dr hab. prof. UJ Jarosław Górniak
Uniwersytet Jagielloński

Edukacja a rozwój Polski
- wybrane wyzwania w kontekście wyników projektu badawczego Bilans Kapitału Ludzkiego

1. Kompetencje dla rozwoju

Kapitał ludzki jest czynnikiem, który już obecnie - w wymiarze ilościowym - jest silnym akcentem w profilu aktywów rozwojowych, którymi dysponuje Polska. To dzięki ekspansji edukacyjnej malowany raczej ciemnymi barwami obraz innowacyjności polskiej gospodarki nieco się rozjaśnia i Polska lokuje się już w grupie umiarkowanych innowatorów, choć niewiele dzieli nas od końca stawki. Wskaźniki dotyczące formalnego poziomu wykształcenia oddają jednak przede wszystkim ilościowy aspekt wykształcenia jako czynnika innowacyjnego rozwoju. Tu odnieśliśmy sukces. Czy jednak także odnieśliśmy go pod względem jakościowym? Na tak postawione pytanie odpowiedź ma zawsze charakter relatywny: można odnieść się do aktualnego zapotrzebowania pracodawców na pracowników o określonych kompetencjach, co robimy w raportach „Bilansu Kapitału Ludzkiego". Można też analizować ścieżki rozwojowe rozmaitych krajów i - choć historia w szczegółach się nie powtarza - czerpać z tych analiz naukę co do przyszłych scenariuszy rozwoju.

Przez długi czas, podczas skokowego wzrostu wskaźników skolaryzacji, niedostateczny był rozwój kształcenia na kierunkach technologicznych i przyrodniczych, odwlekano przywrócenie matematyki na maturze i zaniedbano kształcenie w zakresie przedmiotów przyrodniczych, technicznych i ścisłych w szkolnictwie podstawowym i średnim. Mimo to ogólny wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa przygotowuje Polskę lepiej do dalszego rozwoju. Dominujący typ wykształcenia sprzyja, jak dotąd, bardziej rozwojowi szeroko pojętego sektora usług, w tym tworzenia treści przekazów i obsługi procesów biznesowych niż rewolucji technicznej, ale w ostatnich latach zauważalne jest przesunięcie zainteresowania studiowaniem w tych obszarach (jest to przedmiotem analizy w tym raporcie); sprzyja temu też wreszcie uruchomiona polityka interwencji państwa (np. kierunki zamawiane).

Czy Polska potrafi znaleźć swoją drogę rozwoju i czy poradzi sobie z nowymi wyzwaniami, przed którymi staje? Mechanizm rozwoju społeczno-gospodarczego Polski musi funkcjonować tak, aby przez dłuższy czas polska gospodarka była zdolna do relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Ciągle jesteśmy bowiem gospodarką goniącą inne, wyżej rozwinięte, która dla zabezpieczenia zaangażowanych w nią ludzi przed globalnym zmarginalizowaniem musi przejść do fazy rozwoju opartej na wiedzy, innowacjach i sieciowych powiązaniach. Wysoki wzrost jest wyrazem konkurencyjności. By ją utrzymać, trzeba tworzyć warunki, w których zasoby pracy i kapitału będą jak najbardziej produktywne.

Rola edukacji jako kluczowego czynnika w mechanizmach rozwoju jest nie do przecenienia. W przypadku historii skoków rozwojowych krajów, które ich dokonywały w XX w. (Japonia, Korea Południowa, Singapur, Tajwan) czy dokonują współcześnie (Chiny), rola inwestycji w edukację jest dobrze znana i niekwestionowana.

Konieczność wzrostu produktywności zasobów ludzkich w krajach rozwiniętych wynika także z trendów demograficznych. O ile w drugiej połowie XX w. liczba osób w wieku produkcyjnym wzrosła w krajach OECD o 76%, to prognozowany przyrost w I połowie XXI w. wyniesie tylko 4%. W Polsce po przejściu w wiek poprodukcyjny wyżu demograficznego urodzonych w latach 50. XX w. presja demograficzna zadziała z całą mocą. Dlatego warunkiem rozwoju gospodarczego będzie wysoki poziom kapitału ludzkiego.

W debacie publicznej stawia się nierzadko tezę o zbyt dużej liczbie absolwentów szkół wyższych w Polsce. Zapewne, wiele prac wykonywanych obecnie przez absolwentów uczelni mogłoby być realizowanych przez absolwentów szkół średnich, ale zjawisko przesuwania się w górę standardów wykształcenia nie jest niczym osobliwym dla Polski. Dodatkowo, zdobywane wykształcenie ma poza tym szersze, pozytywne oddziaływanie na poziom cywilizacyjny społeczeństwa i ogólne warunki gospodarcze. Dążenie do uzyskania wyższego wykształcenia wynika z chęci zwiększenia prawdopodobieństwa sukcesu na rynku pracy. Jak dotąd jest to strategia, która uzyskuje potwierdzenie empiryczne: osoby z wyższym wykształceniem były w minionych latach w najmniejszym stopniu dotknięte bezrobociem i ciągle tak jest. Z jednej strony, pracodawcy chętniej zatrudniają absolwentów szkół wyższych na stanowiska, które nie wymagają takiego wykształcenia, gdyż oczekują w ich przypadku mniejszych kosztów przygotowania do wykonywania pracy na stanowisku, na które rekrutują. Z drugiej strony, młodzi pracownicy, znając tę strategię, konkurują w pierwszym rzędzie poziomem formalnego wykształcenia, a nie redukcją oczekiwań płacowych. Ten efekt jest w Polsce wzmacniany przez względnie znaczącą sygnalną funkcję dyplomu, który ma rangę dokumentu państwowego i jest traktowany jako pewna wstępna, ogólna informacja o możliwościach kandydata do pracy. To napędza maszynę edukacyjną. W trybach tego mechanizmu jednostki mają tendencję do inwestowania w swoje wykształcenie więcej niż wymaga tego stanowisko, które przyjdzie im zajmować, a to prowadzi do niepełnego wykorzystania zasobów i zmniejszenia przychodów z wykształcenia.

Czy zatem mamy do czynienia ze społeczeństwem nadmiernie wyedukowanym? Jak już o tym pisaliśmy w pierwszym raporcie z „Bilansu Kapitału Ludzkiego", ciągle jeszcze w wielu krajach OECD udział osób z wyższym wykształceniem wśród pracujących jest większy, nawet zdecydowanie wyższy niż w Polsce. Są też kraje o jeszcze większym wskaźniku skolaryzacji na poziomie wyższym. Nie jest powiedziane, że i w nich liczba osób kończących uczelnie nie przewyższa faktycznych potrzeb gospodarki. Jednak można postawić tezę, że Polsce potrzebna jest pewna „rezerwa edukacyjna" - nadwyżka nad bieżącymi potrzebami, która będzie czynnikiem napędzającym rozwój. Rozwój bowiem zaczyna się w ludzkich głowach.

Wykształcenie kadr, nawet w pewnym stopniu na zapas, z wyprzedzeniem potrzeb gospodarki, jest warunkiem przejścia na kolejny poziom rozwoju.

Wątpliwości co do tego nie mają kraje, które się na taki skok rozwojowy zdecydowały - ostatnio świetnym przykładem są Chiny. W 2009 r. w Chinach na studia I stopnia zapisało się ponad 6 mln osób - tyle, co w UE, Stanach Zjednoczonych i Japonii łącznie. Liczba ta podwoiła się w ciągu siedmiu lat (Innovation Union 2011). Wykształcenie społeczeństwa ma też ogólną wartość cywilizacyjną, którą trudno przypisać wprost do konkretnych projektów biznesowych. Podnosi ono jakość życia i tworzy warunki ogólne do dalszego rozwoju. Dla kraju o ograniczonych ciągle zasobach kapitałowych własnych obywateli, jakim jest Polska, inwestycja w edukację jest kluczem do sukcesu.

