

Aldona **Andrzejczak** Rola państwa w tworzeniu systemu podnoszenia kwalifikacji – doświadczenia brytyjskie

Dostrzegając w Polsce pilną potrzebę zbudowania systemu umożliwiającego ludziom dorosłym podnoszenie kwalifikacji stosownie do potrzeb gospodarki rynkowej, autorka omawia doświadczenia brytyjskie, które mogą być przydatne w tym przedsięwzięciu.

Charakteryzując podejście rządu Wielkiej Brytanii do spraw kształcenia i szkolenia zawodowego autorka przedstawia zasady polityki państwa w tej dziedzinie, tj.: partnerstwo, kompetencyjne podejście do kwalifikacji, decentralizację oraz finansowanie przedmiotowe, a także ukazuje przyjęte priorytety i sposób ich realizacji, koncentrując się na instrumentach motywujących pracodawców, pracowników oraz instytucje edukacyjne. Najwięcej miejsca poświęca jednak procesowi przekształcania centralnej, rządowej organizacji Manpower Service Commission (MSC) w sieć lokalnych Rad Szkolenia i Przedsiębiorczości (Training and Enterprise Councils) oraz charakterystyce i ocenie ich działalności. W ten sposób podkreśla znaczenie decentralizacji dla realizacji nowej strategii szkolenia zawodowego przyjętej przez rząd brytyjski.

Wprowadzenie

Przemiany w polskiej gospodarce ujawniły niedostosowanie do potrzeb rynku pracy przygotowania zawodowego zatrudnionych oraz opuszczających system szkolny. Wiedza i umiejętności kadr znacznie odbiegają od wymagań przeobrażającej się gospodarki, w której zachodzą zmiany strukturalne istniejących zawodów, zmieniają się treści zawodów, niektóre profesje zanikają, a – na skutek postępu naukowo-technicznego i organizacyjnego – powstają nowe stanowiska pracy, wymagające specjalistycznych kwalifikacji.

Doświadczenia państw o wysokich kulturach organizacyjno-ekonomicznych wskazują, że rośnie potrzeba korygowania uzyskanych pierwotnie kwalifikacji. Pojawiła się także potrzeba dużej pionowej i poziomej mobilności zawodowej. Szanse uzyskania zatrudnienia zwiększają się dla osób, które zainwestują we własne programy szkoleniowe i rekwalifikacyjne.

W związku z tymi procesami narasta w Polsce potrzeba zbudowania systemu instytucji szkolnych oraz pozaszkolnych, które byłyby w stanie zaspokoić popyt ludzi dorosłych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Kwalifikacje te uzyskuje się w systemie szkolnym (kształcenie zawodowe) lub w systemie pozaszkolnym¹ (szkolenie zawodowe).

¹ Czasami różnego rodzaju kursy prowadzone są także w ramach działalności instytucji szkolnych.

W artykule przedstawiono doświadczenia Wielkiej Brytanii w zakresie dostosowania systemu szkolenia zawodowego do wymagań gospodarki rynkowej. Przykład brytyjski jest uzasadniony wieloma podobieństwami i względami, spośród których najważniejsze to:

- potrzeba dostosowania w krótkim czasie kwalifikacji pracowników do wzorca europejskiego, ze względu na ogólnie niski poziom wykształcenia obywateli brytyjskich;
- tradycyjne przekonanie pracowników, że odpowiedzialność za kwalifikacje ponosi państwo lub pracodawca;
- wykorzystywanie przez rząd Wielkiej Brytanii instrumentów różnych modeli koordynowania przez państwo systemu kształcenia i szkolenia zawodowego.

Ze względu na znaczne spopularyzowanie w Polsce koncepcji systemu standardów kwalifikacyjnych NVQ (*National Vocational Qualification*) (Butkiewicz 1995) problematyka ta nie będzie tu szerzej omawiana. Przedmiotem głębszej refleksji będzie natomiast funkcjonowanie sieci lokalnych Rad ds. Szkolenia i Przedsiębiorczości (Training and Enterprise Councils – TEC), będących drugim, obok NVQ, filarem systemu szkolenia zawodowego w Wielkiej Brytanii.

Ogólna charakterystyka polityki państwa w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego w Wielkiej Brytanii

Problematyka szkolenia zawodowego jest jednym z najważniejszych priorytetów politycznych w Wielkiej Brytanii. Zostało to spowodowane powszechną krytyką tradycyjnego podejścia do zagadnień przygotowania zawodowego pracowników, którego efektem są rażąco gorsze wskaźniki poziomu kwalifikacji obywateli Wielkiej Brytanii w stosunku do jej europejskich konkurentów.

Celem polityki rządu Wielkiej Brytanii w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego jest poprawa skuteczności zarówno prywatnych, jak i publicznych inwestycji w szkolenie poprzez rozwój systemu kształcenia i szkolenia, który mógłby elastycznie i spójnie reagować na zmiany popytu: demograficzne, technologiczne oraz ekonomiczne. Sposób realizacji tej polityki determinują pewne zasady, które mają charakter uniwersalny i zasługują na szersze omówienie.

Zasady polityki państwa

● **Partnerstwo.** U podstaw podejścia rządu brytyjskiego do zagadnień szkolenia leży przekonanie o znaczeniu odpowiedniej podaży kwalifikacji, które warunkują sukces zarówno indywidualnych osób, jak i przedsiębiorstw oraz całej gospodarki. Dlatego fundamentalną zasadą jest partnerstwo wielu podmiotów (tj. pracodawców, szkoleniowców, władz oświatowych oraz indywidualnych osób) w realizacji wspólnych celów. W tworzonego systemu stawia się, z jednej strony, na zaangażowanie indywidualnych osób, które mogą, w sposób elastyczny i zgodny z ich aktualną sytuacją życiową, realizować zindywidualizowany program nabywania kwalifikacji. Służy temu wdrażanie odpowiednich mechanizmów (system kredytowy, kształcenie modułowe itp.). Z drugiej jednak strony, system opiera się na zaangażowaniu pracodawców, co ma uzasadnienie w tradycji brytyjskiej. Pracodawcy znają obecne i przyszłe potrzeby szkoleniowe, kształtują politykę firm w zakresie wynagradzania kwalifikacji oraz w znacznym stopniu partycypują w kosztach szkolenia zawodowego. Argumenty te przemawiają za rzeczy-

wistym zaangażowaniem pracodawców w organizację i zarządzanie sprawami szkolenia zawodowego, co znalazło wyraz w powołaniu Training and Enterprise Councils (TEC), instytucji kierowanych przez pracodawców, które realizują cele polityki szkoleniowej państwa oraz dysponują środkami finansowymi przyznawanymi im przez państwo na realizację tych celów.

