



Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 24



MARCIN KĘDZIERSKI

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Katedra Studiów Europejskich
kedziern@uek.krakow.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.082403

Polityka edukacyjna prowadzona przez UNESCO jako globalne dobro publiczne

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest ocena działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) jako organizacji międzynarodowej kreującej globalną politykę edukacyjną.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Artykuł ten wykorzystuje koncepcję globalnych dóbr publicznych w celu weryfikacji, w jakim aspekcie polityka edukacyjna może stanowić dobro publiczne w skali międzynarodowej. Autor posługuje się przeglądem literatury oraz analizą danych statystycznych w zakresie rekonstrukcji zmian zachodzących współcześnie w edukacji oraz studium przypadku w zakresie opisu globalnej polityki edukacyjnej prowadzonej przez UNESCO.

PROCES WYWODU: Artykuł złożony jest z czterech części. We wstępie przedstawiony został opis procesów takich jak komodyfikacja, prywatyzacja, globalizacja i cyfryzacja oraz ich wpływ na zmiany zachodzące we współczesnej edukacji. W pierwszej części artykułu opisano proces wyłaniania się globalnego rynku „usług edukacyjnych”. W drugiej wskazano niesprawności tego rynku, które wymagają odpowiedzi na poziomie globalnym. W trzeciej części przedstawiono studium przypadku, w którym przeanalizowano dotychczasowe działania z zakresu edukacji prowadzone przez UNESCO oraz przeprowadzono krytykę współczesnego klasyfikowania edukacji jako dobra publicznego.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że: 1) na skutek procesu komodyfikacji co najmniej od lat 90. XX w. mamy do czynienia z globalnym rynkiem „usług edukacyjnych”, który wraz

Sugerowane cytowanie: Kędzierski, M. (2017). Polityka edukacyjna prowadzona przez UNESCO jako globalne dobro publiczne. *Horyzonty Polityki*, 8(24), 53-78. DOI: 10.17399/HP.2017.082403.

z liberalizacją handlu w ramach GATS rozszerza się na coraz niższe poziomy kształcenia; 2) prywatyzacja edukacji prowadzi do problemów zarówno z dostępnością do edukacji, jak i jej jakością, co wymaga globalnych odpowiedzi; 3) dotychczasowe działania UNESCO, mające w zamysle przeciwdziałać zdiagnozowanym niesprawnościom rynku, odznaczały się umiarkowaną skutecznością; 4) edukację należy uznać raczej za globalne dobro wspólne niż dobro publiczne, w przeciwieństwie do globalnej polityki edukacyjnej.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Działania podejmowane przez UNESCO wobec trzech podstawowych wyzwań – poprawy jakości kształcenia, międzynarodowej uznawalności kwalifikacji zawodowych oraz stworzenia zaplecza analitycznego do projektowania globalnej polityki edukacyjnej opartej na dowodach – są skuteczne z wyjątkiem pierwszego, choć najważniejszego z wyzwań, gdzie lepsze rezultaty mogą odnieść standardy wdrażane przez globalne organizacje normalizacyjne (np. ISO). UNESCO powinno z kolei zintensyfikować swoje działania w zakresie regulacji międzynarodowych rankingów instytucji edukacyjnych – mogą one bowiem wprowadzać w błąd kandydatów oraz mieć szkodliwy wpływ na proces tworzenia polityki edukacyjnej, zwłaszcza w państwach rozwijających się i mniej zamożnych państwach rozwiniętych.

SŁOWA KLUCZOWE:

edukacja, globalny rynek usług edukacyjnych, globalne dobra publiczne, UNESCO, polityka edukacyjna

EDUCATION POLICY OF UNESCO
AS A GLOBAL PUBLIC GOOD

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The main aim of the article is an assessment of the global education policy created by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The article refers to the global public goods theory in the case of global education policy. The author uses desk research methods to identify the processes that are affecting contemporary education and case study to describe and assess the global education policy created by UNESCO.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: In the introduction there is a brief description of processes that affect the contemporary education, such as commodification, privatization, globalization and the digital revolution. The first part presents the emergence of the global market for educational services. The

second one identifies the global education market failures. The last part brings the case study of UNESCO's education policy and the critique of classifying education as the global public good.

RESEARCH RESULTS: The author comes to four results: (1) owing to the commodification of education we are witnessing the emergence of the global market of educational services that has been widespread to the lower educational levels; (2) there are global education market failures such as unequal access to education or the decrease of the education quality that require a global response (3) the current activity of UNESCO that were aimed to address the identified problems have been moderately effective; (4) education should be considered rather as a global common good than a global public good, while global education policy can be defined as a global public good.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: The education policy of UNESCO is generally effective, except of the field of education quality where much better results can be achieved by global organizations for standardization (e.g. ISO). UNESCO should focus more on the regulation of the international rankings of educational institutions, that might have a negative impact on the education systems in developing countries and low-income developed countries.

KEYWORDS:

education, global education market, global public goods, UNESCO, education policy

WSTĘP

Edukacja wymyka się prostemu podziałowi na dobra publiczne i prywatne. Trudności w zdefiniowaniu edukacji wynikają z kilku powodów. Po pierwsze, edukacja odbywa się na różnych poziomach, z których tylko niektóre są objęte obowiązkiem szkolnym. Po drugie, upowszechnia się zjawisko „uczenia się przez całe życie” (*lifelong learning*, LLL), głównie w ramach kształcenia ustawicznego i zawodowego (*vocational education and training*, VET), co powoduje zmianę form edukacji – obok tej formalnej mamy do czynienia także z edukacją pozaformalną, realizowaną poza placówkami oświatowymi, oraz nieformalną, trwającą przez całe życie, nierzadko niezależnie od woli uczącego się. Po trzecie, zmiana form kształcenia przy jednoczesnym rozwoju technologii informacyjnych powoduje

zacieranie się tradycyjnych pojęć takich jak edukacja, kształcenie oraz wiedza. W rezultacie modyfikacji podlegają już nie tylko formy kształcenia, ale także metody tworzenia oraz przekazywania wiedzy. Upowszechnia się kształcenie na odległość, np. w ramach akademickich *massive open on-line courses* (MOOC). Co istotne, edukacja realizowana za pośrednictwem internetu nie dotyczy tylko kształcenia na poziomie wyższym – dobrym przykładem jest tzw. Khan Academy, oferująca kursy na niższych poziomach kształcenia. Po czwarte wreszcie, w wyniku rewolucji cyfrowej, jak również postępującej globalizacji, edukacja staje się powoli dobrem o charakterze globalnym, a my stajemy się świadkami narodzin globalnego rynku „usług edukacyjnych”.

Zgodnie z propozycją podziału dóbr, zaproponowaną na gruncie ekonomii neoklasycznej przez Paula Samuelsona (1954), tradycyjnie rozumianą edukację na poziomie podstawowym i średnim należałoby zaliczyć do dóbr publicznych. Przyporządkowaniu takiemu wymykałoby się jednak kształcenie na poziomie wyższym oraz VET, które należałoby zaklasyfikować do tzw. dóbr klubowych, czyli niepełnych dóbr publicznych. Ich „konsumpcja” ma co prawda charakter nierywalizacyjny, ale wobec braku obowiązku szkolnego można z niej wykluczyć określone podmioty. Istnieje jednak powszechny konsensus, że edukacja niezależnie od poziomu tworzy pozytywne efekty zewnętrzne (*positive externalities*), przez co należy postrzegać ją jako dobro publiczne. Tym bardziej, że ze względu na poszerzenie zakresu możliwości kształcenia dzięki technologiom ICT dotychczasowe ograniczenia przestają odgrywać istotną rolę. Koszt krańcowy edukacji spada bowiem niemal do zera, a pozytywne efekty zewnętrzne edukacji niejako „rozlewają się” na wszystkich uczestników społeczności międzynarodowej. Mając na uwadze przedstawione argumenty, edukację można by zatem traktować jako globalne dobro publiczne. Z drugiej jednak strony, pojawienie się globalnego rynku „usług edukacyjnych” może mieć fundamentalny wpływ na kształt systemów edukacyjnych na całym świecie. Umieędzynarodowieniu rynku „usług edukacyjnych” towarzyszyć będzie bowiem jego stopniowe prywatyzowanie się. Wynika to z faktu, że „produktem” edukacji są także dobra prywatne, takie jak prestiż (dobro pozycyjne, *positional good*) oraz znajomości (dobro relacyjne, *relational good*) (Kędziński, 2016).