Ważne jest przy tym to, aby podnosić jakość edukacji - i to od poziomu najwcześniejszego, przedszkolnego - oraz by na etapie nauczania początkowego nie blokować rozwoju zdolności matematycznych uczniów, na co wskazują świetne analizy zawarte w dziewiątym rozdziale „Raportu o stanie edukacji 2010: Społeczeństwo w drodze do wiedzy" Instytutu Badań Edukacyjnych. Należy inwestować w rozwój kadry nauczycielskiej, stawiać jej wymagania i za efekty nagradzać, gdyż jakość nauczycieli jest kluczem do jakości edukacji. Na poziomie szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego oraz średniego trzeba zadbać o dobry poziom kształcenia matematycznego i wprowadzającego w świat osiągnięć nauki i techniki. Potrzebny jest renesans wysokiej klasy średniego szkolnictwa o profilu zawodowym, które nie zamyka ewentualnej drogi do dalszego kształcenia. Nie można też zaniedbać kompetencji w zakresie posługiwania się językiem ojczystym i językami obcymi, umiejętności komunikowania się w mowie i piśmie oraz kompetencji kulturowych pozwalających na aktywne korzystanie z dorobku cywilizacji europejskiej i narodowej kultury. Wprowadzaniu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej siłami nauczycieli nowoczesnej podstawy programowej musi towarzyszyć zdecydowana inwestycja w jakość nauczania i nauczycieli. Bardzo ważne jest to, aby absolwenci szkół wyższych byli przygotowywani do projektowania produktów, urządzeń technicznych, technologii oraz twórczego rozwijania przedsięwzięć biznesowych i społecznych, a także kreatywności w kulturze i sztuce. Ważne są kompetencje ogólne, jak zdolność do organizacji własnej pracy, umiejętność współpracy w zespołach projektowych i komunikacji międzyludzkiej. Wiedza powinna być organizowana wokół umiejętności rozwiązywania problemów, a nie reprodukcji podręcznikowej wiedzy.

Analizując wyniki badania „Bilans Kapitału Ludzkiego", dostrzegamy też ważne zjawisko: obserwowana od dawna tendencja do dezaktywacji zawodowej po 50. roku życia jest poprzedzana tendencją do dezaktywacji edukacyjnej 5-10 lat wcześniej. Z tego wynika, że chcąc przeciwdziałać przedwczesnej dezaktywacji zawodowej, interwencje publiczne mające na celu jej opóźnienie przez inwestycje w kapitał ludzki należy skoncentrować na grupie 40+, a nie 50+. Osoby po 50. roku życia wcielają w życie decyzje zapadające faktycznie wcześniej, czego sygnałem jest spadek aktywności edukacyjnej. Dlatego - mówiąc metaforycznie - potrzebne nam są „uniwersytety drugiego wieku", zorientowane na osoby będące w wieku odpowiadającym statystycznie szczytowi zawodowej aktywności, lecz stające przed chęcią lub przewidywaną koniecznością zmian w swojej karierze, wynikającą z nacisków zmian ekonomicznych i technologicznych lub z dostrzeżenia nowych szans.

Polska jest w punkcie zwrotnym swojego rozwoju. Po to, aby w długim okresie zapewnić stabilny wzrost gospodarczy, trzeba go oprzeć na innowacyjności i kreatywności. Nie należy przy tym zaniedbywać potencjału umożliwiającego rozwój nowoczesnej produkcji przemysłowej i wysokich technologii informacyjnych, ale i najwyższej jakości usług. Do tego potrzebni są świetnie wykształceni ludzie. Polska nie może konkurować zasobami kapitałowymi, ale one do Polski napłyną, gdy będzie tutaj wysokiej klasy kadra.

Diagnozie potrzeb w zakresie kompetencji ujawniających się na rynku pracy oraz dostępności tych kompetencji po stronie aktualnych i potencjalnych pracowników służy projekt systemowy „Bilans Kapitału Ludzkiego" realizowany w oparciu o środki Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dalej przedstawię krótką informację o tym projekcie, kilka wybranych przeze mnie i skomentowanych wyników oraz wynikające z dyskusji tych wyników i analizy szerszego kontekstu społecznego - wybrane kluczowe wyzwania dla polityki edukacyjnej państwa, które w moim przekonaniu warto nie tylko poddać debacie, lecz którym trzeba sprostać w działaniu.

2. Bilans Kapitału Ludzkiego - informacja o projekcie badawczym

Bilans Kapitału Ludzkiego jest projektem badawczym realizowanym w partnerstwie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Dotąd zostały w pełni zakończone dwie edycje tego projektu oparte na badaniach terenowych w 2010 i 2011 roku. Aktualnie zakończona została faza terenowa i trwa opracowanie wyników edycji 2012. W ramach projektu zostaną jeszcze zrealizowane badania empiryczne w latach 2013 i 2014. W pierwszej edycji badaniami objęliśmy 5 populacji: ludność od 18. roku życia, pracodawców (z wyłączeniem administracji publicznej, rolnictwa oraz kościołów, stowarzyszeń i partii politycznych), uczniów ostatnich klas szkół ponadgimnazjalnych, studentów ostatnich lat studiów I i II stopnia, a także osoby bezrobotne zarejestrowane w Powiatowych Urzędach Pracy. Badaniem objęliśmy również ogłoszenia z ofertami pracy dostępne w sieci Internet oraz w PUP. W kolejnych edycjach powtarzamy badania ludności, pracodawców oraz ofert pracy. Badania uczniów i studentów zostaną przeprowadzone jeszcze raz, w przyszłorocznej edycji projektu. Natomiast od badań bezrobotnych, planowanych jako coroczne, musieliśmy odstąpić, gdyż obecne przepisy nie dają możliwości przeprowadzenia reprezentatywnych badań tej zbiorowości żadnemu podmiotowi (łącznie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej), z wyjątkiem powiatowych urzędów pracy, z powodu niemożności wylosowania próby z rejestrów osób bezrobotnych. Nasze pierwsze badania tej próby zostały przeprowadzone w najlepszy w tych warunkach sposób, jednak w związku z założeniami reprezentatywności, które przyjęliśmy, zapadła decyzja o zaniechaniu ich kontynuacji. O osobach bezrobotnych wypowiadamy się na podstawie danych gromadzonych w próbie ludności.

Badania BKL są realizowane na bardzo dużych próbach losowych (16 tys. przedsiębiorstw, ponad 17 tys. dorosłych mieszkańców Polski), co pozwala na analizy, które w przypadku typowych badań społecznych natrafiają na granicę

niewystarczającej liczebności próby. Dowiadujemy się dzięki temu interesujących faktów o naszym społeczeństwie, jak choćby np. tego, że trudno jest dowieść, że na porównywalnym stanowisku pracy kobiety zarabiają mniej niż mężczyźni, natomiast mamy do czynienia z bardzo głębokim podziałem zawodów na te, w których radykalnie dominują mężczyźni, i na te, w których dominują kobiety, a różnice wynagrodzeń są raczej między zawodami niż w ich obrębie. To każe inaczej myśleć o zagadnieniach rynku pracy i polityce społecznej. Zwykle w badaniach społecznych analizy w tym zakresie prowadzone są w oparciu o duże agregaty zawodowe oparte na klasyfikacji ISCO sięgające tylko jej pierwszego lub drugiego poziomu, co prowadzi do błędnych wniosków.

W BKL zastosowaliśmy pomiar dostępnych kompetencji na podstawie deklaracji opartych na samoocenie. Jest to oczywiście metoda wielce niedoskonała, choć w warunkach masowego sondażu o relatywnie szerokim spektrum i przyjętym tempie opracowania wyników - zasadniczo trudna do zastąpienia. W raporcie z I edycji BKL jest zawarty pełny opis sposobu pomiaru kompetencji, który zastosowaliśmy, dlatego tutaj nie będę tego opisu powtarzał. Inny sposób podejścia do pomiaru kompetencji zastosowany jest w projekcie PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) realizowanym przez OECD (w Polsce - Instytut Badań Edukacyjnych). PIAAC stosuje pomiar oparty na testowaniu kompetencji, co oczywiście ma swoje zalety, lecz zawęża zakres kompetencji, które można poddać pomiarowi[1]. We współpracy z IBE zamierzamy w następnej edycji BKL część próby ludności zrealizować na panelowej próbie badania PIAAC, co pozwoli nam połączyć zbiory i wykonać analizę zależności między wynikami uzyskanymi w obu badaniach. Z zainteresowaniem oczekujemy wyników tych analiz, które będą możliwe po udostępnieniu przez OECD surowych wyników badań w październiku 2013 roku.

Zachęcam do sięgnięcia do raportów z Bilansu Kapitału Ludzkiego, które dostępne są na stronie projektu: http://bkl.parp.gov.pl. W przypadku każdej edycji do dyspozycji jest raport główny oraz raporty przeglądowe z poszczególnych sondaży. Jest też dostępny wyczerpujący raport metodologiczny, który opisuje sposób realizacji badania. Ze strony można także pobrać zbiory danych z badań w popularnym formacie SPSS, które są zaopatrzone w etykiety, wagi i przygotowane do analizy.

3. Przegląd wybranych wyników Bilansu Kapitału Ludzkiego

Rola kompetencji i edukacji w świetle Bilansu Kapitału Ludzkiego

- **Zapotrzebowanie na pracowników**
  - Zarówno w III kwartale 2010 r., jak i wiosną 2011 r. stosunkowo niewielu pracodawców szukało nowych osób do pracy - odpowiednio 16% i 17%. Częściej szukały pracowników przedsiębiorstwa większe, rozwijające się w ostatnim roku pod względem zatrudnienia i innowacji, w których okazywano większe niezadowolenie z kompetencji pracowników. Nie zaskakuje to, że największe zainteresowanie wykazywali pracodawcy z sektora budownictwa. Zwiększył się silniej popyt na robotników, zwłaszcza wy-

[1] Informacje na temat PIAAC dostępne są na stronie: www.oecd.org/piaac.