● **Zmiana podejścia do kwalifikacji zawodowych.** Podstawowym instrumentem reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego realizowanej w Wielkiej Brytanii jest system kwalifikacji zawodowych *National Vocational Qualification* (NVQ).

Od 1986 r. Wielka Brytania próbuje zrationalizować swój system kwalifikacji zawodowych, tworząc oficjalnie uznawane, państwowe standardy tych kwalifikacji, w formie świadectw kompetencji. Świadectwa te są opisem działań wymaganych w konkretnym obszarze zawodowym, tworzonym przy zastosowaniu analizy funkcjonalnej, z udziałem pracodawców (Butkiewicz 1995).

Obecne podejście do kwalifikacji zawodowych jest radykalnie odmienne od tradycyjnego, które polegało na wykazaniu, że dana osoba odbyła określony kurs oraz otrzymała minimalną wymaganą ocenę z egzaminu. Podejście wynikowe polega na określeniu kwalifikacji w taki sposób, aby było wiadomo, co należy umieć zrobić, by efektywnie pracować na danym stanowisku. Tym samym osiągnięcia poszczególnych osób są oceniane na podstawie obserwacji oraz poprzez praktyczną symulację, na podstawie której można stwierdzić, że dana osoba zachowuje się w sposób świadczący o spełnianiu określonych kryteriów i standardów.

● **Rozszerzanie kompetencyjnego podejścia do kwalifikacji.** Zmiany zapoczątkowane wdrożeniem systemu NVQ są kontynuowane i stopniowo obejmują także inne rodzaje kwalifikacji.

Dla uzupełnienia systemów kwalifikacji zawodowych i akademickich opracowano dalsze standardy kwalifikacji. Są to *General National Vocational Qualification* (GNVQ), które obejmują przygotowanie do różnych zawodów i umożliwienie kontynuowania kształcenia akademickiego. Występują trzy poziomy GNVQ: podstawowy (*Foundation*), pośredni (*Intermediate*) oraz zaawansowany (*Advanced*).

Dalszym krokiem było ustanowienie jednostek umiejętności podstawowych (*core skills*). Obejmują one pięć poziomów zaawansowania takich umiejętności uniwersalnie przydatnych w różnych miejscach pracy jak: komunikatywność, doskonalenie własnej efektywności, praca w zespole, wykorzystanie technologii informatycznej. Jednostki umiejętności podstawowych mogą być wykorzystywane do uzyskania GNVQ czy NVQ.

Kontynuacją kompetencyjnego podejścia do kształcenia było w Wielkiej Brytanii wprowadzenie do szkół minimum programowego (*National Curriculum*). Rozszerzanie i upowszechnianie takiego podejścia sprzyja modularyzacji procesu kształcenia, a przez to czyni go elastycznym, umożliwiającym indywidualizację tempa, zakresu i form kształcenia.

● **Decentralizacja.** Decentralizacja realizacji polityki kształcenia i szkolenia zawodowego jest naturalną konsekwencją przyjętej zasady partnerstwa. Jakkolwiek zasadnicze kwestie, takie jak: cele i zadania szkoleń, strategie realizacji tych zadań, a przede wszystkim system standardów kwalifikacyjnych NVQ zostały przyjęte przez rząd, to do ich wdrażania rząd powołał Training and Enterprise Councils (TEC) w Anglii i Walii oraz ich odpowiedniki w Szkocji. Są to lokalne, prywatne organizacje, zrzeszające przede wszystkim pracodawców, które – adaptując programy rządowe – rozwijają strategię szkolenia odpowiednią dla własnego regionu. Powstanie TEC stworzyło ramy organizacyjne umożliwiające zmianę podejścia rządu brytyjskie-

go do kwestii szkolenia pracowników i rozwoju przedsiębiorstw. Zachowując pełną kontrolę poprzez przyznawanie środków finansowych, rząd zdecentralizował i sprywatyzował inicjatywy przekwalifikowywania oraz szkolenia pracowników, a także rozwoju firm. Każda Rada jest niezależną organizacją, rząd kontroluje jedynie efekty jej działania. TEC przygotowuje roczny biznes-plan oraz formułuje zadania szkoleniowe i doradcze dla całej społeczności lokalnej. Plany określają także proporcje zaangażowania w pomoc bezrobotnym i niepełnosprawnym. Poprzez dostosowanie rodzaju szkoleń do potrzeb lokalnego rynku pracy zapewniono lepsze wykorzystanie środków przeznaczonych na szkolenia.

● **Finansowanie przedmiotowe.** Rząd brytyjski przeznaczył środki finansowe na poprawę struktury kwalifikacji zawodowych. Są one wydatkowane poprzez programy rządowe, takie jak: *Youth Training Schemes (YTS)*, *Employment Training (ET)*, *Business Growth Training (BGT)*, *Small Firm Counselling (SFC)*. Są to programy celowe, adresowane do konkretnych grup obywateli: młodzieży, bezrobotnych, właścicieli małych firm itp. Zasady uczestnictwa w nich poszczególnych osób zostały precyzyjnie określone. Środki przeznaczone na te programy są realizowane poprzez sieć TEC, które w swoich biznes-planach uwzględniają przystąpienie do realizacji poszczególnych programów. Rady otrzymują środki finansowe dopiero po przedstawieniu wyników swojej działalności.

