

Aleksander SURDEJ¹

WYDATKI PUBLICZNE A KWALIFIKACJE ZAWODOWE: KRYTERIA, DYLEMATY I ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE

Rynki pracy w rozwiniętych gospodarczo państwach znajdują się w sytuacji przedłużającego się kryzysu. Kryzys ten dotyka szczególnie młodzież, a za jedną z jego głównych przyczyn uznawane jest niedopasowanie struktury podaży kwalifikacji do potrzeb przedsiębiorstw oraz specyficzne trudności przejścia od edukacji do pracy. W Polsce oraz w innych państwach Unii Europejskiej struktura podaży kwalifikacji jest kształtowana przez władze państwowe, które poprzez zasady finansowania i nadzór regulacyjny wpływają na ofertę edukacyjno-szkoleniową oraz wybory uczniów. Odpowiedzialni za kształtowanie polityki edukacyjno-szkoleniowej powinni brać pod uwagę nie tylko bieżącą sytuację na rynku pracy, ale i prawdopodobne wymogi długookresowej trajektorii zawodowej. Artykuł ten podejmuje i analizuje podstawowe dylematy wsparcia publicznego wsparcia dla kształcenia zawodowego i szkoleń zawodowych (VET), wskazując na konflikty wniosków płynących z analiz o orientacji krótkookresowych i perspektyw długookresowych. Autor analizuje także kwestię wyboru poziomu, na którym określane są i wdrażane polityki edukacyjno-szkoleniowe, a w szczególności wybór pomiędzy politykami krajowymi a regionalnymi oraz kwestię optymalnego ukierunkowania i umiejscowienia wsparcia w życiowej trajektorii zawodowej pracowników. Zwraca uwagę na to, że dobrze zaprojektowana polityka wykorzystuje wiele (tworzy mieszanke) instrumentów i uruchamia je w odpowiedniej sekwencji. W tej perspektywie ważne staje się, aby dobrane instrumenty tworzyły odpowiednie bodźce dla uczniów i rodziców, których reakcja na bodźce decyduje o skuteczności polityk publicznych.

Słowa kluczowe: ekonomia edukacji; absolwenci, finansowanie kształcenia zawodowego, bezrobocie młodzieży, aktywne polityki rynku pracy

1. WSTĘP

„Kluczowe kompetencje w postaci wiedzy, kwalifikacji, jeśli są dobrze dostosowane do danego kontekstu, mają fundamentalne znaczenie dla każdego człowieka w społeczeństwie opartym na wiedzy. Tworzą one wartość dodaną dla rynku pracy, społecznej spójności oraz aktywnych postaw obywatelskich poprzez dostarczanie elastyczności, adaptacyjności, satysfakcji i motywacji”².

Wysoki poziom bezrobocia i niska dynamika tworzenia nowych miejsc pracy to najważniejsze problemy publiczne większości państw członkowskich Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Sytuację tę zauważają nie tylko Komisja Europejska, lecz i wyspecjalizowane organizacje, które tak jak Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO) zauważają dramatyczną sytuację: „W UE brakuje prawie 6 milionów miejsc pracy, aby sytuacja wróciła do poziomu sprzed kryzysu, a w 2013 roku sytuacja na rynku pracy bę-

¹ Dr hab. Aleksander Surdej, prof. UEK, Katedra Studiów Europejskich, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: Aleksander.Surdej@uek.krakow.pl

² Kluczowe kompetencje dla uczenia się przez całe życie: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_en.htm.

dzie się również pogarszać, negatywnie wpływając na perspektywy zatrudnieniowe ludzi młodych oraz osób o niskich kwalifikacjach. Rośnie liczba nietypowych form zatrudnienia, odzwierciedlając prawdopodobnie niepewność, której doświadczają przedsiębiorstwa. Rośnie także zagrożenie niepokojami społecznymi”³.

Wiele europejskich gospodarek cierpi z powodu wysokiego poziomu długotrwałego bezrobocia, który dotyczy głównie osób młodych – drastycznym przykładem jest Hiszpania. Państwowy Urząd Statystyczny Hiszpanii (INE) podał, że w kraju tym w połowie 2013 roku było 6,202 miliona bezrobotnych. Po raz pierwszy w nowoczesnej historii Hiszpanii ponad 6 milionów jej obywateli pozostawało bez pracy, a stopa bezrobocia wynosiła aż 27,16%. Sytuacja ta powstała w wyniku kumulacji negatywnych efektów kryzysu zapoczątkowanego w 2007 r. Jednakże już wcześniej problemem gospodarki Hiszpanii była dominacja tworzenia niestabilnych miejsc pracy, w tym wielkiej liczby pracowników zatrudnionych na krótkich, czasowych kontraktach.

Obecne problemy europejskiego rynku pracy nie powinny wskazywać na to, że kwestia podaży kwalifikacji (poziomu i typu kształcenia) jest ważna ze względu na społeczne koszty wysokiego bezrobocia, a w szczególności na wysokie bezrobocie wśród młodzieży. Zagadnienia te są ważne dla długofalowej dynamiki gospodarczej i dla tworzenia optymalnej konfiguracji publicznego i prywatnego finansowania oraz kierunków i typu kształcenia, do którego jest kierowane. Niniejszy tekst jest przeglądem teoretycznych kontrowersji dotyczących tych kwestii oraz sugerowanych typów polityk publicznych.

