

**Ekkehard Nuissl**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
Uniwersytet Kaiserslautern (Niemcy)

## **Sterowanie edukacją dorosłych (z niemieckiej perspektywy)\***

Controlling adult education (from German perspective)

**Streszczenie.** Artykuł jest głosem w dyskusji na temat podmiotów i instrumentów sterowania edukacją dorosłych. Szczególną uwagę poświęcono roli państwa w oddziaływaniu na edukację dorosłych – w przeszłości i współcześnie.

**Słowa kluczowe:** edukacja dorosłych, polityka oświatowa, państwo.

**Summary:** This article discusses the issue of subjects and instruments used in order to control adult education. Particular attention has been devoted to the role of state affecting adults' education in the past and nowadays.

**Keywords:** adult education, education policy, state.

*Teza: Szkoły i uczelnie wyższe są sterowane przez państwo. Państwo jest za to odpowiedzialne. Jeśli coś się nie uda, muszą ustąpić ministrowie albo rząd w następnych wyborach. Coś podobnego jest nie do pomyślenia w przypadku edukacji dorosłych.*

Różnice są także niemałe, choćby ze względów historycznych. Szkoły i uczelnie wyższe pozostają (w Europie) od ponad dwóch stuleci pod kontrolą państwa. Związki między edukacją dorosłych i państwem pojawiły się dopiero po I wojnie światowej – w Niemczech prawo do edukacji dorosłych zosta-

---

\* Niektóre fragmenty tekstu ukażą się w czasopiśmie „Education Permanente”, 2015, 2, s. 12–14.

ło zapisane w konstytucji. Większość uniwersytetów ludowych powoływano jako jednostki komunalne. Nacisk kładziono na edukację obywatelską, podobnie było po II wojnie światowej. W interesie państwa i publicznym było uczenie się demokracji po okresie monarchii i faszyzmie.

To, co współcześnie rozumiemy pod pojęciem edukacji dorosłych, pojawiło się na politycznej scenie przed pięćdziesięcioma laty. W latach 60. XX wieku okazało się, że edukacja ma do spełnienia ważną rolę w kapitalistycznym i socjalistycznym systemie politycznym („szok sputnika”, „katastrofa oświatowa”). Po rozpadzie systemu socjalistycznego rola edukacji nie zmalała. Unia Europejska widzi w niej ważne narzędzie konkurencyjności z gospodarkami świata. Nie ma natomiast dziś mowy o edukacji, przede wszystkim edukacji dorosłych w dyskursie politycznym, poza wskazywaniem negatywnych konsekwencji finansowych.

Próby sterowania edukacją przez państwo były obecne wszędzie, ponieważ edukacja jest dziedziną polityki. Powstawały regionalne plany rozwoju, koordynujące i kontrolne gremia – nie tylko w Niemczech – tworzone prawo oświatowe i finansowe, dyskutowano nad budżetem.

Systemy rejestrowania, akredytacji i zasady finansowania (na wiele sposobów!) miały na celu stworzyć i zabezpieczyć porządek i osiągnięcie wyznaczonych celów. Oczywiście nie dowolnych, ale celów ważnych z punktu widzenia państwa. Należała do nich także demokracja pod postacią edukacji politycznej (obywatelskiej), jak również edukacja jako narzędzie w rozwiązywaniu problemów społecznych, takich jak: migracja, analfabetyzm, bezrobocie i wykluczenie społeczne.

Szybko stało się jednak jasne, że finansowanie edukacji dorosłych przez państwo (jak szkół i uczelni wyższych) oraz bezpośrednie sterowanie nie jest możliwe. Karierę zrobiły pojęcia „pluralizm” i „subsydiarność”: państwo chce i powinno interweniować tylko wtedy, gdy jego cele nie zostały zrealizowane przez istniejące organizacje i podmioty, a zasoby społeczne dostatecznie wykorzystane. Mimo to system nie działał tak dobrze, jak się tego spodziewano. Ustanowienie organów koordynujących (takich jak komisji na szczeblu krajowym) przyczyniło się akceptowanego podziału środków finansowych, a nie do spójnego sterowania w tym obszarze.

Problemem stanowi już struktura edukacji dorosłych, która z natury jest oporna na sterowanie. To z kolei wynika z wielu przyczyn. Jednym z nich jest heterogeniczność struktury, różnorodność organizatorów i instytucji edukacji dorosłych, posiadających własne cele i interesy oraz duża konkurencja. Innym – dynamika oferty zorientowanej na adresatów i uczestników, którzy dystansują się wobec odgórnego sterowania. Trzeci to

ekonomia – finansowanie edukacji dorosłych jest niezwykle skomplikowane i nieprzejrzyste, a wsparcie państwa w wielu obszarach nie istnieje lub jest znikome, zatem sterowanie przez finansowanie jest zbyt słabe. Czwartym powód to złożoność regulacji, które powinny być skuteczne na rynku edukacji dorosłych. Ostatecznie państwo – poza kilkoma wyjątkami w kształceniu zawodowym i ogólnym (przy nadawaniu kwalifikacji) – nie ma bezpośrednich i skutecznych narzędzi interwencji w dziedzinie edukacji dorosłych. Tradycyjne instrumenty, tj. prawo i zalecenia oraz finansowanie, są za słabe, aby skutecznie oddziaływać w tym obszarze.