Strategie i priorytetowe zadania

Cechą charakterystyczną obecnego podejścia rządu brytyjskiego do spraw szkolenia jest precyzyjne określenie zadań państwa, które konsekwentnie wynikają z przyjętego celu nadrzędnego oraz z wyboru określonej strategii. Elementy te tworzą spójną całość.

Nadrzędnym celem zdefiniowanym przez rząd jest wzrost dobrobytu narodowego i poszczególnych obywateli poprzez stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw oraz doskonalenie kwalifikacji pracowników. Przyjęta strategia realizacji tego celu opiera się na czterech priorytetach.

– Pierwszy dotyczy pracodawców, pracowników prowadzących działalność na własny rachunek oraz pracowników indywidualnych. Zakłada się zwiększenie inwestowania w szkolenie zawodowe i lepsze wykorzystanie jego rezultatów.

– Drugi obejmuje osoby bezrobotne oraz te, które powinny zabiegać o zwiększenie własnej konkurencyjności na rynku pracy.

– Trzeci dotyczy ludzi młodych. Podkreśla się znaczenie jak najlepszego ich przygotowania do życia zawodowego, eksponuje się zwłaszcza znaczenie przedsiębiorczości. Zwraca się uwagę na potrzebę przygotowania młodzieży do pełnego wykorzystania swego potencjału w ciągu całego życia. Założono uzyskiwanie przez ludzi młodych co najmniej trzeciego poziomu NVQ.

– Czwarty odnosi się do jakości szkolenia. Podkreślono w nim konieczność dostosowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego do zmieniających się potrzeb pracowników, a także konieczność planowania kosztów planowanych przedsięwzięć.

Ogólnie zakłada się, że do 2000 r. 50% zatrudnionych powinno uzyskać poziom wykształcenia odpowiadający trzeciemu poziomowi NVQ (lub jego ekwiwalentem). Dla zobrazowania skali przedsięwzięcia można podać, że w 1993 r. udział zatrudnionych z poziomem kwalifikacji NVQ/3 wyniósł 38%.

Zadania państwa zostały podzielone na dwie grupy: kształcenie szkolne (fundamentalne), tj. obejmujące głównie ludzi młodych, tworzące podwaliny dalszego rozwoju zawodowego, oraz kształcenie ustawiczne, trwające przez całe życie (tabela 1). Zadania te są podane do publicznej wiadomości, promowane i upowszechniane. Dane statystyczne obrazujące stopień ich realizacji są publikowane.

Według M. Spilsbury'ego i M. Everetta na realizację zadań związanych z kształceniem młodzieży ogromny wpływ wywiera zjawisko gwałtownego wzrostu liczby uczniów w szkołach kształcących w pełnym wymiarze czasu. O ile w latach osiemdziesiątych naukę w szkołach kontynuowało 45% uczniów w wieku ponadobowiązkowym (powyżej 16 lat), o tyle w roku 1989/90 było ich już 52%, w roku 1990/91 – 57%, a w roku 1991/92 prawie 2/3. Zdaniem autorów, trudno w tej chwili przesądzić, czy ta tendencja jest skutkiem recesji, czy polityki rządu (Spilsbury, Everett 1993).

Tabela 1

Zadania państwa w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego w Wielkiej Brytanii

Kształcenie fundamentalne (szkolne)	Kształcenie ustawiczne
<ol style="list-style-type: none"> Do 1997 r. co najmniej 80% młodych ludzi powinno posiadać NVQ/2 lub jego ekwiwalent. Umożliwienie wszystkim chętnym uzyskania NVQ/3 lub jego ekwiwalentu. Do 2000 r. 50% populacji do 19 roku życia powinno osiągnąć NVQ/3 lub jego ekwiwalent. Przygotowanie szkolne i kursowe powinno obejmować uniwersalne umiejętności potrzebne w pracy zawodowej (<i>core skills</i>). 	<ol style="list-style-type: none"> Do 1996 r. wszyscy zatrudnieni powinni wziąć udział w szkoleniu zawodowym. Do 1996 r. co najmniej połowa zatrudnionych powinna rozpocząć proces uzyskiwania NVQ. Do 2000 r. 50% wszystkich zatrudnionych powinno uzyskać NVQ/3 lub jego ekwiwalent. Do 1996 r. co najmniej połowa średnich firm powinna uzyskać standard „Investors in People”.

Źródło: *Training in Britain...* 1994.

Dotychczasowe rezultaty realizacji zadań państwa (*National Target*) w zakresie kształcenia ustawicznego wskazują na pewne trudności w upowszechnianiu się NVQ poprzez uzyskiwanie kwalifikacji zawodowych w miejscu pracy. Odnotowany wzrost udziału wykształconych pracowników następuje głównie pod wpływem dopływu do rynku pracy wykształconych młodych osób oraz odpływu pracowników starszych, zazwyczaj gorzej wykształconych. Wzrost poziomu kwalifikacji pracowników w Wielkiej Brytanii ilustruje tabela 2.

Tabela 2

Poprawa poziomu kwalifikacji brytyjskiej siły roboczej na skutek realizacji zadań państwa (*National Target*) (w %)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Udział 19-latków mających NVQ/2 lub ekwiwalent	50	52	53	57	62
Udział 21-latków mających NVQ/3 lub ekwiwalent	28	30	30	34	37

Źródło: *Education Statistics ...* 1994.

Instrumenty motywowania

Uzupełnieniem ogólnej charakterystyki brytyjskiego systemu szkolenia zawodowego jest stosowany przez rząd system zachęt adresowanych do: pracodawców, instytucji edukacyjnych oraz indywidualnych pracowników.