2. NOWE ŚRODOWISKO PRACY A WYBORY EDUKACYJNE

W ciągu ostatniego ćwierć wieku gospodarki krajów wysoko i średnio rozwiniętych przechodziły zmiany, które są opisywane za pomocą takich terminów, jak deindustrializacja, nadejście epoki usług i rozwój oparty na tym sektorze (tercjaryzacja), gospodarka oparta na wiedzy (*knowledge-based economies*), gospodarka sieciowa czy nasycanie przedsiębiorczością (*entrepreneurialization*) i samozatrudnieniem dziedzin, które wcześniej nie były traktowane jako obszary, których rozwój zależy od dynamiki przedsiębiorczości (przykładowo ochrona zdrowia czy edukacja). Gospodarki te weszły więc w erę rozwoju gospodarczego, w której miejsca pracy nie są tworzone w stabilnym przemysłowym otoczeniu (fabryki, zakłady wytwórcze), lecz głównie w sektorze tradycyjnych (opieka medyczna) lub nowych (usługi informatyczne) usług. Te strukturalne zmiany wpływają na przekształcenia środowiska pracy i oczekiwania co do niezbędnych kwalifikacji i kompetencji.

„Środowisko pracy jest pojęciem, które pomaga ukierunkować reformę życia zawodowego, lecz nie jest łatwe do przełożenia z widocznych, konkretnych warunków charakterystycznych dla produkcji przemysłowej na bardziej elastyczne warunki współczesnej pracy. Ponieważ elastyczne warunki pracy ogólnie zakładają rosnącą odpowiedzialność oraz pewien rodzaj osobistego zaangażowania ze strony pracownika, oddzielenie warunków środowiskowych od zdolności jednostkowych cechujących pracownika staje się coraz trudniejsze. W rezultacie tylko w ograniczonym stopniu problemy współczesnej pracy są problemami środowiska pracy podatnymi na oddziaływanie instrumentów skierowanych na jego środowisko. Wraz z upowszechnianiem elastycznych warunków pracy,

³ Źródło: *Snapshot of the labour market in the European Union – 2013*, International Labour Organization 2013, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/issue-briefs/WCMS_209596/lang--nl/index.htm.

instytucje środowiska pracy tracą na skuteczności”⁴. Sytuację tę komplikują relacje pomiędzy systemem edukacji a rynkiem pracy. Systemy formalnej edukacji, a w szczególności formalne programy kształcenia i szkolenia zawodowego (VET), powinny poszukiwać nowego ukierunkowania, by dostarczać kwalifikacji dla aktywności gospodarczej w **płynnej gospodarce** (*fluid economy*), w gospodarce samozatrudnionych oraz przedsiębiorców, od których oczekuje się, że sami będą kształtować własne kwalifikacje oraz określać warunki zatrudnienia.

Mierząc się z takimi wyzwaniami, systemy edukacji (w szczególności systemy kształcenia zawodowego – VET) powinny się stawać silnie wewnętrznie (a także regionalnie) i zróżnicowane tak, by sprostać idiosynkratycznym potrzebom nowoczesnej gospodarki. Instytucje formalnego systemu VET powinny być zdolne do elastycznej reakcji na potrzeby przedsiębiorstw i pracowników, gdyż popyt na jednolite kwalifikacje jest ograniczony, a podaż kwalifikacji powinna być dostosowana do popytu także w wymiarze czasowym (kwalifikacje się starzeją, a nieutrwalane zanikają). Taki ogólny postulat stanowi jednak jedynie metakryterium, które samo w sobie nie wystarcza, aby dla potrzeb polityki publicznej określić, ile i jakich kwalifikacji w danym momencie potrzebuje gospodarka.

Jeżeli **płynna gospodarka** oraz zmienność charakterystyki i kompozycji miejsc pracy tworzą dla decydentów polityk publicznych pole pełne złożonych i wieloznacznych czynników, to dodatkowe komplikacje pojawiają się wówczas, gdy wymogi dotyczące kwalifikacji nie są analizowane **statycznie** (w danym momencie czasu), lecz **dynamicznie**, z uwzględnieniem perspektywy **życiowej trajektorii zawodowej**.

Z perspektywy **życiowej trajektorii zawodowej**, obejmującej na ogół ponad 40 lat pracy zawodowej, daje się zauważyć napięcie pomiędzy kwalifikacjami niezbędnymi do uzyskania zatrudnienia w danym momencie (kandydat musi się dostosować do istniejącej struktury podaży miejsc pracy) a kwalifikacjami i kompetencjami koniecznymi do efektywnego kształtowania całej kariery zawodowej (dana jednostka może zmieniać, lub być zmuszona do zmiany, miejsca pracy i musi być zdolna do dostosowania się do wymogów na nowym stanowisku). Dostrzeżenie międzyokresowych konfliktów odnoszących się do oczekiwań względem kwalifikacji rodzi pytanie: Czy prawdą jest, że kwalifikacje, które zwiększają szansę uzyskania zatrudnienia w danym momencie (teraz), są tożsame z kwalifikacjami, które pozwalają optymalizować całą karierę zawodową i maksymalizować dochody w dłuższym okresie czasu (potencjalnie w ciągu całej kariery zawodowej)?

