

mgr Wojciech Stęchły



Instytucjonalne uwarunkowania zaangażowania przedsiębiorstw w kształcenie uczniów szkół zawodowych w Polsce

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Kolegium Gospodarki Światowej

Promotor pracy doktorskiej:

dr hab., prof. SGH Tomasz
Dołęgowski

Dziedzina: nauki społeczne

Dyscyplina: ekonomia i finanse

Warszawa, kwiecień 2023

Streszczenie

Prezentowana praca doktorska dotyczy instytucjonalnych uwarunkowań decyzji przedsiębiorstw o zaangażowaniu się w kształcenie młodocianych pracowników w Polsce, w szczególności jednoczesnego zatrudnienia i kształcenia zawodowego uczniów realizujących naukę w szkołach zawodowych. Analizowane uwarunkowania instytucjonalne obejmują szeroko rozumiane otoczenie przedsiębiorstw, jak również ich wewnętrzne uwarunkowania – na przykład związane z wielkością, organizacją i zarządzaniem procesami i kompetencjami pracowników. Wiele uwagi poświęciłem uwarunkowaniom wewnętrznym dotyczącym sfery poznawczej – postrzegania roli przedsiębiorstw, oceniania potencjalnych kosztów i korzyści oraz heurystyk stosowanych przy podejmowaniu decyzji o angażowaniu się w kształcenie. Te ostatnie, czyli uwarunkowania dotyczące instytucji poznawczych, stanowią uwarunkowania, które dotychczas były niedostrzegane lub niedoceniane. Praca w znacznie mniejszym stopniu dotyczy uwarunkowań związanych z finansowaniem kształcenia i przepisami regulującymi działalność szkół i przedsiębiorstw. Te uwarunkowania są stosunkowo dobrze zbadane, dlatego skoncentrowałem się na tym, jak są one postrzegane.

W pracy przyjąłem szerokie rozumienie instytucji i w związku z tym również szeroki katalog analizowanych uwarunkowań instytucjonalnych, w rezultacie praca obejmuje różne poziomy analizy instytucjonalnej w rozumieniu Williamsona (2000). Analiza poznawczych uwarunkowań wymagała zejścia na poziom „osadzenia”, dotykając instytucji nieformalnych, kultury i osadzonych w niej schematów poznawczych. Analiza instytucji formalnych i interakcji między różnymi grupami podmiotów wymagała zrozumienia otoczenia przedsiębiorstw w wielu perspektyw: ekonomicznej, społecznej, strategicznej, a nawet prawnej. Umożliwiło to umocowanie badania w teorii różnorodności kapitalizmu i zweryfikowanie tezy o tym, że **kształcenie zawodowe cechuje splot instytucji, który jest charakterystyczny dla kapitalizmu patchworkowego w Polsce.**

Do zgromadzenia danych wykorzystałem różnorakie **metody badawcze i źródła danych.** **Analiza danych zastanych** obejmowała w szczególności analizę przepisów, publikacji i innych źródeł dotyczących kształcenia zawodowego i współpracy przedsiębiorstw ze szkołami, jak również **danych statystycznych** dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw i systemu oświaty. **Dane pierwotne** pozyskane były w ramach **indywidualnych wywiadów pogłębianych.** Ze względu na szeroki zakres analizowanych uwarunkowań analiza wypowiedzi respondentów, ale także wypowiedzi przytaczanych w analizowanych raportach stanowiła podstawowe narzędzie służące rekonstrukcji analizowanych pojęć i szerzej schematów poznawczych. **Praca mieści się dyscyplinie nauk ekonomicznych, w nurcie ekonomii instytucjonalnej.** Ze względu na przedmiot badania praca jest interdyscyplinarna,

zawiera nawiązania do metod i literatury z dziedziny nauk społecznych, na przykład socjologii, nauk o zarządzaniu, ekonomii behawioralnej i psychologii poznawczej (w wydaniu Daniela Kahnemanna i Amosa Tverskiego), a także językoznawstwa (czerpiąc z badań nad językowym obrazem świata Jerzego Bartmińskiego).

W pracy starałem się odpowiedzieć na kilka pytań, w szczególności:

- **Jakie są obiektywne uwarunkowania decyzji przedsiębiorstw o zaangażowaniu w kształcenie zawodowe młodocianych pracowników?** Dociekam na przykład: czy jest to działalność opłacalna, czy istnieją skuteczne mechanizmy zachęcania, organizacyjnego i finansowego wsparcia przedsiębiorców (por. szczególnie rozdział 2).
- **Jakie są subiektywne uwarunkowania decyzji przedsiębiorstw o zaangażowaniu w kształcenie młodocianych pracowników?** Staram się m.in. ustalić: jakie postawy, heurystyki i ramy poznawcze wpływają na ocenę atrakcyjności i decyzje przedsiębiorstw, jakie braki w informacji i jakie rozumowania strategiczne (tu: związane z niepewnością i zachowaniami innych aktorów) wpływają na skłonność do podejmowania się kształcenia zawodowego (por. szczególnie rozdział 3).
- **Jaki obraz kapitalizmu wyłania się ze zgromadzonej wiedzy o: kształceniu zawodowym, praktykach współpracy szkół z przedsiębiorstwami, otoczeniu regulacyjnym, cechach populacji przedsiębiorstw, ale też z obserwowanych postaw i zachowań poszczególnych aktorów?** (por. szczególnie rozdział 1 i 4).