Motywowanie pracodawców

Pracodawcy unikają inwestowania w szkolenie pracowników, gdyż:

- nie mają pewności, że będą korzystać z jego efektów;
- koszty szkolenia są wysokie w stosunku do możliwości ich zwrócenia się w wyniku wzrostu produktywności przeszkolonej kadry;
- konkurencja na rynku nie wysyła sygnałów o zapotrzebowaniu na wzrost kwalifikacji.

Aby zachęcić pracodawców do zwiększonego inwestowania w szkolenie pracowników, państwo posługuje się różnymi instrumentami finansowymi i prawnymi.

Wśród instrumentów prawnych znajdują się m. in. regulacje wprowadzające obowiązek posiadania określonych kwalifikacji lub uprawnień na poszczególnych stanowiskach, zobowiązania dotyczące formalnych powinności pracodawców wobec pracowników, a także zagwarantowanie zwrotu kosztów szkolenia przez pracownika przy zmianie pracodawcy.

Częściej wykorzystywane są jednak instrumenty finansowe: podatki, ulgi podatkowe, vouchery. Poprzez system podatkowy można zachęcić pracodawców do finansowania szkoleń lub, jeśli tego nie robią, wymóc na nich płacenie wyższych podatków. Można także odpowiednio sterować wysokością lub podstawą obliczania obowiązkowych podatków. Podobne oddziaływanie mają stosowane ulgi podatkowe, które określają, do jakiej wysokości oraz na co przeznaczone kwoty mogą być odpisane od podstawy opodatkowania. Z kolei vouchery są środkami przyznawanymi pracownikom, które mogą być wykorzystane na pokrycie części lub całości kosztów szkolenia poniesionych przez pracodawcę.

Motywowanie jednostek

W rozważaniach nad możliwościami zwiększenia skali szkoleń, jednostka jest dość rzadko brana pod uwagę, ponieważ przeważnie uważa się, że popyt na szkolenia zależy od pracodawców (Lindley 1991). Tym niemniej warto zwrócić uwagę na indywidualną perspektywę w podchodzeniu do spraw szkoleń.

Dla jednostki najsilniej motywującym elementem są płace. Zgodnie bowiem z teorią kapitału ludzkiego, wyższym kwalifikacjom powinien towarzyszyć wzrost wynagrodzenia. Zdaniem J. Stevensa i R. Mackaya (1991), w Wielkiej Brytanii system płac nie motywuje do podwyższania kwalifikacji. W związku z tym zainteresowanie szkoleniem jest niewielkie; dotyczy to zwłaszcza osób mających pracę. Oprócz kwestii płacowej odgrywają tu także rolę takie czynniki, jak brak czasu na naukę, problemy finansowe oraz utrata bezpieczeństwa pracy.

Zdaniem cytowanych autorów, szczególnie unikać podejmowania szkoleń będą pracownicy z kwalifikacjami poniżej średnich. W ich przypadku potrzebna jest pomoc pracodawców, a ta jest uzależniona od kosztów szkolenia. Dlatego pracodawcy postulują zmniejszenie tych

kosztów poprzez zastosowanie nowoczesnych metod oraz szersze wykorzystanie procedury APL – uznawania kwalifikacji nabytych w dowolny sposób (Stevens, Mackay 1991).

Jakkolwiek na motywację indywidualnych pracowników najsilniej mogą oddziaływać pracodawcy – poprzez politykę różnicowania płac, to pozostaje także miejsce na motywacyjne oddziaływanie państwa.

Obecnie w centrum zainteresowania rządu brytyjskiego jest młodzież. Na szkolenie zawodowe młodych ludzi państwo przeznaczają środki w formie programów rządowych, voucherów na usługi doradcze czy pożyczek. Skoro te instrumenty sprawdziły się w stosunku do ludzi młodych, mówi się o rozszerzeniu ich także na dorosłych pracowników. Obecnie przysługuje im jedynie możliwość odpisu od podstawy opodatkowania wydatków przeznaczonych na podniesienie kwalifikacji.

Motywowanie instytucji edukacyjnych

Państwo posługuje się dwoma rodzajami instrumentów oddziałujących motywacyjnie na instytucje edukacyjne w kierunku zwiększenia skali szkoleń: prawnymi oraz finansowymi.

Regulacje prawne przesądzą o łatwości bądź utrudnieniach w podejmowaniu działalności edukacyjnej. W Wielkiej Brytanii, mającej tradycje szkolnictwa niezależnego, obecnie występują także tendencje prywatyzowania się instytucji państwowych. Przykładem mogą tu być agencje szkoleniowe². Poza tym wielu szkoleniowców funkcjonuje na zasadach niezależnych, oferując swoje usługi na zasadach rynkowych.

Inną ważną kwestią związaną z nowym podejściem do kształcenia i szkolenia zawodowego są wymagania dotyczące nauczycieli i szkoleniowców oraz system ich kształcenia i doskonalenia. W tym zakresie przedsięwzięto kilka programów.

Największe możliwości oddziaływania stwarzają jednak instrumenty finansowe, w tym sposób finansowania. Unikając zbyt wielu szczegółów, można stwierdzić, że finansowanie szkół wszystkich poziomów kształcenia jest w dużej części uzależnione od liczby uczniów. Niezależnie od tego, czy środki dzielone są centralnie (uniwersytety), czy przez lokalne władze oświatowe (kolegia, szkolnictwo obowiązkowe), szkoły zainteresowane są pozyskaniem jak największej liczby uczniów, gdyż to w decydującym stopniu przesądza o wielkości rocznego budżetu. Wyzwała to między szkołami mechanizmy konkurencyjne i zachęca do oferowania interesujących programów edukacyjnych oraz utrzymywania wysokiego prestiżu szkoły, ze względu na dalsze szanse życiowe absolwentów. Jakkolwiek nierzadkie są też głosy krytyczne, że sam mechanizm finansowania niekoniecznie motywuje do podnoszenia jakości działania, a często wyzwała jedynie marketingowe nastawienie szkół (Bartlett 1992), to z całą pewnością jest to jednak mechanizm stymulujący wzrost rozmiarów kształcenia.