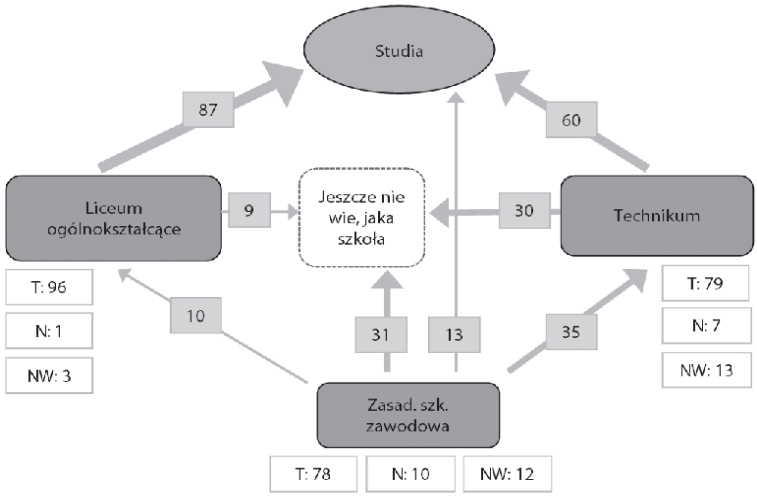
kwalifikowanych, monterów i operatorów (z 40% do 50%), a także pracowników usług (z 20% do 25%), natomiast zmalało zainteresowanie specjalistami (z 40% do 25%, włączając średni personel biznesu i administracji).
- 90% pracodawców poszukiwało nowych kandydatów w ramach rotacji pracowników, a nie tworzenia nowych miejsc pracy. Zastępowanie pracowników odchodzących pracownikami nowymi wiąże się z poszukiwaniem kandydatów z doświadczeniem i konkretnymi umiejętnościami zawodowymi, którzy szybko mogą przejąć obowiązki (na stanowisku, na którym jest wakat).
- Największy deficyt wystąpił w przypadku robotników wykwalifikowanych, natomiast w przeciwieństwie do sytuacji z jesieni 2010 r. popyt i podaż dotycząca specjalistów w przybliżeniu zbilansowały się.
- Trzy czwarte pracodawców poszukujących pracowników zwracało uwagę na trudności w znalezieniu odpowiednich osób do pracy. Główną przyczyną tych problemów był fakt, że kandydaci nie spełniali stawianych im wymagań - przede wszystkim w zakresie posiadanych kompetencji i braku odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Kwestia braku stażu pracy była częściej podkreślana przez pracodawców zatrudniających większą liczbę osób.
- Kandydatom do pracy brakowało głównie trzech rodzajów kompetencji:
  - ► **zawodowych** - związanych z pracą w danym zawodzie i specyficznych dla niego,
  - ► **interpersonalnych** - czyli kontakty z innymi ludźmi oraz współdziałanie w grupie,
  - ► **samoorganizacyjnych** - samodzielność, decyzyjność, przedsiębiorczość i wykazywanie inicjatywy, odporność na stres i, ogólnie, motywacja do pracy.
- Również oceniając kompetencje zatrudnionej kadry, pracodawcy najczęściej wskazywali na niedobory tych trzech rodzajów kompetencji i uznawali potrzebę doszkolenia w tym zakresie.
- Zestawienie oczekiwań pracodawców dotyczących poziomów kompetencji oraz samooceny posiadanych kompetencji dokonywanej przez osoby poszukujące pracy pokazuje, że największe niedopasowanie dotyczyło także kompetencji samoorganizacyjnych i interpersonalnych.

- **Wykształcenie a szanse na rynku pracy**

W debacie publicznej w Polsce, po okresie uzasadnionego zachwytu nad gwałtownym wzrostem aspiracji edukacyjnych od początku transformacji, zapanowały pesymistyczne tezy o tym, że ów pęd do dyplomów jest niemal szkodliwy, a co najmniej jest błędem z punktu widzenia młodych ludzi, którzy niepotrzebnie spędzają czas na uczelniach, zamiast jak najszybciej pójść do pracy. Jako argumenty podaje się wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem wśród zarejestrowanych bezrobotnych, nie dostrzegając nawet, że tak prezentowane statystyki nie przedstawiają w sposób prawidłowy ryzyka bezrobocia w kategoriach wykształcenia. Dalej pokazujemy, jak jest naprawdę.

Prawdą jest, że aspiracje edukacyjne mierzone deklaracjami uczniów mamy na bardzo wysokim poziomie. W badaniach BKL 2010 zbadaliśmy odrębnie uczniów ostatnich klas szkół ponadgimnazjalnych. Aż 87% spośród nich

deklarowało chęć kontynuacji nauki bezpośrednio po ukończeniu obecnej szkoły, zaś jedynie 5% deklarowało brak takich zamiarów. Największy udział planujących naukę był wśród uczniów liceów ogólnokształcących (96%) i liceów profilowanych (87%). W technikach było to 79%, w zasadniczych szkołach zawodowych 78%, najmniej zaś w szkołach policealnych - 70%.



T: Planuje kontynuację nauki
N: Nie planuje kontynuacji nauki
NW: Jeszcze nie wie, czy będzie kontynuował naukę

** Wartości z jasnoszarych pól mogą nie sumować się do 100%, ponieważ respondenci mogli zaznaczyć kilka odpowiedzi.*

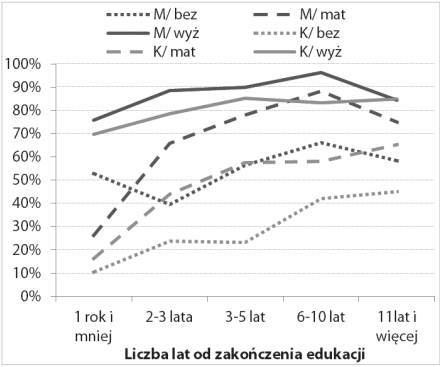
Wykres 1. Plany edukacyjne uczniów liceów, techników i zasadniczych szkół zawodowych (% wszystkich uczniów danego typu szkoły)
Źródło: BKL - Badania Uczniów 2010.

Nie wszyscy uczniowie swoje plany realizują. Ale i tak w ostatnich 5 latach poprzedzających nasze badanie na rynek pracy weszło ok. 2,5 mln osób w wieku poniżej 30 lat, które skończyły edukację formalną i nie kontynuowały nauki. 43% stanowili absolwenci szkół wyższych, 38% - szkół kończących się maturą, zaś 19% - szkół, w których nie uzyskuje się świadectwa dojrzałości. Czy rzeczywiście popełniły błąd, decydując się na zdobywanie jak najwyższego wykształcenia? Nie, tak nie jest. Dowody na to są dostępne zarówno w pierwszym, jak i w obecnym raporcie z Bilansu Kapitału Ludzkiego.

Poziom wykształcenia znacząco wpływa na szanse zatrudnienia - zarówno w początkowych etapach kariery, jak i w dłuższej perspektywie czasowej; przekłada się też na poziom zarobków. Lepiej wykształceni częściej i szybciej znajdują zatrudnienie. W najgorszej sytuacji są kobiety bez wykształcenia co najmniej na poziomie średnim.

Wśród absolwentów z wyższym wykształceniem wskaźnik aktywności zawodowej jest najwyższy, zaś stopa bezrobocia zdecydowanie najniższa. Najwyżej oceniają oni swoje warunki pracy, pewność zatrudnienia, możliwość rozwoju i są najbardziej zadowoleni z rodzaju wykonywanej pracy. Sytuacja rynkowa

absolwentów z maturą jest mniej korzystna, choć lepsza od sytuacji osób, które po zakończeniu kształcenia na poziomie podstawowym lub gimnazjalnym nie kontynuowały nauki.



Wykres 2. Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet i mężczyzn, którzy zakończyli naukę w podziale na poziom wykształcenia i okres od zakończenia nauki (%)
Źródło: BKL - Badanie Ludności 2011.

W tabeli 1. można odczytać ważną informację: wśród kobiet stopa zatrudnienia dorównuje męskiej dopiero na poziomie dyplomu magistra. Dramatyczna jest różnica na poziomie wykształcenia zasadniczego zawodowego i niższym: kobiety z takim poziomem wykształcenia są niemal wykluczone z rynku pracy. Niewiele lepiej (choć przy mniejszym dystansie w stosunku do mężczyzn) jest też w grupie, która zakończyła edukację na liceum ogólnokształcącym. Kobiety muszą walczyć o miejsce na rynku pracy lepszym wykształceniem niż mężczyźni i… walczą, zbliżając się z wolna do dwukrotnie większej liczebności na studiach wyższych. W świetle poniższych danych (a także tych, które dotyczą wynagrodzeń i zadowolenia z warunków pracy), trudno decyzję o wydłużeniu ścieżki kształcenia uznać za nieracjonalną.

