



KNO.410.007.00.2015
Nr ewid. 15/2016/P/15/029/KNO

Informacja o wynikach kontroli

SYSTEM SZKOLNICTWA ZAWODOWEGO

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 1 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Zmiany w systemie szkolnictwa zawodowego w latach 2011–2015	15
3.2. Badania i analizy rynku pracy przeprowadzane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej	18
3.3. Dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy – organy prowadzące i szkoły	21
3.4. Warunki kształcenia w szkołach zawodowych	27
3.5. Finansowanie szkolnictwa zawodowego – subwencja oświatowa i dotacje	46
3.6. Realizacja projektów na rzecz rozwoju szkolnictwa zawodowego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej	50
4. INFORMACJE DODATKOWE	54
4.1. Przygotowanie kontroli	54
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	54
5. ZAŁĄCZNIKI	57

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
Efekty kształcenia	to wiedza, umiejętności zawodowe oraz kompetencje personalne i społeczne niezbędne do zawodów lub kwalifikacji wyodrębnionych w zawodach.
Karta Nauczyciela	ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela ¹
Kwalifikacje w zawodzie	to wyodrębniony w danym zawodzie zestaw oczekiwanych efektów kształcenia, których osiągnięcie potwierdza świadectwo wydane przez okręgową komisję egzaminacyjną, po zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie jednej kwalifikacji.
Monitoring	zgodnie z definicją języka polskiego oznacza systematyczne śledzenie i analizę ilościowych i jakościowych zmian pewnych wielkości ² .
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
Organ prowadzący	wśród organów prowadzących wyróżnić można w szczególności: jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), organy administracji rządowej (np. ministerstwa), inne osoby prawne lub fizyczne (np. stowarzyszenia). Stosownie do art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ³ organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatową odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, wyposażenia szkoły i placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.
Podstawa programowa	to dla danego etapu edukacyjnego określone w stosownym rozporządzeniu ⁴ cele kształcenia, zestaw treści nauczania i umiejętności, które muszą być ujęte w programach nauczania. Zawiera szczegółowy opis wymagań, określa czego uczeń o przeciętnych uzdolnieniach ma się nauczyć z różnych przedmiotów na każdym etapie edukacyjnym, jakie nabyć umiejętności oraz co będzie oceniane i jakie są wymagania egzaminacyjne.
Program nauczania	to dokument opisujący, w jaki sposób zostaną zrealizowane treści nauczania wskazane w podstawie programowej kształcenia ogólnego (kształcenia w zawodzie). Program nauczania przedmiotu musi uwzględniać potrzeby i możliwości uczniów, dla których jest przeznaczony.

¹ Dz. U z 2014 r. poz. 191, ze zm.

² Por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, S. Dubisz (red.), t. 2, s. 910, Warszawa 2010.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.).

Podstawa programowa kształcenia w zawodach

to obowiązkowe zestawy celów kształcenia i treści nauczania opisanych w formie oczekiwanych efektów kształcenia: wiedzy, umiejętności zawodowych oraz kompetencji personalnych i społecznych, niezbędnych dla zawodów lub kwalifikacji wyodrębnionych w zawodach, uwzględniane w programach nauczania i umożliwiające ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych oraz warunki realizacji kształcenia w zawodach, w tym zalecane wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt wraz z minimalną liczbą godzin kształcenia zawodowego.

SIO System Informacji Oświatowej

Skuteczność zgodnie z definicją języka polskiego⁵ oznacza: dający pożądane wyniki (1), taki którego działalność przynosi efekty (2).

Subwencja oświatowa część oświatowa subwencji ogólnej jest jednym ze źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Jej łączna kwota ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej (nie mniej niż w roku bazowym skorygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych). Określany corocznie w stosownym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia zakres realizowanych zadań oświatowych, o których mowa w ustawie o systemie oświaty z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów, prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego. O przeznaczeniu tych środków decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Szkoły zawodowe termin stosowany w niniejszym dokumencie na określenie wszystkich szkół prowadzących kształcenie zawodowe w szczególności: zasadniczych szkół zawodowych, techników, szkół policealnych.

Ustawa o systemie oświaty ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty

Ustawa zawodowa ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁶, która wprowadzając zmiany z dniem 1 września 2012 r. zreformowała system szkolnictwa zawodowego w Polsce.

⁵ Definicja dostępna na stronie internetowej PWN: <http://sjp.pwn.pl/slowniki/skuteczno%C5%9B%C4%87.html>.

⁶ Dz. U. Nr 205, poz. 1206, ze zm.

Temat kontroli

Kontrola planowa – *System szkolnictwa zawodowego* (P/15/029) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach przyjętego przez Izbę na 2015 r. priorytetu dodatkowego – *Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego* w kategorii kontroli wykonania zadań.

Cel i zakres kontroli

Celem głównym kontroli była ocena skuteczności systemu szkolnictwa zawodowego dla młodzieży. Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) działań Ministra Edukacji Narodowej w obszarze monitorowania i doskonalenia systemu szkolnictwa zawodowego w latach 2012–2015;
- 2) działań Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷ w obszarze monitorowania i analizy rynku pracy w aspekcie usprawnienia systemu kształcenia zawodowego;
- 3) działań organów prowadzących szkoły, w tym: Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Środowiska oraz powiatów w obszarze organizacji kształcenia w szkołach zawodowych w aspekcie jakości kształcenia i przygotowania do wykonywania zawodu oraz zapewnienia warunków i infrastruktury do kształcenia w wybranych zawodach;
- 4) działań dyrektorów szkół kształcących w zawodzie w obszarze organizacji i wyboru kierunków kształcenia w aspekcie jakości kształcenia i przygotowania do wykonywania zawodu, zapewnienia odpowiedniej kadry i organizacji procesu kształcenia oraz zapewnienia odpowiedniej bazy lokalowej i zaplecza techno-dydaktycznego.

Kontrolę przeprowadzono w:

- Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwie Środowiska na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;
- dziesięciu jednostkach samorządu terytorialnego, będących powiatami lub miastami na prawach powiatu na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności;
- dwunastu zasadniczych szkołach zawodowych i technikach wchodzących w skład zespołów szkół⁹ na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą obejmował lata 2012–2015 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach, tj. 30 listopada 2015 r.). Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zwróciła się do organów prowadzących oraz dyrektorów publicznych szkół kształcących w zawodzie o przekazanie informacji dotyczących organizacji i warunków kształcenia. Natomiast w ankietach skierowanych do pracodawców zamieszczono pytania dotyczące ich opinii na temat przygotowania zawodowego absolwentów szkół zawodowych, możliwości i form ich zatrudnienia oraz prowadzonej współpracy ze szkołami zawodowymi a także oczekiwań

⁷ Od dnia 16 listopada 2015 r. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, zwana dalej *ustawą o NIK*.

⁹ W jednym przypadku objęte kontrolą technikum i zasadnicza szkoła zawodowa wchodziły w skład Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego.

w tym zakresie. W badaniu wzięło udział 1505 szkół o profilu zawodowym z terenu całego kraju, 354 powiaty i miasta na prawach powiatu oraz 28 pracodawców prowadzących działalność gospodarczą na terenie kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Wraz ze wzrostem popularności kształcenia ogólnego spadło zainteresowanie kształceniem zawodowym. Na rynku pracy brakuje pracowników posiadających praktyczne umiejętności związane z wykonywaniem zawodu. Pracodawcy zwracają uwagę na niezadowalającą jakość kształcenia zawodowego. Tezy te potwierdzają również liczne artykuły prasowe¹⁰, w których podkreśla się takie negatywne zjawiska jak: relatywnie dużą liczbę pozostających bez pracy absolwentów szkół zawodowych, brak wiedzy nauczycieli uczących zawodów oraz niezadowolenie pracodawców. Widoczny jest również kryzys dotychczasowego modelu kształcenia ponadgimnazjalnego opartego przede wszystkim na kształceniu ogólnym nastawionym na kontynuowanie nauki na wyższych uczelniach lub podjęcie pracy w szeroko pojętym sektorze usług.

Szczególnie trudnym okresem dla szkolnictwa zawodowego była transformacja ustrojowa z początku lat dziewięćdziesiątych XX w. W socjalistycznym systemie gospodarczym nauczanie odbywało się w zakresie określonych specjalizacji. Dla polityki gospodarczej, która była nastawiona głównie na produkcję przemysłową, szkolnictwo zawodowe spełniało bardzo istotną funkcję, a praktycznie całkowite upaństwowienie przemysłu i częste afiliowanie szkół przy zakładach pracy pozwalało na częściowe przynajmniej powiązanie procesu nauki z oczekiwaniami i potrzebami pracodawcy.

Dynamiczne zmiany gospodarcze, upadek wielu przedsiębiorstw (które nie tylko finansowały szkoły zawodowe, ale zapewniały także miejsca pracy) i zanikanie całych gałęzi przemysłu spowodowały kryzys szkolnictwa zawodowego. Absolwenci szkoleni według dotychczasowych metod mieli problem w dostosowaniu się do nowych wymogów rynku pracy. Zmniejszało to atrakcyjność szkół zawodowych dla uczniów. Dodatkowo, reforma edukacji przeprowadzona pod koniec lat dziewięćdziesiątych spowodowała zmniejszenie prestiżu i znaczenia szkół zawodowych na rzecz szkolnictwa ogólnokształcącego, tańszego w finansowaniu. W świadomości społecznej utrwalił się negatywny stereotyp ucznia szkoły zawodowej. Zjawisko to zostało pogłębione kryzysem gospodarczym w Polsce w latach 1997–2002, czego efektem był spadek produkcji i wzrost bezrobocia. Przyczyniło się to do zapaści szkolnictwa zawodowego, którego skutki są odczuwane do dziś. Szkolnictwo zawodowe przeżywało na przełomie wieków szereg wzajemnie wzmacniających się problemów. Przekazywane samorządom szkoły były często pozbawiane odpowiedniego zaplecza (istniejących w zakładach pracy warsztatów), które stanowiły integralną część zakładów pracy z kadrą dydaktyczną (część nauczycieli praktycznej nauki zawodu była pracownikami tych zakładów). Ponadto dotychczasowy system kształcący w znacznej mierze na potrzeby zakładu pracy tracił głównego interesariusza.

Dopiero przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, rozwój gospodarczy oraz możliwość podjęcia legalnej pracy w krajach członkowskich Unii (ale głównie dla specjalistów) spowodowały stopniowy wzrost zainteresowania edukacją zawodową i podjęciem realnej debaty o jej jakości i pożądanym kształcie zmian.

¹⁰ Przykładowe artykuły: *Polskie zawodowe szkoły bezrobotnych*, Dziennik Gazeta Prawna, 21 kwietnia 2015 r., MEN zapowiada reformę zawodówek, Gazeta Wyborcza, 9 października 2014 r.

Przyjęcie przez Sejm w dniu 19 sierpnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, rozpoczęło zmiany w systemie kształcenia zawodowego. Zapoczątkowana tą ustawą reforma systemu szkolnictwa zawodowego umożliwiła Ministrowi Edukacji Narodowej oraz innym odpowiedzialnym za oświatę podmiotom podjęcie działań modernizujących kształcenie zawodowe w Polsce. Odpowiedź na pytanie – na ile wdrażane w systemie szkolnictwa zawodowego zmiany wychodzą naprzeciw wyzwaniom współczesnej gospodarki, procesowi globalizacji, mobilności geograficznej i zawodowej? – stanowiła myśl przewodnią uzasadnienia podjęcia kontroli przez NIK.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

System szkolnictwa zawodowego nie jest w pełni skuteczny. Świadczy o tym zarówno wysoki poziom bezrobocia wśród absolwentów szkół zawodowych (41%), jak również negatywna ocena ich umiejętności ze strony pracodawców¹¹. Główną przyczyną tego stanu jest niedopasowanie oferty szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy, które wynika z niepełnego rozpoznania tych potrzeb i niezadowalających warunków do nauki zawodu.

Sposób finansowania szkolnictwa zawodowego z budżetu państwa nie uwzględnia faktycznych kosztów kształcenia w poszczególnych zawodach, co utrudnia władzom samorządowym podjęcie decyzji o uruchomieniu kosztownych, ale atrakcyjnych rynkowo kierunków kształcenia. W rezultacie, sytuacja ta utrwała model szkolnictwa zawodowego, w którym o uruchomieniu nowego kierunku kształcenia nie decydują potrzeby uczniów i rynku pracy, a głównie posiadane zasoby infrastrukturalne i kadrowe¹².