² Proces prywatyzacji dokonuje się jak gdyby przez pączkowanie, co ilustruje przykład NORTEC Training Agency, która w 1984 r. została wyłoniona z North Oxfordshire College, jako oddzielna (ale jeszcze nie prywatna) agencja ds. obsługi programu szkolenia bezrobotnej młodzieży (YTS). Z czasem agencja rosła i uniezależniła się, prowadząc zdecydowanie bardziej rynkową działalność niż macierzyste kolegium, ale operując na zasadzie „*non for profit*”. W 1992 r. postanowiono utworzyć nową, prywatną agencję NORTEC. Obecnie obie instytucje działają równolegle, posiadając odrębne rachunki bankowe oraz odrębny profil działania. NORTEC oferuje głównie usługi doradcze z zakresu NVQ, zarządzania, szkolenia i rozwoju oraz obsługi klientów (Benett 1995).

Rola i zadania TEC w realizacji nowej strategii szkolenia zawodowego

Polityczno-ekonomiczny kontekst utworzenia TEC

Przełomowe znaczenie w podejściu reformatorów systemu kształcenia i szkolenia zawodowego miało wprowadzenie w 1986 r. systemu standardów kwalifikacji NVQ. Drugim radykalnym posunięciem była decentralizacja realizacji nowej strategii szkolenia zawodowego i utworzenie w 1989 r. sieci lokalnych Rad ds. Szkolenia i Przedsiębiorczości – Training and Enterprise Councils (TEC). Pierwowzorem TEC były amerykańskie Private Industry Councils. TEC są organizacjami typu „quango” (*quasi-autonomous government organisations*). Mają charakter lokalny; są powiązane z rządem finansowo jedynie poprzez uzyskiwane wyniki: rząd przyznaje im fundusze na podstawie efektów realizacji konkretnych zadań. Mówi się o nich, że „prywatnie gospodarują państwowymi pieniędzmi”. Zadaniem TEC jest pomoc firmom (zatrudniającym poniżej 500 osób) w rozpoczęciu procesu szkolenia pracowników, doradztwo w zakresie określania potrzeb szkoleniowych firm oraz pomoc w prowadzeniu i finansowaniu szkoleń.

Podsumowując, można wskazać następujące przyczyny powstania TEC (Evans 1992):

- tendencje ideologiczne: zmierzanie w kierunku modelu rynkowego;
- niepowodzenia Industrial Training Boards (ITB) oraz Manpower Service Commission (MSC) w nakłanianiu pracodawców do większego zaangażowania w szkolenie pracowników;
- chęć zaangażowania pracodawców do udziału w kosztach szkolenia pracowników;
- bezrobocie;
- zmiana polityki i strategii szkolenia zawodowego, podkreślanie związków kwalifikacji i rozwoju ekonomicznego.

Priorytety TEC

Decydując się na decentralizację systemu szkolenia zawodowego oraz na nastawienie rynkowe, rząd brytyjski zamierzał wykorzystać zaangażowanie oraz inwencję lokalnych pracodawców i przywódców. 82 TEC utworzone w Anglii i Walii (oraz ich odpowiedniki LEC w Szkocji) są niezależnymi, prywatnymi kompaniami, zarządzanymi przez 8 – 16-osobowe rady dyrektorów, z których 2/3 powinno reprezentować sektor prywatny, a pozostali mogą pochodzić z systemu szkolnego, władz lokalnych, sektora publicznego, związków zawodowych lub organizacji społecznych.

Rząd określił także cztery podstawowe funkcje TEC (Hamlin 1992):

1. Badanie lokalnych rynków pracy, poprzez określenie potrzeb szkoleniowych oraz możliwości zwiększenia liczby miejsc pracy, a także wykorzystanie istniejących możliwości szkoleniowych.
2. Opracowanie planów zapewnienia jakości szkolenia oraz rozwoju firm w celu pogodzenia potrzeb lokalnych i zapotrzebowania organizacji rządowych.
3. Organizowanie szkoleń dla ludzi młodych, bezrobotnych oraz pracowników wymagających re kwalifikacji.

4. Służenie pomocą małym firmom, w tym także oferowanie szkoleń odpowiednich do potrzeb lokalnych.

Oprócz pełnienia nowych, strategicznie określonych funkcji, TEC uczestniczą także w realizacji zadań państwa w dziedzinie kształcenia i szkolenia.

Jak już wspomniano, środki finansowe na działalność TEC pochodzą z budżetu państwa i są uzależnione od realizacji bardzo precyzyjnie określonych zadań. Środki te są przyznawane na realizację zadań, natomiast TEC otrzymuje je dopiero po wywiązaniu się z ich realizacji. Realizacja zadań w roku poprzednim upoważnia do zwiększenia budżetu w następnym roku o 5%, a w szczególnych przypadkach o dalsze 5% (TEC 1990).

Analizując priorytety TEC w latach 1991 – 1992 na podstawie wykorzystania środków, firma Ernst & Young (*TEC Participation...* 1993) stwierdziła następującą ich kolejność:

1. Wspomaganie i realizacja programów rządowych – 40,6%.
2. Działania zmierzające do rozwoju poszczególnych poziomów szkolenia – 31,4%.
3. Szkolenie pracowników – 18,1%.

4. Tworzenie systemu informacji oraz doradztwa w dziedzinie szkolenia i rozwoju pracowników – 9,9%.

Z zestawienia wynika, że dotychczas TEC w dość ograniczonym stopniu rozwijają własną strategię szkolenia pracowników w firmach lokalnych. Dzieje się tak dlatego, że w istocie zadania zostały ustalone ogólnie i niekoniecznie wywołały automatycznie zmiany nastawienia pracodawców do spraw szkolenia.

