

Promoting Adult Learning

Summary in Polish

Promowanie kształcenia dorosłych

Podsumowanie w języku polskim

Streszczenie

Książka ta stanowi kontynuację publikacji OECD z 2003 r. zatytułowanej *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices* (Poza retoryką: polityka i praktyka w kształceniu dorosłych). Została ona oparta na informacjach z 17 krajów uczestniczących w latach 1999–2004 w przeglądzie tematycznym OECD z zakresu kształcenia dorosłych: Austrii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Kanady, Korei, Meksyku, Niderlandów, Niemiec, Norwegii, Polski, Portugalii, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii, Szwecji, Węgier, Zjednoczonego Królestwa (Anglii).

Poza retoryką: potrzebny jest silniejszy nacisk na motywację finansową oraz na politykę zmierzającą do zwiększenia zaangażowania osób dorosłych o niskich kwalifikacjach

W publikacji z 2003 r., bazującej na doświadczeniach pierwszej grupy dziewięciu krajów, skoncentrowano się na zrozumieniu, jak wygląda dostęp dorosłych do form kształcenia i uczestnictwo w nich, oraz na doskonaleniu metod motywacji do podejmowania takich działań. Informacje uzyskane po objęciu przeglądem dodatkowych krajów pomogła wzmocnić istniejącą bazę wiedzy z zakresu polityki i praktyk; obecnie jest możliwe wzbogacenie dyskusji dotyczącej opcji politycznych i precyzyjniejsze zogniskowanie polityki. W dalszym ciągu promując zintegrowane podejście do polityki kształcenia dorosłych, w publikacji położono silniejszy nacisk na mechanizmy motywacji finansowej oraz na politykę zwiększania uczestnictwa osób dorosłych o niskich kwalifikacjach.

Zainteresowanie osobami o niskich kwalifikacjach jest spowodowane dwoma głównymi czynnikami. Po pierwsze, osoby te zajmują ważne miejsce w programach politycznych wielu krajów objętych przeglądem. Po drugie, przeprowadzone niedawno badania wykazują, że równomierna dystrybucja umiejętności ma znaczący wpływ na ogólne wyniki gospodarcze. Jest to ważne odkrycie – pomaga uzasadnić politykę doskonalenia umiejętności w grupach znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Pokazuje ono również, że w długiej perspektywie czasowej równomierna dystrybucja umiejętności wpływa znacząco na standard życia i produktywność: bardziej równomiernie rozłożone inwestycje w umiejętności mogą stymulować wzrost, gdyż zwiększają produktywność siły roboczej ogółem.

Głównym celem tego raportu jest wyciągnięcie kluczowych wniosków w zakresie polityki 17 objętych przeglądem krajów OECD, zwłaszcza dotyczących prezentowanych przez te kraje podejść do poprawy dostępu do kształcenia dorosłych i korzystania z jego form. W raporcie tym poddano dogłębnej analizie sytuację w ostatnim okresie, włącznie z działaniami politycznymi i sposobami motywowania dorosłych do podejmowania nauki. Omówiono w nim także potencjalne bariery w kształceniu oraz działania, jakie mogłyby zostać podjęte w celu ich usunięcia. Brak motywacji, brak czasu i ograniczenia finansowe pozostają największymi przeszkodami, którymi należy się zająć w szerszym kontekście politycznym.

*Poziom uczestnictwa w kształceniu dorosłych
jest zróżnicowany w zależności od kraju...*

W **rozdziale 1** pokazano, że w 17 objętych przeglądem krajach występuje znaczące zróżnicowanie pod względem wskaźnika uczestnictwa w kształceniu dorosłych. Ogólnie biorąc, na najwyższych pozycjach znajdują się Dania, Finlandia i Szwecja, a w rankingu opartym na skorygowanym poziomie uczestnictwa, opracowanym na potrzeby wspomnianej publikacji, także Zjednoczone Królestwo i Szwajcaria. W większości badań najniższe poziomy uczestnictwa miały Węgry, Portugalia i Polska. Co interesujące, rozkład struktury uczestnictwa i czasu trwania szkoleń w objętych przeglądem krajach świadczy o tym, że istnieje „ekstensywny” model kształcenia, w którym w niewielkiej liczbie szkoleń bierze udział duża liczba dorosłych, oraz model „intensywny”, w którym działania szkoleniowe skupiają się na mniejszej liczbie osób.