Niedawno w opracowaniu Eric Hanushek i jego współpracownicy podjęli próbę ekonometrycznej analizy tego problemu⁵. W tym celu użyli danych z Międzynarodowego Badania Alfabetyzmu Dorosłych (IALS, *Adult Literacy Survey*) przeprowadzonego w 18 krajach na próbie blisko 15 000 pracowników w wieku 16–65 lat. Pozwoliło im to na zbadanie wzorców cyklu zatrudnienia w ciągu całego życia pracowników o różnych typach kwalifikacji i zróżnicowanym poziomie wykształcenia. Przeprowadzili oni także porównanie relatywnej stopy zatrudnienia starszych i młodych ludzi mających wykształcenie ogólne ze stopą zatrudnienia wśród osób o wykształceniu zawodowym, zakładając, że „starsi dzisiaj ludzie są dobrą reprezentacją tego, jak młodzi ludzie będą wyglądać za

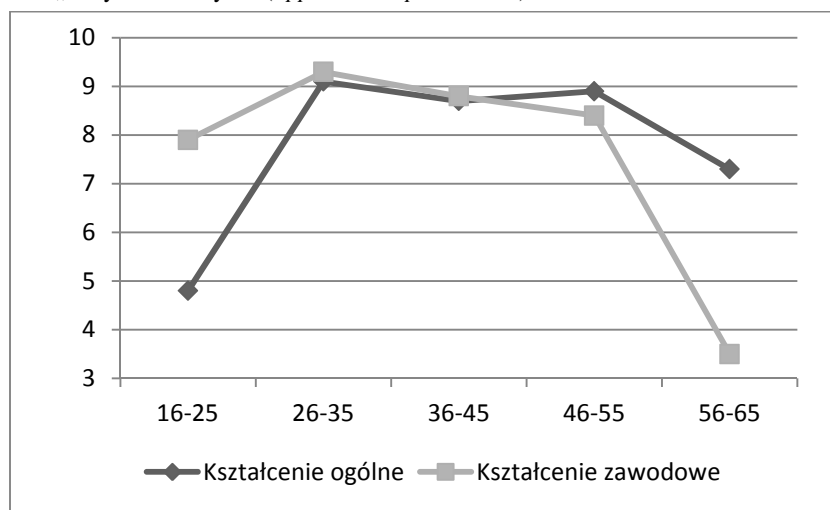
⁴ Źródło: *The future of work environment reforms: does the concept of work environment apply within the new economy?*, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12641266>.

⁵ E.A. Hanushek, L. Woessmann, L. Zhang, *Vocational education facilitates entry into the labour market but hurts employment at older ages*, Front Page, 21 November 2011.

kilka dekad”⁶. Dostępne informacje umożliwiły im również dopasowanie poszczególnych osób, które otrzymały edukację zawodową, do pojedynczych osób, które z kolei miały wykształcenie ogólne, lecz były porównywalne pod względem badanych kwalifikacji, pochodzenia rodzinnego, wieku oraz długości okresu kształcenia.

Jednym z wniosków płynących z analizy Hanusheka i współpracowników jest to, że początkowe przewagi na rynku pracy posiadane przez osoby o wykształceniu zawodowym, dostosowanym więc do istniejącego popytu na kwalifikacje, w porównaniu z osobami o wykształceniu ogólnym, maleją wraz z wiekiem. Autorzy stwierdzają, że: „Istnieje wymiana (*trade off*) pomiędzy krótkookresowymi zyskami a długoterminowymi kosztami wykształcenia zawodowego. Kwalifikacje dostarczane przez kształcenie zawodowe wydają się ułatwiać wejście na rynek pracy, lecz następnie w szybkim tempie stają się przestarzałe”⁷.

Rys. 1. Zatrudnienie w perspektywie cyklu życia ze względu na typ kształcenia w krajach „staży zawodowych” (*Apprenticeship Countries*)



Nota: Państwa „staży zawodowych” (*Apprenticeship Countries*): Dania, Niemcy, Szwajcaria. Dane z International Adult Literacy Survey (IALS). Na wykresie przedstawiającym ścieżki zatrudnienia dla trzech „krajów staży zawodowych”, widoczny jest niski poziom zatrudnienia wśród osób starszych. Wśród wszystkich krajów objętych badaniem, stopa zatrudnienia jest wyższa dla młodzieży posiadającej wykształcenie zawodowe, lecz zależność ta odwraca się wśród osób w wieku około 50 lat. Te ścieżki zatrudnienia są najbardziej wyraźne dla „krajów stażowych” posiadających wspólne szkolno-zawodowe programy nauczania (*combined school and work-based education programmes*) (np. Dania, Niemcy, Szwajcaria), natomiast najmniej wyraźne wśród państw nie posiadających sformalizowanego systemu edukacji zawodowej, jak np. Stany Zjednoczone. W świetle wyników badań zespołu Hanushka warto zapytać czy pospieszne próby naszego kraju stworzenia systemu kształcenia dualnego (model państw „staży zawodowych”) jest przedsięwzięciem celowym i okaże się efektywny przy cechującej Polskę strukturze gospodarki – na podstawie Hanushek i inni, 2011.