Z wyżej wymienionych powodów wynika, że ogromną szansą dla TEC jest program *Investors in People*, który zdaniem Spilsbury'ego i Everetta (1993), jest jedynym sposobem „dotarcia” do pracodawców. Celem programu jest polepszenie wyników w biznesie poprzez zaangażowanie pracodawców w szkolenie i rozwój pracowników. Dla uzyskania narodowego standardu niezbędne jest spełnienie szeregu warunków dotyczących zmiany podejścia kadry kierowniczej do kwestii wykorzystania kapitału ludzkiego oraz regularnego, planowego szkolenia i rozwoju pracowników. Niewątpliwą korzyścią tego programu jest podwyższenie kompetencji pracodawców oraz kadry kierowniczej w sprawach szkolenia i rozwoju³.

Program *Investors in People* został zapoczątkowany w październiku 1991 r. Na ogólną liczbę około 8000 firm zatrudniających powyżej 200 pracowników, do których jest adresowany, w drugiej połowie 1994 r. standard *Investors in People* uzyskało 618 organizacji, a 5303 zapoznało się z jego zasadami i rozpoczęło proces wdrażania (*Training ...* 1994). Można zatem mówić o znacznym sukcesie ilościowym tego programu, jest natomiast zbyt wcześnie, aby oszacować jego skutki jakościowe.

TEC są bardzo silnie zaangażowane w realizację programu *Investors in People*. Ich zadaniem jest propagowanie jego idei, informowanie oraz doradzanie przedsiębiorstwom, w jaki

³ W celu uzyskania standardu *Investors in People* należy:

- zapoznać wszystkich zatrudnionych z celami przedsiębiorstwa;
- regularnie oceniać potrzeby szkoleniowe i rozwojowe pracowników;
- w okresie rekrutacji pracowników oraz podczas ich zatrudniania podejmować działania w celu szkolenia i rozwoju pracowników;
- oceniać skuteczność szkoleń, aby w przyszłości osiągnąć ich wyższą efektywność.

Jednym z zasadniczych wskaźników standardu jest umiejętność przygotowania przez pracodawców biznesplanu, w którym zdefiniowane są cele firmy oraz określone zadania uwzględniające sposób przyczyniania się pracowników do realizacji tych celów, a także określone są potrzeby rozwojowe, które muszą być zaspokojone.

sposób osiągnąć standard, biorąc pod uwagę potrzeby danej organizacji. Sukcesy ilościowe programu są dobrym prognostykiem na przyszłość, wskazującym że nastawienie pracodawców do spraw szkolenia pracowników stopniowo się zmienia. Daje to szansę TEC na promowanie własnych inicjatyw, a nie tylko obsługę programów centralnych.

Ocena działalności TEC

Jakkolwiek trudno już teraz dokonać pełnej oceny efektów działalności TEC, to ze względu na przełomowe znaczenie ich powstania, wykazujące tendencję do podejścia rynkowego – próba oceny jest niezbędna. Najbardziej pożądanymi kryteriami oceny wydają się być założenia przyjęte w przeprowadzanej reformie: partnerstwo, autonomia, prywatyzacja, a także, w miarę możliwości, realizacja postawionych zadań.

Partnerstwo

Partnerskie zaangażowanie lokalnych pracodawców, przedstawicieli sektora edukacyjnego oraz innych gremiów społecznych jest naczelną zasadą polityki rządu brytyjskiego w odniesieniu do kształcenia i szkolenia zawodowego. W praktyce realizacja tej zasady napotyka różne przeszkody. Z badań przeprowadzonych przez Employment Department (Haughton i inni 1995) wynika, że zaangażowanie udziałowców innych niż pracodawcy jest bardzo zróżnicowane. Najczęściej głównymi, oprócz pracodawców, udziałowcami TEC są władze lokalne, sektor szkolny i szkoleniowy oraz lokalne organizacje biznesu. Powszechne jest przy tym traktowanie władz lokalnych jako udziałowca, który odgrywa szczególnie istotną rolę. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że w niektórych TEC wcale nie są reprezentowani jako udziałowcy: związki zawodowe, przemysłowe organizacje szkoleniowe ITO oraz lokalne grupy społeczne. Taka struktura udziałowców TEC determinuje ich możliwości docierania ze swoją misją do różnych grup interesów i otrzymywania od nich informacji zwrotnych.

Na inne zagrożenie partnerskich związków wskazują Spilsbury i Everett (1993). Zwracają oni uwagę na fundamentalne znaczenie kontaktów TEC z sektorem edukacyjnym, który warunkuje realizację szkoleń. Wprowadzone wcześniej zmiany w finansowaniu szkół, które wyzwoliły konkurencję między nimi, obecnie utrudniają współpracę. Ponadto TEC dysponują zbyt małą „dźwignią finansową” w stosunku do szkół.

Najważniejszym elementem partnerskich związków są jednak powiązania TEC z pracodawcami. Z przeprowadzonych badań (Vaughan 1993) wynika, że większość pracodawców wchodzących w skład rady dyrektorów reprezentuje duże lub średnie firmy. Zaskakujące jest jednak to, że nawet firmy bardzo małe (poniżej 10 zatrudnionych) mają swoją reprezentację. Jedynie w ośmiu TEC małe i bardzo małe firmy nie są reprezentowane. W pracach rad dyrektorów w większości TEC uczestniczy co najmniej jeden przedstawiciel najwyższego kierownictwa firm. Obserwuje się jednak znaczną rotację wśród członków tych rad.

Oceniając wpływ TEC na środowisko biznesu T. Crowley-Bainton (1993) stwierdziła, że TEC znacznie bardziej niż wcześniejsze organizacje wciągnęły pracodawców do współpracy poprzez rady dyrektorów, podgrupy tematyczne i struktury organizacyjne. Pracodawcy są także zaangażowani w działalność TEC jako „konsumenci” programów szkoleniowych, produk-

tów, usług i inicjatyw. Największy wpływ wywierają TEC na średnie i małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza na te, w których powstanie były zaangażowane od początku.