Najwyższa Izba Kontroli – pozytywnie oceniając podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu naprawy systemu szkolnictwa zawodowego dla młodzieży – zauważa, że wprowadzone w latach 2012–2015 zmiany systemowe mogą okazać się niewystarczające dla zwiększenia jego skuteczności. Zmiany te objęły reorganizację struktury szkolnictwa zawodowego, zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów, wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia zawodowego oraz ujednolicenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. W wyniku monitorowania zmian i w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, Minister Edukacji Narodowej znowelizował rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu¹³ wprowadzając założenia dualnego systemu kształcenia zawodowego¹⁴. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli całościowa ocena skutków zmian wprowadzanych w systemie szkolnictwa zawodowego będzie możliwa dopiero po zakończeniu cyklu kształcenia w zawodach, zrealizowanego według nowej podstawy programowej. [str. 15]

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia faktycznej kosztowności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły zawodowe przyjęto jednolitą wagę¹⁵ – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztowności oraz wymogów podstawy

¹¹ W latach 2012–2014 udział bezrobotnych absolwentów w wieku 15–30 lat, którzy w ciągu 12 miesięcy ukończyli zasadniczą szkołę zawodową, średnią zawodową lub szkołę policealną i nie kontynuują nauki, w liczbie ogółem aktywnych zawodowo młodych ludzi z wykształceniem zawodowym, wynosił odpowiednio 41,6%, 43,6% i 38,8% (źródło: <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>). Analiza danych dotyczących struktury bezrobotnych, zamieszczona w raporcie Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej – *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2014 r.*, wskazuje, że największą grupę bezrobotnych również stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (504,3 tys.) oraz średnim zawodowym i policealnym (401 tys.). Szerzej na ten temat również w dalszej części informacji (3.1 i 3.2) dotyczącej analiz Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministra Pracy i Polityki Społecznej na temat liczby zatrudnionych i bezrobotnych absolwentów szkół o profilu zawodowym dla młodzieży. Szerzej na ten temat w rozdziale: 3.4 *Warunki kształcenia w szkołach zawodowych*.

¹² Potwierdzili to ankietowani przez NIK przedstawiciele władz samorządowych, wskazując, że dostępna baza dydaktyczna (68%) oraz kwalifikacje kadry (44%) mają kluczowe znaczenie dla decyzji o kierunkach kształcenia.

¹³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz. U. Nr 244, poz. 1626, ze zm.).

¹⁴ System ten zakłada, że kształcenie teoretyczne odbywa się w szkole, natomiast umiejętności praktyczne uczniowie zdobywają w toku zajęć praktycznych u pracodawców. Możliwość odbywania zajęć praktycznych u pracodawców na zasadach dualnego systemu kształcenia, czas ich trwania, terminy odbywania oraz rodzaje umów regulujących warunki realizacji tych zajęć zostały określone w znowelizowanym rozporządzeniu MEN w sprawie praktycznej nauki zawodu, które weszły w życie z dniem 1 września 2015 r.

¹⁵ Z wyjątkiem kształcenia w zawodach medycznych oraz podstawowych dla żegluga morskiej i śródlądowej.

programowej kształcenia zawodowego. Może to utrudniać podjęcie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztochłonnych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. W latach 2012–2014 koszty kształcenia zawodowego wynosiły średnio 7,4 mld zł rocznie i prawie w całości (96%) były pokrywane z budżetu państwa. Według szacunków MEN w 2015 r. środki subwencji oświatowej¹⁶ miały pokryć 94% wydatków powiatów na kształcenie zawodowe. Samorządy finansowały więc szkolnictwo zawodowe prawie wyłącznie ze środków subwencji oświatowej, a niewielką różnicę pokrywały z innych źródeł¹⁷. Koszty kształcenia ogółem ponoszone we wszystkich typach szkół zawodowych¹⁸ prowadzonych przez samorządy w przeliczeniu na jednego ucznia kształtowały się od 6,4 tys. zł do 7 tys. zł i były znacząco niższe od analogicznych kosztów w szkołach dla których organami prowadzącymi były Ministerstwa¹⁹ (od 18,5 tys. do 24,4 tys. zł w przeliczeniu na jednego ucznia). Wsparciem szkolnictwa zawodowego dla organów prowadzących były co prawda środki Europejskiego Funduszu Społecznego, jednak pozwoliły one jedynie na okresowe podniesienie jakości nauczania. [str. 46, 50]

Badania i analizy rynku pracy prowadzone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w latach 2012–2014 nie dawały pełnej informacji na temat potrzeb pracodawców. Przyjęta przez Ministra metodyka zbierania danych na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych opierała się w głównie na informacjach rejestrowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. W celu monitorowania i analizy rynku pracy Minister Pracy i Polityki Społecznej od 2015 r. wprowadził nowe narzędzia zbierania informacji, wykorzystując analizy internetowe ofert pracy oraz wyników badań kwestionariuszowych przedsiębiorców, co skutkowało lepszym rozpoznaniem oczekiwań pracodawców²⁰. [str. 18]

Wyniki kontroli wskazują, że 40% samorządów powiatowych²¹ miało trudności z zapewnieniem odpowiednich warunków i infrastruktury do kształcenia zawodowego. Dotyczyło to w szczególności dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej do wymagań nowej podstawy programowej²². W 83% szkół zawodowych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące warunków kształcenia²³. Ponad jedna trzecia (37%) ankietowanych dyrektorów szkół uznała, że wyposażenie bazy dydaktycznej szkoły jest przestarzałe i niewystarczające do realizacji programów nauczania. Czynniki te znacząco wpływają na jakość kształcenia i szanse absolwentów na rynku pracy.

¹⁶ Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządów prowadzących szkoły zawodowe kształtowała się na poziomie 4.886,1 mln zł w 2012 r., 4.990,6 mln zł w 2013 r. i 4.914,4 mln zł w 2014 r.

¹⁷ Stosownie do art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) dochodami jednostek samorządu terytorialnego, z których finansowane są poszczególne zadania, są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Jednocześnie Konstytucja, w zakresie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, odsyła do ustawy (art. 167 ust. 3), tj. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198), gdzie w art. 28 wskazano sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej, w tym zawarto upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia w sprawie sposobu jej podziału między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁸ Z uwzględnieniem szkół specjalnych.

¹⁹ Dotyczy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

²⁰ Szerzej na ten temat w rozdziale: 3.2. Badania i analizy rynku pracy przeprowadzane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

²¹ Dotyczy czterech z 10 objętych kontrolą samorządów.

²² Por. załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz. U. poz. 184, ze zm.).

²³ Dotyczy 10 z 12 objętych kontrolą szkół kształcących młodzież w zawodach.

Działania organów prowadzących i dyrektorów szkół kształcących młodzież w zawodach na rzecz dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy, w tym: rozpoznanie potrzeb rynku pracy, zapewnienie odpowiednich warunków i organizacji kształcenia były niewystarczające.

Organy prowadzące (w tym: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska oraz samorządy powiatowe) oraz dyrektorzy szkół wykazywali troskę i podejmowali starania w zakresie zapewnienia szkołom i ich uczniom odpowiednich warunków kształcenia zawodowego. Minister Środowiska i szkoły leśne współpracowały z PGL Lasy Państwowe w celu przygotowania absolwentów do funkcjonowania na rynku pracy zgodnie z oczekiwaniami tego pracodawcy. W kontroli odnotowano jednak również negatywne postawy organów prowadzących i dyrektorów szkół, które nie sprzyjały poprawie infrastruktury i warunków kształcenia oraz wpływały na obniżenie jakości kształcenia młodzieży. Na przykład: brak reakcji władz powiatowych z tytułu sprawowanego nadzoru w sprawach związanych ze stanem bezpieczeństwa sanitarno-higienicznego bądź nieprzestrzeganie terminów wykonywania zaleceń wydawanych w tym zakresie przez organy inspekcji sanitarnej (dwa z 10 objętych kontrolą samorządów), niezapewnienie odpowiednich warunków i organizacji procesu kształcenia, naruszenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny, brak lub niepełna realizacja zadań z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego (11 z 12 objętych kontrolą szkół). W kontroli stwierdzono również, że niektóre nowe kierunki kształcenia, zgłaszane do uruchomienia przez dyrektorów szkół, były akceptowane przez zarządy powiatów bez rzetelnej weryfikacji wniosków, rozeznania potrzeb w tym zakresie, a niekiedy wbrew dysponowanym przez powiat negatywnym opiniom powiatowej i wojewódzkiej rady zatrudnienia lub w sytuacji, gdy szkoła nie dysponowała wykwalifikowaną kadrą pedagogiczną i odpowiednią bazą dydaktyczną do nauczania zawodu. Tylko co piąty kontrolowany powiat posiadał przyjętą przez radę powiatu strategię (wytyczne plany, koncepcje, polityki oświatowe) rozwoju lokalnego, uwzględniającą potrzeby oświatowe dotyczące kształcenia zawodowego. Dodatkowo co drugi kontrolowany powiat nie posiadał aktualnego planu własnej sieci szkół ponadgimnazjalnych. Kontrolowane szkoły nie dysponowały rzetelnymi analizami potrzeb rynku pracy, a w przypadku ich sporządzenia analizy te nie zawsze przekładały się na faktycznie podejmowane decyzje o wyborze profilu kształcenia w szkołach. [str. 21, 27]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zauważa brak kompleksowego systemu prognozowania zapotrzebowania na pracę w kilkuletniej perspektywie czasowej przez podmioty mające wpływ na kształcenie w zawodach. Wynika to z faktu, że podmioty te do takich analiz wykorzystują ograniczony zasób danych lub nie podejmują działań w tym zakresie. Minister Pracy i Polityki Społecznej do 2014 r. posiadał niewystarczające dane do prawidłowej analizy bieżącej potrzeb pracodawców. Przyjęta przez Ministra metodyka zbierania danych na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych opierała się głównie na informacjach rejestrowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Niezależnie od mankamentów, które posiadał dotychczasowy system planowania należy zauważyć, że zdaniem NIK, nie przewiduje on zintegrowanych działań, w których równocześnie definiuje się plany gospodarcze i strukturę kształcenia zawodowego.

Ponad połowa z objętych ankietą organów prowadzących (59%) nie posiadała strategii rozwoju szkolnictwa zawodowego dla swojego terenu, co prawie jedna trzecia (29%) ankietowanych dyrektorów szkół uznaje za czynnik obniżający jakość i skuteczność kształcenia. Podejmując decyzję

o ofercie edukacyjnej szkoły w zawodach dyrektorzy kierowali się przede wszystkim dostępną bazą techno-dydaktyczną i posiadaną kadrą nauczycielską. Uzasadniali to najczęściej brakiem konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z uruchomieniem nowego kierunku. Zapewnienie odpowiednich z oczekiwaniami pracodawców kwalifikacji i kompetencji powinno być jednym z ważniejszych zadań edukacji szkolnej. Tymczasem badania ankietowe wśród pracodawców wskazują na rozbieżność między wykształceniem absolwentów szkół a zapotrzebowaniem rynku pracy, co skutkuje trudnościami z pozyskaniem przez nich odpowiednich pracowników²⁴. Ankietowani przez NIK pracodawcy oczekiwali od kandydata do pracy wykształcenia zasadniczego lub średniego w ściśle określonym kierunku, a za szczególnie istotne uważali posiadanie specjalistycznej wiedzy i doświadczenia oraz umiejętności pracy zespołowej. Relatywnie nisko ocenili istotność takich cech jak kreatywność czy innowacyjność. Również jedna trzecia ankietowanych przez NIK powiatów jako czynnik utrudniający znalezienie pracy przez absolwentów szkół zawodowych uznała niedostateczny poziom osiąganych kompetencji takich jak np.: uczciwość czy troska o jakość. Wśród pozostałych czynników wymieniano brak dostępnych miejsc pracy oraz niską jakość kształcenia w szkołach²⁵.

Niedopasowanie kompetencji pracowników do oczekiwań pracodawców potwierdzają również badania i analizy przedstawione w raporcie *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań na podstawie badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2010–2015*. Pracodawcy, bez względu na zawód, za najpotrzebniejsze u kandydatów do pracy uznali: samoorganizację (samodzielność, zarządzanie czasem, podejmowanie decyzji, przejawianie inicjatywy, odporność na stres i chęć do pracy), umiejętności zawodowe (związane z wykonywanym zadaniem) oraz interpersonalne (umiejętność kontaktowania się z ludźmi, bycia komunikatywnym, współpracy w grupie, umiejętność rozwiązywania konfliktów). Oznacza to, że tych powszechnych i kluczowych kompetencji brakuje kandydatom do pracy w każdym zawodzie.

Pytani o pożądane z punktu widzenia pracodawcy zmiany w systemie kształcenia zawodowego wskazywali m.in. na konieczność zwiększenia liczby godzin zajęć praktycznych odbywanych w rzeczywistych warunkach pracy, uwzględnienia potrzeb rynku pracy i zwiększenie świadomości tych uwarunkowań już na etapie gimnazjum oraz unowocześnienie warsztatów szkolnych.

