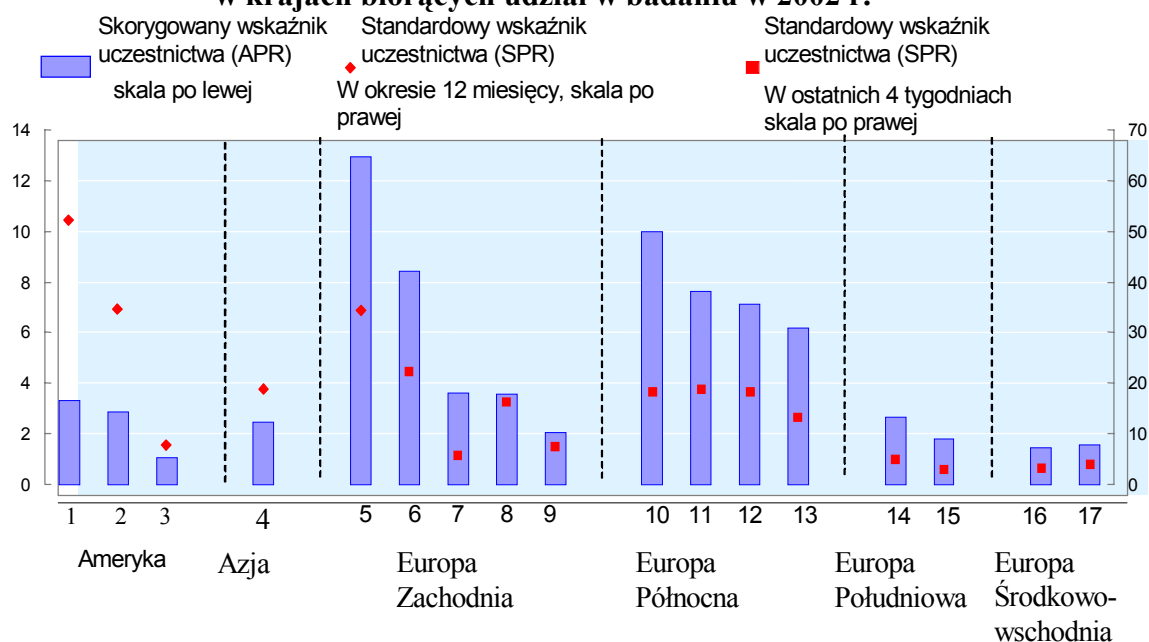


Kształcenie ustawiczne w Polsce na tle innych krajów – na podstawie badania TRAL

Badanie OECD „Uczenie się dorosłych – przegląd tematyczny” (ang. TRAL) pokazało, iż Polska, na tle pozostałych krajów biorących udział w badaniu, ma jeden z najniższych wskaźników uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu ustawicznym, na poziomie porównywalnym z Meksykiem, Portugalią i Węgrami tj. poniżej 2% wg nowego, skorygowanego wskaźnika przyjętego w badaniach porównawczych w metodologii OECD (Rys.1).

Rysunek 1. Standardowy i skorygowany wskaźnik uczestnictwa w kształceniu dorosłych w krajach biorących udział w badaniu w 2002 r.



Źródło: OECD 2005. Promoting Adult Learning.

1-USA, 2- Kanada, 3- Meksyk, 4 – Szwajcaria, 5- Korea, 6 – Wielka Brytania, 7 - Niemcy, 8- Holandia, 9 – Austria, 10 – Dania, 11- Finlandia, 12 - Szwecja, 13 - Norwegia, 14 - Hiszpania, 15 - Portugalia, 16 - Węgry, 17 - Polska