Kluczowe ustalenia pracy badawczej to:

- 1) **Szkoły mają trudność w zapewnieniu uczniom możliwości odbycia praktycznej nauki zawodu w miejscu pracy** (w każdej formie – praktyki, stażu czy zatrudnienia jako młodociany pracownik): problem ten dotyczy ok. 21% szkół zawodowych. **Cechą, która wyraźnie dzieli przedsiębiorstwa w kwestii zaangażowania się w kształcenie młodocianych pracowników jest rozmiar.** Mniejsze przedsiębiorstwa rzadziej angażują się w kształcenie zawodowe (choć to w nich odbywa się zdecydowana większość kształcenia młodocianych). Im większe przedsiębiorstwo, tym lepiej rozwinięta i sformalizowana polityka szkoleniowa (posiadająca osobny budżet, plan szkoleń), częściej prowadzona ocena potrzeb szkoleniowych oraz planowanie działań w celu zaspokojenia tych potrzeb. Przeprowadzone badania jakościowe zwracają również uwagę na to, że **ważną cechą jest udział przedsiębiorstwa w strukturach samorządu gospodarczego:** z jednej strony większe przedsiębiorstwa wchodzi w skład samorządów gospodarczych i współpracują z szeroko pojętym otoczeniem społeczno-gospodarczym, z drugiej strony mikroprzedsiębiorstwa zrzeszone w izbach rzemieślniczych częściej kształcą młodzież (dotyczy to zarówno

kształcenia w systemie rzemiosła, jak i kształcenia zawodowego w ramach systemu oświaty). Niektóre inne cechy, jak na przykład długość funkcjonowania czy udział kapitału zagranicznego wydają się również mieć znaczenie, choć na podstawie zebranych danych nie sposób ocenić siły takiej zależności. Cechy te nie pozwalają jednak dobrze wyjaśnić zachowania całości populacji przedsiębiorstw, wszak **tylko ok. 10% dużych przedsiębiorstw, 8% średnich i 6% małych zatrudnia młodocianych pracowników**, a znaczna **większość młodocianych kształci się w mikro i małych przedsiębiorstwach (nawet 70%)**. W związku z tym **istnieją przesłanki, żeby szukać wyjaśnień związanych z innymi uwarunkowaniami**.

- 2) Szczególnie niezaangażowani w kształcenie zawodowe **przedsiębiorcy często nie postrzegają kształcenia młodzieży jako obszaru swojego zainteresowania, jednego z obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa**. W wypowiedziach przedsiębiorców dość często pojawia się hiperbola przedsiębiorstwa, jako podmiotu, który musi skupić się na przetrwaniu w trudnych warunkach rynkowych i zajmować się (jedynie) generowaniem zysków (a nie „działalnością dobroczynną”). W wyłaniającej się z takiej retoryki wizji przedsiębiorstwa są one biernymi odbiorcami absolwentów, a nie kreatorami / uczestnikami kształcenia. W związku z tym **działalność szkoleniowa jest postrzegana raczej w kategoriach kosztów i ryzyk, niż korzyści i inwestycji**. Znajduje to odzwierciedlenie w komplementarnych (tu: często niedorozwiniętych) strukturach organizacyjnych – zajmujących się rozwojem i zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz w skłonności do stosowania strategii opartych na rekrutacjach zewnętrznych (a nie rozwoju pracowników). **Przedsiębiorcy zaangażowani w kształcenie zawodowe wyraźnie dostrzegają także korzyści i szanse**. Badania nie pozwalają stwierdzić, czy w przypadku tych perspektyw występuje przyczynowość, choć wydaje się to logiczne i możliwe (analizy ekonomicznego zwrotu z tej działalności wskazują, że tak jest). Nie można jednak wykluczyć, że w niektórych przypadkach występuje zjawisko racjonalizacji po fakcie lub ocena ta uwzględnia inne trudno wymierne czynniki ekonomiczne – np. dotyczące otoczenia konkurencyjnego, charakteru działalności czy występowania instytucji wspierających w danym regionie i/lub w branży.
- 3) W otoczeniu przedsiębiorstw funkcjonują formalne **instytucje wspierające współpracę ze szkołami**. Są to regulacje przekładające się na **strumień finansowania** (np. dofinansowania, możliwości dokonywania odpisów od podatku), regulacje związane ze **statusem młodocianego pracownika** zapewniające m.in. **niski koszt jego pracy (ustalony, stosunkowo niski poziom minimalnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne)**. Ponadto szkoły zobowiązane są przygotować uczniów do nauki w miejscu pracy, co robią planując w