⁶ *Ibidem*.

⁷ E.A. Hanushek, L. Woessmann, L. Zhang, *General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle*, NBER Working Paper 17504, National Bureau of Economic Research, October 2011.

Rezultaty badania przeprowadzonego przez zespół Hanushka przestrzegają przed bezkrytycznym wprowadzaniem programów VET ukierunkowanych bardzo „wąsko”, na szybko stosowane i praktyczne kwalifikacje. Ostrzeżenie to jest szczególnie ważne, gdy analizujemy potrzeby edukacyjne starzejących się społeczeństw europejskich, w których – jak się oczekuje – ludzie będą żyć i pracować dłużej. W takich warunkach większego znaczenia zaczyna nabierać uczenie się przez całe życie (*Life Long Learning*) ze względu na wysokie prawdopodobieństwo kontynuacji zatrudnienia wśród osób po 60. roku życia.

W sektorze wytwórczym oraz w perspektywie krótkookresowej kwalifikacje są ściśle powiązane z istniejącymi miejscami pracy – premiowane jest więc posiadanie kwalifikacji dobrze dopasowanych do takich miejsc pracy. W nowym środowisku pracy, w gospodarce nasycanej przedsiębiorczością i w sektorze usług oraz długim okresie czasu istotne jest, aby nabywać kompetencji poznawczych i innych ogólniejszych kwalifikacji, które wspomagają rozwój **życiowej trajektorii zawodowej**. Specjalizacja zawodowa powinna więc być budowana na solidnych podstawach edukacji ogólnej.

3. DYLEMATY POLITYKI KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO W OTWARTEJ GOSPODARCE POSTINDUSTRIALNEJ

Współczesne rządy, niezależnie od orientacji ideologicznych, wspierają rozwój kwalifikacji, postrzegając je jako „dobro publiczne”, które pozostawione wyłącznie rynkowi oraz indywidualnym decyzjom nie będzie dostarczone w odpowiedniej, społecznie optymalnej ilości. Teoria ekonomiczna dostarcza mocnych argumentów na rzecz publicznego wsparcia (finansowania) programów VET. Wskazuje na te charakterystyki kwalifikacji, które czynią z nich dobro publiczne. Dotyczy to w szczególności kwalifikacji ogólnych, które nie są oferowane w wystarczającej ilości przez małe firmy dominujące we współczesnej gospodarce. Te niesprawności rynku szkodzą w szczególności młodym osobom, gdyż dla pojedynczej firmy zatrudnianie młodej osoby niemającej wystarczających kwalifikacji jest kosztowne. Zorientowane na tworzenie warunków sprzyjających wzrostowi dobrobytu społecznego i odpowiedzialne wobec wyborców rządy dążą do zmniejszenia skali zjawiska, które określane jest mianem „pułapki niskich kwalifikacji”, gdyż zmniejsza ona szanse życiowe poszczególnych osób, a całą gospodarkę może zamknąć w „równowadze niskich kwalifikacji”⁸.

Wsparcie dla kształcenia zawodowego i szkoleń zawodowych przybiera formę publicznego finansowania i współfinansowania (wsparcie finansowe ze strony państwa może być ograniczone i stanowić jedynie pewien procent kosztów całkowitych, wówczas różnica pokrywana jest przez beneficjentów szkoleń lub pochodzi z innych źródeł), tworzenia instytucji (ośrodków) kształcenia zawodowego oraz regulowania rynku instytucji VET (możliwe rozwiązania w zakresie finansowania przedstawiono w tabeli 1).

⁸ D. Finegold, D. Soskice, *The failure of training in Britain: analysis and prescription*, „Oxford review of economic policy” 4/3 (1988).

Tabela 1. Źródła finansowania programów VET

Źródło finansowania	Uczeń	Rząd		Biznes	
		Krajowy	Regionalny	Pojedyncza firma	Gałąź gospodarki
Płatne	100%	0	0	0	0
Dotowane	Współpłatność	x	x	x	x
Bezpłatne	0	x	x	x	x

Wsparcie dla studentów może przyjąć formę ulgi podatkowej, dotowanej pożyczki lub stypendium państwowego.

Źródło finansowania wpływa na rodzaj przekazywanych kwalifikacji. Firmy, które płacą (lub współpłacą) za szkolenia, oczekują dostarczenia kwalifikacji potrzebnych im „tu i teraz”, kwalifikacji „szytych na miarę”, wąskich, o niskim stopniu przenaszalności. Podobna prawidłowość obserwowana jest w odniesieniu do poziomu rządu, który finansuje (lub współfinansuje) szkolenia. Rządy regionalne wspierają rozwój kwalifikacji adekwatnych do potrzeb lokalnych przedsiębiorstw. Programy finansowane przez rząd centralny są bardziej ukierunkowane na dostarczanie kwalifikacji ogólniejszych, takich, które mogą znaleźć zastosowanie w skali całej gospodarki. Należy jednak pamiętać, że udział sektora biznesowego w finansowaniu kształcenia zawodowego może, nawet wówczas gdy jest niewielki, silnie oddziaływać na kierunek oferowanych szkoleń zawodowych, podporządkowując go potrzebom poszczególnych przedsiębiorstw.

