Badanie OECD "Uczenie się dorosłych"

Departament Rynku Pracy MRPiPS Data publikacji: 27.06.2014 Data modyfikacji: 12.03.2022

Problematyka kształcenia dorosłych zajmuje od mniej więcej dekady bardzo ważne miejsce wśród priorytetów rozwojowych wielu krajów oraz organizacji międzynarodowych. Związane jest to z kryzysem demograficznym i starzeniem się społeczeństw w krajach wysokorozwiniętych oraz rosnącymi wymaganiami nowoczesnej gospodarki w odniesieniu do kwalifikacji pracowników. Oprócz czynników związanych z utrzymaniem czy akceleracją dynamiki gospodarczej, poważny problem dostrzeżono również w narastającym społecznym i ekonomicznym wykluczeniu osób z niskim poziomem wykształcenia. Ekspansja systemu kształcenia dorosłych, poprawa jakości edukacji i zapewnienie równych szans w dostępie do systemu kształcenia ustawicznego jest więc poważnym wyzwaniem dziś i w nadchodzących latach.

Przegląd tematyczny polityki wspierania kształcenia dorosłych (Thematic Review of Adult Learning - TRAL) był inicjatywą OECD i w latach 1999-2004 wzięło w nim udział17 krajów: Austria, Kanada, Dania, Finlandia, Niemcy, Węgry, Korea, Meksyk, Holandia, Polska, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Efektem badań są dwa raporty porównawcze, pierwszy z 2003r. - "Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices", oraz opublikowany w 2005 raport "Promoting Adult Learning".

Metodologia badania

Metodologia badania opierała się na analizach kontekstowych poszczególnych krajów biorących udział w badaniu oraz analizie porównawczej. Każdy z uczestniczących krajów przygotował na podstawie kwestionariusza OECD tzw. raport bazowy nt. kształcenia dorosłych w swoim kraju, po którym następowała wizyta studyjna ekspertów OECD. Na podstawie rozmów z przedstawicielami rządu, administracji publicznej, pracodawców, związków zawodowych, przedsiębiorców oraz wizji lokalnych, eksperci ci przygotowali niezależny raport. Te dokumenty tj. przygotowany w 2004 r. przez zespół ekspertów polskich i pracowników MGiP raport bazowy - "Poland Background Report", raport przygotowany przez zespół ekspertów OECD "Poland Country Note" oraz konkluzje z raportu porównawczego - "Promoting Adult Learning", są obecnie dostępne na stronie internetowej OECD (www.oecd.org/edu/adultlearning) i wkrótce zostaną udostępnione w polskiej wersji językowej na stronach internetowych MGiP.

Podsumowaniem badania była konferencja pt. "Promoting Adult Learning", która odbyła się w Malmoe, w Szwecji w dniach 10-11 marca 2005 r. Uczestniczyły w niej delegacje z krajów biorących udział w badaniu, w tym przedstawiciele stron rządowych, eksperci oraz przedstawiciele instytucji europejskich i ogólnoświatowych zaangażowanych w kształcenie dorosłych (UNESCO, CEDEFOP).

Konferencja służyła zaprezentowaniu wyników badania w perspektywie porównawczej, dyskusji nad konkluzjami wypływającymi z tego przeglądu oraz rozpowszechnianiu "dobrych praktyk" w obszarze kształcenia dorosłych.

Cel i priorytety badania

Celem projektu OECD było zebranie doświadczeń wielu krajów w zakresie zwiększania uczestnictwa w kształceniu ustawicznym i wyrównywania dostępu do edukacji. Istniejąca już obszerna wiedza na temat trendów uczestnictwa dorosłych w kształceniu ustawicznym oraz mechanizmów generujących wysokie lub niskie wskaźniki uczestnictwa, nierówności w dostępie i sukcesy względnie porażki różnych rozwiązań, pozwalają w chwili obecnej na rzeczową dyskusję nad opcjami dalszego rozwoju kształcenia ustawicznego oraz na adresowanie konkretnych rozwiązań do grup z najniższymi wskaźnikami uczestnictwa i napotykających na szczególny rodzaj problemów.