ramach swoich siatek godzin szczególnie intensywnie kształcenie teoretyczne i praktyczną naukę w warsztatach przy placówkach przed podjęciem nauki w miejscu pracy. Dodatkowo szkoły oferują często wsparcie w zakresie przygotowania dokumentacji i delegują opiekuna, który może w praktyce wspierać instruktorów będących pracownikami przedsiębiorstw. **Zobowiązanie prawem szkół do zapewnienia możliwości praktycznej nauki zawodu** zapewniać ma to, że partner oświatowy jest zmotywowany do podjęcia i utrzymania współpracy z pracodawcami. W wielu miejscach funkcjonują także **organizacje samorządu gospodarczego, które wspierają zrzeszonych przedsiębiorców w działaniach edukacyjnych** – często są to izby rzemiosła, izby przedsiębiorczości. Oprócz instytucji z obszaru edukacji, rolę wspierającą pełnią **rady rynku pracy** (dopasowanie struktury kształcenia do lokalnych potrzeb) i **Ochotnicze Hufce Pracy**, które pośredniczą w przepływach środków i przygotowują wstępnie część młodzieży do kształcenia w miejscu pracy (niektóre z nich prowadzą warsztaty). Warto zaznaczyć, że obok formalnych instytucji, w otoczeniu przedsiębiorstw występują także **nieformalne instytucje wspierające**, np. branżowe tradycje, rzemieślniczy etos, lokalne (nieformalne) sieci współpracy biznesu i samorządu terytorialnego, jak również **inne czynniki związane z uwarunkowaniami historycznymi** (np. silny wydział edukacji w powiecie) i **personalnymi** (np. prezydent będący absolwentem szkoły zawodowej lub technikum czy obecność lokalnego, charyzmatycznego lidera na stanowisku dyrektora szkoły lub prezesa izby gospodarczej).

- 4) Jednocześnie, w otoczeniu przedsiębiorstw istnieją liczne **obiektywne uwarunkowania**. Wśród niezależnych od przedsiębiorstw wskazać należy np. pozytywnie wpływające na zaangażowanie w kształcenie **niemożliwe do zaspokojenia poprzez rekrutacje chroniczne braki kadrowe**, jak również negatywnie rzutujące na zaangażowanie: **niski poziom finansowania oświaty i brak nauczycieli zawodów oraz negatywna selekcja uczniów do szkół zawodowych**. Z punktu widzenia pracodawcy czynniki negatywnie wpływające na wcześniejsze przygotowanie i zdolności (w tym m.in. wytwórcze, komunikacyjne, poznawcze) młodocianych pracowników powodują różne problemy, przy okazji zmniejszając wartość ekonomiczną tej działalności (mniej atrakcyjnej jako pre-rekrutacja, obniża się zwrot z pracy młodocianych itp.).
- 5) Instytucje łączące przedsiębiorców z otoczeniem, w szczególności dotyczące **dialogu społecznego, samorządu gospodarczego, organizacji pracodawców czy związków zawodowych** mają istotne znaczenie dla zaangażowania przedsiębiorstw w kształcenie zawodowe. Ich wpływ wiąże się z jednej strony z przekonaniem i postawami – **ukazują działalność edukacyjną jako integralny element funkcjonowania przedsiębiorstw, pokazują korzyści zewnętrzne i pozwalają**

budować kapitał wizerunkowy poprzez zaangażowanie w tę działalność. Ekonomiczną funkcją tych instytucji jest to, że **zmniejszają one koszty transakcyjne poprzez działania wspierające** (np. w zakresie procedur biurokratycznych, przygotowania dydaktycznego pracowników-opiekunów czy upowszechnianie know-how) oraz **koordynację** (np. pośredniczenie w kontakcie ze szkołami, kierowania uczniów do zakładów, czy też minimalizowanie ryzyka *poachingu* i efektu *free-rider*).