Tabela 1. Wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia oraz odsetek nieaktywnych zawodowo wśród absolwentów i absolwentek z ostatnich 5 lat

Wykształcenie	Stopa bezrobocia		Wskaźnik zatrudnienia		Odsetek nieaktywnych zawodowo		N ogółem	
	K	M	K	M	K	M	K	M
Gimnazjum lub niższe	84	45	6	28	63	49	51	65
Szk. zasadnicza zawodowa	53	34	29	58	38	12	85	135
Liceum ogólnokształcące	39	34	32	41	49	38	136	125
Technikum	43	21	44	64	24	19	94	215
Średnie inne (m.in. LP, SP)	33	35	52	62	23	4	73	50
Licencjat	23	21	67	78	13	2	108	64
Magister	12	15	80	80	10	5	338	178
Inżynier	8	4	73	93	20	4	15	54
Ogółem	26	24	56	63	24	17	900	886

K: Kobieta; M: Mężczyzna.
LP: Liceum profilowane; SP: Szkoła policealna.

Jest przy tym charakterystyczne, że sytuacja zawodowa osób najsłabiej wykształconych jest względnie najlepsza na wsi, co pokazuje kolejna tabela (Warszawę w analizie należy tu pominąć ze względu na znikomą liczebność kategorii osób najniżej wykształconych w stołecznej podpróbie), natomiast sytuacja absolwentów z dyplomem szkoły wyższej jest generalnie lepsza w największych ośrodkach miejskich.

Tabela 2. Wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia wśród absolwentów z ostatnich 5 lat

	Wykształcenie	Miejsce zamieszkania					Ogółem
		Wieś	do 49 tys.	50-199 tys.	200 tys. i więcej	Warszawa	
Wsk. zatrudnienia (%)	Poniżej średniego	45%	32%	25%	30%	50%	37%
	Średnie	48%	54%	52%	46%	22%	49%
	Wyższe	74%	78%	81%	82%	92%	78%
	Ogółem	55%	62%	60%	63%	61%	59%
Stopa bezrobocia (%)	Poniżej średniego	33%	49%	66%	52%	50%	45%
	Średnie	33%	26%	36%	25%	60%	31%
	Wyższe	18%	15%	11%	13%	8%	14%
	Ogółem	27%	23%	28%	20%	26%	25%
N ogółem	Poniżej średniego	163	65	56	47	4	335
	Średnie	305	178	100	90	18	691
	Wyższe	219	204	139	171	24	757
	Ogółem	687	447	295	308	46	1783

Źródło: BKL - Badanie Ludności 2011.

Niemal 80% pracujących absolwentów ma umowę o pracę. W formie umowy zlecenia lub umowy o dzieło w ciągu ostatniego roku poprzedzającego badanie pracowało jedynie 13% absolwentów. To niewiele wobec tezy o powszechnej dominacji tzw. umów śmieciowych.

Co trzeci absolwent uczelni podejmował pracę w kategorii specjalistów, czyli zazwyczaj zgodnie ze swoim wykształceniem. W dalszej kolejności znalazły się zawody, które niekoniecznie wymagały wykształcenia wyższego (np. zawody biurowe lub sprzedawcy), ale dyplom szkoły wyższej mógł być dodatkowym atutem w konkurencji o zatrudnienie.

Osoby lepiej wykształcone zdecydowanie częściej uczestniczą w kursach i szkoleniach podnoszących ich kompetencje w późniejszych etapach życia zawodowego. Wynika to zarówno z tego, że zawody wymagające wyższego wykształcenia wymagają częściej jego aktualizacji, jak i z lepszego przygotowania i gotowości do uczenia się osób lepiej wykształconych.

Tabela 3. Uczestnictwo w kursach i szkoleniach (w ciągu ostatnich 12 miesięcy) wśród osób, które nie kontynuowały nauki w podziale na poziom wykształcenia oraz czas od zakończenia nauki (%)

Wykształcenie	Liczba lat od ukończenia nauki (%)						N					
	1 rok i mniej	2-3 lata	3-5 lat	6-10 lat	11 lat i więcej	Ogółem	1 rok i mniej	2-3 lata	3-5 lat	6-10 lat	11 lat i więcej	Ogółem
Gimn. lub niższe		4	6	12	4	4	0	123	94	324	4258	4799
Szk. zas. zawod.	12	6	7	7	5	5	169	182	153	724	8406	9634
Liceum ogóln.	15	13	10	11	11	11	190	151	152	317	1783	2593
Technikum	11	13	17	11	12	12	206	200	258	676	3964	5304
Średnie inne	22	19	16	12	17	16	64	115	120	397	2238	2934
Licencjat	18	23	18	24	21	21	229	160	155	255	210	1009
Magister	26	34	31	35	30	32	446	468	499	963	1742	4118
Inżynier	34	25	21	23	21	23	64	63	76	149	262	614
Ogółem	19	20	20	18	10	12	1368	1462	1507	3805	22863	31005

Źródło: BKL - Badanie Ludności 2010-2011.

Wyższemu poziomowi wykształcenia towarzyszy wyższa samoocena kluczowych kompetencji ogólnych, z wyjątkiem technicznych, w których jedynie inżynierowie oceniają się lepiej niż technicy czy absolwenci szkół zasadniczych zawodowych. Warto zwrócić uwagę na to, że w przypadku większości kompetencji absolwenci studiów magisterskich oceniali się wyżej niż osoby, które po licencjacie nie kontynuowały nauki. Przewaga jest szczególnie wyraźna w przypadku samooceny kompetencji ważnych dla pracodawców: umiejętności interdyscyplinarnych i komunikacyjnych warunkujących dobrą pracę w zespole oraz samoorganizacji i motywacji do pracy.

Tabela 4. Porównanie samooceny kompetencji uczniów i studentów ostatnich lat z samoocenami absolwentów

		INT	KOM	DYS	FIZ	SAM	KOG	MAT	BIU	KIE	ART	TCH	SRED
Zasad. szk. zawodowa	Uczniowie	3,9	4,0	3,6	3,9	3,5	3,2	2,9	2,8	3,3	2,9	3,1	3,4
	Absolwenci	3,6	3,3	3,6	3,8	3,3	2,9	2,8	2,4	2,5	2,5	3,0	3,1
	Różnica	-0,3	-0,7	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,4	-0,7	-0,4	-0,1	-0,3
Liceum ogólnokszt.	Uczniowie	4,1	4,1	3,8	3,7	3,7	3,5	3,2	3,2	3,6	3,1	2,3	3,5
	Absolwenci	3,8	3,8	3,8	3,8	3,6	3,4	3,3	3,1	3,1	2,8	2,6	3,4
	Różnica	-0,2	-0,2	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	-0,5	-0,3	0,3	-0,1
Technikum	Uczniowie	4,0	4,2	3,9	3,9	3,7	3,3	3,0	3,2	3,5	3,0	2,8	3,5
	Absolwenci	3,9	3,9	3,9	4,0	3,6	3,3	3,2	2,9	3,0	2,6	3,1	3,4
	Różnica	-0,1	-0,3	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,2	-0,3	-0,4	-0,4	0,3	-0,1
Studenci ogółem		4,0	4,2	3,9	3,6	3,9	3,8	3,3	3,6	3,6	3,3	2,6	3,6
Absolwenci szkół wyższych	Licencjat	4,2	4,1	4,0	3,8	3,9	3,8	3,3	3,6	3,5	3,0	2,7	3,6
	Magister	4,3	4,4	4,0	3,8	4,1	4,0	3,7	3,9	3,8	3,1	2,7	3,8
	Inżynier	4,3	4,5	4,1	4,0	4,2	4,0	4,0	3,8	3,8	3,0	3,6	3,9
	Różnica	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,7	0,3	0,2	-0,2	1,0	0,3

Różnica: różnica pomiędzy absolwentami i uczniami; w przypadku szkół wyższych jest to różnica pomiędzy studentami ogółem a maksymalną wartością dla absolwentów studiów licencjackich, magisterskich lub inżynierskich.

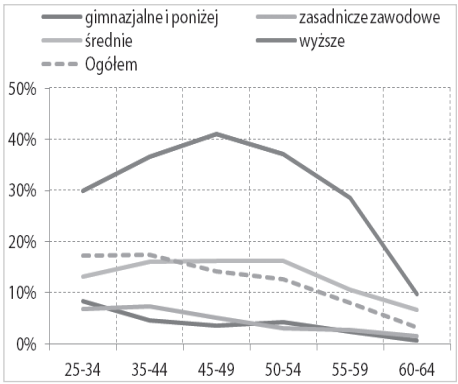
Źródło: BKL - Badanie Ludności 2010-2011, Badanie Studentów 2010 i Badanie Uczniów 2010.