Jeśli w strukturze danej gospodarki dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, to pojedynczo nie są skłonne finansować kształcenia i szkoleń zawodowych własnych pracowników, a działając w rozproszeniu, nie są w stanie wpływać na strukturę podaży kwalifikacji. W takich warunkach mogą one wykorzystać przynależność do izby gospodarczej, aby jako stowarzyszenie przedsiębiorstw danej branży zabiegać o publiczne finansowanie potrzebnych tej branży kwalifikacji⁹.

Niezależnie od źródła finansowania (czy i w jakiej proporcji kształcenie zawodowe jest sfinansowane przez władze publiczne, firmy i ich zrzeszenia czy też samych uczących się) szkolenia są dostarczane przez wyspecjalizowane instytucje. Zatrudniają one instruktorów szkolenia zawodowego, którzy często są związani z jakimś przedsiębiorstwem, być może są w nim na stałe zatrudnieni, a równocześnie mają przygotowanie pedagogiczne, które gwarantuje wysoki poziom zajęć. Idealnie byłoby, aby instruktorzy pracowali w konkretnych przedsiębiorstwach w niepełnym wymiarze godzin i mogli w tym samym miejscu prowadzić zajęcia z uczniami. Ułatwiłoby to dostęp do stosowanych technologii i urządzeń, które, dla publicznych ośrodków kształcenia zawodowego, są zbyt kosztowne. Konieczność uzgodnienia celów i łączenia środków sprawia, że kształcenie zawodowe jest polem, w którym szczególnie zalecane jest budowanie partnerskich rozwiązań między władzami publicznymi a prywatnymi firmami. Chodzi o to, aby w najlepszym stopniu wykorzystać istniejące komplementarności, a środki publiczne użyć tak, aby pełniej wy-

⁹ Próbę taką niedawno podjęła w Polsce Polska Izba Gospodarczej Czystości, która tworzy w szkole chemicznej w Bydgoszczy dwie klasy kształcące pracowników serwisów sprzątających – zob. *Polska szkoła na modłę biznesu*, „Rzeczpospolita” 3 sierpnia 2013.

korzystać zasoby i kontekst kształceniowy firm prywatnych (w tym celu uzasadnione jest oferowanie firmom ulg podatkowych czy częściowych dopłat).

Rola rządu nie kończy się na finansowaniu (czy współfinansowaniu), władze publiczne mają w swoich rękach także inne narzędzia wpływania na system szkoleń zawodowych. Dzięki pracy ośrodków badawczych dostarczają informacji na temat sytuacji na rynku pracy, tworzą zalecenia dotyczące ram kwalifikacji i szczegółowe metodologie ewaluacji projektów dotyczących kształcenia zawodowego. Ramy kwalifikacyjne mogą być użyteczne w ukierunkowywaniu inicjatyw dotyczących obszaru kształcenia przez całe życie. Jeśli kształcenie zawodowe staje się niezbędne w różnych okresach **życiowej trajektorii zawodowej**, to publiczne (lecz niekoniecznie rządowe) systemy certyfikacji kwalifikacji są użytecznym narzędziem **sygnalizowania** ich posiadania oraz bodźcem do podejmowania wysiłku kształcenia się i sposobem zwiększania spójności systemu kształcenia i szkoleń zawodowych.

Jak już stwierdzono, finansowanie szkoleń zawodowych może być nieefektywną, marnotrawiącą środki inwestycją, jeśli szkolenie jest błędnie ukierunkowane (na niewłaściwie dobrane kwalifikacje) lub realizowane w nieodpowiednim momencie (za wcześniej lub za późno). Istnienie krajowych ram ewaluacji kwalifikacji zawodowych, definiujących „kwalifikacyjne miksy”, zwiększa przejrzystość rynku szkoleń i kwalifikacji zawodowych oraz służy poprawie jego efektywnościowych charakterystyk. Ramy krajowe powinny być jednak wystarczająco elastyczne, aby umożliwiać uwzględniające specyficzne potrzeby lokalnego rynku pracy różnicowanie podaży kwalifikacji.

Jeśli kwalifikacje oraz informacja dotycząca rynku pracy (prognozy dotyczące kształtowania się popytu na dane kwalifikacje i ich podaży) są w znacznej mierze dobrami publicznymi, to państwa (lub regiony) powinny przeznaczać wystarczające środki na tworzenie i wspieranie istniejących ośrodków szkoleń zawodowych oraz na gromadzenie, opracowywanie i komunikowanie informacji o sytuacji na rynku kwalifikacji.

