyniosła korzyści i czy istnieją odpowiednie mechanizmy koordynacji, aby przeciwdziałać jej negatywnym skutkom. Badanie gospodarki Polski przeprowadzone przez OECD – Polski Przegląd Gospodarczy (Economic Survey of Poland) dostarczyło częściowej analizy sytuacji: „Decentralizacja kompetencji w zakresie wydatków, przeprowadzona w ramach reformy administracyjnej z 1999 roku ograniczyła wpływ władz centralnych na całkowite wydatki budżetu państwa. (...) Ponadto efektywność świadczenia usług na szczeblu lokalnym mogłaby zostać podniesiona poprzez usprawnienie współpracy oraz wspólne świadczenie usług przez jednostki samorządu terytorialnego. Chociaż ramy prawne dla rozwoju takiej współpracy istnieją, to tylko niewielka część gmin wykorzystuje stworzone przez nie możliwości.” (OECD 2002a, str. 15–16).

Decentralizacja miała wpływ również na urzędy pracy, które zostały włączone do struktury samorządu terytorialnego. Doprowadziło to do niemożności wyznaczania celów na poziomie krajowym oraz braku monitoringu, podczas gdy problemy z koordynacją działań krajowych z regio-

³⁰ Według „Polskiego Raportu Źródłowego” polityka edukacyjna na poziomie wojewódzkim wdrażana jest przez kuratora oświaty, który współpracuje z jednostkami samorządów terytorialnych tworząc i wdrażając właściwą regionalną i lokalną politykę edukacyjną, sprawuje nadzór pedagogiczny nad szkołami publicznymi i niepublicznymi oraz centrami kształcenia dorosłych. Samorząd powiatowy odpowiedzialny jest za prowadzenie szkół na poziomie ponadgimnazjalnym, jak również prowadzenie centrów kształcenia ustawicznego i centrów szkolenia praktycznego.

nalnymi są oczywiste. Niektórzy rozmówcy poszli dalej twierdząc, iż decentralizacja spowodowała zupełny brak kontroli nad urzędami pracy. Wydaje się, że istnieje pilna potrzeba zwiększenia centralnej kontroli wydajności i jakości. W dodatku, jak stwierdzono w cytowanym powyżej raporcie OECD, istnieje istotny efekt oszczędności skali do wykorzystania oraz problem masy krytycznej do uniknięcia, dzięki bardziej kooperatywnej formie pracy.

6.2. Rola partnerów społecznych

Partnerzy społeczni mogą potencjalnie odegrać ważną rolę w kształtowaniu dynamicznego systemu kształcenia dorosłych. W przypadku Polski nie są oni prawdopodobnie ani silnymi rzecznikami rozwoju kształcenia dorosłych, ani też poważną przeszkodą dla tego rozwoju. Nie w pełni rozwinięta rola partnerów społecznych w tym obszarze spowodowana jest głównie brakiem ich „reprezentatywności”. Główne stowarzyszenia pracodawców są wciąż młode (ale liczba członków stale wzrasta), a dwa główne związki zawodowe (Solidarność oraz OPZZ) przetrwały okres spadku liczby członków w latach 90 – w chwili obecnej należą do nich 15% pracowników.

W przeciwieństwie do innych krajów EU, w Polsce negocjacje zbiorowe odbywają się głównie na poziomie przedsiębiorstw, a nie na poziomie branż zawodowych. Rady pracownicze istnieją tylko w przedsiębiorstwach państwowych, jako relikty poprzedniego systemu socjalistycznego.

W ramach projektu PHARE 2000, prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, w maju roku 2002 powstała grupa pracująca nad modelem kształcenia ustawicznego, która przedstawiła propozycje dotyczące tego obszaru. Oprócz koncepcji Funduszu Szkoleniowego oraz rejestrowania i akredytowania instytucji szkoleniowych, zaistniał również problem instytucjonalizacji społecznego dialogu w dziedzinie kształcenia ustawicznego i praktycznego (JAP 2002, str. 13). Podczas, gdy dwie pierwsze propozycje – Fundusz Szkoleniowy i rejestr instytucji szkoleniowych doczekały się rozwinięcia, dialog społeczny jest kontynuowany w swojej pierwotnej formie tzn. w radach zatrudnienia i trójstronnych komisjach dialogu społecznego.

Wątpliwe jest obecnie istnienie silnego „partnerstwa społecznego” w podejmowaniu decyzji szkoleniowych przez przedsiębiorstwa. Sytuacja ta może ulec do pewnego stopnia zmianie w związku z wprowadzeniem Funduszu Szkoleniowego, który wymaga udziału obu stron, aby można było czerpać korzyści płynące z uzyskania publicznej pomocy finansowej. Tym niemniej, zmiana ta będzie ograniczona z powodu braku przedstawicieli związków zawodowych w większości zakładów, z wyjątkiem tych dużych. Interesujący jest fakt, iż przedstawiciele zarówno związków zawodowych (OPZZ), jak i jednego ze stowarzyszeń pracodawców poinformowali członków zespołu wizytującego, iż to właśnie oni stoją za pomysłem utworzenia funduszu szkoleniowego. Przedstawiciel związków zawodowych twierdził stanowczo, że przedsiębiorstwa inwestowały głównie w szkolenie personelu z wysokimi kwalifikacjami i że fundusz szkoleniowy mógłby być narzędziem wspierającym szkolenie osób z niskimi kwalifikacjami – choć może okazać się to tylko pobożnym życzeniem.

Wydaje się, że partnerzy społeczni powinni mieć pewien wpływ w tzw. radach zatrudnienia. Rady te doradzają w sprawach zatrudnienia i opiniują je na różnych poziomach: krajowym, wojewódzkim oraz powiatowym. Mogą też mieć wpływ na wykorzystanie funduszy przez lokalne urzędy pracy. Jednak, polski „Raport Źródłowy” podaje następującą, prawdopodobnie trafną, ocenę: „Obecnie organizacje pracodawców oraz związki zawodowe nie uczestniczą aktywnie w tworzeniu polityki kształcenia dorosłych. Jedynym wyjątkiem są, być może, tzw. umowy trójstronne tj. trójstronny kontrakt szkoleniowy, na podstawie którego pracodawcy mogą uzyskać [od urzędu pracy – przyp. red.] szkolenie osób, które chcą zatrudnić poprzez powiatowe urzędy pracy.”

