

Opinia IBS nt. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Obszar – kapitał ludzki

Jan Baran, Maciej Lis

Obszar „Kapitał ludzki i społeczny” jest pierwszym z obszarów mających przyczynić się do osiągnięcia celów wyznaczonych w „Projekcie strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. Podkreślenie ważnej roli kapitału ludzkiego i społecznego dla rozwoju gospodarczego oraz spójności społecznej jest zgodne z empirycznym dorobkiem ekonomii.

Uwagi ogólne

Część Strategii poświęcona kapitałowi ludzkiemu powinna być lepiej usystematyzowana. Zaprezentowane rozważania obejmują zagadnienia z trzech obszarów: 1) kompetencje ogólne nabywane w całym toku kształcenia, 2) budowanie kompetencji zawodowych oraz 3) rola uczelni wyższych. Strategia często „przeskakuje” między tymi trzema obszarami, mimo że specyfika każdego z nich jest odmienna. Ponadto nie uwzględniono faktu, że obszar kapitał ludzki przenika się z innymi obszarami Strategii. Przykładowo, omawiając umiejętności informacyjno-komunikacyjne, warto by nawiązać do Obszaru E-Państwo oraz programu „Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym”.

Kształcenie zawodowe

W zakresie kształcenia zawodowego diagnoza problemów przedstawiona w Strategii sprowadza się do trzech elementów. Są to: (1) niedopasowanie umiejętności i kwalifikacji absolwentów do wymagań rynku pracy, (2) słabe „uprzemysłowienie” szkół zawodowych, (3) niewielka współpraca szkół zawodowych z firmami. Wskazane problemy stanowią ważne wyzwania, przed którymi stoją szkoły zawodowe. Jednak tym samym ignorowane są kluczowe wyzwania szkolnictwa zawodowego: (1) brak przygotowania absolwentów pod względem umiejętności podstawowych (ogólnych) oraz umiejętności rozwiązania złożonych problemów, koniecznych do adaptacji do zmian na rynku pracy, (2) niewielka dostępność rozwojowych miejsc pracy dla absolwentów na lokalnych rynkach pracy.

Strategia postuluje upowszechnienie dualnego systemu kształcenia zawodowego, jednak nie zostało określone, w jakim zakresie zmieniałoby to obecny system kształcenia. Aktualnie znaczna część zajęć w szkołach zawodowych jest realizowana w postaci praktyk w firmach. Problemem jest jakość tych praktyk, a w szczególności częsta ich realizacja w gospodarstwach rolnych. Poza rolnictwem w szkolnictwie zawodowym dominują kierunki usługowe (gastrologia, fryzjerstwo). Strategia ignoruje taką strukturę kształcenia szkół zawodowych, koncentruje się natomiast na szkoleniu w zawodach przemysłowych. Kształcenie w zawodach przemysłowych, których dominację trudno odnaleźć na lokalnych rynkach pracy, może spowodować pogłębienie niedopasowania umiejętności do popytu na pracę na lokalnych rynkach, w których brakuje firm przemysłowych. Kolejnym pominiętym problemem jest starzenie się nauczycieli zawodu oraz nieatrakcyjność pracy w szkołach dla nauczycieli zawodu w stosunku do sektora prywatnego.¹

Przeciwdziałanie nierównościom umiejętności ogólnych

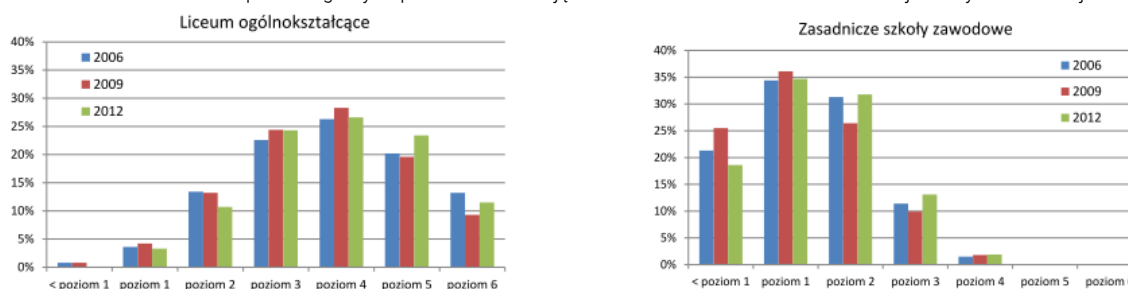
W Strategii uderza brak odniesienia do edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej. Interwencje polegające na poprawie jakości i dostępu do edukacji i opieki na wczesnym etapie życia mają pozytywny wpływ na wyniki edukacyjne

¹ Goźlińska E., Kruszewski A. 2013. Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce – Raport, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa.

na wszystkich kolejnych etapach kształcenia.² Interwencje w tym okresie mogą niwelować różnice edukacyjne poprzez „podciąganie” wyników dzieci ze środowisk dotkniętych problemami społecznymi. Słabością polskiego systemu jest jednakże niewielka dostępność do żłobków (odsetek dzieci objętych opieką żłobkową wynosi przeciętnie 7%, a na obszarach wiejskich mniej niż 2%) oraz utrudniony bądź kosztowny dostęp do przedszkoli.

Poprawa jakości kształcenia ma być elementem poprawy innowacyjności w gospodarce przez: „kształtowanie postaw i cech sprzyjających innowacyjności (zachęcanie do kreatywności, akceptacja ryzyka związanego z innowacjami, swoboda dyskusji, tolerancja dla błędów, otwartość na różnorodność, praca zespołowa, elastyczność i szybkość w działaniu)” (s. 69). Jednocześnie realizowane działania w zakresie podniesienia wieku szkolnego, skutkujące zmniejszeniem dostępności przedszkoli dla 3-latków oraz obniżenie kompetencji uczniów szkół zawodowych poprzez przesunięcie o rok wcześniej decyzji o wyborze ścieżki edukacyjnej (likwidacja gimnazjów) spowodują, że postawy i cechy sprzyjające innowacyjności będą mniej efektywnie kształtowane przez system edukacyjny. Ponadto zmiany te pogłębią problemy absolwentów zasadniczych szkół zawodowych w zdobywaniu umiejętności pozwalających adaptować się do zmian na rynku pracy.