... i grupy ludności

Ponadto występują znaczące nierówności pod względem uczestnictwa w kształceniu dorosłych. Poziom uczestnictwa osób z wykształceniem wyższym bywa często pięć lub dziesięć razy wyższy niż osób o niskich kwalifikacjach. Osoby starsze korzystają z form kształcenia dorosłych w znacznie mniejszym zakresie niż osoby młodsze. Innym istotnym czynnikiem jest wielkość firmy; spośród krajów objętych przeglądem zwłaszcza na Węgrzech, w Polsce, Portugalii i Hiszpanii małe i średnie przedsiębiorstwa w niewielkim stopniu korzystają z form kształcenia ustawicznego.

Czy mamy do czynienia z niedoinwestowaniem w kształcenie dorosłych i w jakim stopniu wpływa to na równość dostępu? Wiele prac teoretycznych podkreśla rolę, jaką niedoskonałości rynków pracy, kapitału i szkoleń odgrywają w hamowaniu inwestycji w kapitał ludzki, jednakże dostępne dane w większości są pośrednie i nie pozwalają na udzielenie ostatecznej odpowiedzi. Niemniej dane te wskazują na fakt, że niedoinwestowanie ma nieproporcjonalnie duży wpływ na niektóre grupy znajdujące się w niekorzystnym położeniu, w tym na osoby o niskich kwalifikacjach i osoby starsze. Wskazuje to na możliwość odegrania w tym kontekście roli przez interwencję polityczną.

Rządy dysponują wieloma środkami politycznymi

Z doświadczeń krajów objętych przeglądem wynika, że rządy mogą faktycznie odgrywać użyteczną rolę poprzez: I. zapewnianie podstawowych warunków strukturalnych dla zwiększenia korzyści z kształcenia dorosłych; II. promowanie dobrze zaprojektowanych programów współfinansowania; III. poprawę kontroli realizacji i jakości; IV. zapewnienie koordynacji i spójności politycznej. Z uwagi na niekonkluzywny charakter danych dotyczących ogólnego ilościowego wpływu niedomagań rynku – w polityce kształcenia dorosłych powinno się kłaść nacisk przede wszystkim na programy o dużym potencjale rozwojowym. W ramach tego typu strategii kluczowe znaczenie mają ułatwienia regulacyjne i instytucjonalne sprzyjające zwiększaniu poziomu inwestycji dokonywanych przez firmy i osoby fizyczne, przy jednoczesnym ograniczeniu finansowania publicznego.

Zapewnienie podstawowych warunków strukturalnych dla zwiększenia korzyści z kształcenia dorosłych

Polityka zwiększania oraz promowania korzyści płynących z kształcenia dorosłych została omówiona w **rozdziale 2**. Przede wszystkim istotne jest lepsze przedstawienie takich korzyści, co stanowi sposób motywowania dorosłych do nauki. Ważne jest również usunięcie przeszkód strukturalnych, co zwiększy korzyści z kształcenia poprzez usprawnienie uznawania nabytych umiejętności, które staną się bardziej czytelne i łatwo będzie sygnalizować je zarówno osobom fizycznym, jak i firmom. Stworzenie krajowych systemów uznawania kwalifikacji zapewnia w tym kontekście pojawienie się swego rodzaju „waluty”. Uznawanie wcześniejszego wykształcenia nieformalnego lub incydentalnego może przyczynić się do redukcji kosztów utraconych korzyści. Programy pozwalające na uznawanie umiejętności osób, bez względu na to, czy nabyły je poprzez kształcenie w systemie formalnym, czy też ucząc się przez doświadczenie (np. egzaminy sprawdzające kompetencje), wprowadzane są w coraz większej liczbie krajów OECD, co pomaga w budowie kultury kształcenia dorosłych i kształcenia ustawicznego. Zasadnicze znaczenie ma również zapewnienie systemów certyfikacji wiarygodnych i przejrzystych dla pracodawców; w przeciwnym wypadku certyfikowane umiejętności mogą ulec dewaluacji na rynku pracy.