Bez aktualnej (dostępnej bez znacznego opóźnienia) wysokiej jakości informacji o nadwyżkach/niedoborach kwalifikacji maleje prawdopodobieństwo dopasowania oferty szkoleniowej do potrzeb przedsiębiorstw i samych uczących się. Nakłady na stworzenie efektywnego systemu informacji przyniosą znaczne, choć rozproszone (przypadające wielu podmiotom), oraz rozłożone w czasie (pojawiające się w kolejnych okresach) korzyści. Podstawą dla uzyskiwania rzetelnych informacji jest prowadzenie badań panelowych (wieloletnich), gdyż dzięki nim: a) można lepiej rekonstruować i przewidywać indywidualne trajektorie zawodowe oraz b) można precyzyjniej identyfikować dynamiczne współzależności pomiędzy zachodzącymi w gospodarce zmianami strukturalnymi a życiową trajektorią zawodową.

Współcześnie coraz częściej dostrzega się znaczenie jakości „działań wywiadowczych w obszarze rynku pracy” (*Labour Market Intelligence*), czyli zdolności do „interpretacji i analizy informacji dotyczących rynku pracy tak, aby poprawić jej użyteczność w procesie tworzenia i dostarczania kwalifikacji. Dostarczające kwalifikacji o odpowiedniej jakości cykle kształcenia trwają długo: od momentu zaprojektowania programu edukacyjnego do potwierdzenia nabycia kwalifikacji. Informacja o tendencjach na rynku pracy powinna więc z wyprzedzeniem wskazywać na przeszłe, obecne i przyszłe czynniki, które wpływają na popyt na pracę, identyfikować czasowy i przestrzenny rozkład popytu na kwalifikacje, określać możliwe scenariusze rozwoju i skutecznie docierać do osób kształtujących politykę edukacyjną.

Tabela 2. Podejścia i metody oraz zasoby niezbędne w analizie rynku pracy

Podejścia i metody	Wymagane zasoby
Sygnalizowanie	Podstawowa wiedza z zakresu metod statystycznych i dostęp do baz danych
Modelowanie ekonometryczne	Doświadczenie w stosowaniu ekonometrycznych metod prognozowania
Analizy specjalne, w tym analiza stopy zwrotu z edukacji i monitorowania losów absolwentów	Doświadczenie w zakresie metod specjalnych
Sondaże dotyczące szkoleń w przedsiębiorstwach	Doświadczenie w konstruowaniu i analizie sondaży
Indeks Perspektyw Zawodowych	Gromadzenie, zestawianie i analiza wolnych miejsc pracy na podstawie danych prasowych
Wykorzystanie danych administracyjnych	Gromadzenie, zestawianie i analiza danych dostępnych w systemach administracyjnych, przykładowo liczba uczestniczących w kształceniu różnego typu, liczba wydawanych certyfikatów zawodowych
Analizy sektorowe	Doświadczenie w ilościowych i jakościowych analizach kwalifikacji
Dialog z interesariuszami	Tworzenie form regularnego dialogu z interesariuszami w odniesieniu do zmian na rynku pracy

Źródło: *ILO Labour Market Information and Analysis for Skills Development*, 2009.

W niektórych sektorach gospodarki, na przykład opieka socjalna czy edukacja podstawowa, można zakładać średniookresową stabilność wymogów kwalifikacyjnych, istnieją jednak sektory, w których wymogi kwalifikacyjne zmieniają się stosunkowo szybko (przykładem jest sektor usług dla biznesu). Prognozy kształtowania się wymogów kwalifikacyjnych w przyszłości powinny być formułowane w perspektywie średniookresowej (5–10 lat) i w odniesieniu szerszych bloków kwalifikacji. Chodzi o to, aby prognozy nie były ani zbyt ogólne, ani nadmiernie szczegółowe.

Należy pamiętać, że kwalifikacje są nabywane nie tylko w formalnych systemach kształcenia, ale także w sposób nieformalny, w kontekście uzyskiwanych doświadczeń zawodowych, pracy ochotniczej, praktyk i stażów. Niektóre przedsiębiorstwa, w szczególności te, które wykorzystują nowoczesne technologie i zatrudniają specjalistów, tworzą środowisko uczenia się, w którym tradycyjne elementy akademickie („uczenie się z książek”) połączone jest z bezpośrednim uczeniem się w trakcie wykonywania pracy¹⁰.

Jak już podkreślono, wyłączna orientacja na spełnianie oczekiwań pracodawców grozi tworzeniem programów kształceniowych, które dostarczają zbyt wąskich kwalifikacji z punktu widzenia wymogów życiowych trajektorii zawodowych. Polityka publiczna

¹⁰ J. Schalin, *The Apprentice*, The John William Pope Center, 18 October 2011.

w obszarze kształcenia i szkoleń zawodowych powinna dążyć do równoważenia potrzeb firm, które oczekują „gotowych do użycia” w danym miejscu i czasie kwalifikacji z potrzebami uczniów, którym, w perspektywie całej życiowej trajektorii zawodowej, większe korzyści mogą przynieść kwalifikacje, które zwiększają zdolność do adaptacji do rynkowej zmienności.