6.3. Tworzenie kultury badań naukowych oraz ewaluacji

W procesie przygotowawczym przed przystąpieniem do Unii Europejskiej zdecydowano się na wprowadzenie kilku badań sondażowych, których celem było uzyskanie pogłębionej informacji nt. kształcenia dorosłych w Polsce oraz jego lepszej ewaluacji. Jak do tej pory, wyniki tych badań nie dają jeszcze jasnego obrazu sytuacji, a różne źródła statystyczne pozostawiają wrażenie rozproszenia danych – sytuacja dość często spotykana w krajach OECD.

Nie istnieją prawie żadne badania skuteczności programów szkoleniowych. Niektórzy rozmówcy wyrażali wątpliwości dotyczące trafności wyników badań IALS, ale w tym przypadku można zastanawiać się, dlaczego nie są podejmowane próby naprawienia tego negatywnego obrazu poziomu kwalifikacji dorosłych Polaków. Co więcej, oprócz kilku badań – większość cytowana jest w tym raporcie – nie napotkaliśmy żadnych metodologicznie zaawansowanych analiz istniejących danych³¹. Nie odnieśliśmy również wrażenia, aby wykorzystywano w systematyczny sposób możliwości nauki, statystykę, czy też metody ewaluacji działań w celu wsparcia, lepszego planowania i wdrażania polityk kształcenia dorosłych. Aby pozostać sprawiedliwym, należy podkreślić fakt, że w dziedzinie kształcenia ustawicznego oraz kształcenia dorosłych, brak naukowego rygoru w formułowaniu, wdrażaniu i ewaluacji tych działań jest powszechnym problemem w większości krajów OECD. Jednakże, edukacja dorosłych w Polsce zyskałaby, zarówno w sferze planowania polityki jak i działań praktycznych, gdyby i polityka i działania praktyczne opierały się na wynikach systematycznych badań naukowych.

Ramka 8. Refleksja nad wartością dobrych danych nt. kształcenia dorosłych

Konkretnym przykładem istnienia potrzeby pogłębionej analizy oraz danych statystycznych może być fakt, iż nadal nie wiadomo, w jaki sposób osoby dorosłe angażują się w kształcenie ustawiczne w dłuższej perspektywie czasu. Wzorce aktywności dorosłych w zakresie doksztalcenia są istotne w celu prawidłowej interpretacji całościowych wskaźników uczestnictwa mierzonych w badaniach krajowych (patrz Rozdział 2.7). Gdyby około 20% dorosłej populacji rocznie brało udział w procesie kształcenia, a każdy rok oznaczałby „nowych” dorosłych uczestników, oznaczałoby to, że każdy dorosły byłby aktywny w procesie uczenia się raz na pięć lat. Niski wskaźnik uczestnictwa oznaczałby, że dorośli rzadko biorą udział w kształceniu. Prawdopodobnie tak jednak nie jest, ponieważ większość osób dorosłych aktywnych w procesie kształcenia uczestniczy w szkoleniach każdego roku i w rzeczywistości, każde roczne badanie wykazuje istnienie tych samych osób biorących udział w szkoleniach wiele razy. W tym przypadku interpretacja wyników byłaby całkiem inna, ponieważ wzorzec uczestnictwa oznaczałby, że różnica między tymi dorosłymi, którzy są aktywni, a większością dorosłych, która nie uczestniczy w kształceniu rośnie wraz z czasem. Zjawisko to mogłoby doprowadzić do niechcianych i negatywnych efektów ubocznych w sferze spójności społecznej, jak również na rynku pracy.

W zależności od tego, która interpretacja niskiego wskaźnika uczestnictwa bliższa jest rzeczywistości, odpowiednio zaplanowane powinny być programy działań mających na celu poprawę tej sytuacji. Dlatego ważne jest, aby Główny Urząd Statystyczny (GUS) organizował badania panelowe w zakresie kształcenia dorosłych – na poziomie jednostkowym, oraz aby dane te były potem analizowane przy zastosowaniu odpowiednich technik mikro-ekonometrycznych.

³¹ Trzeba przyznać, że ograniczona ilość badań dostępnych w języku angielskim mogła spowodować tę nieobiektywną ocenę. Gdyby jednak takie badania istniały w języku polskim, dziwnym byłby fakt, że nie ma do nich żadnych odniesień w oficjalnych raportach i dokumentach.

6.4. Krajowa strategia kształcenia dorosłych

Jak już wspomniano w Raporcie, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu opracowało „Strategię rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010”, zaakceptowaną przez Radę Ministrów. Strategia obejmuje około 40 instrumentów, które wejdą w życie w tym okresie, jak również przedstawia podział odpowiedzialności i źródła finansowania. Jednakże, Strategia nie udziela odpowiedzi na szeroki wachlarz pytań kluczowych dla procesu wdrożenia zaplanowanych działań. Strategia ta służyć będzie również jako ramowy dokument dla rozwinięcia krajowej strategii kształcenia dorosłych, powinna jednak zostać uzupełniona o bardziej doskonały plan działania, który obejmowałby następujące punkty:

- 1) Plan powinien rozpoczynać się oceną luk w edukacji ustawicznej (patrz OECD 2000). Powinno się ustalić punkty odniesienia oraz dokonać szacunków luk w uczestnictwie w kształceniu ustawicznym różnych grup dorosłej populacji – luk, które należy zlikwidować.
- 2) Badania naukowe (wprowadzające tak zwaną „politykę-opartą-na-dowodach”) powinny podtrzymywać działania zmierzające do osiągnięcia ustalonych celów. Jeśli działań nie można uzasadnić istniejącą wiedzą naukową, należy opisać i zaplanować (albo przez eksperymentowanie albo poprzez działania pilotażowe) sposób zdobycia tej wiedzy.
- 3) Powinny zostać obliczone potrzeby szkoleniowe i koszty jednostkowe za szkolenie w celu oszacowania publicznych środków finansowych niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów; należy również ocenić ogólną wysokość inwestycji finansowych.
- 4) Nie można zrealizować wszystkich planów, dlatego też należy ustalić priorytety, jak i czas, który pozwoli Polsce zrealizować cele w kolejności odpowiadającej ustalonym priorytetom. Obecnie odnosimy wrażenie, że wszystkie działania będą podjęte równolegle, co niesie niebezpieczeństwo, że końcowy wynik będzie poniżej optymalnego.
- 5) W celu dostosowania planów do rzeczywistości, rząd musi rozwinąć strategię współfinansowania, współpracując z partnerami społecznymi. Państwo nie jest w stanie dostarczyć wszystkich środków finansowych niezbędnych w procesie kształcenia przez całe życie. Aby móc zaprojektować wydajne strategię współfinansowania (patrz np. OECD 2003b), powinno się dokonać oceny udziału zwrotu nakładów inwestycyjnych osób indywidualnych, firm, państwa i społeczeństwa na kształcenie ogółem, w zależności od różnych modeli finansowania i obliczyć na tej podstawie koszty udziału dla każdego z partnerów.
- 6) Plan powinien uwzględniać sprzężenia zwrotne, które pomogłyby polityce [kształcenia ustawicznego – przyp. red.] dostosować się do nowych okoliczności.
- 7) Plan powinien określić jakościowe i ilościowe cele dla wszystkich działań i powinien brać pod uwagę konsekwencje, gdyby ustalone cele nie zostały osiągnięte.

Strategia edukacji ustawicznej, która zawierałaby wszystkie wymienione elementy, byłaby stabilna i mniej podatna na zmiany sytuacji politycznej, finansów publicznych i/lub funduszy unijnych.

Rozdział VII. WNIOSKI

Poniższe wnioski, oparte na ocenie zawartej w poprzednich rozdziałach, wskazują zarówno na mocne, jak i na słabe strony systemu kształcenia dorosłych w Polsce oraz identyfikują te obszary, w których najbardziej niezbędna jest interwencja oraz które zdają się obiecywać najlepsze rezultaty, po pierwsze, w zakresie podnoszenia wskaźników udziału i jakości uczenia się dorosłych, po drugie, w zakresie prywatnych, finansowych oraz społecznych zwrotów nakładów na kształcenie ustawiczne. Celem ostatecznym powinno być opracowanie spójnych ram działań na rzecz kształcenia dorosłych, obejmujących system zachęt, regulacji prawnych i zaplecze instytucjonalne, gwarantujących trwałość efektu. Aby to osiągnąć, zespół wizytujący zaproponował 7 obszarów interwencji, które powinny zostać objęte szczególną troską przez rząd i gdzie należałoby inwestować środki publiczne. Wiele tych sugestii nie dotyczy osiągania ustalonych odgórnie pułapów, gdyż wiele problemów związanych z edukacją dorosłych uzależnionych jest od polityki i rzeczywistości danego państwa, i nieliczne tylko kraje osiągają w tej mierze całkowity sukces. Zanim przyjrzymy się tym kwestiom bliżej, musimy podzielić się pewnymi ogólnymi spostrzeżeniami na temat sytuacji w Polsce.

Polska jest nadal w okresie transformacji systemowej i niektóre elementy „dziedzictwa” poprzedniego systemu, np. niski poziom wykształcenia w starszych pokoleniach, są cały czas obecne. Z tego powodu wyzwania dla polskiej polityki edukacyjnej i polityki rynku pracy są o wiele poważniejsze niż w innych krajach uprzemysłowionych. W tej sytuacji, podstawowym celem polskiej polityki edukacyjnej jest stwarzanie dorosłym „drugiej szansy” zdobycia wykształcenia na poziomie wyższym, średnim, czy nawet podstawowym w systemie szkolnym. Wydaje się, że polski system edukacyjny odnosi sukcesy w realizacji tych celów, czego dowodem jest znaczna grupa dorosłych korzystających z tych możliwości. Rosnący poziom wykształcenia młodych Polaków mógłby posłużyć jako dobry przykład dla innych krajów odnotowujących wysokie wskaźniki wypadania z systemu edukacyjnego przed uzyskaniem pełnego wykształcenia średniego. Tym niemniej, taki wybór priorytetów doprowadził do powielenia rozwiązań systemu kształcenia początkowego na potrzeby edukacji dorosłych i kształcenia ustawicznego. W konsekwencji, ten system kształcenia wykorzystywany jest przede wszystkim przez bardzo młodych dorosłych, bezrobotnych lub osoby zagrożone zwolnieniem z pracy.

Wzrost wskaźnika uczestnictwa starszych dorosłych

Rząd powinien przede wszystkim rozważyć zmianę priorytetów w zakresie kształcenia dorosłych i przeznaczyć więcej środków na kształcenie ustawiczne osób starszych niż młodych dorosłych. Większość środków przeznaczanych jest obecnie na formalny system kształcenia i nie obejmują one osób powyżej 25 roku życia. Lepsza jakość nauczania początkowego i większy udział młodych ludzi w procesie kształcenia na poziomie średnim i wyższym to nie tylko sposób na poprawę kapitału ludzkiego w Polsce, ale również położenie solidnych fundamentów pod przyszłe kształcenie ustawiczne. Jednakże z powodów demograficznych i ekonomicznych, Polski nie stać na „stracone pokolenia” i czekanie, aż gorzej wykształceni dorośli zostaną zastąpieni przez lepiej wykształconych młodych ludzi. Istnieje pilna potrzeba poczynienia wysiłków w celu podwyższenia poziomu umiejętności wszystkich grup wiekowych. Aby móc to osiągnąć, polityka edukacyjna musi stwarzać dorosłym specyficzne możliwości kształcenia w daleko większym stopniu, niż robiono to w przeszłości i unikać powielania systemu szkolnego, który jest dostosowany do potrzeb ludzi młodych. Rozwijając ten argument, należy stwierdzić, że Polska powinna zredukować ilość instrumentów polityki edukacyjnej oraz fiskalnej, które są uzależnione od wieku i wyraźnie fawo-

ryzują młode pokolenia. Strategia uczenia się przez całe życie powinna gwarantować możliwości wszystkim, niezależnie od wieku i być skierowana do konkretnego odbiorcy tylko w tych przypadkach, gdzie chodzi o ewidentną pomoc dla grup defaworyzowanych.