Zapewnienie wysokiej jakości usług w zakresie informacji i poradnictwa ułatwia dostęp do kształcenia, pomaga unaocznic korzyści płynące z kształcenia dorosłych oraz zapewnia lepsze dopasowanie między popytem a popytem. Brak informacji o dostępności i jakości oferowanych kursów może niekorzystnie wpływać na postrzeganie korzyści odnoszonych przez jednostkę z podjęcia nauki. Poszczególne kraje podeszły do tego problemu na różne sposoby. Skuteczne okazało się wsparcie w postaci indywidualnego poradnictwa, zwłaszcza w przypadku osób dorosłych o niskich kwalifikacjach i znajdujących się w niekorzystnym położeniu. W jednym z przyjętych podejść wykorzystuje się promocję kształcenia przez indywidualnych mentorów lub „ambasadorów kształcenia”, tzn. uczestników wcześniejszych kursów, którzy odnieśli sukces, lub innych mediatorów o szczególnych kwalifikacjach, takich jak przedstawiciele związków zawodowych ds. kształcenia. Ważne jest również, aby dostawcy takich usług połączeni byli siecią, przez którą mogą wymieniać się i dzielić informacjami. Obiecujące są kompleksowe centra informacyjne, które włączają informacje i poradnictwo do istniejących sieci usług.

Promowanie dobrze zaprojektowanych programów finansowania

W **rozdziale 3** omówiono programy finansowania mające na celu wspieranie uczestnictwa oraz zwiększanie efektywności kształcenia dorosłych. Ograniczenia finansowe są prawdopodobnie szczególnie dotkliwe dla osób o niskich dochodach oraz dla pracowników starszych (w których przypadku okres obecności na rynku pracy, w jakim zamortyzowane mogą zostać koszty szkoleń, jest zwykle krótki). Ponadto poszczególne firmy mogą nie mieć wystarczającej motywacji finansowej do inwestowania w ogólne umiejętności pracowników, w przeciwieństwie do umiejętności potrzebnych w danej firmie – nawet jeżeli byłoby to opłacalne dla gospodarki jako całości.

Kształcenie dorosłych powinno być współfinansowane w stopniu, w jakim generuje znaczne zyski prywatne. Finansowanie kształcenia państwowymi dotacjami byłoby marnotrawstwem środków publicznych, jeżeli kształcenie to miałoby miejsce, nawet gdyby nie było dofinansowane (tzw. efekt *deadweight*). Jednakże ze względu na nierówność wyników bardziej wskazane jest, aby rządy oferowały współfinansowanie oraz zapewniały motywację ekonomiczną dla grup o niskich kwalifikacjach i znajdujących się w niekorzystnym położeniu, a także dla niektórych typów firm (takich jak małe i średniej wielkości przedsiębiorstwa). Wyzwaniem jest znalezienie rozwiązań adresowanych do osób i firm, dla których ograniczenia finansowe faktycznie stanowią poważną przeszkodę dla inwestycji i korzystania z form kształcenia.

Mechanizmy współfinansowania kosztów kształcenia dorosłych przez firmy i osoby dorosłe lub takie, które zapewniają jednostkom większy wybór, mogą zwiększyć wydajność kształcenia. Firmy mogą korzystać z różnych dostępnych instrumentów finansowania, takich jak ulgi podatkowe i programy opłat / dotacji. Ważne jest jednak zaprojektowanie warunków ubiegania się o dotacje i ich podziału, tak aby: I. zminimalizować straty związane z efektem *deadweight*; II. zapewnić małym firmom i osobom w niekorzystnym położeniu możliwość uczestnictwa. Klauzule o spłacie kosztów szkoleń w zawieranych indywidualnie umowach również mogą być użytecznym

sposobem współfinansowania; pozwalają one firmom i osobom fizycznym na podział kosztów szkoleń oraz pomagają rozwiązać występujący wśród firm problem „jazdy na gapę” i „kłusownictwa” (przeszkoleni na koszt jednej firmy pracownicy przechodzą do innej firmy lub są przez nią werbowani). Rozwiązaniem obiecującym pod względem połączenia zasobów firm o różnych możliwościach szkoleniowych są wertykalnie powiązane sieci firm, w których duże przedsiębiorstwa zapewniają szkolenia bezpośrednio mniejszym firmom wchodzącym w skład ich łańcucha dostaw.