Polityka publiczna w zakresie kształcenia zawodowego i szkoleń powinna być konstruowana w taki sposób, aby długookresowe szanse zawodowe uczniów były wzmocnione.

Z badań neurobiologów wynika, że wiele umiejętności i kompetencji łatwo nabywa się w pewnych okresach dzieciństwa, a znacznie trudniej lub wcale w późniejszym okresie. Przykładowo jeśli dziecko uczy się drugiego języka przed 12. rokiem życia, to dziecko to może mówić tym językiem bez żadnego akcentu¹¹. Jeśli syntaktyka i gramatyka nie są opanowane wcześniej, to trudno je opanować później¹². Neurobiologiczne uzasadnienie znaczenia wczesnego kształcenia wzmacnia argumenty społeczne. Na ogół dzieje się tak, że dzieci ze środowisk uboższych, o niższym kapitale edukacyjnym rodziców nie są wystarczająco wcześnie „bodźcowane” do rozwoju. W takiej sytuacji to właśnie dzieci ze środowisk upośledzonych najbardziej korzystają z polityk, które wyrównują wczesne, warunkowane przez środowisko rodzinne deficyty. Wieloletnie badania prowadzone przez profesora ekonomii i laureata Nagrody Nobla w tej dyscyplinie potwierdziły te twierdzenia i zaowocowały odkryciami, które mogą zostać ujęte w postaci „równania Heckmana” (tab. 3).

Tabela 3. Równanie Heckmana

+	Inwestuj Inwestuj w zasoby edukacyjne i rozwojowe dla rodzin najgorzej sytuowanych, aby zapewnić im równy dostęp do udanego rozwoju własnego ludzkiego potencjału
+	Rozwijaj Wspieraj wczesny rozwój kognitywnych i społecznych kompetencji dziecka od momentu urodzin do przynajmniej wieku pięciu lat
+	Podtrzymuj Podtrzymuj wyniki wczesnego rozwoju poprzez skuteczne działania edukacyjne wśród młodzieży
=	Zyskuj Zyskiem jest zdolniejsza, bardziej produktywna i wartościowa siła robocza, która przyniesie korzyści sobie i swojemu krajowi w przyszłości

Źródło: <http://www.heckmanequation.org/>.

Argumenty teoretyczne wskazują, że specyficzne kwalifikacje powinny stanowić nadbudowę nabytych kwalifikacji ogólnych. Skuteczne kształcenia zawodowe i efektywne szkolenia nie są możliwe bez wysokich kwalifikacji ogólnych. Młode osoby (oraz ich rodzice) często są nadmiernie optymistyczne w ocenie posiadanych kwalifikacji ogólnych – oceniają się wyłącznie w danym, lokalnym kontekście, a brak porównań z kwalifikacjami posiadanymi przez osoby mieszkające w innych regionach i państwach sprawia, że są nieświadomi niskiego poziomu posiadanych kwalifikacji ogólnych. Władze publiczne

¹¹ Newport E.L., *Maturation Constraints on Language Learning*, „Cognitive Science” 14/1 (1990), s. 11–28.

¹² Pinker S., *The Language Instinct: How the Mind Creates Language*, W. Morrow and Co., New York 1994.

powinny zdawać sobie sprawę tych zagrożeń i podejmować działania chroniące młode osoby przed odległymi w czasie negatywnymi skutkami nadmiernej orientacji na korzyści krótkookresowe. W niektórych państwach polityka publiczna w zakresie kształcenia i szkoleń zawodowych jest zorientowana na optymalizację życiowej trajektorii zawodowej¹³. Stworzenie systemu kształcenia zawodowego, który jest uznawany za jeden z najbardziej skutecznych w świecie, zajęło władzom Australii wiele lat¹⁴. Inwestycja w rozwój instytucjonalnej infrastruktury dla polityki publicznej w zakresie kształcenia zawodowego i szkoleń zawodowych okazała się społecznie efektywna.

Publiczne finansowanie kształcenia zawodowego powinno brać pod uwagę występujące w otwartych gospodarkach zjawisko transgranicznych przepływów pracowników. Może to prowadzić do sytuacji, w której kwalifikacje finansowane ze środków jednego kraju są wykorzystywane (generują korzyści) w innym kraju. Chociaż w skali całej Unii Europejskiej nie jest to jeszcze znacznym problemem, to w niektórych regionach wskazuje tendencję, która – jeśli postulowany wzrost transeuropejskiej mobilności pracowniczej ma być czymś więcej niż sloganem – zwiększa skalę możliwych komplikacji. Obecnie dobrze tę kwestę ilustruje przykład Wielkiego Regionu (*the Greater Region*) Luksemburga. W małym państwie, jakim jest Luksemburg, pracuje 20% wszystkich transgranicznych pracowników UE. Prawie połowa (43,7%) zatrudnionych (zob. tab. 4) w Luksemburgu to pracownicy transgraniczni przyjeżdżający z Francji (49,5%), Belgii (25,2%) i Niemiec (25,3%)¹⁵.