Grupą priorytetową, której potrzeby powinny być uwzględnione w pierwszym rzędzie są - zdaniem

OECD i wielu krajów biorących udział w badaniu - osoby z niskimi kwalifikacjami. Statystyki pokazują, iż uczestnictwo tych osób w kształceniu jest rzadkie i szanse tych osób na udział w podnoszeniu kwalifikacji i rozwoju kompetencji osobistych są dużo niższe niż osób lepiej wykształconych. Należy też zauważyć, że grupa osób z niskimi kwalifikacjami wyróżnia się w większości krajów pewnymi cechami społeczno-demograficznymi. Są to np. częściej osoby starsze, mieszkające w zaniedbanych obszarach miejskich lub na wsi.

Posiadanie niskich kwalifikacji oznacza upośledzenie w wielu innych dziedzinach, wiąże się z niskimi dochodami, większym ryzykiem bezrobocia i marginalizacji społecznej, bezradnością w rozwiązywaniu wielu problemów życia codziennego. Tymczasem, jak wskazują różne badania, równomierny rozkład kwalifikacji w społeczeństwie wpływa pozytywnie na rozwój ekonomiczny kraju. Nie do przecenienia jest również pozytywny wpływ polityki równych szans w zwiększaniu poziomu integracji społecznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Problemem w adresowaniu działań do tej grupy osób jest oczywiście jej "niewdzięczność". Osoby takie nie są skłonne lub zdolne do partycypowania w kosztach inwestycji w kształcenie ustawiczne, źle odnajdują się w sytuacji "uczącego się", co wynikać może z bariery psychologicznej i wcześniejszych porażek edukacyjnych.

Inwestycje w kształcenie tych osób nie mają stopy zwrotu porównywalnej ze zwrotami w kształcenie osób z np. wyższym wykształceniem. Problemem jest także to, iż osoby te mają braki zarówno jeśli chodzi o kwalifikacje zawodowe jak i kompetencje osobiste (takie jak umiejętność czytania ze zrozumieniem, pisania, liczenia, znajomość języków obcych i obsługi komputera itd.). Podnoszenie kompetencji osobistych nie przekłada się zaś bezpośrednio na szanse znalezienia pracy, wzrost produktywności takiej osoby jako pracownika, czy podwyżkę zarobków. Argumenty przemawiające za objęciem tej grupy szczególnymi działaniami wydają się wystarczająco mocne. Kraje mają więc w pewnym sensie alternatywę czy inwestować w ten najbardziej "zaniedbany" segment populacji, zdając sobie sprawę, iż wymaga to szczególnie precyzyjnych, kompleksowych oraz starannie monitorowanych i ewaluowanych polityk przy, być może, mało spektakularnych wynikach, czy też zadowalać się stwarzaniem ogólnych warunków dla poprawy wskaźników uczestnictwa i efektywności kształcenia ustawicznego, zakładając, iż grupy najbardziej "uprzywilejowane" będą korzystać z nich najwięcej, jednocześnie zapewniając relatywnie lepsze wskaźniki.

Wnioski wypływające z analizy porównawczej

Raport porównawczy, powstały na bazie badania TRAL, identyfikuje szereg obszarów, które mają największy potencjał generowania pozytywnych zmian i których wykorzystanie leży w kompetencjach rządu. Są to:

1. kreowanie warunków strukturalnych dla wzrostu zysków z kształcenia ustawicznego;
2. promowanie dobrych schematów współfinansowania;
3. poprawę jakości kształcenia ustawicznego i kanałów jego dostarczania;
4. koordynacja polityk.

Polityka kształcenia ustawicznego powinna koncentrować się przede wszystkim na rozwiązaniach gwarantujących wysokie i trwałe "zyski" przy relatywnie niedużym zaangażowaniu państwa. Przykładem są rozwiązania, które stymulują skłonność przedsiębiorstw i jednostek do inwestowania w kształcenie przy jednoczesnym zmniejszaniu wydatków publicznych. Przy czym ideałem byłoby np. skłonienie przedsiębiorców do inwestowania w kwalifikacje zawodowe i kompetencje osobiste pracowników z niskimi kwalifikacjami. Niektóre z badanych krajów rozpoczęły już innowacyjne programy pilotażowe idące w tym właśnie kierunku.