Zasadność tego ostatniego postulatu potwierdzają wyniki kontroli w szkołach. Problem ten akcentowały również ankietowane przez NIK organy prowadzące (ponad 80% wskazań), podkreślając przy tym trudności w pozyskaniu i utrzymaniu wysoko wykwalifikowanej kadry²⁶. Wśród innych problemów wskazywanych przez dyrektorów kontrolowanych szkół można wymienić również niskie kompetencje społeczne uczniów oraz wciąż niedostateczną renomę kształcenia zawodowego wśród społeczeństwa.

²⁴ Podobne zjawisko wyłania się z raportu pn. *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań na podstawie badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2010–2015* pod redakcją Jarosława Górniaka, (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa – Kraków 2015 r.), gdzie wskazano, że ¾ pracodawców ma trudności ze znalezieniem odpowiednich osób do pracy. Przy czym trudności te wynikają w głównej mierze z braku kompetencji i doświadczeń oczekiwanych przez pracodawców. Stanowiska na które istnieje największy popyt to: wykwalifikowani robotnicy, operatorzy i monterzy oraz sprzedawcy (ze względu na dużą rotację pracowników na tych stanowiskach).

²⁵ Pozostałe czynniki wskazane przez ankietowane przez NIK organy prowadzące to: brak miejsc zatrudnienia i związany z tym wysoki poziom bezrobocia (70%), występującą nadwyżkę w zawodach na regionalnym rynku pracy (49%), nieadekwatna do potrzeb pracodawców jakość kształcenia zawodowego (26%).

²⁶ Z ustaleń kontroli w szkołach kształcących młodzież w zawodach wynika, że dyrektorzy rzadko deklarowali problemy z pozyskaniem kadry nauczycielskiej.

Kontrola wykazała również dużą skalę nieprawidłowości w zakresie doradztwa edukacyjno-zawodowego (ok. 30% jednostek). Sprawnie funkcjonujący system doradztwa zawodowego, już na poziomie gimnazjum, powinien wspomagać proces świadomego wyboru ścieżki zawodowej przez uczniów. Ponad połowa (55%) ankietowanych dyrektorów szkół wskazała, że brak takiego systemu jest czynnikiem wpływającym niekorzystnie na jakość i skuteczność kształcenia zawodowego. Jedna trzecia badanych powiatów wskazywała ponadto na problem niskiego poziomu kompetencji absolwentów, zarówno pod względem posiadanych kwalifikacji zawodowych jak i kompetencji (np. uczciwość).

Zdaniem NIK niedoinwestowane szkolnictwo zawodowe oraz postrzeganie tych szkół jako szkół gorszego wyboru stwarza ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków publicznych²⁷. Wykształceni w tych warunkach uczniowie nie będą odpowiadać potrzebom rynku pracy (nie sprostają oczekiwaniom pracodawców, którzy będą musieli we własnym zakresie uzupełniać niedostatki kształcenia zawodowego). W ostatecznym rozrachunku może to doprowadzić do pogłębienia sytuacji, w której popyt na wykształconych absolwentów nie będzie zgodny z ofertą szkół zawodowych nie tyle pod względem ilości pracowników co pod względem jakości ich kwalifikacji i kompetencji. Brak dopasowania zwiększa ryzyko negatywnych konsekwencji zarówno po stronie pracodawców jak i pracowników. W pierwszym przypadku braki kompetencji i kwalifikacji lub konieczność ich wyrównywania skutkują obniżeniem produktywności i konkurencyjności przedsiębiorstw. W przypadku osób poszukujących pracy obniżają szanse na jej znalezienie i zwiększają poziom bezrobocia. Funkcjonujący rynek pracy powinien natomiast dążyć do zrównoważenia popytu i podaży zarówno w kwestii zawodów jak i wymaganych kompetencji.

Dodatkowym instrumentem wsparcia szkolnictwa zawodowego są środki Europejskiego Funduszu Społecznego. W latach 2012–2015 wszystkie objęte kontrolą powiaty i szkoły realizowały samodzielnie lub przy współudziale innych podmiotów projekty współfinansowane ze środków budżetu Unii Europejskiej. Pozwala to na okresowe podniesienie jakości kształcenia w zawodach i zmniejszenie niedostatków finansowania budżetowego. Jednak brak alternatywnych rozwiązań niesie ryzyko stagnacji lub pogorszenia poziomu kształcenia zawodowego w momencie zaprzestania współfinansowania ze środków budżetu UE. Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że dotychczasowe i planowane wsparcie szkolnictwa zawodowego środkami z budżetu UE obejmowało i obejmuje głównie projekty miękkie, np. różnego typu szkolenia. Brak natomiast jest projektów twardych, czyli doposażenia szkół kształcących w zawodach w nowoczesne materiały, sprzęt, narzędzia.

Mając na uwadze zwiększenie skuteczności szkolnictwa zawodowego oraz zminimalizowanie niekorzystnych zjawisk występujących w tym obszarze, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

1) Ministra Edukacji Narodowej o:

- wprowadzenie zmian w sposobie finansowania szkolnictwa zawodowego polegających na powiązaniu mechanizmów finansowania z budżetu państwa z faktycznymi kosztami kształcenia w poszczególnych zawodach;
- monitorowanie wdrażania nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego w kontekście dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej do jej wymagań;
- monitorowanie efektywności i skuteczności rozwiązań dualnego systemu kształcenia zawodowego;
- podjęcie działań na rzecz zapewnienia w szkołach systematycznego doradztwa zawodowego, w tym również w gimnazjach;

²⁷ Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1a ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

2) organów prowadzących szkoły zawodowe o podjęcie działań na rzecz:

- rozpoznania i dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy;
- zapewnienia warunków kształcenia zawodowego co najmniej zgodnych z wymogami określonymi w prawie oświatowym;
- zapewnienia aktualności planów sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych;
- kreowania wizerunku szkolnictwa zawodowego jako pozytywnego wyboru;

3) dyrektorów szkół kształcących młodzież w zawodzie o:

- wykorzystywanie dostępnych możliwości współpracy z otoczeniem zewnętrznym, w szczególności z pracodawcami, na rzecz podniesienia jakości i dostosowania kształcenia do zdiagnozowanych potrzeb;
- zapewnienie warunków lokalowych i wyposażenia sal lekcyjnych zgodnych z wymogami prawa;
- podjęcie działań na rzecz wyeliminowania przypadków naruszenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny w szkole;
- zapewnienie w szkołach systematycznego doradztwa zawodowego;
- zapewnienie systematycznego rozwoju zawodowego nauczycieli kształcących młodzież w zawodach ukierunkowanego na potrzeby szkoły poprzez udział w odpowiednich formach doskonalenia.

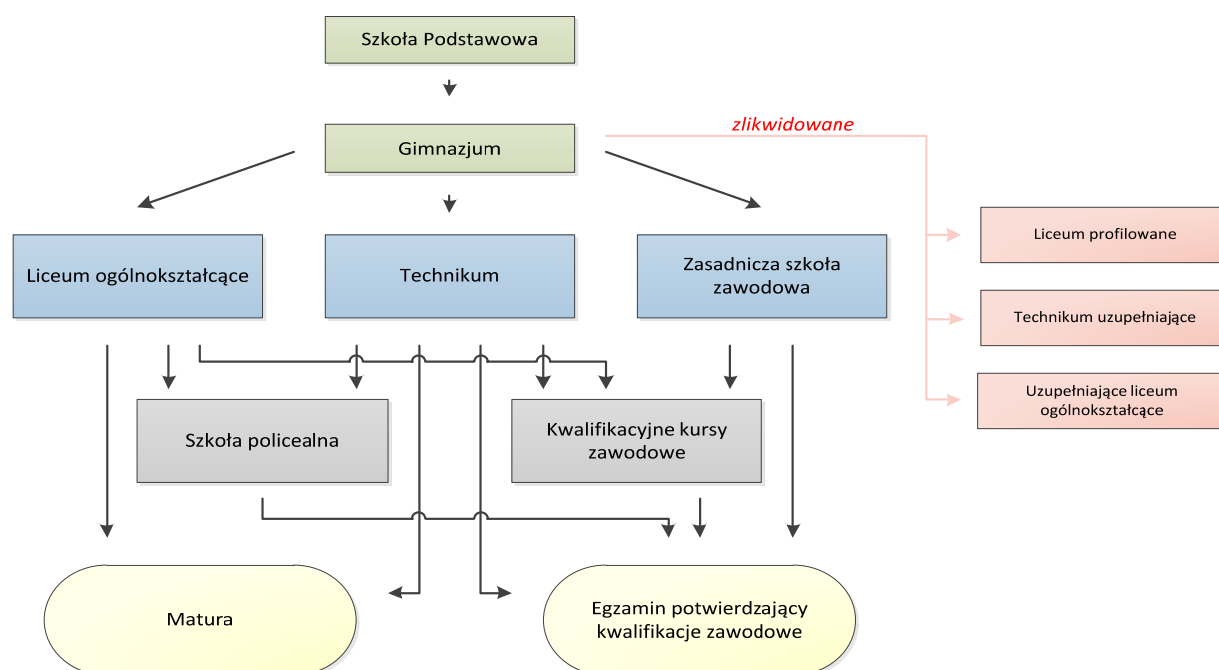
3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Zmiany w systemie szkolnictwa zawodowego w latach 2011–2015

Kształcenie zawodowe młodzieży w Polsce realizowane jest na etapie szkół ponadgimnazjalnych i po wprowadzonych w 2012 r. zmianach w przypadku młodzieży odbywa się przede wszystkim w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych.

Schemat nr 1

System oświaty w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem kształcenia młodzieży w zawodach²⁸



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przepisów prawa oświatowego.

W latach 2012–2015 Minister Edukacji Narodowej monitorował zmiany organizacyjne i merytoryczne w systemie kształcenia zawodowego, wprowadzone w dniu 1 września 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, których celem było uzyskanie większej skuteczności i efektywności systemu szkolnictwa zawodowego oraz dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy. Nowe rozwiązania systemowe w obszarze kształcenia zawodowego zostały zaprojektowane na podstawie analiz, wniosków i rekomendacji powołanego przez Ministra Zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw kształcenia zawodowego, który funkcjonował w latach 2008–2011²⁹.

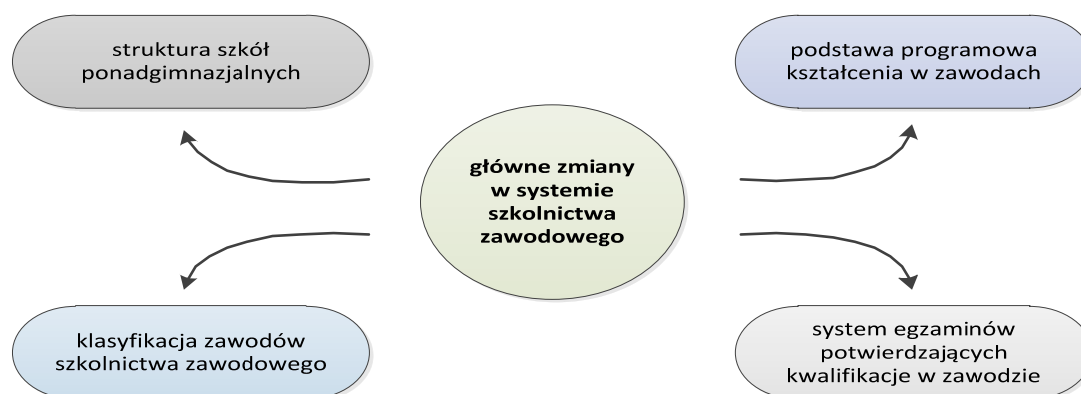
Zmiany te obejmowały reorganizację struktury szkolnictwa zawodowego, zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów, wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia zawodowego oraz ujednolicenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe.

²⁸ Ze względu na przedmiot kontroli na schemacie pominięto szkoły specjalne i szkoły dla dorosłych.

²⁹ Do zadań Zespołu należało: przygotowanie projektu założeń zmian organizacyjnych i programowych w szkolnictwie zawodowym, udział w przeprowadzeniu szerokich konsultacji społecznych na temat projektowanych zmian oraz opracowanie projektu koncepcji zmian organizacyjnych i programowych.

Schemat nr 2

Główne zmiany w systemie szkolnictwa zawodowego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przepisów prawa oświatowego.

Monitorowaniem objęto obszary dotyczące w szczególności wdrażania nowej podstawy programowej kształcenia w zawodach, a także warunków kształcenia zawodowego (w tym kształcenia praktycznego) oraz współpracy szkół z ich otoczeniem społecznym i pracodawcami. Wnioski z monitorowania zostały zawarte w raporcie pt. Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. *Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013–2015*³⁰, sprawozdaniach Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz opracowaniach własnych Ministerstwa Edukacji Narodowej, dokonanych na podstawie danych dotyczących kwalifikacyjnych kursów zawodowych, przekazanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne w latach 2013–2015.