Indywidualne konta edukacyjne (ILA – *individual learning accounts*) i dotacje (bony i zasiłki) mogą ułatwiać kształcenie osób dorosłych o niskich kwalifikacjach, jeżeli grupy docelowe takich programów są prawidłowo określone. Doświadczenia kilku krajów objętych przeglądem w kontekście indywidualnych kont edukacyjnych i bonów dowodzą, że są one efektywne w odniesieniu do potrzeb osób w niekorzystnym położeniu, ponieważ mogą być zorientowane na konkretne grupy i stymulować konkurencję między firmami świadczącymi usługi szkoleniowe. W krajach skandynawskich zasiłki indywidualne odniosły sukces jako zachęta do podjęcia kształcenia. Wsparcie w zakresie urlopów szkoleniowych jest również użytecznym instrumentem promowania podejmowania kształcenia przez pracowników, należy jednak opracować mechanizmy zapewniające pracownikom o niskich kwalifikacjach obecność w grupie tych, którzy odnoszą korzyści ze wsparcia finansowego i wsparcia partnerów społecznych.

Poprawa realizacji i kontroli jakości

Zagadnienia związane z realizacją i kontrolą jakości programów kształcenia dorosłych poruszono w **rozdziale 4**. Dla poprawy uczestnictwa dorosłych istotne są przede wszystkim właściwe metody realizacji. Szeroki zakres instytucji – szkoły ludowe (*folk high schools*), szkoły policealne i koledże (*community colleges*), instytucje społeczne, regularne placówki oświatowe oraz większa liczba miejsc kształcenia nieformalnego – zapewnia kształcenie dorosłym o różnych potrzebach. Doświadczenia krajów objętych przeglądem wskazują na znaczenie prawidłowego określenia grup docelowych. Przykładowo w kilku spośród nich międzypokoleniowe programy kształcenia stanowią znakomitą metodę rozwiązywania problemów związanych z umiejętnościami czytania i pisania. Efektywna realizacja implikuje również uwzględnienie głównego czynnika ograniczającego uczestnictwo: czasu. W wielu krajach w podniesieniu poziomu uczestnictwa pomogła wygodna organizacja czasu szkoleń oraz zapewnienie elastycznych alternatyw szkoleniowych. Opracowano tam między innymi programy nauczania w niepełnym wymiarze czasu oraz na odległość, wykorzystujące technologie informacyjne i telekomunikacyjne.

Do podniesienia ogólnego poziomu uczestnictwa mogą też przyczynić się efektywne szkolenia w miejscu pracy. Na poprawę oferty szkoleniowej wpływają również prawdziwe zaangażowanie ze strony przedstawicieli pracowników oraz dobrze zorganizowany dialog między przedsiębiorcami i pracownikami, dotyczący zagadnień edukacji i szkoleń. Partnerzy społeczni są dobrze przygotowani do wspólnego zdefiniowania programów edukacyjnych i szkoleniowych prowadzących do uzyskania uznanych kwalifikacji. Zaangażowanie przedstawicieli pracowników może zredukować asymetrię informacji o kosztach i korzyściach, pomóc w przekonaniu pracodawców do

realizacji szkoleń o charakterze ogólnym oraz zapewnić bardziej wyrównane możliwości kształcenia.

Z uwagi na nierówności w dostępie do kształcenia dorosłych oraz na fakt, że wielu pracodawców zakłada, że odnosi większe korzyści ze szkolenia pracowników lepiej wykształconych, oraz nie uważa za opłacalne angażowanie się w szkolenia z zakresu podstawowych umiejętności dla pracowników o niskich kwalifikacjach, rządy powinny tworzyć programy motywacyjne wspierające kształcenie w miejscu pracy osób słabo wykształconych i o niskich kwalifikacjach.