Państwo próbuje jednak sterować edukacją za pomocą instrumentów, które mają dość daleko idące następstwa, choć nie zawsze działają w pożądanym kierunku. Po pierwsze są to inicjowane i finansowane przez państwo projekty, które mają być wzorcem dla poświadanych działań. W Niemczech są to programy i towarzyszące im projekty (takie jak np. „uczące się regiony”), modele wdrożeniowe (np. „paszport kompetencji”), projekty projakościowe oraz konkursy na środki finansowe potrzebne do realizacji specyficznych przedsięwzięć (np. przeciwdziałanie analfabetyzmowi). Wsparcie struktur za pomocą prawa, zabezpieczającego przede wszystkim kwestie kadrowe (jak np. w Nadrenii Północnej–Westfalii) ma wpływ na sytuację edukacji dorosłych. Rozwój i rozbudowa ośrodków wsparcia dla doradztwa, nauki (w uczelniach) oraz programów nauczania (w krajowych instytutach edukacji) ma na celu stworzenie i utrzymanie podstawowej struktury edukacji dorosłych.

Równolegle działają zasady rynku: standardy profesjonalizacji, jak w Szwajcarii (certqua) i Austrii (wba) istotnie wpływają na funkcjonowanie tej dziedziny. Nie zostały one jednak wprowadzone w Niemczech i w innych krajach, głównie ze względu na niejednorodność i rynkowy charakter tego obszaru. Wymogi prawa w zakresie zarządzania jakością (uznawanie instytucji i akredytacja oferty) mają tam, gdzie płyną wystarczające środki, pewien wpływ. Mniej udane jest jak dotąd sterowanie przez wywoływanie popytu (np. bony) – często z prozaicznych powodów, takich jak dostępność i przejrzystość dla grup docelowych czy ryzyko nadużyć i osłabienia już i tak słabej struktury edukacji dorosłych.

Państwo stara się oddziaływać na edukację dorosłych za pomocą danych pozyskanych przy realizacji modelowych programów i projektów. Rozpoczęło się od lokalnego monitoringu edukacji dorosłych, ale także w Europie prowadzi się porównawcze badania uczestnictwa w edukacji dorosłych (Adult Education Survey). Dane te są wykorzystywane w Unii Europejskiej jako wytyczne do podejmowania własnych wysiłków, w szczególności przez

instytucje szkoleniowe i zakłady pracy, które z kolei kierują moralne apele do obywateli („Jeśli nie chcesz obniżyć swojego standardu życia i chcesz brać udział w globalnym wyścigu, musisz się dalej uczyć!”). Także apele tego rodzaju są instrumentem sterowania, którego skuteczność trudno zmierzyć. Benchmarki i ewaluacja są coraz ważniejszymi składowymi kontroli. Ocenia się dziś w dziedzinie edukacji i badań prawie wszystko, ale w edukacji dorosłych mniej konsekwentnie i z różną siłą, zatem kontrola jest też wyrywkowa.

W refleksji na temat sterowania w dziedzinie edukacji często pomija się drugą stronę, tj. podmiot oddziaływania. W edukacji dorosłych należy mówić o podmiotach oddziaływania. Po pierwsze jest to państwo. Jeśli spojrzeć na różnice między publiczną retoryką i rzeczywistym działaniem, należy zapytać, czy państwo jest poważnie zainteresowane sterowaniem tym sektorem. Przyjrzyjmy się bliżej tej sytuacji. Odpowiedzialność za edukację dorosłych znajduje się z reguły w kompetencjach dwóch do sześciu ministerstw, od edukacji, przez sprawy społeczne i rodzinę, po obronę narodową i sprawy wewnętrzne. Resorty te prawie nie porozumiewają się ze sobą, a cele, podejmowane działania i programy nie są systematycznie koordynowane i kontrolowane. W związku z tym zamierzenia, które są propagowane, a następnie realizowane, różnią się. Wspieranie edukacji dorosłych przez Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo ds. Rodziny, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Rolnictwa i Ministerstwo Gospodarki oraz Agencję Pracy opiera się na różnych zasadach i realizuje odmienne cele. W Niemczech (a także w Szwajcarii) omawiany problem wzmacnia federalna struktura państwa i autonomia landów/kantonów w sprawach polityki oświatowej. Można się zastanawiać, gdzie jest większe zróżnicowanie: czy wśród przedmiotów oddziaływania, w edukacji dorosłych, czy w państwie reprezentowanym przez różne ministerstwa.

Oprócz heterogeniczności sterujących organów państwa pojawia się pytanie o wolę państwa w zakresie współtworzenia tego sektora. Od czasu spójnych kreatywnych projektów państwa dedykowanych edukacji dorosłych minęło już prawie czterdzieści lat. Dziś państwo ogranicza się do tworzenia ram dla rynku, ostrożnych impulsów dla infrastruktury oraz ukierunkowanego wsparcia wybranych segmentów edukacji dorosłych, które są zgłoszone jako „interes publiczny”. Ten „interes publiczny” jest regionalnie różnie definiowany i zmienia się w czasie, nie stanowi trwałego oparcia dla edukacji dorosłych. W edukacji trudno ustalić znaczenie państwa jako instrumentu sterującego; sprawa jeszcze bardziej się komplikuje, gdy weźmie się pod uwagę dużą liczbę podmiotów oddziaływujących na ten sektor. Znaczący organizatorzy,

np. kościoły i związki zawodowe oraz duże stowarzyszenia (jak np. w pomocy społecznej i w sporcie) sterują swoim obszarem bezpośrednio. Dotyczy to również zakładów pracy przez zarządzanie zasobami ludzkimi (HR) oraz samorządów przez strategie rozwoju lokalnego i regionalnego. Wielki koncert sterujących instancji.

W dyskusji wokół PISA adresatami krytyki były ministerstwa oświaty landów. W przypadku PIAAC (Międzynarodowe Badanie Kompetencji Dorosłych) nie było jasne, kto może być adresatem takiej dyskusji. Jest to sytuacja, w której można oczekiwać lub żądać takiego sterowania jak w oświacie i szkolnictwie wyższym.

Z języka niemieckiego przetłumaczyła  
*Hanna Solarczyk-Szwec*