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, Minister Edukacji Narodowej znowelizował rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu i wprowadził od 1 września 2015 r. założenia dualnego systemu kształcenia zawodowego. System ten zakłada, że kształcenie teoretyczne odbywa się w szkole, natomiast umiejętności praktyczne uczniowie zdobywają w toku zajęć praktycznych u pracodawców. Powyższe zmiany były związane również z potrzebą realizacji zaleceń Komisji Europejskiej, sformułowanych w 2013 r. w komunikacie w sprawie bezrobocia osób młodych³¹. Zalecenia dotyczące Polski obejmowały zwiększenie dostępności praktycznej nauki zawodu oraz zacieśnienia współpracy szkół zawodowych z pracodawcami.

Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego Ministerstwo analizuje dynamikę zmian liczby zatrudnionych i bezrobotnych absolwentów szkół o profilu zawodowym dla młodzieży. W okresie 2008–2015 wskaźniki zatrudnienia absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i średnich były zbliżone i wynosiły ok. 55–60% (z kilkuprocentową przewagą na korzyść absolwentów szkół średnich zawodowych). W zmienny sposób kształtowała się stopa bezrobocia absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i średnich zawodowych, która od wartości odpowiednio: 56% i 39% w 2006 r. spadła do odpowiednio: 42% i 32% w 2015 r., osiągając swoje ekstrema: minimum w 2008 r. – 23% i 22% oraz maksimum w 2011 r. na poziomie odpowiednio 50% i 44%.

³⁰ Publikacja Krajowego Ośrodka Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej (dalej: KOWEŻIU), podsumowująca monitoring w szkołach, prowadzących kształcenie zawodowe.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków – Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych, Bruksela, 2013.06.19. COM (2013) 447 final.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd przedstawicieli resortu, że kompleksowa ocena skutków zmian wprowadzanych w systemie szkolnictwa zawodowego od września 2012 r. będzie możliwa dopiero po zakończeniu w 2016 r. cyklu kształcenia w zawodach, zrealizowanego według nowej podstawy programowej.

Niekorzystny wpływ na proces wdrażania zmian w systemie szkolnictwa zawodowego mają trudności w dostosowaniu bazy technologiczno-dydaktycznej szkół (wyposażenie pracowni przedmiotowych i warsztatów) do wymagań nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego.

We wspomnianym wyżej raporcie z monitoringu wskazano, że około jedna piąta techników ma trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego z powodu niewystarczającej liczby odpowiednio wyposażonych pracowni i stanowisk egzaminacyjnych³². Dyrektorzy i nauczyciele ze szkół poddanych badaniu zwrócili uwagę, że tą sytuację utrudniają wymagania związane z egzaminem potwierdzającym kwalifikacje w zawodzie.

W roku szkolnym 2014/2015, ogłoszonym przez Ministra *Rokiem Szkoły Zawodowców*, podejmowano działania promocyjne, których celem było poszerzenie wiedzy uczniów szkół gimnazjum oraz ich rodziców na temat dostępności i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego. Uruchomiono internetową *Mapę szkół prowadzących kształcenie zawodowe* oraz rozpoczęto kampanię *#dobryZAWODnik* z udziałem polskiego vlogera ReZigiusza³³. Opublikowano również poradnik pt. *Doradztwo edukacyjno-zawodowe. Przykładowe rozwiązania*, który przekazano bezpłatnie do wszystkich gimnazjów w kraju. W poradniku przedstawiono dobre praktyki w zakresie realizacji doradztwa zawodowego w szkołach oraz omówiono narzędzia diagnozujące predyspozycje zawodowe uczniów.

Współdziałanie Ministrów i innych podmiotów na rzecz wsparcia systemu kształcenia zawodowego w odniesieniu do potrzeb rynku pracy

Współpraca Ministra Edukacji Narodowej w obszarze szkolnictwa zawodowego z innymi ministrami, w szczególności z ministrem właściwym do spraw pracy, ministrami prowadzącymi szkoły zawodowe oraz ministrami właściwymi w zakresie poszczególnych zawodów ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego była systematyczna. W latach 2012–2015 Minister Edukacji Narodowej podjął szereg działań legislacyjnych, mających na celu doskonalenie systemu szkolnictwa zawodowego, które zostały zaprojektowane m.in. we współpracy z jednostkami podległymi i nadzorowanymi, innymi ministrami, przedstawicielami samorządu terytorialnego, pracodawców, związków zawodowych.

Przejawem współpracy, w tym również z pracodawcami było podpisanie w dniu 23 stycznia 2015 r. przez Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Gospodarki, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Skarbu Państwa porozumienia na rzecz wzmocnienia i usprawnienia działań sprzyjających szkolnictwu zawodowemu. Podpisanie ww. porozumienia poprzedziło spotkanie z kuratorami oświaty i przedstawicielami specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Celem tej współpracy

³² Raport zbiorczy Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego, KOWEŻIU, Warszawa 2015, str. 133.

³³ ReZigiusz jest uczniem Zespołu Szkół Technicznych w Wodzisławiu Śląskim. Filmy, które oglądają setki tysięcy osób, publikuje na swoim kanale w serwisie YouTube. W ramach kampanii, ReZigiusz za pośrednictwem swoich kanałów w mediach społecznościowych odpowiadał na pytania dotyczące szkolnictwa zawodowego, swoich spostrzeżeń i doświadczeń w tym zakresie.

międzyresortowej ma być zapewnienie spójnych, wzajemnie uzupełniających się działań na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego, jego dostosowania do potrzeb pracodawców, lokalnych rynków pracy oraz nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki, a także zwiększenie zaangażowania pracodawców w organizację kształcenia praktycznego dla uczniów szkół zawodowych.

W 2015 r. Minister Edukacji Narodowej wspierał działania Ministra Gospodarki w zakresie uruchomienia i realizacji projektu *Kształcenie zawodowe dla potrzeb gospodarki*, w którym przewidziano opracowanie modelu współpracy pracodawców funkcjonujących w SSE ze szkołami i placówkami prowadzącymi kształcenie zawodowe. W ramach podpisanego Porozumienia odbywały się także regionalne spotkania z udziałem przedstawicieli Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Gospodarki, podczas których powołano klastry edukacyjne³⁴. Celem działania klastrów jest promowanie szkolnictwa zawodowego, ułatwianie prognozowania zapotrzebowania na konkretne umiejętności oraz zwiększenie dostępności praktyk i staży.

Natomiast współpraca Ministra Pracy i Polityki Społecznej z Ministrem Edukacji Narodowej związana była głównie z pracami nad nowelizacją klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Przygotowywano również – stanowiące pomocnicze materiały informacyjne – opisy zawodów i specjalności, a także standardy kompetencji zawodowych, dotyczące zdefiniowania norm koniecznych do wykonywania danego zawodu. Materiały te były udostępniane nieodpłatnie na stronach internetowych MPiPS. Do dnia 10 września 2015 r. opracowano 553 takie standardy, przy czym klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy liczyła 2.360 pozycji.

Współpraca MPiPS z innymi ministrami i organizacjami w dostosowaniu kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy obejmowała w szczególności:

- udział w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, którego przewodniczącym jest Minister Edukacji Narodowej;
- podpisanie w styczniu 2015 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu porozumienia o współpracy, mającego na celu zapewnienie spójnych, wzajemnie uzupełniających się działań na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego dostosowanego do potrzeb pracodawców, lokalnych rynków pracy oraz nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki.

Minister Pracy i Polityki Społecznej pełnił również funkcję koordynatora *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (SRKL)³⁵, przy czym w procesie tworzenia i realizacji tej strategii, brał udział m.in. Minister Edukacji Narodowej, będący podmiotem wiodącym w działaniach przypisanych w SRKL do edukacji szkolnej.

3.2 Badania i analizy rynku pracy przeprowadzane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej

Do 2014 r. badania i analizy rynku pracy były prowadzone we współpracy z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego, w ramach statystyki publicznej oraz badania *Bezrobotni i poszukujący pracy zarejestrowani w urzędach pracy*, z wykorzystaniem sprawozdawczości z tego zakresu, sporządzanej przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy dotyczącej rynku pracy. Dane takie,

³⁴ Klastry edukacyjne skupiają firmy, szkoły zawodowe oraz starostwa powiatowe, a także inne podmioty zainteresowane rozwojem kształcenia zawodowego takie jak izby gospodarcze, izby rzemieślnicze, kuratoria oświaty, inkubatory przedsiębiorczości itp.

³⁵ Strategia ta stanowi załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (M.P. poz. 640).

stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 3 i art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁶, służyły do monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych i wykorzystywane były do prowadzenia analiz oraz sporządzania raportów diagnostycznych przez samorządy województw i powiatów.

Do końca 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej posiadał niewystarczające dane do prawidłowej analizy potrzeb w zakresie zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Dane te ograniczały się jedynie do informacji statystycznych, pochodzących ze sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy *Bezrobotni oraz wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności* i dotyczyły m.in. liczby bezrobotnych, wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej według Polskiej Klasyfikacji Działalności.

Z inicjatywy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w ramach projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, dokonano zmiany metodologii zbierania danych. Opracowano poszerzoną formułę analiz, wdrożoną do stosowania przez urzędy pracy od 2015 r.³⁷. Źródłem danych o wolnych miejscach pracy stały się również oferty internetowe pracodawców oraz wyniki badań ankietowych przedsiębiorstw. Spowodowało to jednak brak porównywalności tych danych z latami poprzednimi.

Z danych z tego zakresu wynikało, że sytuacja na rynku pracy, na koniec 2014 r. kształtowała się następująco: w IV kwartale 2014 r. aktywnymi zawodowo pozostawało 56,3% ludności w wieku powyżej 15 lat, tj. o 0,2 punktu procentowego więcej niż w IV kwartale 2013 r. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym wyniósł 74,6% i wzrósł o 0,7 punktu procentowego. Niska natomiast pozostawała aktywność osób w wieku poprodukcyjnym (7,1%). Ogólnie wysoki poziom bierności zawodowej warunkowany był przede wszystkim niską aktywnością zawodową młodzieży (33,1%), co wynikało m.in. z przedłużania wejścia na rynek pracy z uwagi na kontynuowanie nauki. W konsekwencji tylko co trzeci młody człowiek był aktywny zawodowo, podczas gdy aktywność osób w wieku 25–34 lata wynosiła 86,1%, a w wieku 35–44 lata 87,5%. Równocześnie stopa bezrobocia młodzieży wyniosła w IV kwartale 2014 r. 22,0% i przeszła 2,5-krotnie przewyższała wartość charakteryzującą populację w wieku produkcyjnym (8,3%), przy czym w IV kwartale 2014 r. odnotowano spadek stopy bezrobocia wśród osób młodych o 5,3 punktu procentowego w porównaniu do IV kwartału 2013 r.

Czas pozostawania bez pracy osób bezrobotnych zależny był od wieku i poziomu wykształcenia, a średni czas pozostawania bez pracy osób bezrobotnych w końcu 2014 r. wyniósł 12,9 miesiąca i był o 0,7 miesiąca dłuższy niż w końcu 2013 r. Osoby młode (do 25. roku życia) pozostawały bez pracy średnio 8,3 miesiąca, wobec 8,4 miesiąca w końcu 2013 r. W końcu 2011 r., tj. na początku okresu obejmowanego kontrolą, zarejestrowanych było 416,1 tys. bezrobotnych osób młodych, tj. 21% ogółu bezrobotnych (rok wcześniej 21,9%). W kolejnych dwóch latach odnotowano

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.

³⁷ Obejmowało to poszerzenie zakresu zbieranych danych o wolnych miejscach pracy, co w okresie do 2014 r. realizowano w oparciu o sprawozdania statystyczne GUS, ale również z uwzględnieniem ofert internetowych i przeprowadzane dwa razy w roku (kwiecień i październik), przez wojewódzkie urzędy pracy, badanie ofert pracy dostępnych w Internecie, a ponadto przeprowadzanie raz w roku (wrzesień–październik) przez powiatowe urzędy pracy badania kwestionariuszowego przedsiębiorstw, umożliwiające formułowanie prognoz dotyczących zapotrzebowania zgłaszanego ze strony pracodawców na lokalnym rynku pracy. Upřednio wspomniane rankingi zawodów ustalano wg nadwyżki (odpowiednio deficytu) podaży siły roboczej w relacji do liczby zarejestrowanych bezrobotnych w danym zawodzie i liczby zgłoszonych ofert pracy w tym zawodzie.

zmniejszenie liczby bezrobotnych do 25. roku życia do poziomu 401 tys. w końcu 2013 r. (tj. o 5,5%) i 302 tys. w końcu 2014 r. (tj. o 24,7%). Udział młodych w liczbie bezrobotnych ogółem zmalał z 18,6% w końcu 2013 r. do 16,5% w końcu 2014 r.³⁸. Młodzi byli również dominującą grupą wśród aktywizowanych zawodowo bezrobotnych³⁹. Wśród przyczyn takiej sytuacji młodzieży na rynku pracy wymieniano brak doświadczenia zawodowego oraz niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy⁴⁰.