Ponadto nie można zapominać, że m.in. wraz ze wzrostem zaawansowania technologicznego koszt wykształcenia jednostki, počawszy od lat 70. XX w., systematycznie rośnie. W rezultacie państwa, które mając na uwadze występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych dotychczas były zainteresowane finansowaniem edukacji, ze względu na wspomnianą prywatyzację korzyści i rosnące koszty mogą stopniowo tracić motywację do prowadzenia kosztownej polityki edukacyjnej. Tym samym wzmacnia się przekonanie, że edukacja staje się w coraz większym stopniu prywatnym dobrem konsumpcyjnym (UNESCO, 2015, s. 77).

Zjawisko powolnego wycofywania się państwa z obszaru edukacji może mieć jeszcze dwie inne przyczyny. Po pierwsze, w wyniku starzenia się społeczeństw rosną wewnętrzne napięcia budżetowe, co skutkuje relatywnym spadkiem wysokości publicznych nakładów na edukację (albo w najlepszym wypadku utrzymaniem ich na stabilnym poziomie). Po drugie, władza polityczna jest coraz mniej skuteczna wobec wyzwań globalnych, gdyż nie podlega (jak dotąd) globalizacji. Nawet jeśli od czasu kryzysu 2008 r. pojawiają się w debacie publicznej postulaty wprowadzenia jakiejś formy rządu światowego, prawdopodobieństwo pojawienia się takiego podmiotu jest bliskie zeru. Co więcej, rosnące od wybuchu kryzysu napięcia pomiędzy kluczowymi graczami na arenie międzynarodowej pozwalają wątpić nawet w zwiększenie zdolności koordynacji polityk publicznych. Będzie to skutkowało wystąpieniem tzw. regulacyjnej luki jurysdykcyjnej (*jurisdictional gap*). W rezultacie obydwie tendencje – słabość państw narodowych wobec wyzwań globalizacji oraz wzrost napięć międzynarodowych – mogą jedynie przyspieszyć trend prywatyzowania się rynku „usług edukacyjnych”. To z kolei może prowadzić do wzrostu nierówności zarówno wewnątrz krajowych, jak i międzynarodowych i do pojawienia się niepożądanych z perspektywy publicznej negatywnych efektów zewnętrznych o skali globalnej (migracje, przestępczość zorganizowana etc.). W rezultacie konieczne wydaje się wypracowanie globalnej polityki edukacyjnej, która sama w sobie jest globalnym dobrem publicznym.

1. METODOLOGIA

Na podstawie wskazanych we wstępie niniejszego tekstu procesów można sformułować kilka zagadnień problemowych:

1. Czy i w jakim stopniu edukacja w skali globalnej podlega procesowi prywatyzacji? Czy i w jakim zakresie istnieje globalny rynek „usług edukacyjnych”? Czy i jakie są jego niesprawności?
2. Czy istnieje globalna polityka edukacyjna, a jeśli tak, jaką przybierała dotąd formę? Czy dotychczasowa polityka edukacyjna (w wymiarze globalnym lub tylko międzynarodowym) odpowiada na wyzwania związane z pojawieniem się globalnego rynku usług edukacyjnych?
3. Czy wobec pojawienia się globalnego rynku „usług edukacyjnych” zmianie uległ charakter edukacji jako dobra ekonomicznego, a jeśli tak, to w jakim kierunku? Jakie wobec przemian związanych z globalizacją i rozwojem technologii informacyjnych powinny być główne cele globalnej polityki edukacyjnej w przyszłości?
4. Jakie działania w sposób optymalny mogą realizować zidentyfikowane cele globalnej polityki edukacyjnej? Jakie działania leżą w kompetencjach podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie globalnej polityki edukacyjnej?

Przeprowadzenie pogłębionej analizy wszystkich problemów badawczych związanych z zagadnieniem edukacji jako globalnego dobra publicznego wykracza jednak poza możliwości niniejszego tekstu. Celem artykułu będzie zatem w pierwszej kolejności opisanie zjawiska prywatyzowania się edukacji i globalnego rynku edukacyjnego oraz jego słabości, a w drugiej przeanalizowanie działań Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) jako instytucji międzynarodowej prowadzącej globalną (wykraczającą poza jeden kontynent) politykę w zakresie edukacji. Na podstawie analizy porównawczej danych ilościowych, przeglądu literatury przedmiotu (*desk research*) oraz studium przypadku w treści artykułu dokonana zostanie próba opisanie wskazanych powyżej zagadnień.

2. PRYWATYZACJA EDUKACJI A NARODZINY I ROZWÓJ GLOBALNEGO RYNKU EDUKACYJNEGO

Rozważania dotyczące globalnego rynku edukacyjnego należy rozpocząć od odpowiedzi na pytania, czy edukacja może (wymiar pozytywny) i powinna (wymiar normatywny) podlegać mechanizmom rynkowym. Innymi słowy, czy da się traktować edukację jako standardową usługę, którą można nabywać za pieniądze lub ich ekwiwalent? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Z jednej strony, historycznie edukacja była płatna. Zasadniczą zmianę przyniosło wprowadzenie w XVII-XVIII w. obowiązku szkolnego, któremu towarzyszyło rozpoczęcie publicznego finansowania edukacji. W miarę upływu czasu okres podlegający obowiązkowi szkolnemu był wydłużany, co skutkowało systematycznym „upublicznianiem” kolejnych poziomów edukacji. W tym sensie wyjątkiem pozostawał uniwersytet i studia wyższe, które nigdy obowiązkiem szkolnym nie zostały objęte, choć w określonych okresach i miejscach bywały, często w istotnym zakresie, finansowane przez państwo.

Z drugiej strony, pomimo odpłatności edukacja, i to niezależnie od poziomu, do lat 60. XX w. nie była traktowana jak usługa. Zmiana postrzegania edukacji, zwłaszcza na poziomie studiów wyższych, nastąpiła wraz z powojenną transformacją uniwersytetu. Jak dowodzi Cezary Kościelniak (2016), od tego momentu najpierw w USA, a później w Europie uczelnie zaczynają zmierzać w kierunku instytucji komercyjnych działających na wzór korporacji. Ich zadaniem stała się sprzedaż usług dydaktycznych i komercjalizacja wyników badań.