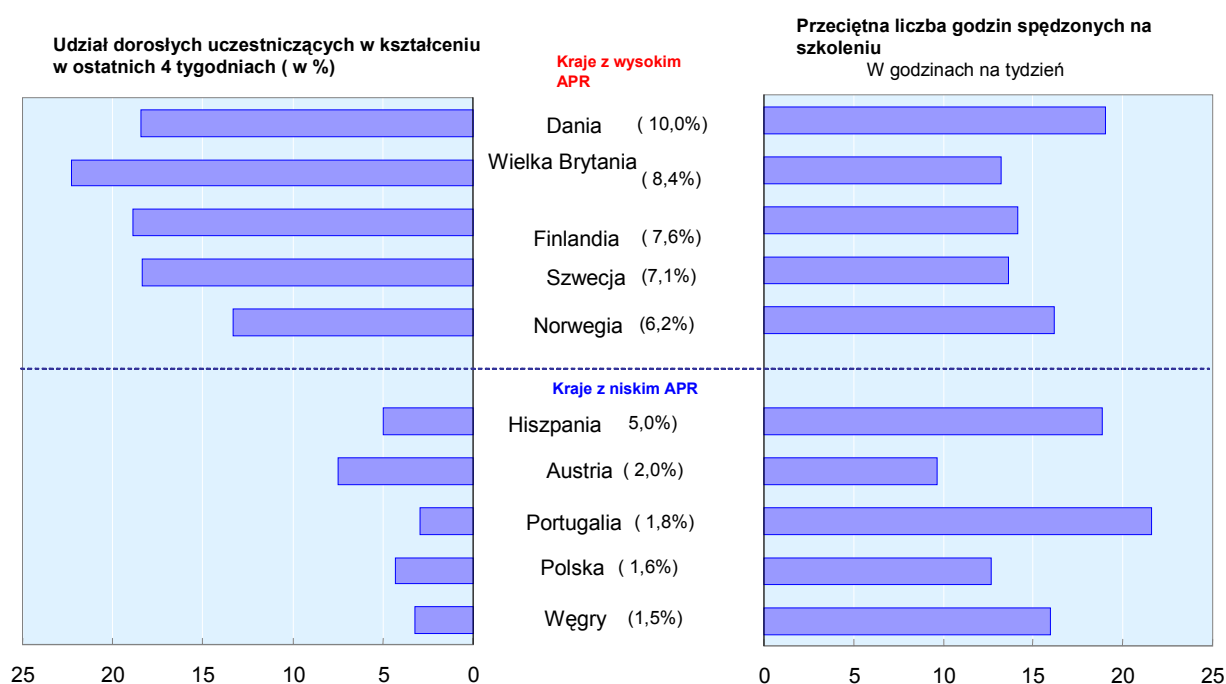
Uwagi: Standardowe wskaźniki uczestnictwa (SPR) odnoszą się do odsetka osób, uczestniczących w kształceniu ustawicznym w danym okresie referencyjnym: 4 tygodni lub 12 miesięcy. Skorygowany wskaźnik uczestnictwa (APR) bierze pod uwagę nie tylko sam fakt uczestnictwa w doksztalcaniu lub jego brak, ale również długość szkolenia.

W krajach objętych badaniem - gdy wziąć pod uwagę nowy wskaźnik, skorygowany o czas spędzony na szkoleniach - w kształceniu ustawicznym uczestniczyło w 2002 r. przeciętnie 3,4% dorosłych. Szwajcaria uzyskała najwyższe wskaźniki uczestnictwa (prawie 13%), natomiast wskaźniki udziału w Wielkiej Brytanii i w państwach Europy Północnej kształtowały się między 6% a 10%.

Rysunek 2 przedstawia dwa główne składniki APR: udział dorosłych uczestniczących w kursach doszkalających oraz przeciętny czas trwania takich kursów. Wykres podzielony jest na dwie części. W górnej wskazano państwa z wysokim APR, w dolnej - państwa z niskim APR. Ten podział umożliwia dostrzeżenie znaczących różnic pomiędzy tymi dwoma grupami. W państwach z wysokim APR zaznacza się tendencja do częstszego udziału dorosłych w szkoleniach (średnio 20,9 %), ale przeciętny czas trwania szkoleń jest krótszy

(przeciętnie 13,8 godzin tygodniowo). Z drugiej strony, w państwach z niskim APR zaznacza się tendencja do rzadkiego uczestnictwa osób dorosłych w doszkalananiu (przeciętnie 4,6 %), ale czas trwania szkolenia jest dłuższy (przeciętnie 15,9 godzin tygodniowo). Wykorzystanie przez OECD nowego wskaźnika, uwzględniającego częstotliwość i długość szkoleń, pokazuje, iż część krajów „inwestuje” przede wszystkim w intensywne, długotrwałe szkolenie mniejszej grupy osób, a część w relatywnie krótsze szkolenia, w których udział bierze więcej osób. Polska należy do pierwszego typu krajów; oznacza to również, że nierówności w dostępie do szkoleń są u nas znaczne – całość różnorodnych nakładów na kształcenie ustawiczne jest konsumowana przez stosunkową nieliczną grupę osób.