Jak dotąd poczyniono niewielkie postępy w tym kierunku i należy zwiększyć starania, aby stworzyć odpowiednią ofertę edukacyjną, instytucje oraz programy nauczania, które odpowiadają potrzebom i aspiracjom dorosłych.

Zwiększenie poziomu opłacalności inwestowania w edukację

Zaobserwowane zachowania edukacyjne dużych grup polskiej dorosłej populacji sugerują, iż Polacy nie doceniają korzyści płynących z kształcenia lub/i że takich korzyści brak. Niezbędne jest więc działanie na obu frontach. Należy zwiększyć poziom zwrotu nakładów inwestycyjnych na edukację po to, aby przekonać ludzi, że kształcenie się opłaca. Można osiągnąć to przynajmniej trzema sposobami. Po pierwsze, należy poprawić jakość edukacji tak, aby każda inwestycja w szkolenie poczyniona przez pracowników lub pracodawców, znalazła odzwierciedlenie we wzroście wydajności pracy. Po drugie, zwroty kosztów inwestycji w edukację mogą wzrosnąć dzięki zreformowaniu kształcenia. Efektywność kosztową szkoleń należy wzmocnić metodami redukującymi koszty dla uczących się oraz firm, przy równoczesnym utrzymaniu jakości szkoleń. Po trzecie, opierając się na założeniu, że różnice w wykształceniu są prawdziwymi różnicami w kapitale ludzkim i wydajności pracy, pracodawcy i związki zawodowe powinny zgodzić się, że, aby promować uczestnictwo w szkoleniach i przedsięwzięcia edukacyjne osób indywidualnych, należy zaakceptować strukturę płacową lepiej odzwierciedlającą różnice w wykształceniu.

Należałoby oczekiwać, że w warunkach podaży szkoleń charakteryzujących się wysoką efektywnością kosztową i odpowiednim poziomem jakości, jak również przy istnieniu efektywnej struktury płac, nastąpi stymulacja popytu na uczenie się dorosłych. Specyficzne podgrupy dorosłej populacji będą potrzebowały jednakże dodatkowej zachęty do podjęcia szkolenia. Kampanie motywacyjne, tworzenie środowiska bardziej przyjaznego uczącemu się, znoszenie barier dostępu do instytucji edukacyjnych, jak również inne działania, będą niezbędne w celu zachęcenia do wzięcia udziału w procesie kształcenia tych osób, które mają za sobą nieudane doświadczenia edukacyjne.

Krótko mówiąc, istnieje konieczność stworzenia środowiska, w którym edukacja się opłaca i w którym zniesione są bariery powstrzymujące ludzi od uczestnictwa w kształceniu przez całe życie.

Wzrost priorytetu uczenia się dorosłych w ogólnej polityce edukacyjnej oraz polityce rynku pracy

Jesteśmy świadomi, że obecnie podstawowa edukacja młodych ludzi oraz konieczność zastąpienia utraconych dochodów dla osób bezrobotnych poważnie ograniczają dostępne zasoby ludzkie i środki finansowe dla innych potrzeb. Chociaż zawsze jest możliwy wzrost skuteczności przy ograniczonych środkach poprzez zwiększenie wydajności, w obecnej sytuacji nie będzie możliwe osiągnięcie rzeczywistego postępu w edukacji ustawicznej bez zmiany priorytetów.

Obecnie około 0,6% wszystkich wydatków na edukację przeznaczonych jest na kształcenie dorosłych. Zespół wizytujący został poinformowany o istnieniu planów zwiększenia tych nakładów do 2,5% w bliskiej przyszłości. Jednak w oparciu o ogólną ocenę wyzwań stojących przed polskim społeczeństwem oraz polską gospodarką w szczególności, wydaje się, że kształceniu dorosłych należy poświęcić jeszcze więcej uwagi. Ten sam argument należy zastosować w stosunku do wydatkowania środków Funduszu Pracy. Nawet jeśli traktujemy nieliczne dowody na skuteczność szkoleń z ostrożnością, zmiana priorytetów na korzyść szkoleń czy to kosztem pasywnej polityki, czy też zatrudnienia subsydiowanego wydaje się być bardziej obiecująca niż obecny model wydawania tych środków.

Wzmocnienie ewaluacji dokumentów strategicznych

Podczas wizyty, zespół zapoznał się z licznymi dokumentami strategicznymi, nowymi planami dotyczącymi aktów prawnych, programami oraz deklaracjami, ale prawie w ogóle nie napotkał żadnych ewaluacji poprzednich programów. Analiza nowych planów wykazała, że tylko w rzadkich przypadkach odnoszono się do wcześniejszych planów. W przypadkach, w których cele ilościowe zostały wyznaczone, ale nie osiągnięte, lub w przypadku których można było przewidzieć, iż nie zostaną one osiągnięte, nie podano żadnych przyczyn porażek, ani nie przedstawiono wyciągniętych z tego faktu wniosków. Jest zrozumiałe, że przystąpienie do Unii Europejskiej wymagało przygotowania założeń politycznych oraz ram prawnych i w krótkim czasie wykonano tu ogromną pracę. W przyszłości jednak znacznie korzystniejsze dla rozwoju nowych działań na rzecz kształcenia dorosłych byłoby nadanie większej wagi analizom ex-post oraz ewaluacjom, zanim zostaną zaprojektowane nowe strategie. Sposób, w jaki formułowana i wdrażana była polityka we wczesnych latach okresu transformacji i przed przystąpieniem do EU, powinien być stopniowo zastępowany „polityką-opartą-na-dowodach”, które muszą być ustalane poprzez inwestowanie w statystykę i badania naukowe.