Z danych MPiPS dotyczących zawodów deficytowych i nadwyżkowych (za pierwszą połowę 2015 r.) wynikało, że listy takich zawodów są zróżnicowane w poszczególnych województwach, przy czym do dominujących zawodów deficytowych zaliczono analityków systemów komputerowych i pracowników centrum obsługi telefonicznej (tzw. pracowników call center), natomiast do zawodów nadwyżkowych – operatorów urządzeń energetycznych, dyżurnych ruchu, manewrowych i pokrewnych, kierowników w instytucjach usług wyspecjalizowanych (gdzie indziej niesklasyfikowanych), pracowników do spraw transportu, klasyfikatorów żywności i pokrewnych, a także maszynistów kolejowych i metra, pracowników zakładów pogrzebowych, planistów produkcyjnych oraz opiekunów dziecięcych.

Działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej związane tematycznie ze szkolnictwem zawodowym, obejmowały przede wszystkim opiniowanie projektów aktów prawnych oraz analizę zgłaszanych problemów m.in. przez organizacje pracodawców. Przykładowo w związku z trudnościami w pozyskaniu pracowników w zawodzie kierowcy samochodu ciężarowego, zgłaszanymi m.in. przez organizację Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹ i Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce⁴², Minister wystąpił w 2013 r. do starostów powiatów, prezydentów miast na prawach powiatu oraz dyrektorów powiatowych urzędów pracy z prośbą o podjęcie współpracy z przewoźnikami drogowymi. Ponadto w odpowiedzi na pismo Ministra Edukacji Narodowej z 26 lutego 2015 r., zawierające propozycję utworzenia specjalnej ścieżki edukacyjnej w kształceniu osób dorosłych, Minister Pracy i Polityki Społecznej w kwietniu 2015 r. przesłał do MEN stanowisko w tej sprawie wraz z analizą obowiązujących przepisów prawnych oraz informacją na temat możliwości wprowadzenia postulowanych zmian⁴³.

³⁸ Dane MPiPS przywołane w opracowaniu pt. *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2014 r.*

³⁹ Przykładowo w 2013 r. młodzi bezrobotni skorzystali z możliwości rozpoczęcia staży (100 tys.), szkoleń (23 tys.), pracy subsydiowanej (30 tys., w tym dotacji na podjęcie działalności). Szerzej na ten temat na stronie internetowej MPiPS: <http://gdm.praca.gov.pl/o-programie/statystyki>.

⁴⁰ Szerzej na ten temat: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury *Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce*, Warszawa, kwiecień 2014 r.

⁴¹ Powołana w 1989 r. organizacja pracodawców w Polsce, działająca w obszarach związanych z rozwojem przedsiębiorczości, wzrostem gospodarczym kraju i w kwestiach społecznych, w tym dotyczących ubezpieczeń społecznych, rynku i prawa pracy. Do czerwca 2010 r. działała pod nazwą Konfederacja Pracodawców Polskich. Do organizacji należy ponad 7,5 tysiąca przedsiębiorstw, zatrudniających około 4 milionów osób; ponad 85% z nich to firmy prywatne.

⁴² Zrzeszenie jest największym polskim stowarzyszeniem, działającym w branży transportu drogowego, istniejącym od 1957 r. Skupia ponad 5 tys. przewoźników – zarejestrowanych podmiotów gospodarczych – zajmujących się międzynarodowym transportem drogowym. Podstawowym celem Zrzeszenia jest udzielanie pomocy i przekazywanie informacji członkom w sprawach dotyczących działalności przewozowej oraz reprezentowanie ich interesów na zewnątrz wobec organów państwowych, organizacji krajowych i międzynarodowych.

⁴³ Efektem tych działań było wprowadzenie nowych zasad tworzenia wykazu zawodów, objętych refundacją wynagrodzeń młodocianych pracowników, zatrudnionych w celu uzyskania przygotowania zawodowego, co znalazło odzwierciedlenie w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598, ze zm.). Ministerstwo zaleciło również wojewódzkim urzędów pracy, aby wykazy takich zawodów były publikowane na ich stronach internetowych.

3.3 Dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy – organy prowadzące i szkoły

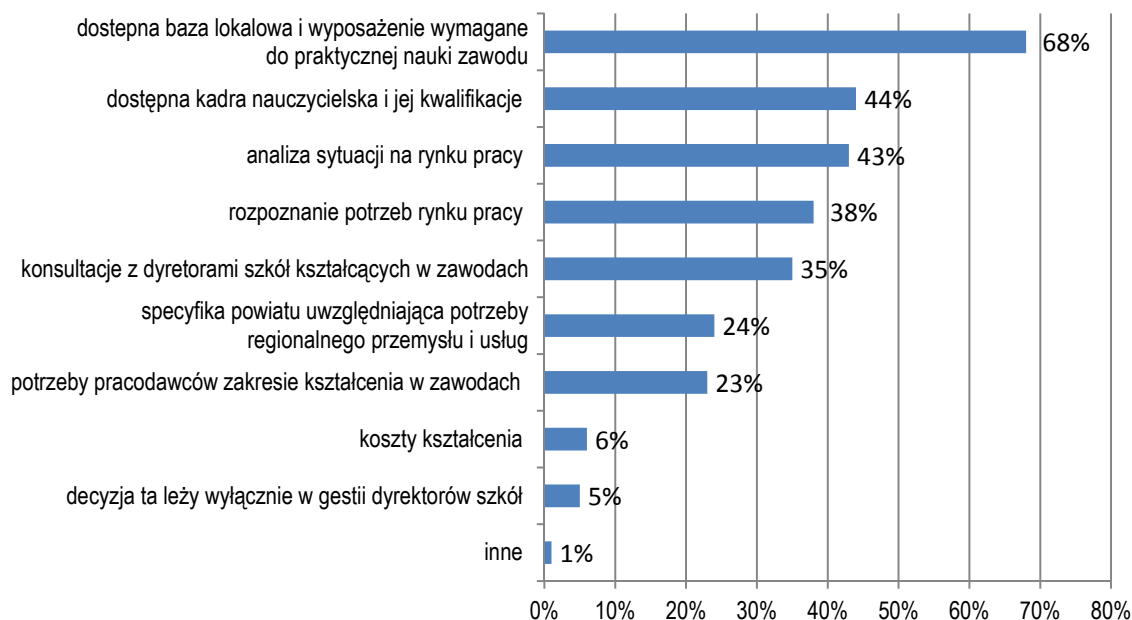
W latach 2012–2015 działania Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Pracy i Polityki Społecznej przyczyniały się do lepszego rozpoznania rynku pracy i stanowiły możliwość lepszego dostosowania kształcenia zawodowego dla młodzieży do zdiagnozowanych potrzeb. Analizy te nie w pełni jednak przekładały się na profile kształcenia, za których wybór w głównej mierze odpowiedzialni są dyrektorzy i organy prowadzące.

Czynnikiem decydującym o uruchomieniu nowego kierunku kształcenia nie były analizy rynku pracy, lecz możliwości infrastrukturalne i kadrowe szkół zawodowych. Nadal więc w Polsce funkcjonuje podażowy model kształcenia zawodowego, co zdaniem NIK, stwarza ryzyko obniżenia skuteczności kształcenia zawodowego.

Z badań ankietowych skierowanych przez NIK do 354 organów prowadzących wynika, że o wyborze kierunków kształcenia decydują przede wszystkim: dostępna baza lokalowa i wyposażenie wymagane do praktycznej nauki zawodu (68%) oraz dostępna kadra nauczycielska i jej kwalifikacje (44%). Natomiast mniej niż połowa respondentów decydując o kierunku kształcenia uwzględniała analizę sytuacji na rynku pracy (43%). NIK zauważa, że na koszty kształcenia wskazało jedynie 6% powiatów. Poniższy wykres prezentuje udział wszystkich czynników. W latach 2010/2011–2014/2015 w prawie wszystkich objętych ankietą powiatach (96%) wystąpiła zmiana kierunków kształcenia. Ich głównymi inicjatorami byli dyrektorzy szkół (81%) oraz same powiaty (14%)⁴⁴.

Wykres nr 1

Czynniki przesadzające o wyborze zawodów w szkołach kształcących młodzież w zawodach⁴⁵



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badań ankietowych.

⁴⁴ Wprowadzane zmiany uzasadniano: własną diagnozą sytuacji na lokalnym rynku pracy (62%) oraz potrzebami zgłaszanymi przez lokalnych pracodawców lub przez inne środowiska (po 14%).

⁴⁵ W pytaniu dotyczącym czynników przesadzających o wyborze zawodów w szkołach kształcących młodzież w zawodach ankietowani (organy prowadzące) mogli wskazać więcej niż jedna odpowiedź.

Kontrole NIK przeprowadzone w powiatach⁴⁶, jako organach prowadzących szkoły kształcące w zawodzie wykazały, że działania powiatów na rzecz rozpoznania potrzeb rynku pracy oraz dostosowania oferty edukacyjnej do jego wymogów oraz zainteresowań zawodowych młodzieży gimnazjalnej były niewystarczające.

Nowe kierunki kształcenia, zgłaszane do uruchomienia przez dyrektorów szkół, były akceptowane przez zarządy powiatów⁴⁷ bez rzetelnej weryfikacji wniosków, rozeznania potrzeb w tym zakresie i zainteresowań absolwentów gimnazjów, a niekiedy wbrew dysponowanym przez powiat negatywnym opiniom powiatowej i wojewódzkiej rady zatrudnienia lub w sytuacji, gdy szkoła nie dysponowała wykwalifikowaną kadrą pedagogiczną i odpowiednią bazą dydaktyczną do nauczania zawodu.

Wprowadzanie nowych kierunków kształcenia miało również miejsce bez uzgodnienia z zarządem powiatu⁴⁸ oraz bez zasięgnięcia opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia o zgodności z potrzebami rynku pracy, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Brak prowadzenia przez powiaty analiz zasadności kształcenia w zawodach nauczanych w prowadzonych szkołach oraz niedysponowanie danymi o zawodowych losach absolwentów we wszystkich kontrolowanych powiatach skutkowało prowadzeniem kształcenia w zawodach nadwyżkowych i wzrostem odsetka bezrobotnych absolwentów tych szkół.

Tylko co piąty skontrolowany powiat posiadał przyjętą przez radę powiatu strategię (wytyczne plany, koncepcje, polityki oświatowej) rozwoju lokalnego, uwzględniającą potrzeby oświatowe dotyczące kształcenia zawodowego. W części kontrolowanych powiatów⁴⁹ brakowało długofalowej i skoordynowanej polityki oświatowej prowadzonej w oparciu o właściwie przygotowane dokumenty planistyczne, które odzwierciedlałyby potrzeby uczniów i rynku pracy. Niektóre z kontrolowanych powiatów⁵⁰ miały wzmiankę o potrzebie rozwoju edukacji, w tym dotyczącą kształcenia zawodowego wpisaną do strategii (planu) rozwoju danego powiatu, ale strategia w tym obszarze była często bardzo ogólnikowa (niekiedy nie zawierała nawet wieloletnich kierunków rozwoju poszczególnych szkół zawodowych, które miały by swoje odniesienie do założeń planistycznych w aspekcie potrzeb rynku pracy). Natomiast w zakresie realizacji celów szczegółowych, związanych ze szkolnictwem zawodowym, nie zawierała wskaźników produktów i rezultatów oraz terminów pośrednich i pożądanego stopnia ich realizacji. Powiaty nie tylko nie dysponowały strategią lokalnej oświaty. Dodatkowo co drugi kontrolowany powiat⁵¹ nie posiadał aktualnego planu własnej sieci szkół ponadgimnazjalnych.

Powyższą sytuację potwierdzają również wyniki badania ankietowego z 354 powiatów. Wynika z nich, że ponad połowa (59%) nie posiada strategii rozwoju szkolnictwa zawodowego na terenie swojego powiatu. Taką strategię miało tylko 15% powiatów, a pozostali byli w trakcie jej opracowywania lub uchwalania.

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi również nie było określonych odrębnych strategii dotyczących rozwoju szkolnictwa zawodowego dla rolnictwa i jego otoczenia. Dokonywane zmiany w kierunkach kształcenia były wprowadzane w ramach Strategii zrównoważonego rozwoju wsi,

⁴⁶ Kontrolowane powiaty to: bełchatowski, inowrocławski, puławski, raciborski, słubicki, sokółski, świebodziński, tarnogórski, wieruszowski i zambrowski.

⁴⁷ Powiaty: puławski, sokółski.

⁴⁸ Powiat zambrowski.

⁴⁹ Powiaty: bełchatowski, inowrocławski, słubicki i sokółski.