Zatem, nie jest trafna krytyka dążenia do zdobycia lepszego wykształcenia, gdyż z jednostkowego punktu widzenia młodych osób i ich rodziców jest to decyzja racjonalna. Natomiast należy konsekwentnie prowadzić politykę edukacyjną zmierzającą do podniesienia jakości kształcenia.

- **Uczenie się po ukończeniu szkoły**

Wskaźniki dotyczące uczenia się dorosłych Polaków sytuują się od wielu lat na bardzo niskim poziomie. Brak zmian w tym obszarze potwierdzają wyniki badań BKL z 2011 roku - według tych danych w ciągu roku poprzedzającego badanie jedynie 20% Polaków w wieku 18-64 lata (około 5 mln osób) podnosiło swoje kompetencje w jakikolwiek sposób (poprzez samodzielne uczenie się lub uczestnictwo w kursach i szkoleniach). Samodzielnie uczyło się niecałe 12% (2,8 mln obywateli). W kursach i szkoleniach w ostatnim roku brało udział zaledwie 14% wszystkich badanych. Rynek usług szkoleniowych objął więc łącznie około 3,4 mln klientów w roku poprzedzającym II edycję badań BKL. W kursach i szkoleniach brało udział 18% pracujących Polaków w wieku 18-64 lata (około 2,6 mln pracowników) oraz 12% bezrobotnych (około 290 tys. bezrobotnych). Zdecydowanie najrzadziej dokształcały się osoby nieaktywne zawodowo (jedynie 6% uczestniczyło w kursach i szkoleniach). 80% Polaków nie podnosiło swoich kwalifikacji w roku poprzedzającym badanie (2011 r.) w żaden sposób, nawet przez samokształcenie.

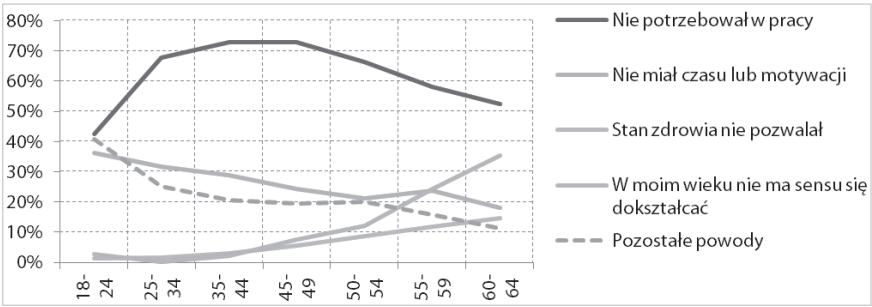
Najczęściej w kursach i szkoleniach brały udział osoby dobrze wykształcone, młode lub w średnim wieku, aktywne zawodowo, pracujące w zawodach (obecnie lub w przeszłości w przypadku bezrobotnych) kierowniczych, specjalistycznych oraz technicznych i średniego szczebla, a także mieszkańcy miast. Zdecydowanie bierną szkoleniowo grupą były osoby starsze. W grupie bezrobotnych w wieku 50-64 lata 88% nie uczyło się w żaden sposób, natomiast wśród pracujących było to 78%.



Wykres 3. Uczestnictwo w kursach i szkoleniach wśród ludności ze względu na poziom wykształcenia i wiek (w grupie 25-64 lata)
Źródło: BKL - Badanie Ludności 2011.

Około 45. roku życia zaczyna wzrastać, a od 50. roku gwałtownie rosnąć odsetek osób, które uważają, że są za stare, by się uczyć. Nie mamy wystarczających podstaw, by ocenić, w jakim stopniu jest to efekt fazy cyklu życia, a w jakim

różnica międzygeneracyjna. Jeśli przychylimy się ku hipotezie fazy cyklu życia, to z powyższych dwóch wykresów płynie istotne wskazanie: przeciwdziałanie dezaktywacji edukacyjnej powinno zaczynać się nie po 50. roku życia, lecz raczej po 40. Dezaktywacja edukacyjna poprzedza dezaktywację zawodową i niejako ją przygotowuje, działając na zasadzie samospełniającego się proroctwa. O ile „uniwersytety trzeciego wieku" obecnie służą w istocie jakości życia osób starszych, to dla stymulacji aktywności zawodowej **potrzebne są „uniwersytety drugiego wieku"**.



Wykres 4. Wybrane główne przyczyny niepodejmowania działań w zakresie dokształcania się w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy w podziale na grupy wiekowe
Źródło: BKL - Badanie Ludności 2011.

Dokształcanie było rozpatrywane przez respondentów przede wszystkim w z punktu widzenia możliwości poprawy swojej sytuacji na rynku pracy lub podniesienia kompetencji zawodowych. Główną barierą wzrostu poziomu aktywności szkoleniowej było niskie zapotrzebowanie na wyższe kompetencje w miejscu pracy. Wśród pracowników niechęć do szkolenia się była spowodowana głównie poczuciem braku potrzeby podnoszenia swoich kwalifikacji w obecnej pracy - tak zadeklarowało 82% pracujących. Innymi słowy, nie traktowali oni kursów i szkoleń jako wystarczająco wartościowych lub przydatnych w ich pracy zawodowej. Natomiast najczęściej wskazywanym powodem dokształcania się w formie kursów i szkoleń była chęć doskonalenia kwalifikacji zawodowych (67%) lub zdobycie takich kwalifikacji (36%). Dla 28% motywacją był rozwój własnych zainteresowań, a w 20% przypadków - jedynie wymóg pracodawcy.

Tabela 5. Główne przyczyny braku uczestnictwa w kursach i szkoleniach w ciągu ostatnich 12 miesięcy (%)

	Pracujący	Bezrobotni	Nieaktywni zawodowo	Ogółem
Nie potrzebował w pracy	82	35	38	63
Nie miał czasu z powodów osobistych	7	13	18	11
Nie miał motywacji do dokształcania się	7	20	13	10
W moim wieku nie ma sensu się dokształcać	3	8	19	9
Kursy/szkolenia były zbyt drogie	5	20	5	6
Nie miał czasu z powodów zawodowych	9	3	2	6
Nie było w pobliżu interesujących kursów	4	18	5	5
Stan zdrowia nie pozwalał	1	4	14	5

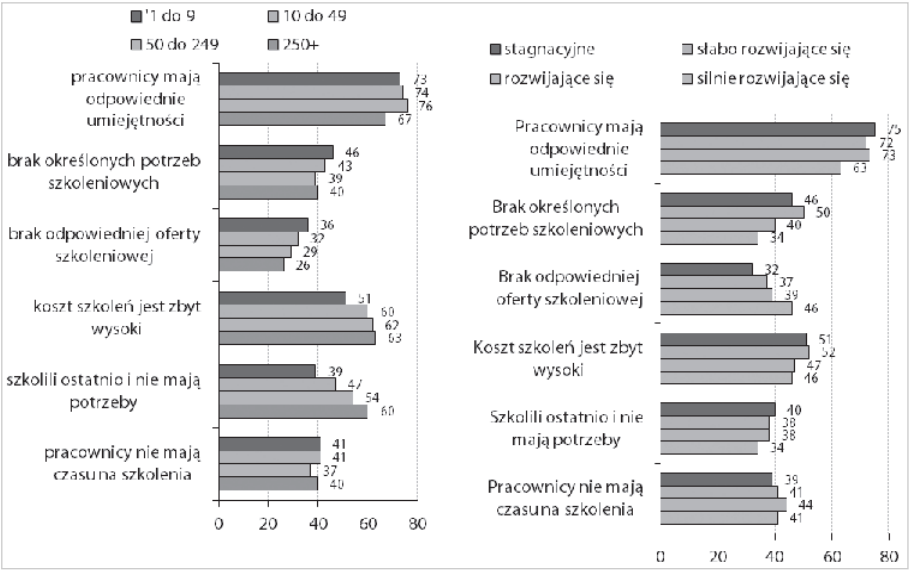
	Pracujący	Bezrobotni	Nieaktywni zawodowo	Ogółem
Nie miał poparcia/zachęty ze strony pracodawcy	5	5	1	4
Nie spełniał wymogów formalnych	2	10	4	3
N	**8428**	**1458**	**4657**	**14543**

W ciągu całego 2010 r. co drugi pracodawca (54%) podjął jakiekolwiek intencjonalne działania mające na celu rozwój kwalifikacji i umiejętności obecnych pracowników. Jednocześnie aktywność w tym obszarze jest silnie zróżnicowana w różnych grupach przedsiębiorstw: najczęściej szkoliły firmy duże, rozwijające się, względnie zadowolone z kompetencji pracowników, ale dostrzegające potrzebę ich podniesienia, stosujące strategię rekrutacji pracowników wymagających doszkolenia oraz z branż silniej związanych z tzw. nową gospodarką.