Zwiększenie innowacyjności działań

Zespół wizytujący uzyskał informację, że w Ministerstwie Gospodarki i Pracy podjęto kilka inicjatyw mających na celu rozszerzenie systemu zbierania danych statystycznych i badań naukowych na potrzeby twórców polityki. Wysiłki takie powinny być wzmocnione we wszystkich resortach rządowych i powinny być aktywnie popierane. Przy niejednej okazji zespół był również informowany, że powiatowe urzędy pracy powinny przeprowadzać więcej badań rynkowych, aby lepiej dopasowywać swoje instrumenty do potrzeb rynku pracy. Takie działania mogą być korzystne, oczywiście jest jednak, że większość urzędów pracy nie posiada ani odpowiednich zasobów personalnych, ani też wiedzy technicznej niezbędnych do przeprowadzenia pogłębionych badań rynku pracy, dlatego też, pomimo decentralizacji zadań operacyjnych, należy wzmocnić system badań i ewaluacji na wyższym szczeblu.

Aby uczyć się na doświadczeniach, nie wystarczy czekać na pojawienie się efektów polityki, by je statystycznie opisać i dokonać ewaluacji zgodnie z wymaganiami warsztatu naukowego. W wielu przypadkach nie wiadomo z góry, jaka metoda lub jaka specyficzna forma implementacji jest najbardziej skuteczna i dlatego opieranie się na jednym rodzaju działań może spowodować znaczne straty zasobów i czasu. Jeśli weźmie się pod uwagę doświadczenia innych krajów – dane, będące odpowiedziami na bardzo wiele pytań są często niewystarczające, niespójne, zależne od kontekstu i często po prostu przestarzałe. Proces kształtowania polityki musi więc ulec poprawie przez wprowadzanie innowacyjnych sposobów zbierania danych. Zaleca się korzystanie z działań pilotażowych i eksperymentów w celu uzyskania informacji niezbędnej do pilotowania efektywnego i wydajnego systemu uczenia się przez całe życie. Testowanie można ograniczyć w czasie, miejscu i obszarze geograficznym, a decentralizacja w administracji mogłaby być traktowana jako zaleta przy tworzeniu rywalizujących modeli i starannej ich ewaluacji. W czasie naszej wizyty nie byliśmy informowani o stosowaniu powyższych narzędzi w celu uzyskiwania wiedzy na temat funkcjonowania rynku edukacyjnego dorosłych, efektywności różnych form szkolenia, czy wpływu szkoleń na rynek pracy. Stosowanie narzędzi finansowych kształtujących popyt, takich jak talony szkoleniowe albo pogłębione analizy popytu na szkolenie w różnych reżimach finansowych mogłyby być sposobem na sprawdzenie, jak interwencje publiczne mogą poprawić wzorce kształcenia przez całe życie dla całej dorosłej populacji.

Wzmocnienie współpracy pomiędzy różnymi interesariuszami na poziomie kształtowania polityki

Niezbędna jest horyzontalna koordynacja i kooperacja na różnych poziomach – pomiędzy ministrami, pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, oraz pomiędzy partnerami społecznymi. Proces decentralizacji w Polsce, korzystny pod wieloma względami, potrzebuje nowych form kooperacji i koordynacji. Na każdym poziomie administracji (województwo, powiat, [gmina – przyp. red.]), twórcy polityki i administratorzy muszą wiedzieć, kiedy najbardziej opłaca się rywalizacja z sąsiadami, a kiedy bardziej obiecujące będzie podejmowanie współpracy i koordynacja działań. W wielu przypadkach, jeden powiat czy nawet jedno województwo nie posiada masy krytycznej, aby zaprojektować, wdrożyć, sprawdzić lub ocenić dany program czy linię postępowania i dlatego bliższa współpraca byłaby korzystniejsza.

Jednak w obliczu procesu decentralizacji w Polsce istnieje również potrzeba pionowej koordynacji i kooperacji. Cele krajowe nie zawsze przekładają się na działanie lokalne, a działanie lokalne często zakłada cele odwrotne do tych stojących przed całym krajem. Rozdział zadań i odpowiedzialności pomiędzy różnymi poziomami administracji musi być nieustannie monitorowany w celu eliminacji niedociągnięć.

Udział Polski w przeglądzie OECD był przykładem bliskiej i korzystnej współpracy między Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Edukacji Narodowej i Sportu. Chociaż należy poszerzyć i pogłębić współpracę, doświadczenie to pokazuje, że aby odnieść się do tak złożonych kwestii jak uczenie się dorosłych, podlegające różnym resortom i pozostałym interesariuszom poza administracją, istnieje potrzeba specjalnej i zintytucjonalizowanej współpracy w celu przezwyciężenia potencjalnych barier. Stworzenie stałego zespołu międzyresortowego w celu skoordynowania działalności w sferze edukacji dorosłych i weryfikacji oraz kontroli czy nowe regulacje prawne lub zniesienie istniejących już instrumentów kształtowania polityki nie wchodzi w konflikt ze strategią uczenia się przez całe życie, byłoby jednym ze sposobów osiągania coraz lepszych wyników.