⁵⁰ Powiaty: puławski, wieruszowski, zambrowski i tarnogórski.

⁵¹ Powiaty: inowrocławski, słubicki, tarnogórski, wieruszowski i zambrowski.

rolnictwa i rybactwa⁵². Strategia obejmuje podnoszenie umiejętności, poziomu wykształcenia i wzrostu mobilności zawodowej mieszkańców wsi oraz poprawę jakości i dostępności do edukacji zawodowej. Potrzeby w zakresie organizacji szkół i wyboru kierunków kształcenia związane z kształceniem młodzieży w szkołach zawodowych w aspekcie rynku pracy, były określane przez dyrektorów szkół, którzy byli zobowiązani przepisami ustawy o systemie oświaty do zasięgania opinii właściwej miejscowo rady rynku pracy⁵³.

NIK zwraca również uwagę na brak wieloletniej koncepcji rozwoju i funkcjonowania szkół leśnych. Opracowanie takiego dokumentu jest istotne dla wypracowania systemowego podejścia do rozwoju szkolnictwa zawodowego, z uwzględnieniem zachodzących zmian gospodarczych i społecznych, a także zmieniających się oczekiwań pracodawców w związku z nowoczesnymi technologiami i rozwiązaniami.

We wszystkich objętych kontrolą i prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego szkołach kształcących w zawodach dyrektorzy szkół opracowali dokumenty o charakterze strategicznym. Były to najczęściej: wieloletnie koncepcje pracy lub rozwoju szkoły, a także plany rozwoju szkoły. Przewidziane tam do realizacji cele i zadania dotyczyły przede wszystkim: dostosowania lub poszerzenia oferty edukacyjnej adekwatnie do zapotrzebowania rynku pracy, współdziałania z powiatowymi urzędami pracy i lokalnymi przedsiębiorcami, podniesienia poziomu zdawalności egzaminów zewnętrznych, analizowania wyników egzaminów pod kątem lepszego przygotowania uczniów do funkcjonowania na rynku pracy, podnoszenia kompetencji zawodowych nauczycieli oraz wzbogacania bazy lokalowej i dydaktycznej. Nie wszędzie były one jednak realizowane. Przykładowo w Zespole Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce nie badano potrzeb rynku pracy w celu opracowania planu naboru⁵⁴.

W roku szkolnym 2014/2015 liczba uczniów rozpoczynających naukę w objętych kontrolą szkołach⁵⁵ ogółem kształtowała się na poziomie 2,5 tys. i była nieznacznie niższa (o 0,3 tys.) niż w roku szkolnym 2012/2013. Przy czym gimnazjaliści chętniej wybierali naukę w technikum niż w zasadniczej szkole zawodowej. Również średni odsetek uczniów kończących szkołę (w relacji do liczby rozpoczynających) był wyższy w przypadku technikum (86,7%) niż zasadniczej szkoły zawodowej (77,6%). W objętych kontrolą zespołach szkół kształcili się uczniowie w poszczególnych zawodach⁵⁶ lub w oddziałach klasowych wielozawodowych.

⁵² Przyjętej w dniu 25 kwietnia 2012 r.

⁵³ Członkami rad opiniujących propozycje szkół w zakresie kształcenia w nowych zawodach byli reprezentanci m.in. organizacji pracodawców oraz organizacji rolników.

⁵⁴ Było to jedno z zadań określonych w przyjętym do realizacji dokumencie pn. Plan Rozwoju Szkoły.

⁵⁵ Dotyczy objętych kontrolą techników i zasadniczych szkół zawodowych wchodzących w skład zespołów szkół (wyjątek stanowi technikum i zasadnicza szkoła zawodowa wchodząca w skład Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego nr 1 w Raciborzu).

⁵⁶ Na poziomie technikum były to przede wszystkim – technik: ekonomista, handlowiec, hotelarstwa, informatyk, logistyk, mechanik, obsługi turystycznej, spedytor, żywienia i gospodarstwa domowego, żywienia i usług gastronomicznych, pojazdów samochodowych, leśny, mechanizacji rolnictwa, weterynarii, budownictwa, geodeta, zarządzania informacją, elektryk, mechatronik, drogownictwa, architektury krajobrazu, urządzeń i systemów energetyki odnawialnej, elektroniki, górnictwa odkrywkowego, teleinformatyki i energetyk. Na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej były to najczęściej: elektromechanik, krawiec, kucharz, kucharz małej gastronomii, mechanik – monter maszyn i urządzeń, operator obrabiarek skrawających, ślusarz, sprzedawca, mechanik pojazdów samochodowych, stolarz, tapicer, elektryk, fryzjer, cukiernik, monter instalacji i urządzeń sanitarnych, piekarz, blacharz samochodowy, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, elektromechanik pojazdów samochodowych, monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych, lakiernik, blacharz samochodowy, fotograf, murarz-tylnik, tynkarz, monter elektroniki, introligator.

Podejmując decyzje o nowym kierunku kształcenia zawodowego dyrektorzy kierowali się w szczególności dostępną bazą techno-dydaktyczną i posiadaną kadrą nauczycielską, co uzasadniali przede wszystkim brakiem konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z uruchomieniem nowego kierunku.

Struktura kształcenia zawodowego uwzględniała również możliwość zaoferowania praktyk zawodowych oraz zainteresowanie potencjalnych kandydatów nauką danego zawodu. Szkoły zazwyczaj przedstawiały swoją ofertę kształcenia w zawodach, a dopiero brak kandydatów powodował nieuruchomienie nowych kierunków⁵⁷. W pojedynczych przypadkach decydowano się również na poszerzenie oferty edukacyjnej bez zapewnienia wykwalifikowanej kadry pedagogicznej i bazy dydaktycznej oraz oszacowania kosztów utworzenia nowego kierunku⁵⁸.

Zdaniem NIK brak kandydatów na określone kierunki mógł wynikać z nie w pełni rzetelnie zdiagnozowanych przez dyrektorów szkół potrzeb młodzieży w tym zakresie.

Dla dyrektorów objętych kontrolą szkół kształcących w zawodach, źródłem informacji w zakresie potrzeb rynku pracy były również raporty i analizy powiatowych urzędów pracy i wojewódzkich urzędów pracy dotyczące zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Podkreślić należy, że raporty te przedstawiają stan przeszły wynikający z liczby ofert pracy i osób bezrobotnych w poszczególnych zawodach rejestrowanych w tych urzędach i nie uwzględniano w nich ofert internetowych. W raportach tych wskazywano również na trudności w określeniu rzeczywistej skali zjawiska ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku pracy oraz trudności w ujmowaniu w ewidencji komputerowej osób posiadających więcej niż jeden zawód⁵⁹.

Dyrektorzy ponadto wskazywali na trudności prognozowania w perspektywie kilkuletniej zapotrzebowania lokalnego rynku pracy w poszczególnych zawodach, które pozwalałoby wprowadzić z wyprzedzeniem kształcenie w zawodach dla przyszłych potrzeb pracodawców.

⁵⁷ Przykładowo w Zespole Szkół nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Zambrowie Dyrektor podjął decyzję o uruchomieniu kierunku elektromechanik pojazdów samochodowych czy kelner, na które nie zgłosiła się minimalna liczba chętnych. Zdaniem Dyrektora wynikało to z preferowania przez młodzież innego kierunku lub niechęci do późniejszego nieuniknionego przekwalifikowania.

⁵⁸ Dyrektor Zespołu Szkół im. Elżbiety Orzeszkowej w Sokółce przedstawił w ofercie edukacyjnej szkoły w 2012 r. nowy kierunek kształcenia – technik budownictwa, pomimo, że Zespół nie był przygotowany do nauczania tego zawodu. Nie dysponował odpowiednio wykwalifikowaną kadrą pedagogiczną i niezbędną bazą dydaktyczną (np. warsztatami szkolnymi ze stanowiskami do wykonywania robót murarskich i tynkarskich, stanowiskami do montażu i demontażu konstrukcji stalowych, przygotowywania mieszanki betonowej – wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach) Ponadto według danych powiatowego urzędu pracy, w 2011 r. zawód technik budownictwa należał do zawodów nadwyżkowych w powiecie sokólskim. Dyrektor szkoły wyjaśnił: *Chciałem wzbogacić ofertę edukacyjną szkoły, gdyż uważałem że tendencje na rynku pracy ulegną zmianie*. Dyrektor Zespołu nie szacował kosztów utworzenia tego kierunku. W Statucie Zespołu, ujednoliconym w sierpniu 2015 r., wśród zawodów w jakich kształci Szkoła był wymieniony technik budownictwa, chociaż Zespół nadal nie ma odpowiedniej kadry i bazy dydaktycznej, a od roku szkolnego 2012/2013 nie udało się pozyskać kandydatów w liczbie niezbędnej do utworzenia oddziału w tym zawodzie.

⁵⁹ Przykładowo: w podsumowaniach rankingów zawodów deficytowych i nadwyżkowych sporządzonych przez Powiatowy Urząd Pracy w Sokółce za lata 2012–2014, zapisano między innymi, że: *Analiza zawodów deficytowych i nadwyżkowych w oparciu o statystykę rynku pracy nie określa rzeczywistej skali zjawiska. Nie odzwierciedla stanu panującego na zmieniającym się rynku pracy. Wynika to z faktu, iż pracodawcy nie wszystkie oferty pracy zgłaszają do tutejszego urzędu pracy, ponieważ znaczną ich część zamieszczają w internecie i zatrudniają pracowników bez pośrednictwa urzędu*. Podkreślić również należy, że analiza nie uwzględnia miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej zgłaszanych w ramach sieci EURES oraz pracy wykonywanej na ukrytym rynku pracy. Coraz więcej bezrobotnych posiada kilka zawodów, co daje im możliwość podjęcia pracy na różnych stanowiskach i w różnych zawodach. W momencie sporządzania sprawozdań statystycznych osoby te ujęte są w systemie ewidencji komputerowej tylko pod jednym kodem zawodu. Zmiany zachodzące na rynku pracy powodują, że osoba posiadająca kilka zawodów, w jednym okresie czasu reprezentuje zarówno zawód nadwyżkowy jak i deficytowy.

Przykładowo:

- Dyrektor Zespołu Szkół w Świebodzinie wyjaśniła, że: wprowadzenie w szkole nowego kierunku kształcenia to proces kilkuletni i bardzo kosztowny – nie dający zresztą gwarancji, że zapotrzebowanie na rynku pracy utrzyma się w perspektywie co najmniej kilkuletniej⁶⁰.

Porównując dane z powiatowego urzędu pracy z kierunkami oferowanymi przez kontrolowane szkoły, kształcenie wyłącznie lub w części w zawodach nadwyżkowych stwierdzono we wszystkich⁶¹ spośród 12 kontrolowanych jednostek⁶². Część dyrektorów podejmowała również działania na rzecz ograniczenia kształcenia w zawodach wykazywanych w raportach powiatowego urzędu pracy (PUP) jako nadwyżkowe⁶³.

Dostrzegalny jest również brak zainteresowania młodzieży kształceniem w zasadniczych szkołach zawodowych, dla których organem prowadzącym jest Minister Środowiska, co wyjaśniano m.in. negatywnym wizerunkiem szkół zawodowych.

Minister, we współpracy ze szkołami leśnymi, realizował działania promujące kształcenie w zawodach technik leśnik i operator maszyn leśnych, w tym m.in. uczestniczył w ogłoszonym przez Ministra Edukacji Narodowej *Roku Szkoły Zawodowców*. Mimo to, zainteresowanie kształceniem w zawodzie operator maszyn leśnych było znikome, o czym świadczy brak naboru do trzech z czterech Zespołów Szkół Zawodowych w latach szkolnych 2008/2009–2014/2015⁶⁴.

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska i szkoły leśne współpracowały z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe (PGL Lasy Państwowe), w celu przygotowanie absolwentów do funkcjonowania na rynku pracy zgodnie z oczekiwaniami PGL Lasy Państwowe. PGL Lasy Państwowe stanowiły również dla Ministra źródło informacji na temat potrzeb rynku pracy. Należy również wskazać na znaczący udział PGL Lasy Państwowe w organizacji kształcenia

⁶⁰ Z wyjaśnień Dyrektora szkoły wynika, że przed dwoma laty do szkoły zgłosił się przedsiębiorca, który poszukiwał kadry do fabryki mebli w powiecie świebodzińskim. Obecnie podmiot ten jest likwidowany, a zawód stolarza meblowego oraz operatora maszyn i urządzeń do obróbki i produkcji wyrobów drewna znajduje się w wykazie Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie na liście zawodów maksymalnie nadwyżkowych.

⁶¹ W grupie 12 objętych kontrolą szkół kształcących w zawodach badaniem objęto 10 szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz dwie szkoły prowadzone przez organy administracji rządowej (Ministra Środowiska i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi). W przypadku Zespołu Szkół Leśnych w Biłgoraju od roku szkolnego 2011/2012 prowadzi się wyłącznie kształcenie w zawodzie technik leśnik.