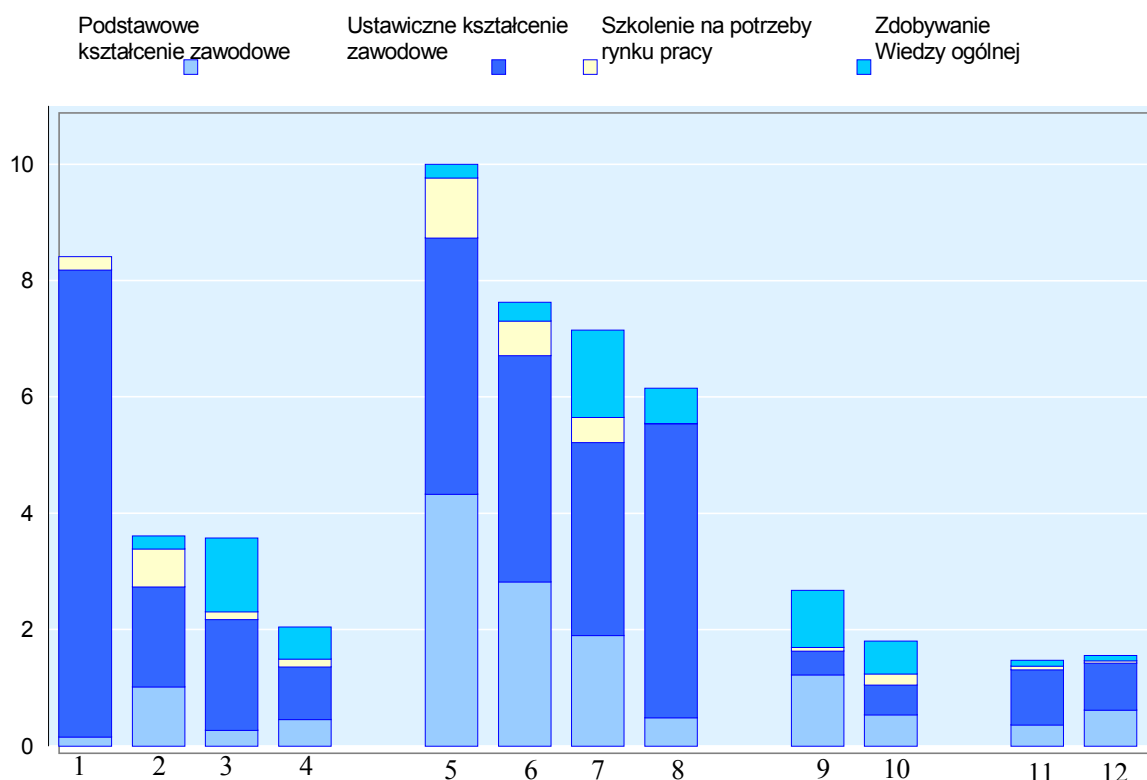
Rysunek 2. Dostęp a intensywność kształcenia ustawicznego, 2002 r.