Ochrona działań publicznych przed regresywnością

Często nie wiadomo, w jaki sposób zostaje zagwarantowana skuteczność podejmowanych działań w odniesieniu do wspomagania tych najbardziej potrzebujących³². Niezbędny jest precyzyjniejszy wybór środków działania, aby zagwarantować najbardziej efektywne wykorzystanie skąpych funduszy publicznych. Należałoby więc dokonywać ewaluacji wszystkich instrumentów ex-ante i ex-post po to, aby zrozumieć ich efekty *dystrybucyjne*, a nie tylko ich przeciętny efekt. W dokumentach publicznych problem dystrybucji w odniesieniu do interwencji publicznej był rzadko poruszany, choć w niektórych przypadkach było oczywiste, że środkami publicznymi wspierano tych, którzy i tak byliby aktywni bez żadnej interwencji ze strony państwa. Stwarza to przynajmniej dwa problemy: luki, które państwo powinno wypełnić, powiększają się i – co ważniejsze w sytuacji, gdy nie ma wystarczających środków finansowych – nie można pozwolić sobie na straty z powodu tzw. *deadweight effect* tj. wspierania działań, które byłyby i tak podjęte bez wsparcia. Aby móc lepiej ocenić przyszłe programy, należy jasno analizować wartość dodatkową, jaką kreuje interwencja publiczna oraz oczekiwane efekty dystrybucyjne.

³² „Brak systematycznej oceny wpływów programów oznacza, że te z przewrotnymi efektami nie podlegają powtórnemu badaniu ani przeglądowi tak jak powinny... dane sugerują, że na wydatkach związanych z podatkami mieszkaniowymi skorzystały głównie osoby zamożne, podczas gdy wysokie zasiłki społeczne regionalnie i nie zróżnicowana płaca minimalna przyczyniają się do bezrobocia wśród osób o niskich kwalifikacjach.” (OECD 2002a, str. 14).

Tworzenie „samo-podtrzymujących się” modeli edukacji i szkolenia

Polityka efektywnego uczenia się przez całe życie powinna mieć na celu zaprojektowanie i wdrożenie samo-podtrzymujących się modeli, które dla zachowania skuteczności potrzebują tylko minimum interwencji publicznej np. ustalenia ram. Modele edukacji i szkolenia muszą charakteryzować się taką strukturą bodźców, by równocześnie zachęcały wszystkich partnerów, uczących się, pracodawców i instytucje szkoleniowe do zachowań gwarantujących maksimum skuteczności i wydajności. Obecnie wydaje się, że te modele nie zachęcają wszystkich partnerów do aktywności, co stwarza wrażenie, iż każdy interesariusz czeka na kogoś innego, by zrobił pierwszy krok. Takie modele wymagają nieustannej interwencji z zewnątrz i wspierania, dlatego też nie są w stanie stworzyć dynamicznego systemu. Jako przykład możemy podać system praktycznej nauki zawodu, który wydaje się działać tylko wówczas, gdy pracodawcy mogą skorzystać z zachęt finansowych.

Podsumowując, Polska jest na dobrej drodze w rozwoju strategii kształcenia dorosłych. Istnieje wiele różnych programów i działań, a także publiczna troska o efektywny rozwój kapitału ludzkiego w tym kraju. Nasiona zostały zasiane i wysiłki – zarówno publiczne jak i prywatne – powinny być teraz skupione na promowaniu ich wzrostu i upowszechnianiu.

GLOSARIUSZ

ALMP	(ang. Active Labour Market Policy) Aktywna Polityka Rynku Pracy
BAED	Badanie Aktywności Edukacyjnej Dorosłych
GUS	(Główny Urząd Statystyczny) = CSO (ang. Central Statistical Office)
CVTS	Badanie Ustawicznego Kształcenia Zawodowego (ang. Continuing Vocational Training Survey)
EFS	Europejski Fundusz Społeczny = ESF (ang. European Social Fund)
IALS	Międzynarodowe Badania Umiejętności Czytania I Pisania (ang. IALS International Adult Literacy Survey)
JAP	Wspólna Ocena Priorytetów Zatrudnienia w Polsce (ang. JAP Joint Assessment of Employment Priorities in Poland)
LFS	(ang. Labour Force Survey) = BAEL (ang. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności)
NSHERD	(ang. National strategy for employment and human resources development 2000–2006) = Krajowa strategia zatrudniania i rozwoju zasobów ludzkich na lata 2000–2006 (NSWZiRSL)
PISA	Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (ang. Programme for International Student Assessment)
PHARE	program finansowany przez Unię Europejską, aby pomóc krajom starającym się o wstąpienie do EU w procesie przygotowania się
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (ang. All-Poland Trade Union)
TRAL	Przegląd Tematyczny Kształcenia Dorosłych (ang. Thematic Review on Adult Learning)
TWP	Towarzystwo Wiedzy Powszechnej (ang. Polish Association for Adult Education)
ZZDZ	Związek Zakładów Doskonalenia Zawodowego (ang. Union of Vocational Education Centres)

BIBLIOGRAFIA

- Bedi A.S. and Cieřlik A. (2000), "Wages and Wage Growth in Poland: The Role of Foreign Direct Investment," *The Economics of Transition*, Vol. 10, 1–27.
- Euridyce (1999), *Structures of Education, Initial Training and Adult Education: POLAND*, Brussels: Euridyce.
- Fleisher B.M., Sabirianova K. and Wang X. (2004), *Returns to Skills and the Speed of Reforms; Evidence from Central and Eastern Europe, China and Russia*, IZA Discussion Paper No. 1182.
- Hanushek E.A. and Raymond M.A. (2004), *The Effect of School Accountability Systems on the Level and Distribution of Student Achievement*, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2 (2–3), 406–415.
- JAP (2003), *Sprawozdanie z realizacji postanowieć zawartych w dokumencie „Wspólna Ocena Priorytetów Zatrudnienia w Polsce”* (ang. JAP), czerwiec 2003, Warszawa-Bruksela: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Komisja Europejska.
- Keane M.P. and Prasad E. (2002), *Changes in the Structure of Earnings During the Polish Transition*, IZA Discussion Paper No 496.
- Kluve J., Lechman H. and Schmidt C.M. (1999), *Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning*, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, pp. 61–89.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2004a), *Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006*, Bruksela-Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2004b), *Przegląd tematyczny – uczenie się dorosłych – Raport Źródłowy*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2000), *Krajowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000–2006*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu (2003), *Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010*, Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu.
- Nam C.W. and Parsche R. (2001), *Municipal Finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institutional Framework and Recent Development*, CESifo Working Paper No. 447.
- Newell A.T. and Pastore F. (2000), *Regional Unemployment and Industrial Restructuring in Poland*, IZA Discussion Paper No. 194.
- OECD (2000), *Where are the Resources for Lifelong Learning?* Paris.
- OECD (2001), *Economics and Finance of Lifelong Learning*, Paris.
- OECD (2002a), *OECD Economic Surveys 2001–2002, Poland*, Paris.
- OECD (2002b), *Education at a Glance*, Paris.
- OECD (2003a), *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*, Paris.