- 6) Instytucje łączące przedsiębiorców z otoczeniem społecznym są często osłabione, np. ze względu na **niski poziom kapitału społecznego (brak zaufania) i instytucje nieformalne (np. korupcja, szara strefa, wewnętrzny rynek pracy w sektorze publicznym)**. W rezultacie jako negatywne uwarunkowanie wymienić należy również **słabe lub nieskuteczne instytucje samorządu gospodarczego, zmienne relacje z samorządami terytorialnymi**, ale też nie oferujące znacznego wsparcia w edukacji **organizacje pracodawców i pracowników** (co jest spotykane w krajach z tradycjami układów zbiorowych) czy oceniane jako **fasadowe instytucje rynku pracy i dialogu społecznego** (np. rady rynku pracy). Nie oznacza to rzecz jasną, że wszystkie organizacje działające w ramach tych instytucji są słabe, dysfunkcjonalne lub bierne.
- 7) **Słabość tych instytucji wyjaśnić można zależnością od ścieżki rozwoju** – samorządy gospodarcze i organizacje pracodawców mają w porównaniu z Niemcami stosunkowo krótką historię trwania (z wyłączeniem rzemiosła), a zapaść szkolnictwa zawodowego obserwowana od połowy lat 90. XX wieku do początku lat 10. XXI wieku sprawiała, że perspektywy współpracy z samorządami i szkołami były niepewne. **Lepsze wyjaśnienie oferują teorie różnorodności kapitalizmu, w szczególności koncepcja kapitalizmu patchworkowego, ponieważ łączący ono perspektywę historyczną i funkcjonalną.** W szczególności koncepcja ta **zwraca uwagę na historyczną słabość instytucjonalnej osnowy, jak również na zależności pomiędzy instytucjami oraz siłę instytucji nieformalnych.**
- 8) Przejawem słabości osnowy instytucjonalnej jest **stosunkowo niski poziom kapitału społecznego** w porównaniu do większości krajów europejskich. W Polsce wskaźniki spersonalizowanego, jak również zgeneralizowanego zaufania do innych osób pozostają poniżej średniej unijnej, choć rosną w ciągu ostatnich 20 lat. Oznacza to, że **Polacy deklarują niższe zaufanie do rodziny, osób które znają i obcych**, niż respondenci w innych krajach Europy. Towarzyszą temu stosunkowo częściej **przekonania o tym, że inni próbują nas wykorzystać** (a nie być uczciwymi) oraz, że **kierują nimi pobudki egoistyczne**. Behawioralne wskaźniki zaufania, a więc np. poziom zaangażowania w działalność społeczną, również nie należą do wysokich, istotnym **wyjątkiem jest zaangażowanie w nieformalną działalność społeczną**. Co można interpretować jako nieco większą skłonność do wspierania społeczności lub

pomocy innym, przy nieufności wobec intencji innych osób, ale też wobec organizacji zajmujących się tymi działaniami. Takie obserwacje współgrają również z **niskimi wskaźnikami deklarowanego poziomu zaufania do instytucji publicznych, takich jak policja, sądy, parlament**. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na znaczenie nieprzewidywalności zachowań innych osób związaną z siłą postaw charakteryzowanych jako kolektywizm rodzinno-koleżeński. Co można w uproszczeniu zinterpretować jako skłonność do priorytetyzowania więzi personalnych wobec więzi grupowych i formalnych zasad. **Wszystkie z wymienionych czynników nie sprzyjają sprawności i budowaniu silnych instytucji, choć warto powtórzyć, że przywoływane wartości wskaźników zaufania i kapitału społecznego rosły w Polsce ciągu ostatnich 20 lat.**

- 9) Jednocześnie, choć nie było to przedmiotem analizy, należy zauważyć, że obecna w ostatnich latach w mediach narracja podkopująca powszechność przekonania o trwałości (i sprawiedliwości) istniejącego porządku (np. rozpowszechniające się przekonania o znaczeniu „układów”, forsowanie niekonstytucyjnych rozwiązań) osłabia sprawność wszystkich instytucji formalnych. Choć co ciekawe, nie powoduje spadku zaufania do parlamentu, policji czy sądów w całej populacji kraju. **Można oczekiwać, że zaobserwowane słabości instytucji ważnych dla rozwoju przyszłych kadr przedsiębiorstw będą się pogłębiały, jeżeli nie zmienią się wzorce sprawowania władzy** (ustawodawczej, wykonawczej, sędziowskiej, a także czwartej władzy) **obserwowane w ostatnich latach**. Szczególnie w przypadku pogorszenia stanu gospodarki i warunków ekonomicznych, które do pewnego stopnia skorelowane są z zaufaniem do instytucji publicznych.
- 10) W wywiadach nie napotkałem ani jednego *homo economicus*. **Przekonania przedsiębiorców wpływają na ich zachowanie niezależnie od tego czy znajdują one oparte na analizie, czy mają poparcie w doświadczeniach lub faktach**. Oznacza to, że niedoceniane są m.in. **przekonania o trudności współpracy z uczniami i szkołami, o złożoności biurokratycznych procedur z tym związanych, negatywne stereotypy dotyczące kształcenia zawodowego i uczniów tych szkół, a przede wszystkim przekonanie, że kształcenie zawodowe nie dotyczy działalności przedsiębiorstw**. Potwierdza się, że przedsiębiorców cechuje ograniczona racjonalność, funkcjonują oni w otoczeniu które jest złożone i nieuporządkowane. **Przedsiębiorcy zmuszeni są stosować obarczone ryzykiem błędu heurystyki** (uproszczone sposoby wnioskowania lub podejmowania decyzji). Mimo odmalowanego obrazu, należy uczciwie zaznaczyć, że nie sposób oceniać trafności decyzji przedsiębiorstw, które posiadają unikalną wiedzę o własnych zasobach, ich otoczeniu instytucjonalnym i konkurencyjnym.