Jak wskazują przytoczone wyniki badań, zasada partnerstwa jest w większości przypadków skutecznie realizowana, jakkolwiek dwie sprawy wymagają uwagi. Po pierwsze, celowe byłoby lepsze powiązanie TEC z przemysłowymi organizacjami szkolenia ITO, chociaż technicznie wydaje się to dość trudne (82 TEC oraz około 150 ITO). Po drugie, dla bardziej efektywnego oddziaływania TEC na społeczności lokalne, ważne wydaje się zaangażowanie szerszej reprezentacji lokalnych gremiów jako udziałowców TEC.

Autonomia

Autonomia TEC miała być szansą na dostosowanie ich działań do potrzeb i interesów lokalnych. W istocie autonomia ta pozostawia wiele do życzenia. Możliwości wpływania TEC na realizowane zadania są ograniczone. Pełną odpowiedzialność ponoszą jedynie za program *Investors in People*, i tu, jak wskazywano, można mówić o sukcesie. W pozostałych zakresach TEC są limitowane możliwościami wykładowców, pracodawców czy organizatorów szkoleń (Spilsbury, Everett 1993).

Poważnym ograniczeniem autonomii TEC jest także mechanizm ich finansowania, który w istocie pozbawia je środków na własną realizację lokalnych inicjatyw, ze względu na powiązanie środków z wynikami. W wielu przypadkach dużym utrudnieniem w samodzielnej działalności TEC są braki kadrowe, zwłaszcza niedostateczna liczba odpowiednio wyszkolonego personelu (Crowley-Bainton 1993). Dowodem problematycznej autonomii TEC była potrzeba utworzenia reprezentacji tej instytucji w dialogu z rządem w celu wzmocnienia pozycji w załatwianiu spraw istotnych dla TEC.

Prywatyzacja

Mimo wielu cięć budżetowych, rząd unikał pełnej prywatyzacji TEC ze względu na chęć utrzymania wpływu na ograniczanie rozmiarów bezrobocia. Również same TEC nie były zbyt zainteresowane utratą środków rządowych, których część mogły przeznaczyć na realizację własnych celów (Evans 1992).

W efekcie tworzy to dość niejasny wizerunek TEC, które przez wielu pracodawców są postrzegane jako organizacje rządowe, finansowane na niejasnych zasadach (Crowley-Bainton 1993). W istocie kontrola nad wynikami uzyskiwanymi przez TEC, wymagająca szczegółowych sprawozdań oraz dostarczania drobiazgowych informacji, sprzyjająca biurokratycznemu podchodzeniu do wielu spraw, uniemożliwia TEC funkcjonowanie jako firmy prywatnej, działającej na zasadach komercyjnych.

Realizacja zadań

Aby ocenić stopień realizacji zadań przez TEC, można się posłużyć jedynie wynikami badań przeprowadzonych przez firmę Ernst & Young w 1993 r. W badaniach tych zastosowano trzy kryteria oceny działalności TEC: wydajność, skuteczność oraz ekonomiczność (*TEC Participation ...* 1993).

Kryterium wydajności zastosowano w odniesieniu do procesu działania TEC. Zwracano uwagę na metodologię projektów i umiejętność zarządzania nimi, angażowanie innych organizacji do współpracy, umiejętność pozyskiwania środków z różnych źródeł oraz rozpowszechnianie wyników projektów.

Kryterium skuteczności posłużono się do oceny wyników działania. Przedmiotem zainteresowania były: osiągnięcie celów projektów, promowanie strategicznych celów i priorytetów TEC oraz ocena udziału TEC w realizacji priorytetów państwowych.

Kryterium ekonomiczności pozwoliło ocenić, czy działalność TEC była prowadzona w sposób oszczędny, czy przyniosła korzyści w stosunku do poniesionych nakładów.

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski:

– Stwierdzono ogólnie dobrą ekonomiczność projektów, zwłaszcza jeśli były prowadzone przez same TEC lub gdy były kontraktowane na zasadach konkursowych.

– W 1991/92 r. ponad połowa projektów była zainicjowana przez organizacje lokalne, a nie przez TEC.

– Zastrzeżenia wzbudziła ewidencja finansowa TEC, która utrudnia odpowiedź na pytanie, ile rzeczywiście kosztowały poszczególne projekty, gdyż bardzo często są to jedynie szacunki osób trzecich.

– Prawie 3/4 projektów w 1991/92 r. było subkontraktowanych, ale z tego zaledwie 1/3 na zasadach konkursowych.

– Większość projektów zakończyła się korzystnymi wynikami, jakkolwiek często wymagało to więcej czasu niż przewidywano; jedynie niektóre miały niską wartość dodaną.

Zgodnie z przewidywaniami, okazało się, że pełna ocena efektów działania TEC jest w chwili obecnej trudna do przeprowadzenia. Z wykorzystanych i zaprezentowanych powyżej wyników badań wyłania się jednak obraz pozytywny, jakkolwiek nie pozbawiony elementów krytycznych. Trudno przesądzić, w jakim stopniu ogólnie pozytywny obraz jest wynikiem tego, że badania były prowadzone głównie na zlecenie Departamentu Zatrudnienia.

*

Patrząc z dalszej perspektywy na przemiany w brytyjskim systemie szkolenia i kształcenia zawodowego, można zauważyć stosunkową łatwość wprowadzania mechanizmów odgórnych, państwowych – jeśli tylko sprzyja temu klimat polityczny. Doświadczenia brytyjskie wskazują, że spośród możliwych do wykorzystania modeli powiązań między państwem a systemem kształcenia i szkolenia – państwowy, państwowo-korporacyjny (dualny) oraz rynkowy – w omawianym przypadku mamy do czynienia z próbami wdrożenia wszystkich trzech modeli.