- OECD (2003b), *Education Policy Analysis 2003*, Paris.
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys 2003–2004, Poland*, Paris.
- Psacharopoulo G. and Patrinos H.A. (2002), *Returns to Investment in Education: a Further Update*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2881.
- Puhani A.P. (1999), *Unemployment by Way of the Augmented Matching Function Approach*, ZEW Discussion Paper No. 99–38.
- Puhani A.P. (2002), *Advantage through Training in Poland? A Microeconomic Evaluation of the Employment Effects of Training and Job Subsidy Programmes*, *Labour*, Vol. 16, 569–608.
- Tuijnman A. (2000), *Education, Literacy and Wages in Poland in Comparative Perspective*, Yellow Report No. 110, Stockholm University.
- Walker I. and Yu Zhu (2001), *The Returns to Education: Evidence from the Labour Force Surveys*, Research Report No. 313, London: Department for Education and Skills.
- WERI (2004), *Poland – International Economic Report*, Warsaw, Szkoła Główna Handlowa.
- Wolter S.C., Muhlemann S. and Schweri J. (2003), *Why Some Firms Train Apprentices and Many Others Do Not*, IZA Discussion Paper, No. 916.
- Wolter S.C. and Weber B.A. (1999), *Skilling the Unskilled – A Question of Incentives?* *International Journal of Manpower*, Vol. 20 (3), 254–269.

ANEKS

Komitet sterujący, autorzy raportu oraz koordynatorzy

Krajowy Komitet Sterujący:

Przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej:

Hanna Świątkiewicz-Zych, Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy

Elżbieta Strojna, Naczelnik Wydziału Kształcenia Ustawicznego,

Zdzisław Sadowski, Doradca Ministra (Departament Rynku Pracy)

Przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu:

Jerzy Wiśniewski, Dyrektor Departamentu Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych

Zofia Stypińska, Naczelnik Wydziału Edukacji Ustawicznej, Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego

Zofia Kaczor-Jędrzycka, Prezes Zarządu Krajowego Towarzystwa Uniwersytetów Ludowych

Robert Pawlak, Starszy Specjalista, Departament Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych

Dorota Koprowska, Kierownik Zakładu Doskonalenia Kadr, Instytut Technologii Eksploatacji, Radom

Autorzy Raportu Źródłowego:

Przedstawiciele Warszawskiej Szkoły Głównej Handlowej:

Profesor dr hab. Irena Elżbieta Kotowska

Dr Małgorzata Podogrodzka

Mgr Anna Baranowska

Współautorzy:

Przedstawiciele Departamentu Rynku Pracy, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej:

Elżbieta Strojna

Halina Iżycka

Magdalena Nojszewska

Koordinacja wizyty:

Magdalena Nojszewska-Dochev, Departament Rynku Pracy, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

ANEKS 2

SKŁAD ZESPOŁU WIZYTUJĄCEGO z OECD

Stefan Wolter (sprawozdawca), Swiss Coordination Centre for Research in Education, Szwajcaria

Helmut Zelloth, European Training Foundation, Włochy

Beatriz Pont, Education and Training Policy Division, Directorate for Education (EDU), OECD,
Paryż, Francja

Peter Tergeist, Employment Analysis and Policy Division, Directorate for Employment, Labour and
Social Affairs (ELSA), OECD, Paryż, Francja

ANEKS 3

PROGRAM WIZYTY

Czwartek 13 maja – Warszawa

- 09.30 Spotkanie w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z Krajowym Komitetem Sterującym oraz autorami Raportu Źródłowego
Ze strony Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie:
Pani Irena E. Kotowska
Pani Anna Baranowska
Pani Małgorzata Podegrodzka
- 14.00 Spotkanie z przedstawicielami Głównego Urzędu Statystycznego
Ze strony Departamentu Statystyki Społecznej:
Pani Grażyna Marciniak, v-ce Dyrektor
Pani Hanna Strzelecka, Naczelnik Wydziału
Pani Agnieszka Zgierska, Naczelnik Wydziału
Pan Stanisław Radkowski, Naczelnik Wydziału

Piątek 14 maja – Warszawa

- 09.00 Spotkanie w Związku Rzemiosła Polskiego
Ze strony Związku Rzemiosła Polskiego:
Pan Maciej Prószyński, Dyrektor Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej
Pani Jolanta Kosakowska, Główny Specjalista w Zespole Oświaty Zawodowej
- 11.30 Związki Zawodowe – Solidarność i OPZZ
Przedstawiciele Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych:
Pan Ryszard Łepik, v-ce Przewodniczący
Pan Tomasz Jasiński, Starszy Specjalista
- 14.00 Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych
Pani Marta Goroszkiewicz, Specjalista, Departament Dialogu Społecznego i Stosunków Pracy w PKPP
- 16.00 Konfederacja Pracodawców Polskich
Przedstawiciele Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych:
Pan Andrzej Jankowski, Dyrektor Korporacyjny
Pani Hanna Merchel, Wydział Szkolenia
Pani Małgorzata Czapka, Dyrektor Departamentu ds. Spraw Międzynarodowych
Pani Agnieszka Skolimowska, Specjalista ds. współpracy z zagranicą
Pani Elżbieta Krzak, Dyrektor Centrum Szkolenia Zawodowego „Pi” Sp. z o.o. Wrocław

Poniedziałek 17 maja – Łódź

- 10.00 Wizyta w Izbie Rzemieślniczej
Pan Janusz Chmielewski, Dyrektor
Pan Piotr Karkowski, v-ce Prezes Zarządu