Ustalenia badawcze potwierdzają postawioną tezę pracy: kształcenie zawodowe cechuje splot instytucji, który jest charakterystyczny dla kapitalizmu patchworkowego w Polsce. Tezę zweryfikowałem z pomocą **trzech nierozłącznych hipotez**, które opierają się na tym, jak kapitalizm patchworkowy definiowany jest przez samych autorów tego pojęcia (Rapacki i in., 2019). Poniżej streszczam wyniki badań w odniesieniu do tych hipotez.

H1: Niespójności w porządku instytucjonalnym pomiędzy obszarami instytucji wpływających na zachowanie przedsiębiorstw i podmiotów oświatowych powodują konflikty między nimi.

- Przepisy prawa oświatowego wymagają od szkół uczestnictwa pracodawców w kształceniu zawodowym, a jednocześnie nie istnieją przepisy, które zobowiązują przedsiębiorców do zaangażowania się w ten proces. Powszechne i paradoksalne jest przekonanie, że kształcenie zawodowe powinno w większym stopniu odbywać się w miejscu pracy, ale **ponieważ kształcenie zawodowe (jako część systemu edukacji) przynależy do sfery polityki publicznej, sektor prywatny nie ma zobowiązań administracyjnych**, by w nim uczestniczyć. **Decydujące są zobowiązania społeczne, personalne i własny interes.**
- **Szereg niespójności wyrasta z ustroju prawnego – podziału zadań, odpowiedzialności i finansowania pomiędzy samorządy terytorialne, gospodarcze oraz administrację centralną.** *Notabene:* ponieważ w Polsce samorządom gospodarczym nie zostały delegowane zadania administracji, to w świetle doktryny prawa administracyjnego nie są to samorządy.
- W Polsce samorząd gospodarczy i organizacje pracodawców w niewielkim stopniu zajmują się problematyką kształcenia zawodowego, dlatego koordynacja bezpośrednich działań przedsiębiorstw i szkół w zakresie kształcenia zawodowego spoczywa najczęściej w rękach szkoły, która musi współpracować z grupą rozproszonych podmiotów, a często także podejmować inicjatywę nawiązania kontaktu. **Zaistniała sytuacja generuje niespełniane często oczekiwania współpracy po stronie szkół i niespełnione oczekiwania kompetentnego absolwenta po stronie przedsiębiorstw.** Jednoznacznie zdefiniowana decyzyjność i odpowiedzialność po stronie instytucji oświatowych, które kierują inną logiką i mają inne priorytety, niż przedsiębiorcy, sprawia, że ramy współpracy bywają niedopasowane do sytuacji.
- W kontekście kształcenia zawodowego różnice w priorytetach znajdują odbicie m.in. w nieufnych postawach przedsiębiorców wobec administracji, instytucji

publicznych oraz w obawach nauczycieli o to, czy uczniom „będzie się dobrze działo” u pracodawcy. **Nieufność pomiędzy grupami interesariuszy kształcenia zawodowego, wzmagana słabością struktur dialogu społecznego, przekłada się na skłonność administracji (szczególnie centralnej) do samodzielnego projektowania rzeczywistości edukacyjnej oraz na ograniczone zainteresowanie partnerów społecznych uczestniczeniem w tych działaniach lub zmiany ich charakteru na mający bardziej koordynacyjny charakter.** Przykładową konsekwencją jest model konsultowania treści i zakresu podstaw programowych o charakterze eksperckim, a nie reprezentacyjnym czy koordynacyjnym (Dębowski & Stęchły, 2022).