Problem komodyfikacji nie dotyczy jednak wyłącznie edukacji wyższej. Wraz z upowszechnianiem się od lat 80. i 90. XX w. tzw. nowego zarządzania publicznego, także niższe poziomy kształcenia zaczynają być postrzegane jako usługa. Bank inwestycyjny Merrill Lynch w jednym ze swych raportów poświęconych sektorowi („przemysłowi”, *industry*) edukacji i szkoleń zawodowych stwierdził, że „niezbędny jest nowy sposób myślenia [o edukacji – przyp. MK], który postrzega rodziny jako klientów, a szkołę jako punkt sprzedaży detalicznej (*retail outlet*) oferującej kształcenie” (Compton, 2009, s. 114; za: Moe i in., 1999). Poza szkolnictwem wyższym trend zmierzający w kierunku prywatyzacji edukacji jest coraz wyraźniejszy także na

poziomie szkolnictwa podstawowego w krajach rozwijających się oraz na poziomie edukacji pomaturalnej w mniej zamożnych krajach rozwiniętych (UNESCO, 2015, s. 73). W rezultacie szkoły wchodzą w rynkową logikę funkcjonowania, a rola państwa zostaje ograniczona do regulatora rynku edukacyjnego

Poza wnioskami przedstawionymi w raportach instytucji międzynarodowych, takich jak UNESCO, wobec braku ogólnodostępnych danych trudno zobrazować w sposób ilościowy proces prywatyzacji edukacji w krajach rozwijających się. Neoliberalny zwrot w edukacji można jednak pokazać za pośrednictwem systematycznego spadku publicznych nakładów na instytucje edukacyjne w wielu krajach rozwiniętych, co obrazują dane z ostatnich 20 lat:

Tabela 1

Wysokość publicznych i prywatnych wydatków na instytucje edukacyjne w relacji do PKB (%) w wybranych państwach OECD w roku 1995 i 2013

		1995		2013		1995-2013	
		Publiczne	Prywatne	Publiczne	Prywatne	Publiczne	Prywatne
1	Australia	4,6	1,0	3,9	1,7	-0,7	0,7
2	Austria	5,9	0,3	4,8	0,2	-1,1	-0,1
3	Kanada	6,2	0,8	4,6	1,5	-1,6	0,7
4	Czechy	4,9	0,5	3,5	0,5	-1,4	0,0
5	Dania	6,1	0,2	6,1	0,2	0,0	0,0
6	Finlandia	6,3	b.d.	5,6	0,1	-0,7	b.d.
7	Francja	5,9	0,4	4,7	0,5	-1,2	0,1
8	Niemcy	4,5	1,0	3,7	0,6	-0,8	-0,4
9	Węgry	4,9	0,6	3,1	0,7	-1,8	0,1
10	Islandia	4,5	0,6	5,6	0,3	1,1	-0,3
11	Irlandia	4,7	0,5	5,0	0,2	0,3	-0,3
12	Włochy	4,8	b.d.	3,7	0,3	-1,1	b.d.
13	Japonia	3,5	1,1	3,2	1,2	-0,3	0,1
14	Meksyk	4,6	1,0	4,2	1,0	-0,4	0,0
15	Holandia	4,6	b.d.	4,7	0,9	0,1	b.d.
16	Nowa Zelandia	4,8	b.d.	4,8	1,7	0,0	b.d.
17	Norwegia	7,0	0,2	6,2	0,1	-0,8	-0,1
18	Polska	5,5	b.d.	4,4	0,4	-1,1	b.d.
19	Portugalia	5,3	b.d.	5,1	1,0	-0,2	b.d.

20	Słowacja	4,6	0,4	3,4	0,4	-1,2	0,0
21	Hiszpania	4,6	1,0	3,6	0,7	-1,0	-0,3
22	Szwecja	6,3	0,1	5,2	0,2	-1,1	0,1
23	Wielka Brytania	4,6	0,9	5,2	1,5	0,6	0,6
	Średnia	5,2	0,6	4,5	0,7	-0,6	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Jedynie w czterech z badanych państw OECD, w tym tylko dwóch istotnie (Islandia i Wielka Brytania), odsetek publicznych wydatków na instytucje edukacyjne w relacji do PKB wzrósł. W pozostałych państwach zanotowaliśmy spadek – w niektórych nawet o więcej niż jeden punkt procentowy (Austria, Kanada, Czechy, Francja, Węgry, Włochy, Polska, Słowacja, Hiszpania i Szwecja). Należy podkreślić, że dane te dotyczą wyłącznie nakładów na instytucje edukacyjne, nie uwzględniają zatem wydatków na całą gałąź edukacji pozaformalnej. Może to tłumaczyć stosunkowo niski udział wydatków prywatnych i niewielkie zmiany, jakim podlegały one w ostatnich latach.

Spadek ten widać także w danych obrazujących wysokość wydatków edukacyjnych w porównaniu do wszystkich wydatków publicznych pomiędzy 2005 a 2013 r. (kolorem zielonym zaznaczono te kraje, w którym udział wydatków na edukację wzrósł, czerwonym – spadł; szarym kolorem oznaczono zaś kraje, dla których brak danych): Tabela 2 pokazuje, że w większości krajów należących do OECD nakłady na edukację w ostatnich latach relatywnie się skurczyły. Na marginesie warto jednak zwrócić uwagę, że udział wydatków na edukację w budżetach poszczególnych państw znacznie się różni. Są kraje, w których odsetek ten wciąż przekracza 15% (Nowa Zelandia, Meksyk), ale są i takie, gdzie mieści się on poniżej 10% (Austria, Czechy, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Japonia, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Hiszpania). Trudno jednak wyciągać jednoznaczne wnioski ze wspomnianych różnic – mogą one być spowodowane zarówno znaczeniem edukacji w polityce rządów, jak i nominalną wielkością budżetów oraz strukturą wiekową ludności, która przekłada się na liczbę „użytkowników” instytucji edukacyjnych.

Tabela 2

Udział wydatków na edukację (%) w całkowitych wydatkach publicznych w państwach OECD w latach 2005, 2008, 2010 i 2013

		2005	2008	2010	2013	2005-2013
1	Australia	14,4	13,1	14,9	13,8	-0,6
2	Austria	b.d.	b.d.	b.d.	9,9	b.d.
3	Belgia	10,2	11,0	10,5	10,4	0,3
4	Kanada	b.d.	13,7	13,7	b.d.	b.d.
5	Chile	14,5	14,8	15,4	14,9	0,5
6	Czechy	8,2	8,2	8,1	8,0	-0,2
7	Dania	14,1	13,3	13,1	12,8	-1,3
8	Estonia	13,1	12,5	12,5	11,7	-1,4
9	Finlandia	11,6	11,4	11,3	10,5	-1,1
10	Francja	9,2	9,1	8,9	8,4	-0,8
11	Niemcy	8,9	9,2	9,4	9,5	0,5
12	Węgry	8,9	8,3	7,8	6,8	-2,1
13	Islandia	15,6	11,1	12,4	13,5	-2,1
14	Irlandia	13,6	13,0	9,2	13,2	-0,3
15	Izrael	9,9	10,9	11,2	11,5	1,6
16	Włochy	8,1	8,2	7,9	7,3	-0,8
17	Japonia	8,7	8,6	8,5	8,1	-0,6
18	Korea	12,0	11,7	12,4	12,8	0,8
19	Łotwa	b.d.	b.d.	b.d.	11,1	b.d.
20	Meksyk	20,4	17,5	17,7	17,3	-3,1
21	Holandia	11,3	10,9	10,7	11,3	-0,1
22	Nowa Zelandia	b.d.	b.d.	b.d.	18,4	b.d.
23	Norwegia	15,0	14,4	13,8	13,0	-2,1
24	Polska	11,1	9,8	10,0	10,3	-0,8
25	Portugalia	9,7	9,4	9,5	9,6	-0,2
26	Słowacja	8,3	8,2	8,6	8,7	0,4
27	Słowenia	11,5	10,5	10,1	7,5	-4,0
28	Hiszpania	9,4	9,4	9,1	8,2	-1,3
29	Szwecja	11,5	11,4	11,6	11,2	-0,2
30	Szwajcaria	14,4	14,3	14,2	14,9	0,4
31	Turcja	b.d.	8,1	8,6	b.d.	b.d.
32	Wielka Brytania	b.d.	b.d.	b.d.	12,1	b.d.
33	USA	b.d.	12,3	11,6	11,6	-0,7

Źródło: OECD, *Education at a Glance*, 2016.