⁶² Przykładowo: Dyrektor Zespołu Szkół nr 1 w Zambrowie wyjaśniła, że nie zamierza zamykać kierunków, na które corocznie zgłaszają się chętni (w wykazie PUP na liście zawodów nadwyżkowych). Zaznaczyła jednak, że faktycznie nie wykorzystywano analiz PUP w trakcie opracowywania oferty edukacyjnej, ponieważ: szkoła nie kształci wyłącznie na potrzeby miejscowe, lecz przygotowuje uczniów do wykonywania zawodu w każdych warunkach i na każdy rynek. Ponadto lokalny rynek jest nieustabilizowany, a wyciąganie daleko idących wniosków na podstawie pojedynczych ofert pracy nie jest pożądane. Opracowania te, jak wynika z wyjaśnień, zawierały szereg wątpliwych zapisów. PUP w Zambrowie sygnalizował jednocześnie o niedoborze na lokalnym rynku pracy „techników prac biurowych”, których kształcenia nie oferowała ZS nr 1. Dyrektor stwierdziła, iż w rzeczywistości nie byłaby w stanie zrekrutować chętnych na ten kierunek, a także wątpli w faktyczne zapotrzebowanie na tych pracowników.

⁶³ Przykładowo: w Zespole Szkół nr 2 im. E. Kwiatkowskiego w Puławach co roku prowadzono rekrutację na kształcenie w zawodach nadwyżkowych, co jak wyjaśnił Dyrektor, wynikało z potrzeb i zainteresowań gimnazjalistów, bazy dydaktycznej i kadry nauczycielskiej, a także z 50-letniej tradycji kształcenia (otwarcie nowych zawodów było poprzedzone uzyskaniem pozytywnej opinii powiatowej rady zatrudnienia oraz (od 1 września 2012 r.) wojewódzkiej rady zatrudnienia). Dyrektor podejmował również działania zmierzające do zmiany struktury kształcenia wynikającej z potrzeb lokalnego rynku pracy np. zmniejszając liczbę uczniów kształconych w zawodach nadwyżkowych.

⁶⁴ Z danych Ministerstwa wynika, że większe zainteresowanie rozpoczęciem nauki w zasadniczej szkole zawodowej kształcącej w zawodzie operator maszyn leśnych można zaobserwować na zachodzie Polski. W rejonie tym absolwenci znajdują pracę ponieważ działają tam największe zakłady usług leśnych zatrudniające największą ilość operatorów maszyn leśnych. Duża część absolwentów zasadniczych szkół zawodowych leśnych znajduje zatrudnienie za granicą np. w Niemczech.

zawodowego i dofinansowania kosztów praktycznej nauki zawodu w szkołach⁶⁵. Nie wszystkie zgłaszane przez szkoły potrzeby inwestycyjne i modernizacyjne zostały uwzględnione w planach wydatków⁶⁶. Pomimo podjętych starań, Minister nie pozyskał środków na nowe zadania szkół leśnych wynikające ze zmiany podstawy programowej⁶⁷. Zdaniem NIK niedostosowanie kształcenia zawodowego młodzieży do potrzeb pracodawców nie leży wyłącznie po stronie dyrektorów szkół, bowiem nie dysponują oni wystarczającymi narzędziami do określenia potrzeb pracodawców. Efekty kształcenia w szkołach można zaobserwować dopiero w dłuższej perspektywie czasowej, a zatem planowanie struktury nauczanych zawodów wymaga wcześniejszego określenia potrzeb rynku pracy. Uwzględniając również mobilność ludności i otwarty rynek pracy (swobodę przemieszczania się ludzi zarówno w kraju jak i na terenie Unii Europejskiej) oraz brak rejonizacji w przypadku szkół ponadgimnazjalnych należy przyjąć, że szkoły o profilu zawodowym kształcą na potrzeby nie tylko lokalnego czy regionalnego rynku pracy.

Wprowadzenie nowego zawodu do kształcenia należy, stosownie do art. 39 ust 5 ustawy o systemie oświaty, do kompetencji dyrektora szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe. Wiąże się to jednak z dodatkowymi wydatkami koniecznymi do przygotowania odpowiedniej bazy dydaktycznej i lokalowej (m.in. odpowiedniego wyposażenia pomieszczeń do nauki, zapewnienia wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej) i decyzja ta powinna być poprzedzona rozpoznaniem, w porozumieniu z organem prowadzącym, zapotrzebowania rynku pracy na dany zawód. Należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki⁶⁸, wyposażenie szkół lub placówek w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzanie sprawdzianów, egzaminów oraz wykonywanie innych zadań statutowych.

Ważnym elementem określania faktycznego zapotrzebowania na dane usługi edukacyjne jest monitorowanie losów absolwentów. Objęte kontrolą szkoły podejmowały próby monitorowania losów zawodowych absolwentów szkół.

⁶⁵ Przykładowo w Zespole Szkół Leśnych w Biłgoraju zajęcia praktyczne i praktyki zawodowe były organizowane przede wszystkim w nadleśnictwach tj. potencjalnym miejscu pracy. Dyrektor Szkoły wyjaśniła, iż „dzięki współpracy z nadleśnictwami uczniowie odbywają kurs operatora pilarki spalinowej, kurs przygotowujący do egzaminu na prawo jazdy kat. T, kurs operatora urządzeń transportu bliskiego (hds). Umiejętności nabyte podczas szkolenia wykorzystywane są w codziennej pracy leśnika, umożliwiają właściwe nadzorowanie prac związanych z pozyskaniem drewna. Współpraca powyższa skutkowała zmianami nauczania w kierunku dostosowywania się do potrzeb rynku pracy i oczekiwań pracodawców, tj.: przeprowadzono kursy doskonalące dla nauczycieli (nauczyciele przedmiotów zawodowych uczestniczyli w konferencjach i szkoleniach organizowanych w Lasach Państwowych, przez co ich wiedza zawodowa jest ciągle aktualizowana). Ponadto w miarę potrzeb i możliwości uzupełniamy bazę szkoleniową w nowości – sprzęt informatyczny z oprogramowaniem, elektroniczne urządzenia pomiarowe. Nadleśnictwo użyczyło na potrzeby szkoły 10 nowych rejestratorów. W efekcie wiedza przekazywana na zajęciach jest aktualna, spójna z wymaganiami stawianymi przed pracownikami Lasów Państwowych oraz zgodna z najnowszymi osiągnięciami technicznymi”.

⁶⁶ Na przykład w planach finansowych na rok 2014 nie uwzględniono m.in. potrzeb dwóch szkół dotyczących zadań inwestycyjnych obiektów administracyjnych i gospodarczych oraz modernizacji pomieszczeń i obiektów niepełniających funkcji dydaktycznych w trzech szkołach.

⁶⁷ Minister Środowiska składał do Ministra Finansów wnioski w sprawie zwiększenia środków na nowe zadania szkół leśnych, wynikające z reformy szkolnictwa zawodowego, wyodrębnienia kwalifikacji w zawodzie oraz konieczności realizacji podstawy programowej zgodnie z rozporządzeniem w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach. Wnioski dotyczyły następujących zadań: prawo jazdy kategorii T (49 tys. zł), organizacja kursu operatora hydraulicznych urządzeń załadunkowych (34 tys. zł), pierwsza pomoc przedmedyczna, dodatkowe środki na wynagrodzenia dla nauczycieli (w związku z powołaniem z dniem 1 września 2011 r. Zespołu Szkół Leśnych w Rogozińcu i koniecznością zwiększenia od stycznia 2013 r. wynagrodzenia dla nauczycieli – 141 tys. zł). Minister nie pozyskał środków na realizację ww. zadań.

⁶⁸ W myśl art. 1 pkt 10 ustawy o systemie oświaty, system oświaty zapewnia utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach.

Polegały one na zbieraniu ustnych informacji od uczniów lub osób z ich otoczenia albo dobrowolnym wypełnianiu kwestionariuszy. Podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym brak jest obowiązku prowadzenia takich działań, a w świetle przepisów o ochronie danych osobowych możliwe jest wyłącznie w przypadku jeżeli uczniowie złożą stosowne oświadczenie. Wyniki kontroli wskazują, że szkoły napotykały trudności w pozyskaniu danych dotyczących dalszej ścieżki rozwoju zawodowego absolwentów, a ich wiedza była niepełna. Zdaniem NIK może to powodować pewną niereprezentatywność pozyskanych tą drogą danych⁶⁹. Wiąże się to z ryzykiem, że dokonywanie na tej podstawie analizy skuteczności i jakości kształcenia oraz formułowane na tej podstawie rekomendacje są obarczone błędem.

Przykładowo:

- *Zespół Szkół Zawodowych w Sokółce nie dysponuje informacjami o losach absolwentów, którzy w latach 2012–2015 ukończyli naukę. Dyrektor Zespołu wyjaśnił, że absolwenci nie są zainteresowani utrzymywaniem kontaktu ze szkołą, w tym informowaniem o swoich dalszych losach, a duża część z nich wyjeżdża za granicę w poszukiwaniu pracy. Natomiast z danych PUP w Sokółce wynika, że w rejestrze bezrobotnych w kolejnych latach figurowało relatywnie dużo absolwentów szkoły⁷⁰.*
- *W Zespole Szkół nr 2 im. E Kwiatkowskiego w Puławach losy absolwentów szkoły badane były poprzez platformę internetową E-barometr w ramach Lubelskich Ram Kwalifikacji Zawodowych. W szkole, prowadzono badania losów absolwentów poprzez: rozmowy wychowawców z absolwentami lub ich bliskimi, utrzymywanie kontaktów z absolwentami za pośrednictwem profili społecznościowych i funpage szkoły. Zamieszczono również na stronie internetowej szkoły ankietę dotyczącą dalszych losów absolwentów. Dyrektor Zespołu Szkół wyjaśnił, że zatrudnienie znajduje ok. 53% absolwentów, ok. 13% kontynuuje naukę w szkołach wyższych, ok. 1% osób które udzielały informacji na temat swoich losów podawało, że są bezrobotni. Duża grupa absolwentów (ok 33%), nie odpowiada na pytania na temat ich dalszych losów, ponieważ zmienili dane adresowe np. z powodu migracji zarobkowej.*

Tylko w 19% powiatów losy absolwentów prowadzonych przez powiat szkół o profilu zawodowym są monitorowane przez odpowiednią komórkę w urzędzie.

3.4 Warunki kształcenia w szkołach zawodowych

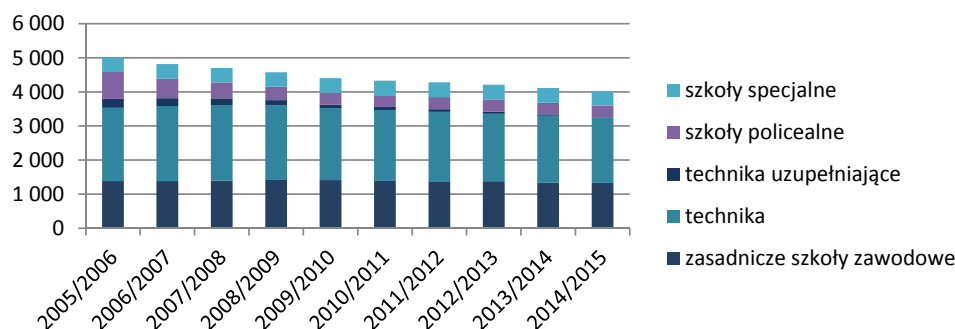
W ostatnim dziesięcioleciu (2005–2015) obserwujemy stały trend spadkowy dotyczący zarówno liczby szkół kształcących w zawodach (wykres 2), jak i liczby uczniów. Jedynie liczba zasadniczych szkół zawodowych oraz szkół specjalnych pozostała w tym okresie na podobnym poziomie, podczas gdy liczba szkół policealnych spadła prawie o 60%, a liczba techników o ok. 10%. Część zmian, np. całkowita likwidacja techników uzupełniających (w 2005 r. było ich 259) była związana z wprowadzonymi przez MEN w 2012 r. zmianami w systemie szkolnictwa zawodowego. Ogółem liczba szkół kształcących w zawodzie spadła z 5009 w 2005 r. do 4026 w 2015 r. (tj. o 20%). Liczba uczniów szkół o profilu zawodowym obniżyła się o 5% (z 766 tys. w 2005 r. do 728 tys. w 2015 r.), w proporcjach odpowiednich do liczby likwidowanych szkół (tj. najwięcej w technikach uzupełniających oraz w szkołach policealnych).

⁶⁹ W tym przypadku wzrasta ryzyko, że dane te będą pozyskiwane przede wszystkim od uczniów bardziej związanych ze szkołą (pozostających w lepszych relacjach).