- W przeprowadzonych wywiadach, wśród przedstawicieli oświaty i przedsiębiorstw powtarza się (auto)stereotyp przedsiębiorcy ukształtowanego w latach 90. XX w., którego wizja przedsiębiorczości ogranicza się do generowania zysku. Ten **stereotyp „wyalienowanego przedsiębiorcy” współgra z nieskutecznymi instytucjami formalnymi rynku pracy, postulatami taniego państwa oraz sprzyja strategiom przedsiębiorstw opartym na niskich kosztach produkcji. Mowa tu o słabej ochronie pracowników przez instytucje rynku pracy (fikcja prawa pracy, rozbudowana szara strefa, słabości inspektoratów pracy), słabości związków zawodowych** (stosunkowo niski poziom uzwiązkowienia, praktycznie brak układów zbiorowych w sektorze prywatnym) oraz **trudnościach w funkcjonowaniu publicznych służb zatrudnienia i stosunkowo niskich zabezpieczeniach socjalnych, np. zasiłkach dla osób bezrobotnych.**
- **Podsumowując, Polskę cechuje układ niespójnych, ale kompatybilnych (tj. względnie stałych) instytucji wokół kształcenia zawodowego.** Taki układ instytucji ma w sobie wbudowany konflikt, w którym każda ze stron krytykuje drugą, a krytyka ta jest uzasadniona z punktu widzenia konkretnej, wewnętrznej logiki instytucjonalnej. W tym wypadku przejawia się to różnych dysfunkcjach, a publicznie także w „rytualnych” wymianach ocen między przedstawicielami środowisk przedsiębiorców i oświaty na temat tego, kto ponosi odpowiedzialność za niedostatki kompetencji absolwentów szkół zawodowych.

H2: System kształcenia zawodowego łączy elementy modeli charakterystycznych dla odmiennych porządków instytucjonalnych, które to elementy ze sobą nie współgrają.

- **Kolejne reformy kształcenia zawodowego, które dokonywały się od końca pierwszej dekady XXI w., wprowadziły rozwiązania, które nie współgrają dobrze z innymi instytucjami polskiej gospodarki, a w niektórych przypadkach wprowadzane jednocześnie zmiany nie są komplementarne.**
- Wprowadzane od 2017 roku **rozwiązania charakterystyczne dla kształcenia dualnego** obejmują rozwiązania prowadzące do zwiększenia udziału realizacji kształcenia praktycznego w przedsiębiorstwach. **Są one wprowadzane do systemu oświaty przy założeniu utrzymania wiodącej roli państwa w organizacji całości kształcenia i realizacji kształcenia ogólnego.** Przyjmuje się, że kluczową kwestią w systemie kształcenia dualnego jest wysoki udział kształcenia realizowanego w miejscu pracy, przekraczający połowę czasu całego kształcenia, i dlatego taki system nazywany jest także kształceniem naprzemiennym (kształcenie odbywa się bowiem na przemian w szkole i przedsiębiorstwie). **Kształcenie dualne jako koncepcja, oprócz aspektów organizacji nauki, przewiduje jednak także przejęcie odpowiedzialności i kosztów kształcenia przez przedsiębiorcę.** Przymiotnik „dualny” nie odnosi się tylko do organizacji kształcenia, ale również do jednoczesnego zaangażowania dwóch stron – szkół i pracodawców. Kształcenie dualne występuje właśnie w tych krajach, w których mowa o koordynowanych gospodarkach rynkowych i kolektywnych systemach kształtowania umiejętności.
- Kluczowe znaczenie dla wdrożenia modelu dualnego kształcenia zawodowego ma wielkość przedsiębiorstw – ponieważ z tą cechą łączy się szereg innych uwarunkowań (ekonomicznych, organizacyjnych, kulturowych). Państwa o największym udziale średnich i dużych przedsiębiorstw (o najmniejszym udziale mikroprzedsiębiorstw) to jednocześnie przedstawiciele krajów z największym udziałem kształcenia prowadzonego w miejscu pracy. **Wprowadzane w Polsce od 2017 roku elementy kształcenia dualnego nie współgrają z zastanym porządkiem – Polskę jeden z najwyższych udziałów mikroprzedsiębiorstw w Europie, scentralizowane prawodawstwo i niedopasowany ustrój samorządu gospodarczego.** Jednocześnie należy zaznaczyć, że dość duża absolutna liczba średnich i dużych przedsiębiorstw oraz ich wiek (mamy najstarsze spośród postkomunistycznych krajów przedsiębiorstwa) są czynnikami korzystnymi dla wdrażania kształcenia dualnego.
- **W Polsce występują liczne podobieństwa *skills formation* (systemu kształcenia kompetencji) do modelu liberalnego. Partycypacja przedsiębiorstw w kosztach kształcenia, zaangażowanie w organizowanie kształcenia czy ilość czasu kształcenia realizowanego w przedsiębiorstwach,**

pozostają na stosunkowo niskim poziomie. Dobrowolność samorządu gospodarczego charakterystyczna jest dla modelu anglosaskiego. Kształcenie odbywa się pod auspicjami państwa, które bierze odpowiedzialność za kształcenie i stawia sobie za cel zapewnienie jak najlepszych warunków do rozwoju młodzieży. **Państwo przeznacza na kształcenie zawodowe ograniczone środki, a szkoły i samorządy nie posiadają skutecznych instrumentów, które pozwoliłyby dobrze przygotować uczniów w warsztatach szkolnych i stosunkowo krótkich praktykach** (zestawienie danych dotyczących wydatków państw na edukację zawarto w aneksie 6).