Natomiast jeśli chodzi o kwestię kontroli jakości w nauczaniu dorosłych, nie ma wątpliwości, że programy o złej jakości oraz brak wiedzy o wynikach programów mogą skutkować niskim poziomem inwestycji i uczestnictwa. Tak więc zachodzi potrzeba zapewnienia jakości oraz oceny i ewaluacji programów jako integralnych składników systemów kształcenia dorosłych. W celu zwiększenia przejrzystości rynku rządy mogą ustanowić właściwe ramy regulacyjne dla rozwoju konkurencji wśród firm świadczących usługi szkoleniowe i udostępnić użytkownikom informacje o jakości takich usług. Mogą ustanawiać standardy jakości, certyfikować zgodność z takimi standardami oraz rozpowszechniać w społeczeństwie informacje o ich przestrzeganiu przez firmy oferujące szkolenia. Publiczne służby zatrudnienia powinny być zachęcane do dalszego podnoszenia własnych standardów jakości w zakresie wyboru kursów dla swoich bezrobotnych klientów, oferowanych przez sektor prywatny w ramach kształcenia ustawicznego lub społecznego. Na poziomie bardziej ogólnym udział firm oferujących szkolenia w przetargach publicznych stanowi obiecujący sposób zapewnienia jakości szkoleń.

Do bardziej efektywnego i skutecznego tworzenia polityki mogą przyczynić się procedury oceny i ewaluacji, polegające na ustaleniu, które rozwiązania się sprawdzają, a które nie, natomiast jeśli się sprawdzają, to w przypadku jakich osób i w jakich okolicznościach.

Ewaluacja w tej dziedzinie jest szczególnie trudnym zadaniem, ponieważ cele kształcenia dorosłych są bardziej zróżnicowane i idiosynkratyczne niż cele edukacji konwencjonalnej lub programów szkoleniowych zorientowanymi na zdobycie zatrudnienia. Ewaluację form kształcenia dorosłych nie należących do programów rynku pracy można jednak znacznie udoskonalić. Ponadto w zakresie oceny tych programów, pomimo pewnych postępów poczynionych w ostatnich latach, nadal stoimy przed wyzwaniem, jakie stanowi znalezienie odpowiednich wskaźników wydajności oraz wypracowanie metod oceny uwzględniających cele dotyczące zarówno wydajności, jak i równości szans.

Poprawa koordynacji i spójności politycznej

Rozdział 5 przekonuje, że stworzenie spójniejszych ram politycznych również może pomóc w podnoszeniu poziomu inwestycji w kształcenie dorosłych i uczestnictwa w nim. Systemy kształcenia dorosłych z reguły zaspokajają szeroki zakres potrzeb, a także występuje duże zróżnicowanie stron zaangażowanych w proces tworzenia polityki. W tym kontekście pewien brak koordynacji i spójności był powszechną cechą procesów tworzenia polityki kształcenia dorosłych w większości krajów.

W idealnej sytuacji ramy polityczne wymagałyby współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami: współpracy w ramach polityki edukacyjnej, w zakresie ograniczenia liczby osób przedwcześnie kończących edukację i promowania kształcenia ustawicznego; efektywnej koordynacji celów dotyczących edukacji i zatrudnienia, przy czym kształcenie dorosłych powinno pomagać bezrobotnym w znalezieniu pracy; powiązania kształcenia dorosłych z programami opieki społecznej, aby ich beneficjenci również mogli rozwijać swoje umiejętności; a także współpracy z partnerami społecznymi przy określaniu potrzeb pod względem umiejętności oraz rozwijania możliwości kształcenia.

Sposobem na poprawę współpracy między różnymi zaangażowanymi partnerami jest stworzenie instytucji ds. kształcenia dorosłych zajmujących się formułowaniem polityki i realizacją programów. W zależności od kontekstu krajowego instytucje takie mogą odgrywać rolę koordynatorów, organów doradczych lub organów faktycznie tworzących politykę. Instytucja koordynacyjna ustalałaby priorytety, określała właściwe mechanizmy motywacji finansowej w celu zwiększenia uczestnictwa oraz poprawiałaby jakość szkoleń poprzez umożliwianie współpracy różnych zaangażowanych partnerów. W zaangażowaniu zróżnicowanej grupy podmiotów w prace nad realizacją wspólnych celów pomocne może być również ustanowienie celów w odniesieniu do liczby uczestników kursów oraz końcowych wyników.

© OECD 2005

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD:
www.oecd.org/bookshop/

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji:

rights@oecd.org

Faks: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights/