Podsumowując, postępujący proces komodyfikacji edukacji i upowszechnianie się neoliberalnego podejścia do polityki edukacyjnej doprowadziły do powolnego, ale systematycznego prywatyzowania się edukacji, a w konsekwencji do wyłonienia się rynku „usług edukacyjnych”. Co warto podkreślić, wiele tych powolnych i systematycznych procesów prywatyzacyjnych w edukacji toczy się w sposób niezauważony, przez co nie towarzyszy im szeroka debata publiczna (Ball i Youdell, 2008). Absolutnym wyjątkiem od tej prywatyzacyjnej reguły jest kontynentalna Europa, w tym Polska, gdzie w ostatnich latach mamy do czynienia raczej z przeciwnym zjawiskiem, czyli deprywatyzacją najbardziej urynkwionego szkolnictwa wyższego (Kwiek, 2017).

Zjawisku prywatyzacji towarzyszyły pojawiające się równolegle w wymiarze czasowym dwa inne procesy – globalizacja oraz rewolucja cyfrowa. W rezultacie na przełomie wieków mógł pojawić się globalny rynek „usług edukacyjnych”. Jak na razie obejmuje on głównie te poziomy edukacji, które przymamniej w części państw są odpłatne, a zatem studia wyższe oraz kształcenie zawodowe. Mając na uwadze, że to drugie odbywa się często w ramach rynku pracy poza formalnymi instytucjami edukacyjnymi, tylko w wypadku szkolnictwa wyższego dysponujemy danymi obrazującymi skalę umiędzynarodowienia się rynku edukacyjnego.

Na podstawie danych OECD oraz International Consultants for Education and Fairs (ICEF) liczba studentów międzynarodowych wzrosła z 1,3 miliona osób w 1991 r. do 5 milionów w roku 2014, przy czym trend wzrostowy wyraźnie przyspieszył po 2000 r. („The State of international mobility”, 2017). Co ciekawe, co druga osoba studiująca za granicą pochodzi z Azji, a dokładniej z Chin, Indii oraz Korei Południowej. Natomiast krajami przyjmującymi są głównie USA (odsetek studentów międzynarodowych na poziomie 4%, przy czym w ujęciu nominalnym jest to globalny lider), Kanada (10%), Australia (18%), Nowa Zelandia (19%), jak również kraje europejskie. W niektórych z nich odsetek studentów międzynarodowych przekracza 10% – mowa tu o Luksemburgu, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Austrii, Belgii, Francji oraz Holandii (OECD, 2016, s. 339). Statystyki to jednak nie jedyny dowód, który potwierdza wzrost internacjonalizacji szkolnictwa wyższego. Symbolicznym świadectwem tego zjawiska jest rosnąca popularność globalnych rankingów uczelni, na

czele z tzw. rankingiem szanghajskim (Academic Ranking of World Universities, ARWU), oraz wzrost ich znaczenia dla krajowych polityk edukacyjnych.

Poza studiami stacjonarnymi prowadzonymi przez uczelnie notowane na światowych listach dynamicznie rośnie także popularność kursów świadczonych przez internet w ramach tzw. MOOC-ów, choć część z nich, podobnie jak studia stacjonarne, jest odpłatna. Jak podaje ICEF, od momentu pojawienia się MOOC-ów na rynku w 2012 r. liczba dostępnych globalnie kursów, oferowanych przez ponad 500 uczelni z całego świata, wzrosła już do około 4200 (stan na styczeń 2016 r.), a liczba ich uczestników w 2015 r. osiągnęła poziom 35 milionów. Warto dodać, że rok wcześniej było ich o połowę mniej („MOOC enrolment surpassed 35 million in 2015”, 2017).

Powyższe zjawiska dają podstawy do pozytywnego zweryfikowania hipotezy o dynamicznym rozwoju globalnego rynku edukacyjnego. Niestety, trudno oszacować jego wartość – problemem jest nie tylko brak danych, ale przede wszystkim sposób klasyfikowania wydatków edukacyjnych. Nie oznacza to jednak, że takich szacunków nie ma. Warto zwrócić uwagę na pojęcie globalnego przemysłu edukacyjnego (Global Education Industry, GEI), który obejmuje maksymalnie szeroki wachlarz dóbr oraz usług (Verger, Lubiński i Steiner-Khamsi, 2016). W 2014 r. GEI zostało przyjęte jako wskaźnik przez OECD, a zatem można go uznać za *de facto* oficjalną miarę wielkości globalnego rynku edukacyjnego. Zgodnie z wyliczeniami wspomnianego już banku Merrill Lynch, wartość sektora GEI w 2014 r. wyniosła 4,3 biliona USD (Robertson i Komljenovic, 2016), i w skali globalnej ustępuje wyłącznie rynkowi usług zdrowotnych. Szacunki te jednak należy traktować ostrożnie, i to z trzech powodów. Po pierwsze, obejmują one wszystkie działania edukacyjne, a nie tylko te o charakterze międzynarodowym. Po drugie, ich źródłem są podmioty komercyjne, zainteresowane jedynie tymi „usługami edukacyjnymi”, które mogą być świadczone na rynku. Po trzecie wreszcie, firmy analityczne mają skłonność do nadmiernego optymizmu przy szacowaniu prognozowanej wartości rynku w przyszłości.

3. NIESPRAWNOŚCI GLOBALNEGO RYNKU „USŁUG EDUKACYJNYCH”

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w debacie publicznej istnieje spór wokół wyższości publicznej edukacji nad prywatną, i odwrotnie. Z perspektywy jednostkowej optymalna może się wydawać edukacja prywatna, ponieważ gwarantuje m.in. silniejszą kontrolę jakości kształcenia, większy wpływ na proces wychowania, szybsze nabywanie umiejętności czy też wyższe zarobki w przyszłości (np. Coulson, 2008). Warto jednak podkreślić, że ta optymistyczna ocena edukacji prywatnej bywa kwestionowana (np. Belfield, 2008). Edukacja prywatna może być uznana także za nieoptymalne rozwiązanie z perspektywy społecznej, ponieważ nie gwarantuje równego dostępu, może skutkować niewystarczającym poziomem kapitału ludzkiego oraz utrudnia budowę kapitału społecznego, w tym zaufania pomiędzy przedstawicielami różnych grup dochodowych.

Echa tych dyskusji widoczne są także na poziomie globalnym. Na pierwszy plan wychodzą kwestie związane z równością dostępu do edukacji jako dobra publicznego. Wraz z postępującym procesem liberalizacji handlu w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) upowszechnia się bowiem wspomniane wcześniej neoliberalne podejścia do edukacji. Dzieje się tak m.in. za sprawą Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (General Agreement on Trade in Services, GATS), którego celem jest liberalizacja rynku usług i możliwość swobodnego świadczenia ich przez podmioty międzynarodowe. Dotyczy to również usług transportowych, zdrowotnych oraz edukacyjnych. Zjawisko to wydaje się mało problematyczne z perspektywy państw rozwiniętych, które świadczą bezpłatne „usługi edukacyjne”, przynajmniej na poziomie kształcenia obowiązkowego, co mocno utrudnia konkurowanie na tym rynku przez podmioty prywatne (Compton, 2009). Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w krajach rozwijających się, w których z wielu powodów dostępność i jakość usług publicznych jest znacznie niższa. W państwach tych podmioty prywatne mogą uzupełniać niewystarczającą podaż. Są one jednak, przynajmniej teoretycznie, bardziej odpowiedzialne społecznie. W momencie liberalizacji rynku „usług edukacyjnych” mogą się pojawić podmioty zewnętrzne, których jedynym celem będzie maksymalizacja krótkookresowego zysku. Skutkiem takiego procesu może być