- System kształcenia zawodowego w Polsce cechuje dominująca rola państwa i samorządów terytorialnych, przy jednocześnie utrzymującym się niskim poziomie finansowania. **Zmiany w kształceniu zawodowym po 2012 roku przewidują rozwiązania charakterystyczne dla „drogich” modeli, ale nie następuje skokowe podniesienie podstawowych nakładów publicznych na kształcenie zawodowe (tzw. subwencja oświatowa, poziom wynagrodzeń nauczycieli).** Należy jednocześnie zaznaczyć, że w okresie **po 2010 roku, wykorzystując środki z Europejskiego Funduszu Społecznego poniesiono znaczne nakłady finansowe na szkoły zawodowe, udało się w dużej mierze zmodernizować ich infrastrukturę i wyposażenie, w okresie tym wzrastała także stopniowo wysokość środków finansowych kierowanych do pracodawców prowadzących kształcenie.** Jednocześnie **konsekwentne przesuwanie ciężaru wydatkowania na samorządy terytorialne przy braku realnego dostosowania formuły finansowania (np. urealnienia algorytmu subwencji oświatowej dla kształcenia w wybranych zawodach) sprawia, że poczynione inwestycje trzeba traktować jako jednorazowe.**
- **wprowadzane elementy systemu kształcenia dualnego są zaskakująco spójne z postulatami obecnymi w zaleceniach Unii Europejskiej, w szczególności stanowią one realizację zalecenia dot. ECVET i w sprawie europejskich ram jakości i skuteczności przygotowania zawodowego¹.** Zalecenia te przywoływane są w uzasadnieniach aktów prawnych oraz powiązane z wydatkowaniem środków z EFS, a skądinąd wiadomo mi również, że są one analizowane i intencjonalnie aplikowane w Polsce.

¹ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) oraz Zalecenie Rady z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie europejskich ram jakości i skuteczności przygotowania zawodowego.

H3: W obszarze kształcenia zawodowego funkcjonują instytucje nieformalne, które są niekomplementarne w stosunku do instytucji formalnych.

- W kapitalizmie patchworkowym silne instytucje nieformalne osłabiają działanie instytucji formalnych. Z jednej strony są to instytucje poziomu osadzenia podlegające powolnym zmianom, z drugiej strony instytucje ujawniające się na innych poziomach analizy, które funkcjonują jako reguły gry lub sposoby „załatwiania spraw”, ale funkcjonujące poza oficjalnymi kanałami komunikacji – są niepisane. W tym sensie **instytucjami nieformalnymi są zarówno rozpowszechnione i utrwalone heurystyki poznawcze i stereotypy, jak również zjawiska klientelizmu czy korupcji.**
- W badaniach **potwierdziło się znaczenie instytucji nieformalnych związanych ze stereotypizacją i użyciem heurystyk przy podejmowaniu decyzji.** Nie sprzyjają one zaangażowaniu przedsiębiorstw przewidzianemu przepisami prawa (oświatowego). Inaczej mówiąc, **powstrzymują one część pracodawców przed działaniem, które wyraźnie stanowi instytucji formalnych,** a wiele wskazuje na to, że miałyby one istotne korzyści dla spójności społecznej i rozwoju gospodarczego, a także dla samych przedsiębiorstw (zależy od specyfiki działalności, rozpatrywanego okresu).
- **W wymiarze aksjonormatywnym istotną rolę odgrywa wspomniany wcześniej negatywny stereotyp szkół i uczniów szkół zawodowych. Powielany stereotypem obraz świata wzmacnia negatywną selekcję uczniów i kadr do szkół, ale też obniża skłonność przedsiębiorców do przyjmowania uczniów.** Negatywny stereotyp, działając na różnych poziomach, **staje się samospełniającą się przepowiednią, a także ma cechy samowzmacniającego się mechanizmu** – w wyniku jego działania pogarsza się postrzeganie atrakcyjności zaangażowania w kształcenie zawodowe, a **pozytywne zmiany trudniej zmieścić w tak skonstruowanym obrazie świata.** Drugą grupą instytucji są **heurystyki poznawcze, które sprawiają, że problematyka kształcenia zawodowego jest systemowo spychana na dalszy plan zainteresowań przedsiębiorców lub w ogóle wykluczana poza obszar ich zainteresowań.** Dodatkowo, ze względu na brak wcześniejszych doświadczeń zaangażowanie w **kształcenie zawodowe postrzegane jest jako nowy rodzaj działalności o niepewnych korzyściach.** Z jednej strony niepewność wzmacniania jest przez efekt zależności od ścieżki rozwojowej (braki doświadczeń i systemów wsparcia działalności związanej z kształceniem), a z drugiej strony przez zjawiska wynikające z negatywnych

stereotypów (niższe zaufanie do uczniów i niższy poziom kompetencji związany z negatywną selekcją według zdolności poznawczych i tła kulturowego).