Zestawienie na rysunku 3 pokazuje, iż ustawiczne kształcenie zawodowe pozostaje głównym typem aktywności edukacyjnej dorosłych. Jest to zgodne z wynikami wcześniejszych badań, jednakże interesujące są również pewne różnice regionalne, pokazujące, iż dorośli w Europie Zachodniej wybierają głównie ustawiczne kształcenie zawodowe, natomiast w Europie Północnej oraz Południowej większy odsetek dorosłych zaangażowanych jest w podstawowe kształcenie zawodowe. Związane jest to z dużą liczbą młodych dorosłych w Europie Północnej i Południowej, pozostających w systemie nauczania podstawowego, podczas gdy młodzi dorośli z innych regionów rozpoczynają pracę na wcześniejszym etapie życia. Inną ciekawą cechą regionalną jest wysoki odsetek dorosłych z Europy Południowej uczestniczących w kursach z zakresu wiedzy ogólnej. Jest to prawdopodobnie spowodowane dużą liczbą niepracujących młodych ludzi w tej części Europy, którzy decydują się na dokończenie z powodów niezwiązanych z pracą. W Polsce proporcje między podstawowym a ustawicznym kształceniem zawodowym są wyrównane, natomiast poziom zaangażowania w zdobywanie wiedzy ogólnej oraz szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy jest bardzo niski.

Rysunek 3. Skorygowany wskaźnik uczestnictwa (APR) i typ kształcenia, 2002 r.

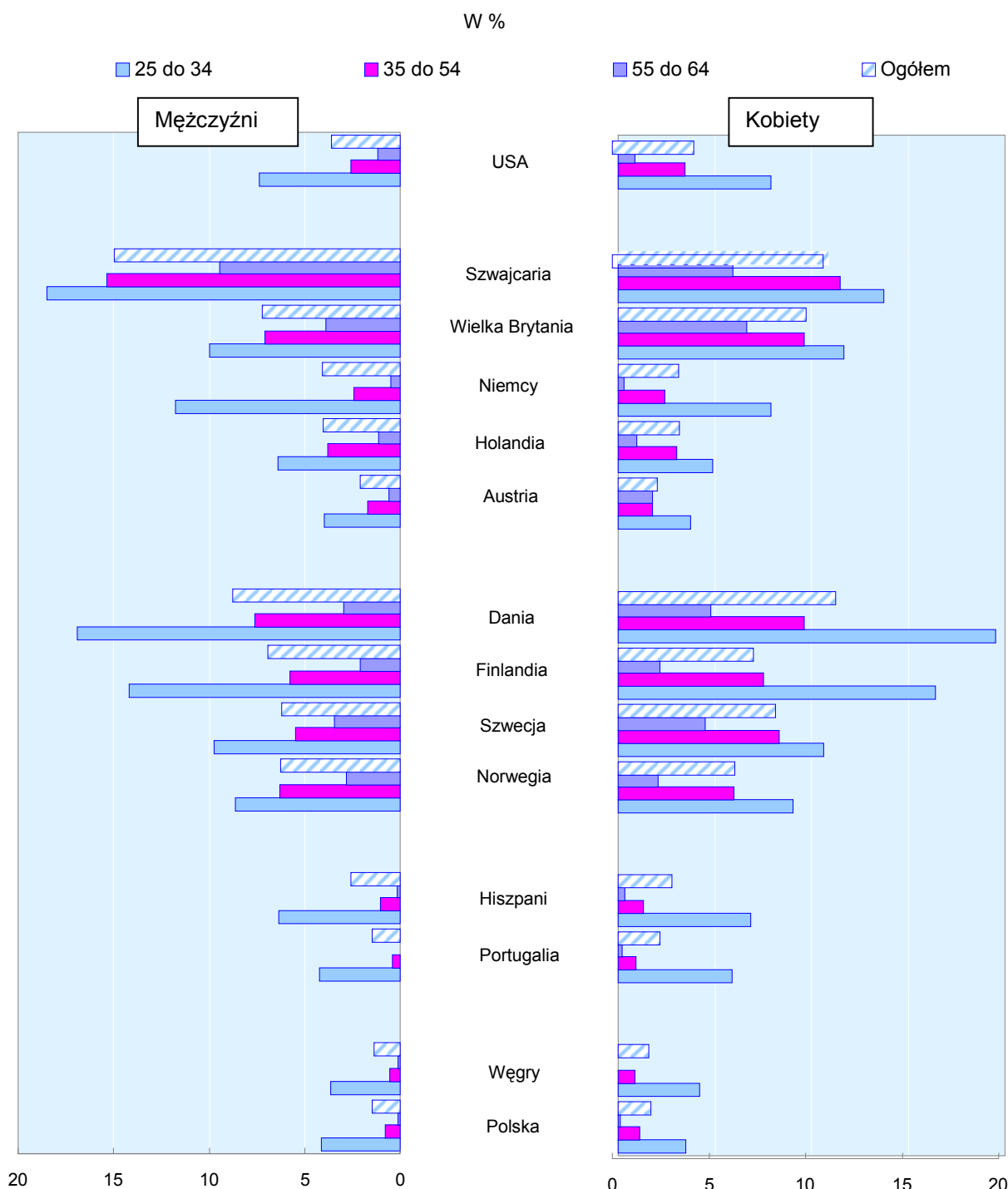
w %.