świadczenie jedynie określonego rodzaju „usług edukacyjnych”, i to wybranym grupom odbiorców, a w rezultacie wykluczenie z systemu edukacyjnego zarówno osób o niższych dochodach, jak i niskodochodowych kierunków czy nawet poziomów kształcenia. Co istotne, konsekwencje takiego stanu rzeczy ponoszą nie tylko jednostki, ale także same państwa, które *de facto* tracą możliwość podmiotowego kształtowania polityki edukacyjnej (UNESCO, 2015, s. 76). Na marginesie warto podkreślić, że zjawisko prywatyzacji edukacji w państwach OECD trudno nawet porównać do krajów rozwijających się, gdzie przybiera ono zdecydowanie większe rozmiary. Stephen Ball i Deborah Youdell (2008) w raporcie o wiele mówiącym tytule *Hidden Privatisation in Public Education* („Ukryta prywatyzacja w publicznej edukacji”) wskazali, że spośród 103 państw rozwijających się w aż 89 z nich edukacja na niższych poziomach była odpłatna.

Kolejnym problemem wynikającym z pojawienia się globalnego rynku jest ryzyko pogorszenia się jakości edukacji w tych państwach, które nie posiadają wiodących w skali globalnej instytucji edukacyjnych. W mniej zamożnych krajach rozwiniętych zjawisko to dotyczy głównie szkolnictwa wyższego, ale w krajach rozwijających problem ten obejmuje także mocniej sprywatyzowaną edukację na niższych poziomach. W przypadku szkolnictwa wyższego możliwość wyboru studiów poza granicami kraju może skutkować „drenażem mózgów”, czyli utratą przez uczelnie najlepszych kandydatów, którzy oddolnie mogliby wytwarzać presję na poprawę jakości kształcenia. W krajach rozwijających się ta ucieczka talentów może występować już na wcześniejszych etapach edukacji. Dodatkowo osoby, które wyjechały w poszukiwaniu lepszej edukacji za granicę, rzadko wracają do krajów macierzystych, przez co obniżają zasób kapitału ludzkiego i zdolność do podwyższenia w dłuższym okresie poziomu edukacji.

Warto dodać, że bardzo ważną rolę w procesie „migracji za wiedzą” odgrywają międzynarodowe rankingi, które dostarczają kandydatom na studia informacji o jakości uczelni. Niestety, rankingi te tworzone są przez podmioty prywatne na podstawie uznaniowych kryteriów, których dobór i zestawienie mogą podlegać nie do końca przejrzystym praktykom. Co więcej, rankingi pozostają w zasadzie poza demokratyczną kontrolą. I choć mamy dziś do czynienia ze swego rodzaju rynkiem rankingów uczelni, poziom ich obiektywizmu pozostawia wiele do życzenia. W rezultacie zamiast dostarczać

rzetelnej wiedzy o jakości kształcenia, pełnią raczej funkcję reklamową (Kontowski, 2016).

Zupełnie inną niesprawnością globalnego rynku edukacyjnego, która wraz ze wzrostem międzynarodowej mobilności pracowników wymaga pilnej odpowiedzi, jest problem uznawalności wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Skala tego problemu jest trudna do oszacowania – nie ma kompleksowych danych prezentujących liczbę pracowników wykwalifikowanych przemieszczających się poza kraj pochodzenia czy też liczbę procedur uznawania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, przeprowadzanych rocznie w wymiarze globalnym. Jeszcze trudniejsze jest oszacowanie kosztów – z jednej strony uruchomionych procedur uznawania kwalifikacji, a z drugiej strony kosztów związanych z brakiem możliwości wykonywania zawodu ze względu na brak uznania kwalifikacji. Brak precyzyjnych danych nie powstrzymuje jednak prób tworzenia międzynarodowego reżimu uznawalności kwalifikacji zawodowych, czy to na poziomie regionalnym, czy też międzynarodowym (Kędzierski, 2012).

4. GLOBALNA POLITYKA EDUKACYJNA NA PRZYKŁADZIE UNESCO

Najważniejszą instytucją międzynarodową zajmującą się problematyką edukacji jest UNESCO, której misją jest m.in. troska o równy dostęp do dobrej edukacji, traktowanej jako podstawowe prawo człowieka i niezbędny warunek umożliwiający zrównoważony rozwój. Niezależnie od oceny skuteczności działań podejmowanych przez UNESCO należy zauważyć, że w swoich działaniach organizacja ta była często niezwykle dalekowzroczna i wyprzedzała rzeczywistość o co najmniej kilka lat. Pierwszym przejawem tej dalekowzroczności była Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzona w Paryżu 15 grudnia 1960 r. (Dz. U. 1964 nr 40, poz. 268), a zatem u progu procesów dekolonizacyjnych i emancypacyjnych, które nabrały na sile w latach 60. XX w.

Raport Faure'a (1972)

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu nie będzie jednak wspomniana konwencja, ale przede wszystkim cztery raporty, które ukazały się na przestrzeni ostatnich 45 lat. Ich zadaniem było stymulowanie polityk edukacyjnych na poziomie zarówno krajowym, jak i globalnym. Pierwszy z analizowanych raportów, *Uczyć się, aby być. Świat edukacji dziś i jutro (Learning to be. The world of education today and tomorrow)*, opublikowany w 1972 r. przez zespół pod kierownictwem Edgara Faure'a, podjął kilka istotnych wątków. Po pierwsze, zdaniem autorów dokumentu po raz pierwszy w historii dziejów tempo rozwoju edukacji w skali globalnej zaczęło przewyższać tempo wzrostu gospodarczego (*education precedes*), edukacja zaczęła przygotowywać człowieka do porządku społecznego, który jeszcze nie istnieje (*education foresees*), a społeczeństwa zaczęły kwestionować „produkty” systemu edukacyjnego (*societies reject school leavers*) (UNESCO, 1972, s. 12-14). Skutkiem wspomnianych zjawisk miało być przejście od modelu selektywnego do otwartego dostępu do edukacji, któremu towarzyszyła konieczność przeprowadzenia strukturalnych reform. Co warto podkreślić, raport Faure'a już na początku lat 70. XX w. prognozował „deinstytucjonalizację edukacji” oraz „deskolaryzację społeczeństwa” (UNESCO, 1972, s. 20).

Po drugie, twórcy raportu zwrócili uwagę na konieczność podjęcia działań zmierzających do rozwiązania problemu rosnących potrzeb edukacyjnych. Wskazali oni na realne możliwości ich zaspokojenia, które były uzależnione od ograniczeń budżetowych i rosnących kosztów kształcenia, jak również ograniczonej dostępności kadry dydaktycznej. Trzecim ważnym zagadnieniem poruszonym w dokumencie była społeczna rola edukacji i instytucji edukacyjnych. W tej części raportu pojawiły się nieznane wówczas pojęcia „społeczeństwa uczącego się” (*learning society*) oraz „uczenia się przez całe życie” (*lifelong learning, LLL*) (UNESCO, 2015, s. 14). Za kwintesencję tego holistycznego podejścia do edukacji można uznać następujący fragment raportu:

Zaniedbania i pogarda wobec niektórych elementów procesu edukacji, która skutkuje lukami i brakiem proporcji w programach kształcenia, są najpoważniejszymi symptomami choroby, której edukacja jest zarówno ofiarą, jak i przyczyną. Oddzielenie intelektualnych, fizycznych, estetycznych, moralnych i społecznych

komponentów edukacji prowadzi bowiem do alienacji, niedowartościowania i okaleczenia osoby ludzkiej¹ (UNESCO, 1972, s. 69).