- Odnajdujemy również instytucje nieformalne, które sprawiają, że rzeczy „załatwia się” inaczej, niż wynikałoby to z procedur przewidzianych prawem, co przesądza o fasadowości instytucji formalnych. Zarówno głosy respondentów, jak i literatura przedmiotu wskazują, że **formalne instytucje dialogu społecznego są słabe i fasadowe, kluczowe dyskusje i decyzje rozgrywają się poza nimi (także w innych gronach), a główne logiki i argumenty poszczególnych stron pozostają często ukryte**. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że nie jest to zasada, że wiadomo tym, że w niektórych miejscach rady rynku pracy odgrywają istotną rolę i zarówno samorządy terytorialne, jak i partnerzy społeczni traktują je często jako instytucje użyteczne. Nie mniej z wywiadów wynika, że szeroko rozpowszechnione jest przekonanie, że **ustaleniach podejmowanych w tych instytucjach decydują częściej prywatne sieci znajomości i lokalne układy powiązań**. Przy okazji ministerstwo edukacji publikuje **co roku analizę zapotrzebowania, wskazując zawody, w których kształcenie nie wymaga zgody rady rynku pracy, co oznacza ograniczenie wpływu na rad na kierunki kształcenia**.
- **Klientelistyczne struktury, nazywane zwykle jako „układy interesów”, a także personalne sieci znajomości są nieformalnymi instytucjami, które utrudniają długotrwałą instytucjonalizację współpracy między szkołami i przedsiębiorcami**. Dzieje się tak, ponieważ **spersonalizowane zaufanie ma w tych sytuacjach decydujące znaczenie, a władze się zmieniają**. Szczególną rolę w tych relacjach mogą zatem odgrywać takie narracje i interesy, dla których nie ma miejsca w przestrzeni publicznej. Jednym ze zidentyfikowanych przykładów jest **potrzeba zapewnienia wewnętrznego rynku pracy dla nauczycieli, przed jaką stoją władze samorządu terytorialnego**, szczególnie znacząca w podejmowaniu decyzji o otwieraniu (lub zamykaniu) kierunków kształcenia zawodowego. Instytucje nieformalne, z definicji jednak nie mogą być oficjalnym powodem.
- **Respondenci mówili o praktykach świadczenia wzajemnych przysług (prawdopodobnie o charakterze korupcji)**, które wymieniają między sobą przedstawiciele samorządów terytorialnych i przedsiębiorcy. Niestety, sytuacja ta stanowi przykład patologii życia społecznego, o której respondenci nie chcieli wiele mówić, dlatego **nie ma pewności, na ile głosy te odnoszą się do rzeczywistych sytuacji, a o ile są wyrazem przekonań i/lub odbiciem negatywnego autostereotypu**.

- Niekomplementarne w stosunku do instytucji formalnych kształcenia zawodowego, są utrwalone i powtarzalne sposoby działania mikro i małych przedsiębiorstw w zakresie rozwoju kompetencji kadry i rekrutacji. **W większości przedsiębiorstw, szczególnie mikro i małych, strategie rekrutacji przedsiębiorstw oparte są na selekcji, a nie na rozwoju pracowników, co sprawia że nie posiadają one dobrze rozwiniętych struktur i know-how związanych z kształceniem.** Z tych powodów, **wyzwaniem bywa np. wyznaczenie i przygotowanie osoby, która będzie wspierać ucznia w nauce i pracy, co jest wymagane przepisami prawa.** Wspominane tutaj praktyki przedsiębiorstw są powiązane ze strategiami opartymi na utrzymaniu niskich kosztów produkcji. Istotne są także związki z instytucjami rynku pracy – szczególnie z szarą strefą, słabością instytucji ochrony i reprezentacji pracowników, ale także z segmentacją rynku pracy.
- Współpraca przedsiębiorstw ze szkołami ma solidne podstawy formalne. Choć konkretne przepisy i rozwiązania mają różnorakie słabości, to nie stanowią one kluczowych barier w nawiązywaniu współpracy i zaangażowaniu w kształcenie zawodowe. **Instytucje nieformalne często sprawiają, że te zaprojektowane prawem instytucje nie są wykorzystywane.** Istniejące przepisy i związane z nimi sposoby nawiązywania i organizowania współpracy podlegały w ostatnich latach pozytywnym zmianom – powstały nowe rozwiązania odnoszące się do zidentyfikowanych przeszkód, a niektóre z istniejących wcześniej rozwiązań zostały udoskonalone lub zracjonalizowane.