Rozwiązania, które mają na celu stworzenie strukturalnych warunków motywujących do podejmowania szkoleń i zwiększania korzyści z inwestowania w kształcenie ustawiczne to przede wszystkim system uznawania i certyfikacji kształcenia nieformalnego i incydentalnego, przy jednoczesnej czytelności i rzetelności tego systemu dla pracodawców i samych chętnych oraz umożliwienie dostępu do wysokiej

jakości informacji i poradnictwa.

Inny typ polityk to rozwiązania z zakresu współfinansowania w celu zwiększenia inwestycji w kształcenie ustawiczne, jak i poprawy ich efektywności. Tutaj wciąż do rozwiązania pozostaje trudny problem zachęty do inwestowania nie tylko w kwalifikacje zawodowe i pod kątem konkretnego pracodawcy, ale również inwestycji w ogólne kompetencje osobiste.

Wyzwaniem dla polityki jest również uniknięcie pewnego marnotrawstwa środków, polegającego na dofinansowywaniu kształcenia ustawicznego osób będących w stanie samodzielnie je sfinansować oraz szkoleń organizowanych przez duże firmy, z reguły i tak bardziej skłonne do inwestycji w szkolenia pracowników. Właściwie wydatkowanie polegałoby więc na identyfikacji tych ewentualnych beneficjentów, którzy sami nie są w stanie pokonać bariery finansowej. Rozwiązania typu odliczenia podatkowe, umowy o zwrot kosztów szkolenia w przypadku zmiany pracy generalnie nie budzą zastrzeżeń, podczas gdy doświadczenia różnych krajów z indywidualnymi kontami szkoleniowymi, talonami i grantami na finansowanie różnych form edukacji nakazują większą ostrożność, gdyż najłatwiej tutaj o nadużycia i zwykłe rozdawnictwo. Należy też zauważyć, że skuteczność danych rozwiązań wzrasta, jeśli kierowane są one do konkretnych grup docelowych.

Kontrola jakości i polepszanie podaży to również obszar, gdzie działania rządu mogą okazać się niezbędne. Kluczowe jest tutaj zapewnienie jak największej różnorodności oferty szkoleniowej, adresowanej i docierającej do różnych grup odbiorców z odmiennymi potrzebami. W przypadku kształcenia w miejscu pracy największą rolę odgrywa włączenie wszystkich stron do negocjacji nad formą i treścią szkoleń. Uświadomienie sobie wszystkich zysków i kosztów po stronie pracodawcy i pracownika daje również szansę na zwiększenie podaży szkoleń ogólnych i inwestycji w osobiste kompetencje pracowników. Rolą rządu jest również stworzenie systemu zachęt dla pracodawców, by inwestowali w kształcenie ustawiczne pracowników z niskimi kwalifikacjami. Z racji istnienia w większości krajów wolnego rynku szkoleń, wyzwaniem jest stworzenie przejrzystego systemu konkurencji opartego m.in. na dostępie do rzetelnej informacji na temat instytucji oferujących szkolenia. Ważną rolę do spełnienia mają tu krajowe systemy akredytacji i standardy jakości.

Ostatnim obszarem interwencji byłoby stworzenie ram dla koordynacji różnych polityk w celu większej koherencji i kompleksowości rozwiązań. Ideałem jest skoordynowanie polityki edukacyjnej (np. w zakresie postępowania z osobami wypadającymi z systemu szkolnego i kształtowania pozytywnych postaw i nawyków względem uczenia się przez całe życie) z polityką zatrudnienia, oraz programami socjalnymi. Rozwiązaniem rekomendowanym przez OECD jest np. stworzenie odrębnej instytucji zajmującej się problematyką kształcenia ustawicznego. W zależności od kontekstu krajowego instytucje te mogłyby działać jako instytucje koordynujące, doradcze, czy wręcz przygotowywać rozwiązania prawne i organizacyjne w tym obszarze.

Załączniki

- Kształcenie ustawiczne w Polsce na tle innych krajów - na podstawie badania TRAL.pdf (pdf, 207 KB)
- Uczenie się dorosłych - Przegląd tematyczny - Raport źródłowy - Polska.pdf (pdf, 603 KB)
- Thematic Review on Adult Learning - Background Report - Poland.pdf (pdf, 409 KB)
- Uczenie się dorosłych - Przegląd tematyczny - Notatka na temat kraju - Polska.pdf (pdf, 487 KB)
- Thematic Review on Adult Learning - Country Note - Poland.pdf (pdf, 308 KB)