Wykres 1. Odsetek uczniów na poszczególnych poziomach umiejętności w I klasie liceum i zasadniczej szkoły zawodowej



Źródło: Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2012 w Polsce. s. 51.
http://www.ibs.edu.pl/images/prasa/PISA-2012-raport_krajowy.pdf

Przeciwdziałanie nierównościom umiejętności ogólnych między różnymi typami szkół ponadgimnazjalnych zostało potraktowane w Strategii w sposób powierzchowny. Wyniki testów kompetencji wśród uczniów klas pierwszych szkół ponadgimnazjalnych potwierdzają bardzo duże różnice w poziomie umiejętności uczniów różnych rodzajów szkół.³ Najlepsze wyniki osiągają uczniowie liceów a najgorsze zasadniczych szkół zawodowych (różnice te obrazuje Wykres 1). Mniejszy wymiar przedmiotów ogólnych w szkołach zawodowych powoduje pogłębianie się różnic z kolejnymi latami nauki. W efekcie absolwenci szkół zawodowych są zaopatrzeni w dużo niższy poziom umiejętności ogólnych niż absolwenci liceów. Proponowane zmiany w systemie edukacji, polegające na odejściu od gimnazjów na rzecz wydłużenia kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych, jeszcze mocniej zwiększą te dysproporcje. Braki w kompetencjach ogólnych rzutują na sytuację osób w całym dorosłym życiu silniej niż niski poziom przygotowania zawodowego, gdyż w przeciwieństwie do umiejętności zawodowych, uzupełnianie umiejętności ogólnych po opuszczeniu systemu szkolnego jest praktycznie niemożliwe.

² Tanner, Candland, Odden (2015), Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review. IEG WP 2015/3. URL: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ImpactsofInterventions_EarlyChildhoodonLaterOutcomes.pdf

³ Krajowy suplement do badania PISA.

Wykorzystanie potencjału osób dorosłych

W Strategii podkreślono potrzebę lepszego dopasowania programów kształcenia do potrzeb rynku pracy. Położenie nacisku na zmiany w systemie szkolnym ignoruje jednak zachodzące zmiany demograficzne w związku z niżem demograficznym. Znaczenie szkolnictwa zawodowego w dostarczaniu odpowiednich kompetencji na rynek pracy będzie systematycznie malało na rzecz doksztalcania i przekwalifikowywania osób dorosłych. Polska posiada zręby systemu kształcenia ustawicznego. Ich ważnymi elementami są Kwalifikacyjne Kursy Zawodowe oraz Krajowy Fundusz Szkoleniowy.

Ważną rolę w odpowiedzi na lokalne niedobory kwalifikacji powinno odegrać wspieranie mobilności zawodowej Polaków wewnątrz kraju. Mobilność przestrzenna w Polsce jest niewielka (w przeciwieństwie do znacznych migracji zagranicznych). Polityka publiczna zawiera niewiele instrumentów ułatwiania mobilności zawodowej. Rozwój rynku mieszkań pod wynajem może odegrać kluczową rolę w tym obszarze.

Uwagi szczegółowe

- W Strategii pojawia się definicja akumulacji kapitału ludzkiego: „Rozwijanie kapitału ludzkiego następuje poprzez wydobywanie potencjałów osób w taki sposób, by mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym” (strona 166). Jest ona mało zrozumiała. Definicję akumulacji kapitału ludzkiego można przedstawić prościej – jest to nabywanie wiedzy i umiejętności zarówno w procesie kształcenia formalnego jak i nauki przez pracę (learning by doing). W szerszym znaczeniu poprawa kapitału ludzkiego uwzględnia również poprawę stanu zdrowia pracowników.
- Dyskusyjne jest stwierdzenie, że „Istotnym obciążeniem dla wzrostu gospodarczego jest duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem umiejętności ogólnych i zawodowych” (strona 172). O ile wiedzy o poziomie umiejętności ogólnych dostarcza np. badanie PIAAC, to w przypadku umiejętności zawodowych trudno jest wyciągać wnioski ze względu na brak danych ilościowych.⁴ Dlatego też stwierdzenie w części odnoszącej się do umiejętności zawodowych ma charakter opinii.
- Nie wiadomo, co oznacza „bardziej inkluzywne podejście do nauki” (strona 166).
- „Poprawa innowacyjności szkół i placówek oświatowych” (strona 172) – nie wiadomo, co oznacza większa innowacyjność szkół.
- „Społeczeństwo będzie lepiej wykształcone, co umożliwi znalezienie dobrej pracy, a następnie rozwój zawodowy.” (strona 171) – wyższy poziom wykształcenia nie wiąże się automatycznie ze znalezieniem lepszej pracy. W Polsce na sile zyskuje zjawisko przeedukowania, czyli podejmowania pracy poniżej kwalifikacji.⁵

⁴ Pewną informację dają wyniki egzaminów zawodowych przeprowadzanych na koniec nauki w technikum oraz zasadniczej szkole zawodowej. Niemniej odnoszą się one jedynie do umiejętności osób dopiero wchodzących na rynek pracy.

⁵ Kiersztyn, A. (2013). Stuck in a mismatch? The persistence of overeducation during twenty years of the post-communist transition in Poland. *Economics Of Education Review*, 3278-91.