1- Wielka Brytania, 2 - Holandia, 3- Niemcy, 4 – Austria, 5 – Dania, 6- Finlandia, 7 - Szwecja, 8- Norwegia, 9 - Hiszpania, 10 - Portugalia, 11 - Węgry, 12 - Polska

Analiza uczestnictwa w kształceniu ustawicznym pod względem płci i wieku wykazuje, iż nie ma wyraźnego modelu takiego uczestnictwa, chociaż kobiety w Europie Północnej, Południowej i Wschodniej nieznacznie rzadziej niż mężczyźni uczestniczą w doksztalcaniu (rys. 4). Również we wszystkich badanych krajach osoby w wieku 55-64 rzadziej uczestniczą w kształceniu ustawicznym niż ludzie młodzi i w średnim wieku. Wydaje się, iż wynika to z relatywnie niższej rentowności inwestowania w kształcenie osób starszych, z uwagi na krótszy okres ich aktywności zawodowej, jaki pozostaje przed przejściem na emeryturę. Ponadto osoby starsze często skłaniają się do myślenia, że są „zbyt stare” na naukę, chociaż związek między ograniczoną zdolnością do uczenia się oraz starszym wiekiem nie został jednoznacznie udowodniony naukowo.

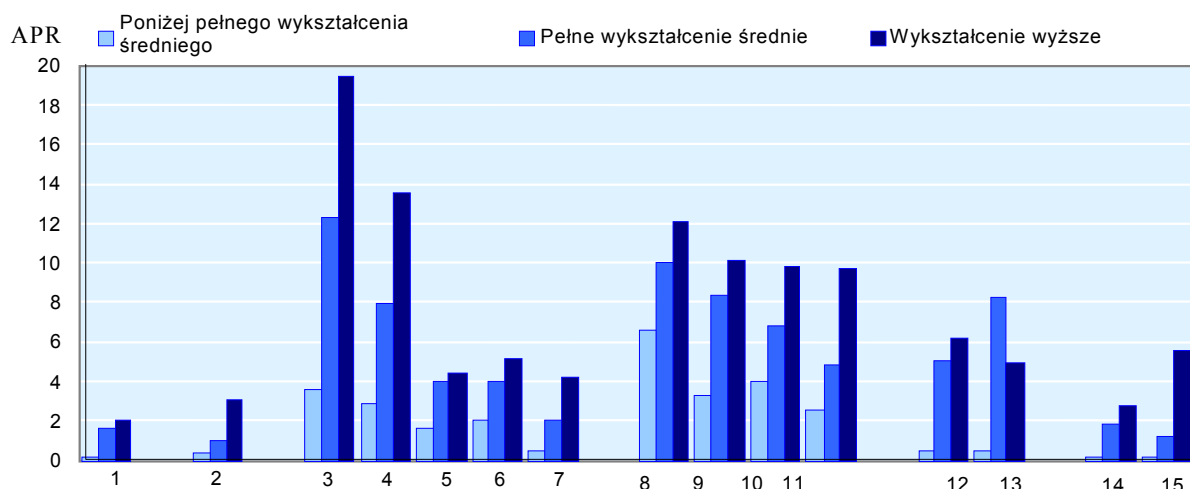
Rysunek 4. Skorygowany wskaźnik uczestnictwa z podziałem na płeć i wiek, 2002 r.