Z perspektywy niniejszego artykułu najważniejszy jest jednak wpływ raportu UNESCO na krajowe i międzynarodowe polityki edukacyjne. W dwa lata po opublikowaniu raportu Faure'a UNESCO wydało rekomendacje w zakresie kształcenia technicznego i ustawicznego, a w 1976 r. – kształcenia osób dorosłych (Jakobi, 2009, s. 74).

Edukacja dla wszystkich (1990/2000)

Przełomowym dla globalnej polityki edukacyjnej momentem było jednak dopiero przyjęcie podczas konferencji w Jomtien (5-9 marca 1990 r.) deklaracji *Edukacja dla wszystkich* (*Education for All*, EFA). Deklaracja zakładała „doprowadzenie do zaspokojenia podstawowych potrzeb edukacyjnych wszystkich ludzi”. Na jej mocy powołano podstawowy program edukacyjny UNESCO, który miał być wprowadzany wspólnie z UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), UNICEF (Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci) oraz Bankiem Światowym. Założenia programu EFA zostały przedstawione w dokumencie *Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s* (UNESCO, 1990), opublikowanym w kwietniu 1990 r. Opisował on strategię polityki edukacyjnej na poziomie krajowym, regionalnym i światowym, które miały zostać wdrożone do końca XX w. W wypadku strategii globalnej autorzy dokumentu poruszyli pięć zagadnień (UNESCO, 1990, s. 93-98):

- stan i perspektywy finansowania edukacji w ramach programów pomocowych;
- zrównoważone, długofalowe wsparcie dla inicjatyw krajowych i regionalnych;
- wzmacnianie krajowego potencjału edukacyjnego;

¹ „The neglect or disdain from which some elements of educational programmes continue to suffer, the deficiencies and imbalance of curricula appear to us to be among the most serious symptoms of the disease of which education is both the victim and the cause. The separation of its intellectual, physical, aesthetic, moral and social components is an indication of alienation, undervaluation and mutilation of the human person.”

- konsultacje krajowych polityk edukacyjnych;
- współpraca międzynarodowa.

Warto jednak zaznaczyć, że cele programu EFA nie zostały osiągnięte do 2000 r. Ich aktualizacja i prolongata do 2015 r. zostały przeprowadzone podczas konferencji w Dakarze. Nowy katalog miał obejmować sześć celów („Edukacja dla wszystkich”, 2017):

- edukacja przedszkolna – upowszechnienie, poprawa jakości, objęcie nią dzieci ze środowisk zaniedbanych, ubogich;
- zapewnienie wszystkim dzieciom edukacji podstawowej, obowiązkowej, bezpłatnej i na odpowiednim poziomie, ze szczególnym uwzględnieniem dziewcząt, dzieci ze środowisk zaniedbanych i dzieci ze środowisk mniejszości etnicznych;
- zaspokojenie potrzeb edukacyjnych młodzieży i dorosłych, umożliwienie im zdobywania umiejętności i wiedzy niezbędnej w codziennym życiu;
- zmniejszenie o 50% liczby analfabetów wśród dorosłych, zapewnienie im równego dostępu do edukacji bazowej i możliwości stałego doksztalcania się;
- eliminacja nierówności w dostępie kobiet do edukacji podstawowej i średniej oraz zapewnienie wszystkim kobietom edukacji bazowej;
- poprawa jakości kształcenia we wszystkich jego aspektach w celu zapewnienia wszystkim ludziom wymiernych rezultatów kształcenia.

Raport Delorsa (1996)

W 1996 r. zespół pod kierownictwem Jacques’a Delorsa opublikował raport *Edukacja. Jest w niej ukryty skarb* (*Learning: The treasure within*). Celem dokumentu było wypracowanie nowej wizji rozwoju edukacji, adekwatnej do wyzwań stojących u progu XXI w., która będzie uwzględniać następujące napięcia:

- perspektywa lokalna *vs* perspektywa globalna,
- uniwersalizm *vs* indywidualizm,
- tradycja *vs* nowoczesność,
- perspektywa krótkookresowa *vs* perspektywa długookresowa,
- konkurencyjność *vs* równość szans,

- ekspansja wiedzy *vs* ludzkie możliwości do jej zasymilowania,
- świat duchowy (metafizyczny) *vs* świat materialny.

Autorzy raportu zaproponowali wprowadzenie zintegrowanej wizji edukacji, opartej na dwóch koncepcjach: uczenia się w każdym momencie życia (*learning throughout life*) oraz czterech filarów kształcenia: wiedzieć, potrafić, współpracować i być. Pierwsza z nich rozwijała koncepcje LLL, wzmacniając znaczenie edukacji pozaformalnej, a zwłaszcza nieformalnej. Druga odwoływała się natomiast do szerszych zasad, stojących u podstaw działania UNESCO, które trudno wprost przełożyć na instrumenty polityki edukacyjnej. Co więcej, zasady te stały do pewnego stopnia w opozycji zarówno wobec innych dokumentów, wskazujących na konieczność częściowej prywatyzacji sektora edukacyjnego, jak i samych procesów komodyfikacji i prywatyzacji edukacji, które w momencie publikacji raportu były jeszcze na relatywnie wczesnych stadiach rozwoju. Warto jednak zwrócić uwagę, że sam Delors określił swą wizję mianem niezbędnej utopii (UNESCO, 1996, s. 18).

Poza wspomnianymi zasadami raport Delorsa w trzech pierwszych rozdziałach przedstawił diagnozę globalnego stanu edukacji i nakreślił pożądane kierunki zmian. W pierwszej części („Od lokalnej wspólnoty do światowej społeczności”) autorzy dokumentu wskazywali na wyzwania związane z procesami globalizacyjnymi. Drugi rozdział raportu („Od spójności społecznej do demokratycznego uczestnictwa”) zachęcał do prowadzenia wielowymiarowej polityki edukacyjnej, która gwarantując osiągnięcie celów społecznych, nie zapomina o respektowaniu praw jednostkowych. Jednocześnie jednak autorzy raportu sugerowali, że edukacja może i powinna wzmacniać postawy proobywatelskie i wspólnotowe, niezbędne z perspektywy budowy spójnego społeczeństwa i, co ciekawe, narodowej tożsamości. Z kolei trzecia część dokumentu („Od wzrostu gospodarczego do rozwoju społecznego”) kładła większy nacisk na rozwój życia prywatnego i społecznego w dobie postępujących zmian technologicznych oraz na zwiększanie świadomości ekologicznej.

W zakresie globalnej polityki edukacyjnej raport Delorsa zachęcał do silniejszej koordynacji polityki rozwojowej i edukacyjnej (przeznaczanie 25% środków pomocowych na edukację) oraz gromadzenia danych statystycznych i opracowania nowych wskaźników (zwłaszcza w zakresie finansowania edukacji nieformalnej i pozaformalnej).

Ponadto w raporcie znalazła się zachęta do poszerzenia za pomocą nowych technologii spektrum działań obserwatorium UNESCO – zamiast monitorować wyłącznie systemy edukacyjne, miało ono badać całościowo zmiany zachodzące we współczesnych społeczeństwach.

Raport Mohammed i Morgana (2015)

W 2013 r. w UNESCO powołany został zespół kierowany przez Aminę Mohammed i Johna Morgana, którego zadaniem miała być rewizja raportu Delorsa. Efektem ich prac był opublikowany w 2015 r. raport *Przemyśleć edukację. W kierunku globalnego dobra wspólnego? (Rethinking Education. Towards a global common good?)*. Już we wstępie do niego pojawiło się stwierdzenie, że dostęp do oświaty, który odgrywał dotychczas kluczową rolę w globalnej polityce edukacyjnej, nie powinien być jej jedynym celem. Konieczna jest bowiem także troska o jakość „kształcenia w każdym momencie życia” (UNESCO, 2015, s. 4).