Pracodawcy generalnie preferują w rekrutacji kadry „strategię sita" niż „strategię inwestycji". Oznacza to, że chcą pozyskać najlepszego kandydata z rynku pracy, wyposażonego w wymagane kompetencje, a niekoniecznie dopiero w niego inwestować. Pomimo dominacji takiego podejścia wśród wszystkich typów firm, można wskazać różnice w stosowanej polityce personalnej firm w zależności od oceny ich rozwoju. Firmy rozwijające się częściej niż firmy stagnacyjne decydują się na zatrudnianie pracowników wymagających dużego lub nawet pełnego przeszkolenia. Z kolei te drugie częściej chcą zatrudnić najlepszego kandydata z rynku pracy, w pełni wyposażonego w wymagane kompetencje.

Na uwagę zasługuje fakt, że wśród powodów braku inwestycji w rozwój kompetencji kadr koszt szkoleń pojawił się dopiero jako druga w kolejności bariera. Nie był to najważniejszy czynnik braku aktywności w tym obszarze i ma to niebagatelne znaczenie. Wobec dużego zaangażowania środków publicznych, które w ostatnich latach zostały wyasygnowane na podnoszenie jakości kapitału ludzkiego, a jednak nie spowodowały oczekiwanego wzrostu wspomnianych wskaźników, można podejrzewać, że mamy do czynienia z efektem substytucji (czyli zastępowania środkami publicznymi środków prywatnych, które byłyby na ten cel spożytkowane).

Pracodawcy, którzy nie kształcili swoich pracowników, najczęściej wskazywali jako powód brak potrzeby i satysfakcję z kompetencji pracowników. Istnieje wyraźny związek między innowacyjnością i tempem rozwoju firmy a niezadowoleniem z umiejętności i potrzebą szkolenia pracowników. Jeśli będzie wzrastała liczba firm rozwijających się, można spodziewać się wzrostu zapotrzebowania na kształcenie pracowników. Jednak potrzebne będzie kształcenie dopasowane do potrzeb firm i na dobrym poziomie, bo te same firmy częściej wskazują na brak właściwej oferty. Politykę edukacyjną należy powadzić przy założeniu, że Polska musi przejść do fazy rozwoju opartej na innowacyjności. System kształcenia dorosłych trzeba zatem do tego przejścia przygotować wcześniej. Można także powiedzieć, że **wzrost jakości kształcenia dorosłych będzie sam w sobie jednym z czynników tej „drugiej transformacji".**



N=7483

Wykres 5. Powody braku inwestycji w rozwój kwalifikacji i umiejętności pracowników po stronie pracodawców według oceny rozwoju i wielkości firmy (procent odpowiedzi)
Źródło: BKL - Badanie Pracodawców 2011.

4. Kapitał Ludzki a rozwój Polski - kluczowe wyzwania

Pracodawcy poszukujący pracowników narzekają, że nie mogą znaleźć właściwych kandydatów, narzekają na przygotowanie absolwentów szkół i często nie dostrzegają potrzeby kształcenia swoich pracowników (ci ostatni też takiej potrzeby najczęściej nie mają), co można też interpretować jako brak oferty, która by rozbudziła zainteresowanie podnoszeniem kwalifikacji. Firmy szkoleniowe narzekają, że ze względu na funkcjonowanie systemu wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego i systemu zamówień publicznych istnieje presja na oferowanie niewyszukanych i oszczędnie skonstruowanych koncepcji szkoleń o standardowych efektach. Skoro tak się dzieje, można przyjąć, że dotychczasowa architektura polityk publicznych w dziedzinie rozwoju kapitału ludzkiego nie spełnia oczekiwań. Zapewne można wymienić wiele udanych, dobrych praktyk, ale nie są one w stanie zapewnić przełomu. Na co należy zatem przede wszystkim zwrócić uwagę? **Nacisk należy położyć na szeroko rozumianą jakość treści i metod kształcenia, a tam, gdzie środki mają być kierowane na wsparcie popytu na usługi edukacyjne - na rozwój takich form dofinansowania osób kształcących się i pracodawców chcących kształcić pracowników, które będą sprzyjać konkurowaniu organizacji edukacyjnych o zainteresowanie klientów („bon edukacyjny" w rozmaitych odmianach)**.

Przypomnijmy też, że od liczba osób w wieku produkcyjnym obecnie spada i proces ten będzie się zaostrzał[2]. To postawi polski rynek pracy wobec nowych wyzwań. Jeśli uda się utrzymać zdolność gospodarki do wzrostu, pojawi się nacisk na zwiększenie wydajności pracy, a więc musi się pojawić impuls kompetencyjny. Może się zatem przydać owa „nadwyżka wykształcenia", z którą mamy do czynienia, biorąc pod uwagę, że im wyższe wykształcenie formalne, tym wyższa skłonność do dalszego kształcenia się. Jeśli gospodarka nie zrestrukturyzuje się, to zacznie wytracać swój wzrost, który był dotąd opierał się na dostępności niedrogiej siły roboczej. Te czasy zmierzają ku końcowi, choć debata o politykach rynku pracy ciągle jest pod presją bieżących napięć na rynku pracy.

4.1. Polityka edukacyjna - jakość kształcenia i konkurencyjny rynek edukacyjny a potrzeby innowacyjnej gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego

- **Kształt i jakość kształcenia formalnego i pozaformalnego**

Zacznijmy od kształcenia pozaformalnego. Dotychczasowa polityka wsparcia kształcenia dorosłych kładła nacisk na pokonanie bariery popytu na kształcenie. Faktyczna „teoria programu" jest oparta na założeniu, że podstawowym czynnikiem utrudniającym korzystanie z kształcenia jest brak środków finansowych. W świetle wyników badań BKL hipoteza ta jest błędna w obecnej sytuacji (co nie wyklucza, że w momencie inicjowania programów strukturalnych dysponowano innymi wynikami diagnoz). Tylko 6% osób, które nie korzystają z kształcenia nieformalnego, wskazuje na brak wystarczających środków (28% wśród bezrobotnych). Nawet jeśli ta sytuacja jest właśnie wynikiem aktualnego poziomu finansowania, to wskazuje na to, że i wcześniej to nie bariera finansowa była kluczowym problemem: usunięcie tej bariery nie zwiększyło zainteresowania ofertą. Głównym powodem braku aktywności edukacyjnej jest brak potrzeby kształcenia. To stanowisko pracownicy współdzielą z pracodawcami, których znakomita większość również nie odczuwa potrzeby doszkalania pracowników. Jest to efekt m.in. niskiej innowacyjności gospodarki i ekstensywnego wykorzystania zasobów ludzkich. Ale dużą rolę odgrywa też brak adekwatnej oferty.

Kierując strumień środków finansowych do sektora szkoleniowego, **zakładano, że automatycznie pojawi się satysfakcjonująca podaż usług edukacyjnych. Nie pojawiła się.** Oferta została przygotowana pod kątem wymogów formułowanych w dokumentacji konkursowej i zadań wykonawcy ujętych w specyfikacjach przetargowych rozstrzyganych ze względu na kryterium ceny. O kształcie oferty decydują urzędnicy, a nie pracownicy i pracodawcy (za pośrednictwem rynku).

Skoro tak, to po stronie nakładów na popyt trzeba zmienić kanał finansowania - na zasilanie ośrodków kształcenia za pośrednictwem nabywców usług. Po stronie podaży trzeba natomiast położyć nacisk na zbudowanie nowoczesnej oferty, przygotowanie do niej nauczycieli i zapewnienie wsparcia

[2] W skali kraju w prognozowanym okresie [2008-2035] spodziewany jest znaczący ubytek ludności w wieku produkcyjnym - począwszy od 2010 roku w ciągu 15 lat liczebność zmniejszy się o 2946 tys., przy czym maksymalny ubytek - 1215 tys. - jest przewidywany w ciągu pięciu lat - 2015-2020" (GUS 2009, s. 167).

metodycznego i sprzętowego. Budowanie i importowanie dobrych modeli kształcenia, wsparcie przygotowania dobrej klasy podręczników (z zapewnieniem ich ewaluacji), przygotowanie pomocy naukowych i wyposażenia, standardy kształcenia i system akredytacji - wszystko to powinno prowadzić do podniesienia jakości kształcenia.

Należy dbać o oparcie systemu kształcenia na ośrodkach, które mają dobrą bazę, doświadczenie i kadrę nauczycielską oraz realizują plan rozwoju jakości. Ośrodkom tym warto pomóc w realizacji planów rozwoju i kształtowaniu jakości oferty. Szczególnym wsparciem należy objąć nauczycieli i trenerów, na przykład powinny pojawić się programy wspierające podniesienie ich kompetencji przez dofinansowanie kształcenia w najlepszych ośrodkach na świecie, w zamian za zobowiązanie do kształcenia kolejnych kadr w Polsce i/lub udział w pracach nad kształtowaniem standardów i dalszym programowaniem kształcenia. Jeśli tego nie zrobimy, to po wydaniu środków strukturalnych nie zostaną nam żadne strukturalne efekty!