We wszystkich badanych przez OECD krajach osoby nisko wykształcone rzadziej uczestniczą w doszkalananiu niż osoby dobrze wykształcone (rys.5). Przeciętnie tylko 1,6 % nisko wykształconych dorosłych zamieszkałych w 13 krajach Unii Europejskiej uczestniczy w podnoszeniu kwalifikacji. Kraje nordyckie wyróżniają się korzystnie na tle pozostałych, podczas gdy w krajach Europy Wschodniej i Południowej osoby z niskimi kwalifikacjami i niskim poziomem wykształcenia nie otrzymują w podejmowaniu dokoształcania istotnego wsparcia, zarówno finansowego jak i motywującego, i prawie w ogóle nie uczestniczą w kształceniu ustawicznym.

Rysunek 5. Skorygowany wskaźnik uczestnictwa z podziałem na poziom wykształcenia, 2002 r.

W %



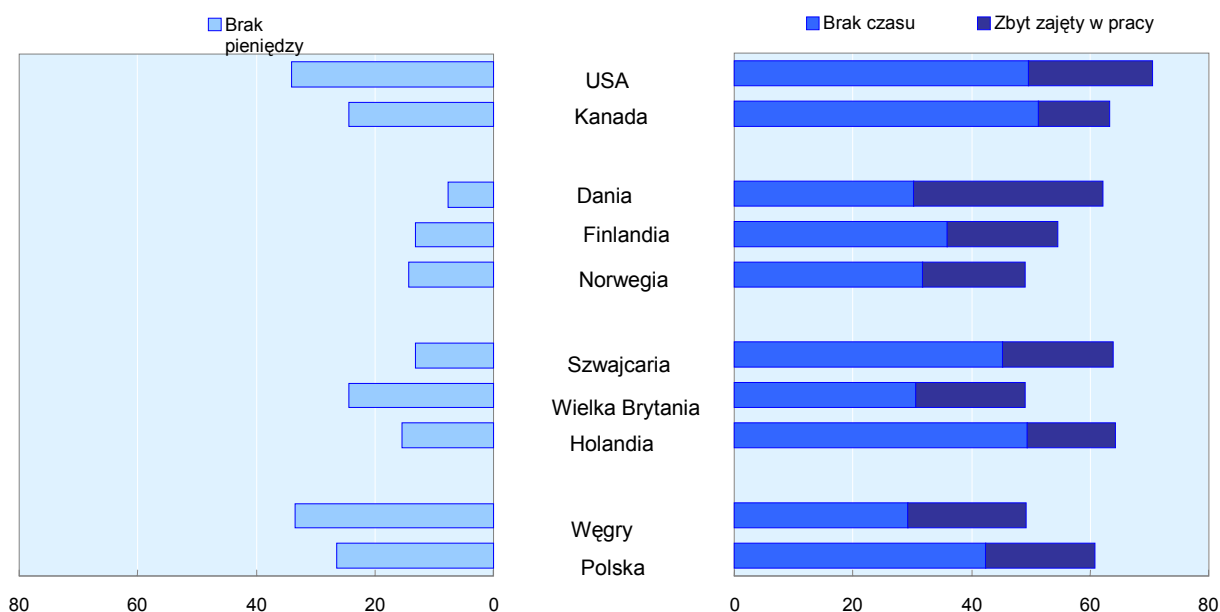
1 - USA, 2- Korea, 3 – Szwajcaria, 4 – Wielka Brytania, 5 - Niemcy, 6- Holandia, 7 – Austria, 8 – Dania, 9- Finlandia, 10 - Szwecja, 11 - Norwegia, 12 - Hiszpania, 13 - Portugalia, 14 - Węgry, 15 – Polska

Rysunek 6 dostarcza informacji o najważniejszych przeszkodach, jakie powstrzymują dorosłych przed uczestniczeniem w kształceniu ustawicznym. „Brak czasu” i „zbyt zajęty w pracy” są najważniejszymi barierami uczestnictwa w doszkalananiu, następną w kolejności są bariery finansowe. Inne przyczyny, takie jak „brak poparcia pracodawcy” i „mała dostępność”, również występują, ale są mniej znaczące.