- 12.00 Wizyta w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Łodzi
Ze strony Wojewódzkiego Urzędu Pracy
Pan Mirosław Kwiatkowski, Dyrektor Urzędu
Pan Leszek Bandurek, v-ce Dyrektor Urzędu
Pani Anna Trębska, Kierownik Wydziału Programów Funduszu Pracy
- 14.30 Spotkanie z przedstawicielami władz lokalnych oraz przedstawicielami Powiatowego Urzędu Pracy w Pabianicach
Ze strony Powiatowego Urzędu Pracy:
Pan Bogusław Oswald, Dyrektor PUP
Pani Danuta Skwirowska, v-ce Dyrektor PUP
Pani Halina Fisiak, członek Zarządu Powiatu Pabianickiego
Pan Krzysztof Tomczak, pełniący obowiązki Dyrektora Centrum Kształcenia Praktycznego w Pabianicach

Wtorek 18 maja – Dobieszków/Łódź

- 09.00 Wizyta w Centrum Kształcenia i Wychowania Komendy Głównej OHP w Dobieszkowie
Ze strony Centrum Kształcenia i Wychowania:
Pani Grażyna Nykiel, Dyrektor
Pan Tomasz Śliskowski, nauczyciel
Pan Adam Kulik, Kierownik Kształcenia Praktycznego
- 11.00 Spotkanie z Zastępcą Komendanta Ochotniczych Hufców Pracy, Łódź
Pan Piotr Krajewski
- 13.00 Wizyta w Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego, Łódź
Ze strony Centrum:
Pan Janusz Moos, Dyrektor
Pani Teresa Dąbrowska, v-ce Dyrektor ds. Doradztwa metodycznego i doskonalenia zawodowego nauczycieli
Pani Liliana Budkowska, Kierownik Ośrodka Jakości i Zarządzania
Pani Anna Koludo, Kierownik Ośrodka Edukacji Informatycznej i koordynator wojewódzki ds. komputeryzacji szkół i placówek oświatowych
Pani Alicja Oleska, Kierownik Pracowni Systemów Jakości
Pani Małgorzata Rau, Specjalista ds. Projektów Międzynarodowych
- 15.00 Wizyta w Zakładzie Doskonalenia Zawodowego, Łódź
Pan Szczepan Wójcik, Prezes Zarządu
Pan Witold Kurczewski, Dyrektor Zespołu Kształcenia i Doskonalenia

Środa 19 maja – Warszawa

- 09.00 Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy
Pan Marian Najdychor, Zastępca Komendanta
Pan Dariusz Gatner, Dyrektor Biura Wdrażania Programów Europejskich i Współpracy z Zagranicą

- 11.00 Wizyta w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych (Przedsiębiorstwo dostarczające szkolenie)
Pani Jolanta Witkowska, v-ce Dyrektor Pionu Organizacyjno-Personalnego i Bezpieczeństwa
Pani Joanna Górską, Kierownik Działu Rozwoju Kadr i Spraw Socjalnych
Pan Marek Laszuk, Kierownik ds. Programów Innowacyjności i Programów Samorządowych
Pan Piotr Jakielaszek, Specjalista ds. Rozwoju Zasobów Ludzkich
- 14.00 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
Pani Urszula Golec, Ekspert ds. Rozwoju Kadr
- 15.30 Wizyta w firmie Macrosoft SA.
Pani Magdalena Teterycz, Dyrektor ds. Zasobów Ludzkich
Pani Patrycja Ptaszek-Strączyńska, Członek Zarządu Macrosoft SA.

Czwartek 20 maja – Stare Lubiejewo/Mińsk Mazowiecki/Warszawa

- 09.30 Wizyta w Uniwersytecie Ludowym w Starym Lubiejewie
Pan Sławomir Konarzewski, Dyrektor Uniwersytetu
Pan Tadeusz Budzisz, Dyrektor Centrum Szkolenia Praktycznego
Pan Tadeusz Legacki, Starosta powiatu ostrołęckiego
Pani Zofia Kaczor-Jędrzycka, Prezes Polskiego Towarzystwa Uniwersytetów Ludowych
- 13.00 Wizyta w Centrum Kształcenia Ustawicznego w Mińsku Mazowieckim i spotkanie z przedstawicielami kuratorium oraz władz miejskich
Ze strony Centrum Kształcenia Ustawicznego:
Pan Jan Wiśniewski, Dyrektor
Pani Joanna Kowalska, v-ce Dyrektor
Pan Zbigniew Parol, Specjalista ds. Technologii Informatycznych
Pani Wanda Kościńska, Kierownik firmy PRAKSYM ds. Egzaminów Praktycznych
Pan Krzysztof Ostrowski, Kierownik Warsztatów Elektronicznych
- 16.00 Wizyta w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie
Ze strony Szkoły Głównej Handlowej
Pan Edward Golachowski, Pro-Rektor
Pani Irena E. Kotowska
Pani Anna Baranowska

Piątek 21 maja – Warszawa

- 09.00 Spotkanie w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, Departamencie Kształcenia Ustawicznego i Zawodowego
Ze strony Departamentu Kształcenia Ustawicznego i Zawodowego:
Pani Halina Cieślak, Dyrektor
Pani Zofia Stypińska, Naczelnik Wydziału
Pani Grażyna Osicka, Dyrektor KOWEZiU Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej

Ze strony Ministerstwa

Pani Teresa Bader, Dyrektor Departamentu Szkolnictwa Wyższego

Pan Krzysztof Kafel, Doradca Ministra

Pani Halina Sitko, Starszy Specjalista (w) Centralnej Komisji Egzaminacyjnej

Pan Robert Pawlak, Starszy Specjalista w Departamencie Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych

Pani Dorota Lewandowska, Starszy Specjalista w Departamencie Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych

10.30 Podsumowujące spotkanie z Krajowym Komitetem Sterującym: Prezentacja wyników wstępnych badań/wyników badań przez Zespół Wizytujący OECD