Także w przypadku kształcenia formalnego inwestycje w podniesienie kompetencji nauczycieli, dostarczenie im wsparcia w postaci materiałów i środków dydaktycznych, zbudowanie sieci współpracy oraz inne czynniki kształtujące jakość kształcenia - to kluczowe zadanie. Dotyczy to wszystkich szczebli i rodzajów szkół. Dużej pracy wymaga zmiana jakości nauczania matematyki i przedmiotów przyrodniczych we wszystkich typach szkół, od nauczania początkowego zaczynając. Takich kompetencji ogólnych, jak umiejętność organizacji swojej pracy, umiejętność pracy w zespole, twórcze i aktywne podejście do rozwiązywania problemów czy przedsiębiorczość nie da się nikogo nauczyć, wykładając treści podręcznikowe. To pewien proces, który musi być włączony w metodykę nauczania, a nauczyciele sami powinni mieć kompetencje w zakresie takiego sposobu pracy z uczniami, który te kompetencje rozwija.

Fundamentalnych zmian wymaga system kształcenia nauczycieli w uniwersytetach. Wymaga to podniesienia kompetencji nauczycieli akademickich i zmian w programach i metodach nauczania. Nawiasem mówiąc, wzrost jakości nauczania potrzebny jest nie tylko na kierunkach kształcących nauczycieli. Ostatnio pojawiły się programy zorientowane na kształcenie pracowników naukowych w najlepszych ośrodkach międzynarodowych. Jednak w tym zakresie wiele jeszcze pozostało do zrobienia.

Nie sposób w tym miejscu wyjść poza hasłowe ujęcie tej problematyki. Wskazane powyżej elementy służą jedynie rozwinięciu ogólnej idei inwestycji w stronę podażową systemu kształcenia formalnego i pozaformalnego.

- **Konkurencyjny system dofinansowania kształcenia**

Obecnie dominuje forma finansowania, która polega na przekazywaniu środków podmiotom świadczącym usługi edukacyjne przez administrację publiczną w trybie konkursów lub przetargów. To powoduje, że oferta jest uzależniona od relacji pomiędzy tymi stronami. Oczywiście, przedmiot zamówień i konkursów pozostaje pod wpływem dokonywanej analizy potrzeb, ale sztywne ramy procedur konkursowych i przetargowych prowadzą do konkurowania ceną lub formalną poprawnością wniosku, a nie jakością i efektami

oraz uniemożliwiają dostosowanie oferty do potrzeb. System konkursów i przetargów jest „pozbawiony pamięci": jakość realizacji poprzednich projektów, o ile nie prowadzi do konsekwencji prawnych w postaci wykluczenia danego podmiotu z ubiegania się o środki publiczne, to nie ma wpływu na rozstrzygnięcia kolejnych konkursów czy przetargów. Nie sprzyja to działaniom na rzecz budowania jakości oferty i reprezentującej ją marki i jest postrzegane jako poważny problem nie tylko przez osoby szkolące się (klientów), ale także przez badane firmy szkoleniowe.

Alternatywą dla dotychczasowego sposobu finansowania jest finansowanie oparte na przekazywaniu wsparcia zainteresowanym kształceniem się osobom i pracodawcom, którzy inwestują w rozwój swoich pracowników. Może to przyjąć postać bonów edukacyjnych, indywidualnych kont edukacyjnych itd., a także programów dotacji dla przedsiębiorstw. Istnieje katalog rozmaitych pomysłów testowanych w różnych krajach, w tym także doświadczenia Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z finansowaniem adresowanym do przedsiębiorstw. Dodajmy: testowanych z różnym powodzeniem (por. Cedefop, 2009), ponieważ efektywność tego sposobu finansowania zależy od szeregu czynników kontekstowych.

Finansowanie od strony popytowej, pod warunkiem zapewnienia dobrej informacji, powinno sprzyjać alokowaniu środków do jednostek oferujących usługi edukacyjne najlepiej dostosowane do potrzeb. Zakłada się w tym wypadku, zapewne słusznie, że osoby korzystające ze wsparcia dokonują racjonalnych wyborów, ale też preferencje podmiotów dokonujących wyboru są zgodne z intencjami polityki publicznej. Niestety, nie jest to takie proste. Na kształt preferencji i ostatecznych decyzji mogą też oddziaływać rozmaite czynniki instytucjonalne i sytuacyjne, które trudno przewidzieć.

Niejednoznaczne są też doświadczenia w zakresie kierowania dofinansowania kształcenia pracowników za pośrednictwem przedsiębiorstw. W tym wypadku istnieje duże ryzyko zastępowania nakładów prywatnych przez publiczne bez uzyskania wartości dodanej, ale też badania wykazują, że efekty takich inwestycji następują z opóźnieniem. Warto podsumować i ocenić dotychczasowe doświadczenia, m.in. Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz programów prowadzonych w innych krajach i opierając się na tym, opracować nowe koncepcje tej ścieżki finansowania.

Przed wprowadzeniem w Polsce finansowania od strony popytowej należy przeprowadzić pilotaż proponowanych wariantów rozwiązań i wtedy podjąć decyzję o kształcie systemu docelowego. To pomoże ograniczyć ryzyko niepowodzenia wdrożenia rozwiązań na dużą skalę.

Jeszcze raz podkreślamy - zwiększenie popytu na usługi szkoleniowe nie spowoduje automatycznie ukształtowania się dobrej, dopasowanej do potrzeb oferty. Dowodem na to jest reakcja systemu szkolnictwa wyższego na boom edukacyjny: zareagował ilościowo, ale nie jakościowo. Reakcja jakościowa będzie wymuszana stopniowo przez procesy konkurencji, ale będzie utrudniona ze względu na presję kurczących się przychodów. Dlatego konieczna jest interwencja na poziomie kształtowania jakości.

Można natomiast jednoznacznie stwierdzić, że sposób wdrażania systemu wsparcia kształcenia musi ulec zdecydowanej zmianie, ponieważ dotychczasowy nie przynosi ani efektów bieżących, ani wyraźnych strukturalnych korzyści długofalowych. Jest to więc fundamentalne wyzwanie.

4.2. Polityka rynku pracy a polityka edukacyjna - podnoszenie kompetencji i kwalifikacji jako aktywny instrument rynku pracy

- **Wzrost gospodarczy warunkiem ograniczenia bezrobocia**

Miarą sukcesu z perspektywy pracowników jest zdolność gospodarki do absorbcji osób poszukujących pracy (za godne wynagrodzenie), zaś z punktu widzenia pracodawców - zdolność do zaspokojenia popytu na pracę przez dopływ i adaptację kompetencji pracowników, co warunkuje konkurencyjność i rozwój. Ogólnie, wyrazem zdolności do rozwoju gospodarczego jest trwały, względnie równomiernie rozłożony wzrost dobrobytu oparty na dostępności i jakości miejsc pracy.

Bez dostępności miejsc pracy, a więc w warunkach nadwyżki podaży pracy nad popytem - wzrostu liczby miejsc pracy, nie ma sposobu na rozwiązanie problemu wysokiego bezrobocia wśród absolwentów szkół, czyli ludzi młodych. Wzrostowi stopy ogólnego bezrobocia towarzyszy powszechnie ponadproporcjonalny przyrost bezrobocia wśród młodzieży. W sytuacji zaś, gdy liczba miejsc pracy wynikająca z dynamiki i perspektyw gospodarki rośnie, atrakcyjniejsi stają się nie tylko absolwenci, lecz także pracownicy starsi. Kluczem do rozwiązania problemu bezrobocia jest zatem przede wszystkim rozwój konkurencyjnej gospodarki tworzącej miejsca pracy. Umieszczenie na rynku pracy dodatkowych osób dzięki wykorzystaniu dotacji lub indywidualne, okresowe obniżenie kosztów zatrudnienia będzie albo nietrwałe, albo odbędzie się kosztem zwolnienia innych pracowników. Po stronie polityki gospodarczej oznacza to przede wszystkim tworzenie dobrych warunków dla działania przedsiębiorstw, znoszenie zbędnych barier i utrudnień regulacyjnych, nadmiernych ciężarów podatkowych i takie usprawnienie działania agend państwa, by obniżało to koszty transakcyjne działania firm.