Najwięcej uwagi poświęcono najnowszemu doświadczeniu brytyjskim z urynkowaniem kształcenia i szkolenia zawodowego oraz związanym z tym posunięciem decentralistycznym. Jakkolwiek ocena dotychczasowych rezultatów wskazuje na słuszność przyjętych założeń: partnerstwa, autonomii i prywatyzacji, to, zdaniem brytyjskich ekspertów, aby odnieść sukces, TEC potrzebują:

– pełnej autonomii, która umożliwi im bardziej elastyczne dostosowanie się do warunków lokalnych;

– większej niezależności finansowej, która pozwoli im na wytwarzanie nadwyżki i swobodne nią operowanie oraz na swobodne zaciąganie kredytów na prowadzenie działalności;

– wydłużenia okresu planistycznego, gdyż obecne roczne biznes-plany utrudniają aktywność i hamują współpracę z wykonawcami.

Ważne dla Polski wnioski z doświadczeń brytyjskich odnoszą się zwłaszcza do sekwencji niezbędnych działań: priorytety – najważniejsze zadania – zasady realizacji. Wynika z nich także, iż urynkowanie oznacza decentralizację, jednak wciąż istnieje znaczny obszar spraw pozostających w zakresie odpowiedzialności państwa i wymagających regulacji państwowych.

Zastosowane w Wielkiej Brytanii rynkowe podejście do kształcenia i szkolenia zawodowego, wyrażające się decentralizacją, prywatyzacją i zmianą mechanizmów finansowania, może rodzić różne pytania. Ze względu na przyjęty cel opracowania, można się zastanawiać, czy w odniesieniu do szkolenia zawodowego mechanizm rynkowy jest skuteczny? Odpowiedź twierdząca wynika z przyjętego przez Beckera (Shackleton 1992) zróżnicowanego podejścia do inwestowania w kapitał ludzki w zależności od tego, czy inwestowanie to dotyczy kwalifikacji ogólnych, czy specjalistycznych. W świetle teorii kapitału ludzkiego zarówno pracodawcy, jak i poszczególni pracownicy skłonni są inwestować w szkolenia specjalistyczne, jeśli mają perspektywę korzystnej relacji zwrotu poniesionych nakładów. Dlatego rynek może być najlepszym regulatorem skali, kosztów i jakości szkoleń.

Innym wnioskiem nasuwającym się w związku z porównaniami brytyjskimi jest potrzeba rozbudowy infrastruktury szkoleniowej. Chodzi przy tym nie tyle o same instytucje edukacyjne – jakkolwiek i tu potrzebne jest większe zróżnicowanie – ile raczej o różnego rodzaju instytucje pozarządowe, eksperckie i zrzeszające pracodawców, operujące lokalnie, które zajmowałyby się transformacją ogólnych priorytetów w zadania dostosowane do potrzeb lokalnych rynków pracy. Jednym z zadań tych instytucji powinna być akredytacja oraz promocja standardów kwalifikacyjnych, na których należałoby oprzeć cały system kształcenia i szkolenia zawodowego.

W Polsce systemy kształcenia i szkolenia zawodowego są rozłączne. Kwalifikacje uzyskiwane poprzez szkolenie różnią się od nabywanych w systemie szkolnym: nie podwyższają poziomu wykształcenia, nie dają uprawnień formalnie zobowiązujących wszystkich pracodawców do ich uznawania (z wyjątkiem tych, które kończą się egzaminem państwowym), często możliwe jest ich wykorzystanie jedynie w konkretnym miejscu pracy (Andrzejczak 1995). Doświadczenia brytyjskie z wprowadzeniem standardów kwalifikacyjnych NVQ oraz podział tych standardów na jednostki kompetencji pozwalają na zbliżenie obu systemów dzięki temu, że uzyskanie standardów kwalifikacyjnych jest możliwe zarówno w szkole, jak i poprzez różne formy szkolenia zawodowego, a także w sposób mieszany.

I na koniec refleksja dotycząca mechanizmów rynkowych w edukacji. W gospodarce rynkowej są one potrzebne, ale – jak wskazuje przykład brytyjski – nie oznacza to rezygnacji budżetu państwa z finansowania systemu edukacyjnego, ale jedynie zmianę mechanizmów jego finansowania.

Literatura

Andrzejczak A. 1995

Czynniki kształtujące popyt na szkolenie. „Edukacja Dorosłych”, nr 4 – 5.

Bartlett W. 1992

Quasi-markets and Educational Reforms. A Case Study. Bristol: University of Bristol.

Benett M. 1995

Strategic Analysis of NORTEC Training Agency. DMS Dissertation. Nottingham: Nottingham Trent University.

Butkiewicz M. 1995

Model polskich standardów kwalifikacji zawodowych. Warszawa – Radom: EP i ITE.

Crowley-Bainton T. 1993

TEC's and Employers. Developing Effective Links. Part 2. London: Employment Department.

Education Statistics... 1994

Education Statistics for United Kingdom. London.

Evans B. 1992

The Politics of the Training Market. From Manpower Services Commission to Training and Enterprise Councils. London: Routledge.

Hamlin B. 1992

National Training Policies in Britain. Handbook of Training and Development by Steve Truelove. Blackwell.

Houghton G., Hart I., Strange I., Thomas K., Peck J. 1995

TEC's and Their Non-employer Stakeholders. London: Employment Department.

Lindley R.M. 1991

Individuals, Human Resources and Market.

Shackleton J.R. 1992

Training too Much? A Sceptical Look at the Economics of Skill Provision in the UK. Hobart Paper 118.

Spilsbury M., Everett M. 1993

Achieving the National Education and Training Targets. London: Institute of Manpower Studies.

Stevens J., Mackay R. 1991

Training and Competiveness. London: Kogan Page

TEC Participation... 1993

TEC Participation in National Development Activity. Ernst & Young. London: Employment Department.

Training and... 1993

Training and Enterprise Councils: a Prospectus for the 1990's. London: Employment Department.

Training in... 1994

Training in Britain. A Guide. London: Employment Department 1994.

Vaughan P. 1993

TEC's and Employers. Developing Effective Links. Part 1. London: Employment Department