Rysunek6. Powody braku uczestnictwa w kształceniu ustawicznym

W %

Trzy główne powody braku uczestnictwa w szkoleniach 1994-1998



Rekomendacje dla Polski

Zdaniem niezależnych ekspertów OECD, Polska, w dziedzinie promowania kształcenia ustawicznego, powinna podjąć działania w następujących obszarach:

1) Zwiększenie udziału w kształceniu ustawicznym osób starszych.

W chwili obecnej prawie cały wysiłek państwa skupia się na ludziach młodych i ogranicza się w dużej mierze do edukacji szkolnej dla dorosłych. Pomimo wagi problemu „wypadania” młodych ludzi z systemu szkolnego i konieczności zapewnienia im drugiej szansy na uzyskanie wykształcenia, Polska nie może sobie pozwolić, zdaniem ekspertów OECD, na „utrata” starszych i gorzej wykształconych pokoleń. Wymaga to stworzenia systemu, który byłby odpowiedzią na specyficzne potrzeby osób starszych i przy tym nie dublował systemu szkolnego. Z tego też względu Polska powinna zredukować liczbę instrumentów polityki fiskalnej i edukacyjnej, które faworyzują ludzi młodych. Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego powinna zapewniać możliwości podnoszenia kwalifikacji i uzupełniania wykształcenia wszystkim bez względu na wiek, a tylko w uzasadnionych przypadkach zapewniać preferencyjne traktowanie grupom społecznym, będącym w szczególnie złej sytuacji.

2) Zwiększenie zwrotów z inwestycji w kształcenie ustawiczne.

Obserwacja aktywności edukacyjnej Polaków sugeruje, że korzyści z uzupełniania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji są albo niewielkie albo niedoceniane przez osoby dorosłe. By zachęcić ludzi do kształcenia się należy przede wszystkim zadbać o podniesienie stopy zwrotu z inwestycji w kształcenie. Cel ten zostanie osiągnięty, kiedy inwestycje własne pracownika lub pracodawcy w doszkalanie zaowocują wzrostem produktywności. Stopa zwrotu wzrośnie również w wyniku reformy systemu kształcenia, zasadzającej się na redukcji kosztów ponoszonych przez szkolących się i przedsiębiorstwa przy utrzymaniu odpowiednio wysokiej jakości szkoleń. Realizacji tego celu służyć będzie również uwzględnianie, w szerszym niż dotąd zakresie, różnic poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników przy ustalaniu siatki płac.

3) Nadanie większej wagi kształceniu dorosłych w polityce edukacyjnej i polityce zatrudnienia.

Bardzo wysokie wydatki na edukację młodzieży i zasiłki dla bezrobotnych, przy ograniczonych zasobach finansowych państwa, skutkują bardzo niskimi wydatkami na edukację dorosłych. Zważywszy jednak na rolę edukacji ustawicznej w generowaniu wzrostu gospodarczego, kryzys demograficzny i dotychczasowe zaniedbania w obszarze kształcenia osób dorosłych, pewne przesunięcie priorytetów jest niezbędne, gdyż wydatki na edukację ustawiczną na poziomie 0,5% są zdecydowanie zbyt niskie.

4) Położenie większego nacisku na ewaluację zastosowanych rozwiązań w stosunku do opracowywania nowych dokumentów strategicznych.

Bolączką polskiej administracji publicznej pozostaje nadmierna produkcja tzw. dokumentów strategicznych, ze szkodą dla monitoringu oraz ewaluacji ex-ante i ex-post wprowadzanych i

stosowanych rozwiązań, co utrudnia identyfikację zarówno „dobrych” jak i „złych praktyk”. Uniemożliwia to eliminację lub poprawę rozwiązań nieskutecznych, lub o obniżającej się efektywności, oraz przeciwdziałanie tzw. *deadweight effect*, czyli marnotrawieniu publicznych środków na wydatki, które mogłyby być sfinansowane przez osoby bezpośrednio zainteresowane danym typem aktywności. Wysiłki administracji, które w okresie transformacji i przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w sposób oczywisty skupiały się przede wszystkim na wyznaczaniu ram dalszego harmonijnego rozwoju tego obszaru, powinny być obecnie zastąpione polityką opartą na wyciąganiu wniosków z praktyki i bardziej powszechnym korzystaniu z zaplecza badawczego i statystycznego.