- **Gospodarka ma znaczenie, ale nie tylko...**

Edukacja nie powinna być rozpatrywana wyłącznie z perspektywy funkcjonalności wobec rozwoju gospodarczego. Służy ona także rozwojowi osobistemu, obywatelskiemu i, ogólnie, jakości życia. Poziom przyszłych wynagrodzeń nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na wybory jednostek, a produktywność kapitału ludzkiego nie jest wyłącznym wyznacznikiem polityki edukacyjnej, choć niewątpliwie odgrywają bardzo dużą rolę. W naszym raporcie koncentrujemy jednak uwagę na funkcjonalnych związkach kompetencji z gospodarką. Trzeba jednak pamiętać o innych funkcjach wykształcenia, gdy zadajemy pytanie o wybory i aspiracje edukacyjne.

- **Konieczność zapewnienia wykwalifikowanych pracowników**

W warunkach ciągle relatywnie niskiej stopy zatrudnienia i wysokiego bezrobocia kluczową kwestią jest wzrost liczby miejsc pracy. Bez tego wzrostu ciągle silna będzie presja na wydatki socjalne, ze znanymi konsekwencjami fiskalnymi, a co za tym idzie - rozwojowymi. Procesy demograficzne mogą

doprowadzić jednak w średnim okresie do poważnego deficytu pracowników, zakładając względną stabilność strukturalną gospodarki. Utrzymanie wzrostu gospodarczego będzie jeszcze bardziej zależało od wzrostu wydajności pracy, a to - obok inwestycji kapitałowych - wymaga wzrostu kompetencji.

- **Konieczność dostosowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy**

Co ciekawe, trudnościom ze znalezieniem wykwalifikowanych robotników towarzyszy relatywnie wysoka stopa bezrobocia wśród osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, w tym wśród absolwentów takich szkół, i przeciętnie dłuższy okres pozostawania bez pracy. Jest to efekt przestrzennego, programowego i jakościowego niedostosowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. Wprowadzane w dziedzinie szkolnictwa zawodowego zmiany nie wpłynęły na rozwiązanie tych problemów. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest gwałtowny wzrost aspiracji edukacyjnych młodzieży i traktowanie szkolnictwa zawodowego jako „ślepej uliczki" (dla najmniej uzdolnionych uczniów). Zapewne odwrócenie tych tendencji będzie trudne. Należy jednak zrekonstruować szkolnictwo zawodowe tak, aby było atrakcyjną ścieżką kształcenia.

- **Konieczność zbudowania nowoczesnego systemu certyfikacji i uznawania kwalifikacji**

Ważnym zadaniem jest rozwinięcie, przebudowa, a wielu obszarach skonstruowanie nowoczesnego systemu certyfikacji i uznawania kwalifikacji. Z badań wynika, że szczególne znaczenie ma on w przypadku osób o niższym poziomie wykształcenia formalnego. Chodzi zatem o to, aby stworzyć system honorowania (uznawania) kwalifikacji uzyskiwanych poza systemem edukacji formalnej i pozaformalnej. W przypadku szeregu kwalifikacji związanych z wyższym poziomem wykształcenia istnieje publiczny bądź prywatny system uzyskiwania certyfikatów, specjalizacji i innych rodzajów potwierdzeń powiązany zwykle z systemem kształcenia, często mający charakter międzynarodowy. Jednak także i w tym obszarze warto dokonać jego przeglądu i zadbać o stworzenie dobrych ram jego funkcjonowania.

Stworzenie systemu uznawania kwalifikacji nabywanych drogą nieformalną: przez samokształcenie, w toku współpracy z innymi czy przez obserwację jest ważne ze względu na funkcje motywacyjne i informacyjne, a więc zarówno dla pracodawców, jak i osób kształcących się. Same w sobie systemy uznawania kwalifikacji nie zwiększą kompetencji, jednak ze względu na swoje funkcje mogą temu sprzyjać.

4.3. Konieczność promowania nawyku uczenia się przez cale życie

- **Zachęcanie do uczenia się osób w wieku 50+ jest spóźnione**

Dezaktywacja edukacyjna wyprzedza o 5-10 lat dezaktywację zawodową. Zatem zachęcanie do uczenia się osób w wieku 50+ jest spóźnione. Niestety, dotychczasowa polityka przeciwdziałania zjawisku dezaktywacji zawodowej osób starszych, w głównej mierze przez podnoszenie kompetencji, była skierowana właśnie do tej grupy wiekowej. Zwykle po ukończeniu 50. roku życia istnieje silna tendencja do zaprzestania aktywności w sferze edukacyjnej w ogóle. Interwencją edukacyjną należy więc objąć osoby w okresie poprzedzającym o 5-10 lat statystyczny punkt zwiększonego ryzyka dezaktywacji.

- **Wzmocnienie systemu wsparcia i rozwoju nauczycieli**

To wyzwanie jest w zasadzie zawarte w priorytecie, którym jest wzrost jakości kształcenia. Wymieniamy ten czynnik odrębnie po to, aby uwypuklić jego znaczenie. Wiedza, umiejętności i postawy nauczycieli są kluczem do sukcesu w sferze kształcenia. Przy okazji różnych reform systemu edukacyjnego na rozwój nauczycieli zazwyczaj brakowało środków. Zresztą, dostępna oferta w zakresie rozwoju kompetencji nauczycieli też wymaga jakościowej zmiany. Bez podjęcia wyzwania, jakim jest zmiana charakteru kompetencji nauczycieli, instruktorów, trenerów (chodzi tutaj bardziej o rodzaj niż tylko poziom), sposobu ich działania oraz zbudowanie dla nich systemu wsparcia i rozwoju, nie dokonamy przełomu - jakość nauczycieli jest kluczem do jakości edukacji. Reasumując, jest to zatem kierunek priorytetowy

4.4. Podsumowanie: Rekonstrukcja polityki rynku pracy i polityki edukacyjnej - w kierunku polityki opartej na dowodach

Zgodnie z tematyką raportu, skoncentrowaliśmy uwagę na zagadnieniach związanych z rozwojem kompetencji. Jak jednak zaznaczyliśmy na wstępie, nie można oderwać polityki edukacyjnej od polityki rynku pracy. Podnoszenie kompetencji i kwalifikacji pracowników stanowi ważny, aktywny instrument polityki rynku pracy.

Jednym z kluczowych wyzwań jest rekonstrukcja sposobu prowadzenia polityki rynku pracy i polityki edukacyjnej, oparcie ich na porządnie wykonywanych badaniach, w tym w szczególności ewaluacji stosowanych instrumentów i wprowadzanych rozwiązań. Jednak ewaluacja na nic się nie przyda, jeśli proces decyzyjny w obszarze tych (jak i innych) polityk nie zostanie oparty na profesjonalnej analizie polityk publicznych, rozważającej warianty i sięgającej po wyniki badań, a w sytuacji braku doświadczeń - po pilotaże i eksperymenty.

Jednym z kluczowych wyzwań jest rzeczywiste zaangażowanie w proces kształtowania polityki rozwoju kapitału ludzkiego pracodawców, związków zawodowych, a także stowarzyszeń zajmujących się zarządzaniem kadrami, szkoleniem oraz rozwojem systemu edukacji, czyli autentyczny dialog społeczny. Wyzwaniem samym w sobie jest wypracowanie metodyki konsultacji, która pozwoli na uwzględnienie różnych punktów widzenia w definiowaniu problemów i wyborze skutecznych środków działania. W ramach projektu „Bilans Kapitału Ludzkiego" staramy się takie podejście realizować. Niezmiernie ważne jest uruchomienie właściwego, systematycznego procesu partycypacji w konstruowaniu polityk publicznych, aby dobrze wykorzystać rozproszoną wiedzę. Taki proces jest postrzegany jako „chodzenie po linie", gdyż zmiany zawsze naruszają utarte schematy działania i ukształtowane struktury interesów. Jednak wprowadzanie zmian bez partycypacji też wiąże się z ryzykiem, ponieważ cały proces wdrożenia może być hamowany przez grupy interesu o wystarczającej sile politycznej. Najważniejsze jest zatem to, aby w kontekście zawsze istniejących interesów różnych aktorów społecznych umiejętnie zmobilizować poparcie i zasoby w celu przeprowadzenia potrzebnych dla dobra wspólnego zmian. Na tym polega sztuka prawdziwej polityki.

Bibliografia:

1. Bilans [2011], *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce - raport podsumowujący I edycję badań realizowaną w 2010 roku*, PARP, Warszawa.
2. Bilans [2012], Górniak J. (red.), *Kompetencje jako klucz do rozwoju Polski. Raport podsumowujący drugą edycję badań „Bilans Kapitału Ludzkiego" realizowaną w 2011 roku*, PARP, Warszawa.
3. Federowicz M, Sitek M. (red.) [2011], *Raport o stanie edukacji 2010: Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Instytutu badań Edukacyjnych, Warszawa.
4. Innovation Union [2011], *Innovation Union Competitiveness Report, abstract,* European Commission.
5. GUS [2009], *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa.
6. Cedefop [2009], *Individual Learning Accounts*, Cedefop Panorama Series 163, Cedefop - The European Centre for the Development of Vocational Training, Luxembourg.