Tabela 4. Udziały w luksemburskim rynku pracy grup pracowników według pochodzenia (31 marca 2012)

Status	Liczba	Udział
Obywatele Luksemburga	104,375	29,1%
Cudzoziemcy – rezydenci	97,864	27,3%
Pracownicy transgraniczni	156,810	43,7%
Razem	359,050	100%
Cudzoziemcy i pracownicy transgraniczni	254,674	70,9%

Źródło: Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

4. PODSUMOWANIE

W niedawno opublikowanym artykule Jeffrey Sachs stwierdza, że problem bezrobocia, a w szczególności bezrobocia młodzieży, stał się koszmarem świata, gdyż postępy w informatyzacji, robotyzacji i outsourcingu zmniejszyły liczbę tradycyjnych stanowisk wymagających niskich kwalifikacji. Ta strategiczna zmiana jego zdaniem wymaga: „Nowych strategii w zakresie edukacji i szkoleń oraz znalezienia sposobów złagodzenia pełnego pułapek przejścia od kształcenia do pracy”¹⁶. Obserwacja Sachsa dotyczy także

¹³ Przykładowo w Australii – zob. M. McMahon, W. Patton, P. Tatham, *Managing Life, Learning and Work in the 21st Century*, Miles Morgan, Australia 2008.

¹⁴ Australian National Training Authority(ANSA), *Shaping our future: A discussion starter for the next national strategy for vocational education and training 2004–2010*.

¹⁵ IGSS, 14 January 2013.

¹⁶ J. Sachs, *The Next Frontier*, „The Economist” 21 September 2013.

Polski i może sugerować, że wobec braku wyprowadzalnych z teorii rekomendacji dla polityk kształceniowych powinniśmy budować zróżnicowany system kształcenia i szkoleń, który umożliwi wyłonienie się adekwatnego miksu instytucjonalnego bez ryzyka, że wkroczymy na drogę ryzykownego eksperymentu wielkiej skali.

LITERATURA

- [1] Australian National Training Authority(ANSA), *Shaping our future: A discussion starter for the next national strategy for vocational education and training 2004–2010*, 2003 (zasoby przeniesione w 2004 r. do the Department of Education, Science and Training).
- [2] European Commission, *The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011–2020*, 7 December 2010, Bruges http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_en.pdf (dostęp: 2.04.2013).
- [3] Finegold D., Soskice D. *The failure of training in Britain: analysis and prescription*, Oxford review of economic policy 4/3 (1988).
- [4] Gazelle Global, *Enterprising Future*, London, 2012.
- [5] Hanushek E.A., Woessmann L., Zhang L., *General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle*, NBER Working Paper 17504, National Bureau of Economic Research, October, 2011.
- [6] Hanushek E.A., Woessmann L., Zhang L., *Vocational education facilitates entry into the labour market but hurts employment at older ages*, Front Page, 21 November 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7300> (dostęp: 12.06.2012).
- [7] International Labour Office Employment Sector, T. Sparreboom, M. Powell, *Labour market information and analysis for skills development*, ILO, Geneva, „Employment Working Paper” 2009/27.
- [8] McMahon M., Patton W., Tatham P., *Managing Life, Learning and Work in the 21st Century*, Miles Morgan, Australia 2008.
- [9] Meer J., *Evidence on the returns to secondary vocational education*, „Economics of Education Review” 2007/26.
- [10] Newport E.L., *Maturational Constraints on Language Learning*. „Cognitive Science” 14/1 (1990), s. 11–28,.
- [11] OECD, *Learning for Jobs – The OECD Policy Review of Vocational Education and Training (VET)*, Paris 2010.
- [12] Pinker S., *The Language Instinct: How the Mind Creates Language*, W. Morrow and Co., New York 1994.
- [13] Sachs J., *The Next Frontier*, „The Economist” 21 September 2013.
- [14] Schalin J., *The Apprentice*, The John William Pope Center, 18 October 2011.

PUBLIC EXPENDITURE VS. PROFESSIONAL QUALIFICATIONS: CRITERIA AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS DILEMMAS

Labour markets in developed economies remain in a continuous crisis. This crisis affects especially youth and one of main causes of this situation is a mismatch between the structure of supplied skills and the needs of enterprises and specific problems of the transition from schools to stable employment. In Poland and in other member states of the European Union the structure of supplied skills is shaped by the governments which, through financing principles and regulatory oversight, influence the education offer and the choices of pupils and their parents. The responsible for educational and training policies often overreact to short-term labour market signals, and neglect long-term consequences of their choices. It is thus important to recall that public policies should not be biased to short term labour

market needs and should be tailored to strengthen long term (life) work trajectories of young people. Furthermore, not all types of educational policies should be designed and implemented at the national level since a more flexible and better suited to local conditions can be regional educational and training policies. The article discusses this dilemma and links the choice of the policy level to the choice of policy instruments which take into consideration possible reaction of children and their parents to the incentives created by public authorities since these reactions are decisive for the effectiveness of public policies.

Keywords: education economics, graduates, VET financing, unemployment, youth unemployment, active labour market policies.

DOI: 10.7862/rz.2013.mmr.58

Tekst złożono w redakcji: wrzesień 2013

Przyjęto do druku: grudzień 2013