5) Wprowadzenie elementów innowacyjności do polityki z obszaru edukacji dorosłych.

Aby uczyć się na bazie doświadczeń nie wystarczy czekać na efekty nowych rozwiązań. Proces kształtowania polityki musi być uzupełniony o bardziej innowacyjne metody przewidywania efektów, w szczególności o stosowanie programów pilotażowych i eksperymentów. Ponieważ programy pilotażowe mogą mieć ograniczony geograficznie zasięg działania, decentralizacja administracji publicznej, z jaką mamy do czynienia w Polsce, jest tu szczególnie pomocna.

6) Wzmocnienie koordynacji między różnymi grupami interesu.

Zdecentralizowany system administracji publicznej, korzystny pod pewnymi względami, wymaga jednak szczególnie skutecznych form kooperacji. W wielu przypadkach powiat czy nawet województwo nie osiąga masy krytycznej niezbędnej, by samodzielnie zaprojektować, wdrożyć i ocenić efekty danej polityki. Ponadto, priorytety narodowe nie zawsze odpowiadają priorytetom regionalnym. Rozdział zadań musi być więc ciągle monitorowany pod kątem nieefektywności. Wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej podczas wypracowywania polityki rozwoju kształcenia ustawicznego jest niezbędne i dotyczy współpracy pomiędzy wszystkimi stronami tego procesu: ministerstwami, sektorem publicznym i prywatnym, partnerami społecznymi.

7) Niedopuszczenie do regresywnych efektów stosowanej polityki w obszarze LLL.

W przypadkach wielu instrumentów rozwoju kształcenia ustawicznego pozostaje niejasne, jak dany instrument ma służyć grupom i jednostkom najbardziej potrzebującym wsparcia ze strony państwa. Tymczasem precyzyjna identyfikacja beneficjentów danych rozwiązań jest niezbędna dla zapewnienia najefektywniejszego wykorzystania środków publicznych. Z tego względu wszystkie stosowane instrumenty powinny podlegać ewaluacji *ex- ante* i *ex- post*, by ocenić ich skuteczność nie tylko pod kątem wartości średnich uzyskiwanych efektów, ale także ich rozkładu na różne grupy beneficjentów. Problem nierównego rozkładu efektów jest rzadko w Polsce podnoszony (poza oficjalnymi deklaracjami), podczas gdy nawet pobieżna analiza sugeruje, iż najwięcej środków publicznych konsumowanych jest przez grupy społeczne, które wcale nie potrzebują ich najbardziej. To stwarza następujące problemy: po pierwsze, rozpiętości, które pomoc publiczna ma zmniejszać - rosną, po drugie taka rozrzutność jest nie do przyjęcia w sytuacji ciągłego niedoboru środków. W przyszłości należy zwracać większą uwagę na wartość dodaną każdej zamierzonej interwencji publicznej oraz na oczekiwany rozkład efektów.

8) Zapewnienie stabilności modelom kształcenia ustawicznego.

Ostatnia z rekomendacji OECD dotyczy zapewniania modelom kształcenia ustawicznego zdolności do utrzymywania swojej skuteczności bez nadmiernej interwencji ze strony

państwa. Dobry model kształcenia ustawicznego powinien zachęcać wszystkie strony tj. uczących się, pracodawców i instytucje szkoleniowe do zachowań gwarantujących maksimum efektywności. Obecny system nie skłania wszystkich partnerów do aktywności w tym obszarze w równym stopniu. Wręcz przeciwnie, odnosi się wrażenie, iż każdy z nich czeka na pozostałych, by wykonali pierwszy krok. Taki model wymaga ciągłej interwencji i wsparcia ze strony państwa. Jest on niestabilny i niezdolny do samodzielnego trwania, ani - tym bardziej - dynamicznego rozwoju np. system przygotowania zawodowego młodocianych działa tylko tak długo, jak długo pracodawcy korzystają ze wsparcia finansowego ze strony państwa.