Wątkiem przewodnim ostatniego raportu UNESCO jest jednak problematyka rozwoju zrównoważonego i znaczenia edukacji, która powinna umożliwiać adaptację jednostek i wspólnot do szybko zmieniającej się rzeczywistości globalnej, naznaczonej chwiejnością, nierównościami, wykluczeniem oraz przemocą (UNESCO, 2015, s. 9). Autorzy wzmacniają przesłanie płynące z raportu Delorsa, który domagał się bardziej humanistycznej i holistycznej polityki edukacyjnej. Idą oni nawet dalej, wzywając do odejścia od postrzegania kształcenia w kategoriach rynkowych i wzmocnienia wychowawczej roli oświaty, w której nauczyciel powinien odgrywać rolę nie tylko osoby przekazującej wiedzę, ale także przewodnika po świecie, w którym mamy do czynienia z nadmiarem informacji (UNESCO, 2015, s. 41).

W raporcie zwrócono również uwagę na pojawienie się nowych, niepublicznych aktorów w edukacji, którzy działają w ramach publicznych systemów oświaty. Rosnąca w wymiarze globalnym heterogeniczność utrudnia precyzyjną klasyfikację podmiotów świadczących „usługi edukacyjne”, co z kolei przekłada się na chaos regulacyjny. Z tego powodu – zdaniem autorów raportu – w polityce edukacyjnej niezbędne jest uzgodnienie współdziałania trzech mechanizmów koordynacji zachowań społecznych: państwa, rynku i społeczeństwa.

Trudności z ustaleniem linii demarkacyjnej pomiędzy publiczną a prywatną edukacją niosą ze sobą inny poważny problem, fundamentalny z perspektywy niniejszego artykułu. Autorzy raportu UNESCO z 2015 r. wskazują, że w momencie, w którym edukację zaczynamy traktować w duchu LLL, pojawia się problem ze zdefiniowaniem jej jako dobra publicznego. Choć panuje powszechny konsensus, że status taki powinna posiadać edukacja podstawowa, nie ma już zgody co do identycznego zaklasyfikowania dalszych poziomów edukacyjnych. Trudności ze zdefiniowaniem edukacji wynikają z faktu, że neoklasyczna klasyfikacja dóbr zaproponowana przez Samuelsona wychodzi *stricte* z indywidualistycznej perspektywy. Nie umożliwi ona jednak dokonania precyzyjnego przyporządkowania edukacji, która poza indywidualnym procesem uczenia się ma także wymiar relacyjny (nie tylko w relacji nauczyciel – uczeń, ale także uczeń – uczeń, i to zarówno w rzeczywistości tradycyjnej, jak i wirtualnej). W konsekwencji autorzy raportu postulują wprowadzenie pojęcia globalnego dobra wspólnego, które w wypadku edukacji jako „wspólnotowego przedsięwzięcia społeczności” (*collective societal endeavour*) mogłoby obejmować tworzenie wiedzy oraz jej nabywanie, aktualizację i wykorzystanie (UNESCO, 2015, s. 11).

Podobnych wątpliwości nie ma jednak już w przypadku globalnej polityki edukacyjnej, która spełnia kryteria dobra publicznego. W tym zakresie najnowszy raport UNESCO zwraca uwagę na konieczność podjęcia międzynarodowych działań w trzech obszarach. Po pierwsze, zwraca uwagę na rzecz zmniejszenia luki pomiędzy rynkiem pracy a edukacją, zwłaszcza tą formalną (UNESCO, 2015, s. 59). Dotyczy to szczególnie formalnego kształcenia zawodowego. Wobec postępującej automatyzacji i robotyzacji zmianie będzie ulegać charakter współczesnej pracy, a w rezultacie tradycyjne rozwiązania stosowane w kształceniu zawodowym, takie jak kształcenie dualne, mogą stracić sens. Jedną z odpowiedzi na ten proces może być wprowadzenie zindywidualizowanego kształcenia prowadzącego do budowy szerokiego portfela kwalifikacji zawodowych. Mając jednak na uwadze, że kształt krajowych systemów edukacyjnych leży w kompetencjach państw, działalność UNESCO może przybierać jedynie formę rekomendacyjną. Edukacja jest bowiem bardzo wrażliwym obszarem, który trudno przekazywać w ręce instytucji ponadnarodowych. Jednocześnie warto pamiętać, że pomimo globalnego

kryzysu, z którym świat zмага się od 2008 r., nie ma wprost powrotu do modelu opartego na silnej roli państwa. Heterogeniczność interesariuszy w sektorze edukacyjnym jest już bowiem na tyle znaczna, że w przestrzeni globalnej zaczynają pojawiać się takie podmioty jak np. Globalne Partnerstwo dla Edukacji (Global Partnership for Education, GPE), które łączy aktorów reprezentujących różne logiki społecznego działania (UNESCO, 2015, s. 68).

Po drugie, raport wzywa do rozwoju międzynarodowego reżimu uznawalności kwalifikacji zawodowych. Co prawda, obecnie w ponad 140 krajach zostały już wdrożone Narodowe Ramy Kwalifikacji (National Qualification Frameworks, NQF's), jednak w obliczu rosnącej mobilności, i to zarówno w wymiarze Globalna Północ – Globalna Północ (pomiędzy krajami rozwiniętymi), jak i Globalna Północ – Globalne Południe (z krajów rozwijających się do rozwiniętych) oraz ostatnio także Globalne Południe – Globalne Południe (pomiędzy krajami rozwijającymi się), konieczne jest pogłębienie i poszerzenie tych ram. Należy podkreślić, że w tym obszarze działalność regulacyjna UNESCO jest najbardziej konkretna – prowadzone są studia wykonalności rozwoju tzw. „globalnych poziomów odniesienia” (World Reference Levels), a w marcu 2016 r. powołany został Komitet Roboczy, którego zadaniem jest opracowanie propozycji globalnej konwencji o uznawaniu kwalifikacji nabytych na poziomie edukacji wyższej („Global convention”, 2017).

Trzecim „polem regulacyjnym”, wskazanym w raporcie Mohammed i Morgana, jest konieczność wzmocnienia analitycznego zaplecza globalnej polityki edukacyjnej. Służyć temu ma rozwój międzynarodowych analiz porównawczych poświęconych głównie jakości kształcenia. Przykładem takich analiz mogą być prowadzone przez OECD badania PISA (Programme for International Student Assessment), mierzące wyniki edukacyjne 15-latków. Ponadto międzynarodowe badania powinny poza problematyką jakości kształcenia więcej uwagi poświęcić kwestiom finansowania edukacji i zwrotów z inwestycji, co wydaje się niezwykle istotne w kontekście trudności ze zdefiniowaniem publicznego bądź prywatnego charakteru edukacji. Autorzy opracowania mają jednak świadomość, że prowadzenie zakrojonych na szeroką skalę badań jakości kształcenia niesie ze sobą ryzyko związane z dostosowaniem kształcenia do wymogów samych badań. Warto dodać, że raport UNESCO zwraca również

uwagę na zagrożenia związane z wykorzystywaniem cząstkowych informacji do konstruowania rankingów, które mogą wprowadzać kandydatów w błąd. Autorzy nie sugerują jednak podjęcia żadnych działań w tym zakresie (UNESCO, 2015, s. 64).

WNIOSKI

Za sprawą działalności UNESCO można mówić o istnieniu globalnej polityki edukacyjnej, która sama w sobie spełnia kryteria dobra publicznego o zasięgu międzynarodowym. W niektórych obszarach, takich jak np. dostęp do edukacji na poziomie podstawowym czy uznawanie kwalifikacji zawodowych, działania te przybierają charakter regulacyjny w postaci międzynarodowych konwencji. W innych obszarach działania UNESCO skupia się na formułowaniu rekomendacji dla krajowych polityk edukacyjnych, które ze względu na swoją specyfikę wciąż pozostają w kompetencjach państw narodowych. Wreszcie organizacja ta we współpracy z OECD podejmuje starania na rzecz budowy zaplecza analitycznego, mającego stanowić wsparcie w procesie tworzenia polityki opartej na dowodach.

Znacznie więcej problemu sprawia zaklasyfikowanie edukacji jako globalnego dobra publicznego. Ze względu na wątpliwości zarówno co do skali korzyści publicznych i prywatnych płynących z inwestycji w edukację, jak i samej definicji edukacji, która w ostatnich latach podlegała istotnym zmianom, UNESCO skłania się ku zaliczeniu edukacji w poczet dóbr wspólnych, które generują pozytywne efekty w skali globalnej. Wyłanianie się globalnego rynku „usług edukacyjnych” rodzi jednak także nowe, globalne problemy, które wymagałyby publicznej odpowiedzi w wymiarze międzynarodowym. Wśród nich coraz ważniejszą rolę, poza kwestią dostępu do edukacji, zaczyna odgrywać jakość kształcenia i sposób jej komunikowania. Dotychczasowa działalność UNESCO, m.in. w ramach sztandarowego projektu „Edukacja dla wszystkich”, koncentrowała się przede wszystkim na zapewnieniu równego dostępu do edukacji i była kierowana głównie do krajów rozwijających się. Rosnąca świadomość wyzwań związanych z zapewnianiem jakości kształcenia oraz dostępem do wiarygodnej informacji o niej oznacza konieczność podjęcia działań adresowanych już nie tylko do państw rozwijających się, ale także do mniej

zamożnych państw rozwiniętych. Co prawda, nie mają one problemu z dostępnością edukacji, ale borykają się z niską jakością kształcenia oraz międzynarodową słabością instytucji edukacyjnych, zwłaszcza na poziomie wyższym oraz zawodowym. Niestety, UNESCO nie posiada kompetencji ani środków, aby przeciwdziałać tak zdiagnozowanym problemom. Przekazanie zarówno silniejszych kompetencji w zakresie krajowych polityk edukacyjnych, jak i większych środków finansowych w ręce organizacji międzynarodowej będącej elementem przeżywającego kryzys systemu Narodów Zjednoczonych wydaje się dziś jednak niezwykle mało prawdopodobne.

Warto podkreślić, że UNESCO nie jest jedynym podmiotem międzynarodowym prowadzącym globalną politykę edukacyjną. Bardzo ważną rolę na tym polu odgrywa także OECD, która koncentruje swoje działania na gromadzeniu i analizowaniu danych, mających później stanowić podstawę do projektowania rekomendacji dla polityk krajowych. Zupełnie inny charakter ma z kolei działalność grupy G7/G8. Edukacja stanowi jeden z głównych obszarów zainteresowań tej grupy, która od lat 80. XX w. podjęła liczne działania o charakterze finansowym i niefinansowym na rzecz wspierania edukacji na świecie (Kirton, Sunderland i Guebert, 2010). Problem w tym, że polityka G7/G8, obok zapewniania ładu światowego, ma na celu realizację interesów państw członkowskich grupy. W rezultacie trudno podejrzewać, aby odpowiedziała ona na realne wyzwania związane z wyłanianiem się globalnego rynku „usług edukacyjnych”, którego większość państw G7/G8 jest dziś beneficjentami.

Wreszcie nie można zapominać o ważnej roli, jaką w wymiarze globalnym odgrywają w edukacji standardy, tworzone m.in. przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO). Obecnie w reżimie ISO funkcjonuje ponad 50 standardów, które opisują wytyczne zarówno wobec edukacji formalnej, jak i nieformalnej. W praktyce zatem organizacje prywatne takie jak ISO, choć nie tworzą polityki edukacyjnej, mają w wymiarze globalnym większy wpływ na jakość kształcenia niż UNESCO. Dzieje się tak, ponieważ ze względu na konieczność konkurowania na rynku także podmioty publiczne odczuwają presję do wdrażania rzeczonych standardów, o wiele silniejszą niż w przypadku dobrowolnych zaleceń instytucji międzynarodowych.

BIBLIOGRAFIA

- Ball, S. i Youdell, D. (2008). *Hidden Privatisation in Public Education*. Brussels: Education International.
- Belfield, C.R. (2008). *Review of "Markets vs. Monopolies in Education. A Global Review of the Evidence"*. Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit.
- Compton, M. (2009). Education: subject to global markets. *Education Review*, Vol. 21, No. 2.
- Coulson, A. (2008). *Markets vs. Monopolies in Education A Global Review of the Evidence*. Policy Analysis No. 620, CATO Institute.
- Edukacja dla wszystkich*. Pozyskano z: <http://www.unesco.pl/edukacja/edukacja-dla-wszystkich> (dostęp: 07.02.2017).
- Global convention on the recognition of higher education qualification project*. Pozyskano z: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/higher-education/recognition/global-convention-on-the-recognition-of-higher-education-qualification-project/> (dostęp: 07.02.2017).
- Jakobi, A. (2009). *International Organizations and Lifelong Learning. From Global Agendas to Policy Diffusion*. London: Palgrave Macmillan.
- Kędzierski, M. (2012). Analiza powstawania i funkcjonowania globalnego reżimu uznawania kwalifikacji i kompetencji zawodowych. W: A. Surdej i J. Brzozowski (red.). *Wprowadzenie do problematyki globalnych reżimów regulacyjnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kędzierski, M. (2016). *Możliwości wykorzystania kredytów studenckich jako instrumentu finansowania studiów wyższych w Polsce*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Kontowski, D. (2016). Ustawa 2:0 Wizja. *Pressje*, 45, 48-53.
- Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty. Dz. U. 1964 nr 40, poz. 268.
- Kościelniak, C. (2016). Multiuniwersytet. *Pressje*, 45, 43-47.
- Kwiek, M. (2017). Prywatyzacja i deprywatyzacja: od ekspansji (1990-2005) do implozji (2006-2024) systemu SW w Polsce. *Nauka*, 1.
- MOOC enrolment surpassed 35 million in 2015*. Pozyskano z: <http://monitor.icef.com/2016/01/mooc-enrolment-surpassed-35-million-in-2015/> (dostęp: 07.02.2017).
- Robertson, S. i Komljenovic, J. (2016). Unbundling the university and making higher education markets. W: A. Verger, C. Lubienski i G. Steiner-Khamsi (red.), *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. New York: Routledge.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4.

- The state of international student mobility in 2015*. Pozyskano z: <http://monitor.icef.com/2015/11/the-state-of-international-student-mobility-in-2015/> (dostęp: 07.02.2017).
- UNESCO. (1972). *Learning to be. The world of education today and tomorrow*. Pozyskano z: <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000018/001801e.pdf> (dostęp: 07.02.2017).
- UNESCO. (1990). *Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s*. Pozyskano z <http://www.unesco.pl/edukacja/edukacja-dla-wszystkich/> (dostęp: 07.02.2017).
- UNESCO. (1996). *Learning: The treasure within*. Paris.
- UNESCO. (2015). *Rethinking Education. Towards a global common good?*. Paris.
- Verger, A., Lubienski, C. i Steiner-Khamsi, G. (2016). *The Emergence and Structuring of the Global Education Industry: Towards an Analytical Framework*. W: A. Verger, C. Lubienski i G. Steiner-Khamsi (red.), *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*. New York: Routledge.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>