⁷⁰ Dane PUP w Sokółce wskazują, że: na koniec 2012 r. w rejestrze bezrobotnych absolwentów figurowało 34,4% absolwentów zawodu technik mechanik, którzy w 2012 r. ukończyli Szkołę i 43,7% absolwentów zawodu technik technologii drewna. Spośród absolwentów Zasadniczej Szkoły Zawodowej 66,7% było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne. Na koniec 2013 r. w rejestrze bezrobotnych absolwentów figurowało 39,0% absolwentów zawodu technik mechanik oraz 40,0% absolwentów Zasadniczej Szkoły Zawodowej. Na koniec 2014 roku status osoby bezrobotnej posiadało 641 osób po technikach i zasadniczych szkołach zawodowych, w tym 72 z 87 (82,7%) absolwentów tych szkół z 2014 r. (od 2014 r. PUP nie prowadzi podziału bezrobotnych absolwentów wg poszczególnych szkół i zawodów). Na 30 września 2015 r. w rejestrze PUP pozostawało 717 osób po technikach i zasadniczych szkołach zawodowych, w tym 75 z 99 (75,7%), którzy w 2015 roku ukończyli takie szkoły.

Wykres nr 2

Liczba szkół kształcących w zawodzie w Polsce w latach 2005–2015

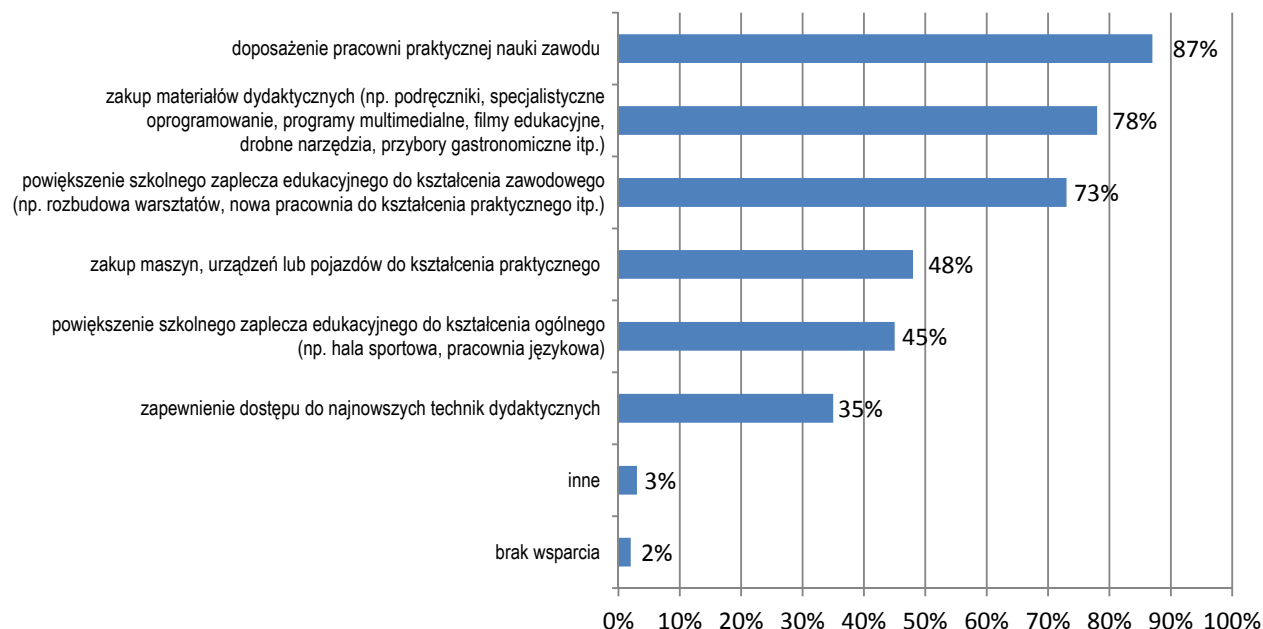


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Objęte kontrolą samorządy powiatowe podejmowały starania w celu zapewnienia szkołom i ich uczniom odpowiednich warunków do kształcenia w zawodach, starając się uwzględnić zgłaszane przez dyrektorów tych szkół wnioski w sprawie poprawy warunków lokalowych i stanu bezpieczeństwa oraz wymaganego programami kształcenia odpowiedniego wyposażenia. Potwierdzają to również wyniki badań ankietowych. Tylko 2% respondentów przyznało, że nie udzieliło wsparcia prowadzonym przez siebie szkołom kształcącym młodzież w zawodach. Najczęściej samorządy deklarowały wsparcie w postaci: doposażenia pracowni praktycznej nauki zawodu, zakupu materiałów dydaktycznych (np. podręczniki, specjalistyczne oprogramowanie, programy multimedialne, filmy edukacyjne), powiększenia szkolnego zaplecza edukacyjnego do kształcenia zawodowego (np. rozbudowa warsztatów, nowa pracownia do kształcenia praktycznego itp.).

Wykres nr 3

Rodzaje wsparcia dla szkół ze strony ankietowanych powiatów w latach 2012/2013–2014/2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ankiet skierowanych do organów prowadzących.

Zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 4 ustawy o systemie oświaty do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych,

przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych. W kontrolowanych organach prowadzących odnotowano działania bądź zaniechania, które nie sprzyjały poprawie infrastruktury i warunków kształcenia. Zaliczyć do nich można brak dostatecznej wiedzy⁷¹ na temat potrzeb szkół zawodowych w zakresie wyposażenia dydaktycznego niezbędnego do realizacji przyjętych programów nauczania, a w szczególności braków w tym wyposażeniu. Innym, negatywnym przykładem jest brak reakcji powiatów⁷² z tytułu sprawowanego nadzoru w sprawach związanych ze stanem bezpieczeństwa sanitarno-higienicznego bądź nieprzestrzeganie terminów wykonywania zaleceń wydawanych w tym zakresie przez organy inspekcji sanitarnej. Z kolei przy realizacji w powiecie świebodzińskim jednego z projektów w zakresie dokształcania uczniów pn. Nowoczesne kształcenie zawodowe, współfinansowanego ze środków budżetu Unii Europejskiej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwzględnieniu w dwóch kolejnych budżetach powiatu – na 2014 i 2015 rok budżetu tego projektu⁷³. W konsekwencji nie uwzględniono dochodów i wydatków z nim związanych w sprawozdawczości budżetowej.

Współpraca organów prowadzących i szkół z innymi podmiotami w obszarze kształcenia zawodowego

W połowie kontrolowanych powiatów⁷⁴ odnotowano ich zaangażowanie w nawiązywaniu współpracy i pomocy szkołom w jej nawiązaniu z różnymi podmiotami (jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami i ich organizacjami, uczelniami i szkołami oraz różnymi partnerami zagranicznymi) w zakresie kształcenia, gwarancji zatrudnienia, organizacji staży, praktyk, wykładów, ćwiczeń, pokazów, warsztatów, szkoleń i kursów itp.⁷⁵. W trzech z dziesięciu kontrolowanych

⁷¹ Tymi powiatami były: powiat puławski, sokólski i zambrowski. W powiecie puławskim nie zbierano informacji na temat braków w wyposażeniu szkół, związanych z realizacją podstawy programowej kształcenia w zawodach, a tym samym powiat nie miał dostatecznej wiedzy na temat potrzeb szkół w tym zakresie. W powiecie sokólskim nie zapewniono Zespołowi Szkół Zawodowych w Sokółce warunków do utworzenia pracowni analizy biologiczno-chemicznej wraz z wyposażeniem, niezbędnej do kształcenia w zawodzie technik usług fryzjerskich oraz zakupu części wyposażenia wymaganego do kształcenia w zawodzie technik informatyk. W powiecie zambrowskim nie weryfikowano stanu doposażenia dydaktycznego szkół. W konsekwencji w dwóch szkołach brakowało części niezbędnego wyposażenia, wymaganego podstawą programową.

⁷² Powiaty: wierszowski i tarnogórski.

⁷³ Skutkiem nieuwzględnienia projektu w budżecie powiatu, poza zaniżeniem poziomu budżetu o wartość projektu – 249,4 tys. zł było brak prezentacji danych finansowych wynikających z budżetu projektu w sprawozdawczości szkoły i Powiatu w okresie jego realizacji, pomimo prowadzenia przez szkołę ewidencji księgowej dla tego projektu.

⁷⁴ Powiaty: bełchatowski, inowrocławski, słubicki, raciborski i tarnogórski.

⁷⁵ Wybrane przykłady współpracy: 1) w Bełchatowie Powiat pomógł nawiązać współpracę z pracodawcami w systemie klas patronackich, w efekcie której uczniowie odbywają praktyki, a później są przez nich zatrudniani. Uruchomiono wymiany uczniów ze szkołami w Bad Reichenhall i Freilassing. Udzielono pomocy dotyczącej przekazania sprzętu geodezyjnego z Kopalni Węgla Brunatnego dla ZSP nr 4 w Bełchatowie; 2) w Inowrocławiu, przy udziale Starosty, szkoły prowadzone przez Powiat zawarły porozumienie o współpracy z trzema uczelniami wyższymi z Bydgoszczy i Włocławka. Z pomocą Powiatu odbyły się szkolenia nauczycieli dotyczące budowania wizerunku szkoły zawodowej w środowisku lokalnym z wykorzystaniem nowoczesnych technik przekazu informacji. Wskutek działań podjętych przez Powiat na terenie ZSP nr 5 w Bełchatowie odbyły się pokazy firm branżowych promujące nowoczesne technologie, materiały, narzędzia i urządzenia, połączone z warsztatami oraz wycieczki dydaktyczne i szkolenia z zakresu energetyki odnawialnej; 3) w Słubicach Powiat zawarł porozumienie kooperacyjne z Izłą Przemysłowo-Handlową Brandenburgia Wschodnia i Nadburmistrzem Miasta Frankfurt nad Odrą w sprawie realizacji programu 4–6 tygodniowych praktyk we frankfurckich przedsiębiorstwach; 4) w Raciborzu Samorząd pomagał w nawiązaniu współpracy z przedsiębiorcami, organizacjami zrzeszającymi pracodawców, instytucjami i uczelniami wyższymi w zakresie przygotowania absolwenta do oczekiwań rynku pracy. Powiat nawiązał współpracę z Raciborską Izłą Gospodarczą w celu wymiany doświadczeń w zakresie jakości kształcenia uczniów, wskazania potrzeb kształcenia nowych kadr oraz przyjmowania uczniów na praktyki zawodowe. W Tarnowskich Górach, staraniem Powiatu zawarte zostały porozumienia o współpracy: z Kompanią Węglową na kształcenie praktyczne i gwarancję zatrudnienia w niektórych zawodach (technik górnictwa podziemnego, technik elektryk, technik mechanik, technik mechatronik), z Fundacją Rozwoju Kardiologii w celu zdobycia wiedzy i umiejętności z zakresu edukacji zdrowotnej, z Górnośląskim Towarzystwem Lotniczym w obszarze wspomagania kształcenia praktycznego uczniów w zawodzie technik eksploatacji portów i terminali lotniczych. W wyniku podpisania listu intencyjnego z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zespół Szkół Techniczno-Usługowych zawarł porozumienie z PKP, na mocy którego ufundowano stypendia naukowe dla najlepszych uczniów kształconych w zawodzie technik transportu kolejowego oraz zadeklarowano zatrudnienie najlepszych absolwentów.

powiatów⁷⁶ przedstawiono formy prowadzonej przez szkoły współpracy z różnymi podmiotami dodając, że zostały one podjęte i są realizowane bez udziału i pomocy władz i urzędu starostwa powiatowego⁷⁷. W dwóch powiatach⁷⁸ nie pomagano prowadzonym szkołom zawodowym w nawiązaniu z innymi podmiotami współpracy służącej poprawie przygotowania absolwentów do oczekiwań rynku pracy.

Według ankietowanych przez NIK powiatów 21% prowadzonych przez nie szkół boryka się z problemem zapewnienia uczniom dostatecznej liczby miejsc dla odbycia praktyk zawodowych.

W zdecydowanej większości (91%) deklarują one, że starają się wspierać prowadzone przez siebie szkoły w nawiązaniu współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami, izbami rzemieślniczymi lub uczelniami. Zakres tej współpracy w największym stopniu (w 83% powiatów) dotyczył udziału przedsiębiorców w realizacji praktyk zawodowych. Pośród innych wymienionych przez 8% powiatów zakresów współpracy podawano najczęściej (po 26%) organizację spotkań z przedsiębiorcami i uczelniami oraz promocję kształcenia zawodowego i organizację targów edukacyjnych. Pozostały zakres współpracy organu prowadzącego szkołę o profilu zawodowym z lokalnymi przedsiębiorcami, izbami rzemieślniczymi lub uczelniami przedstawia poniższy wykres.

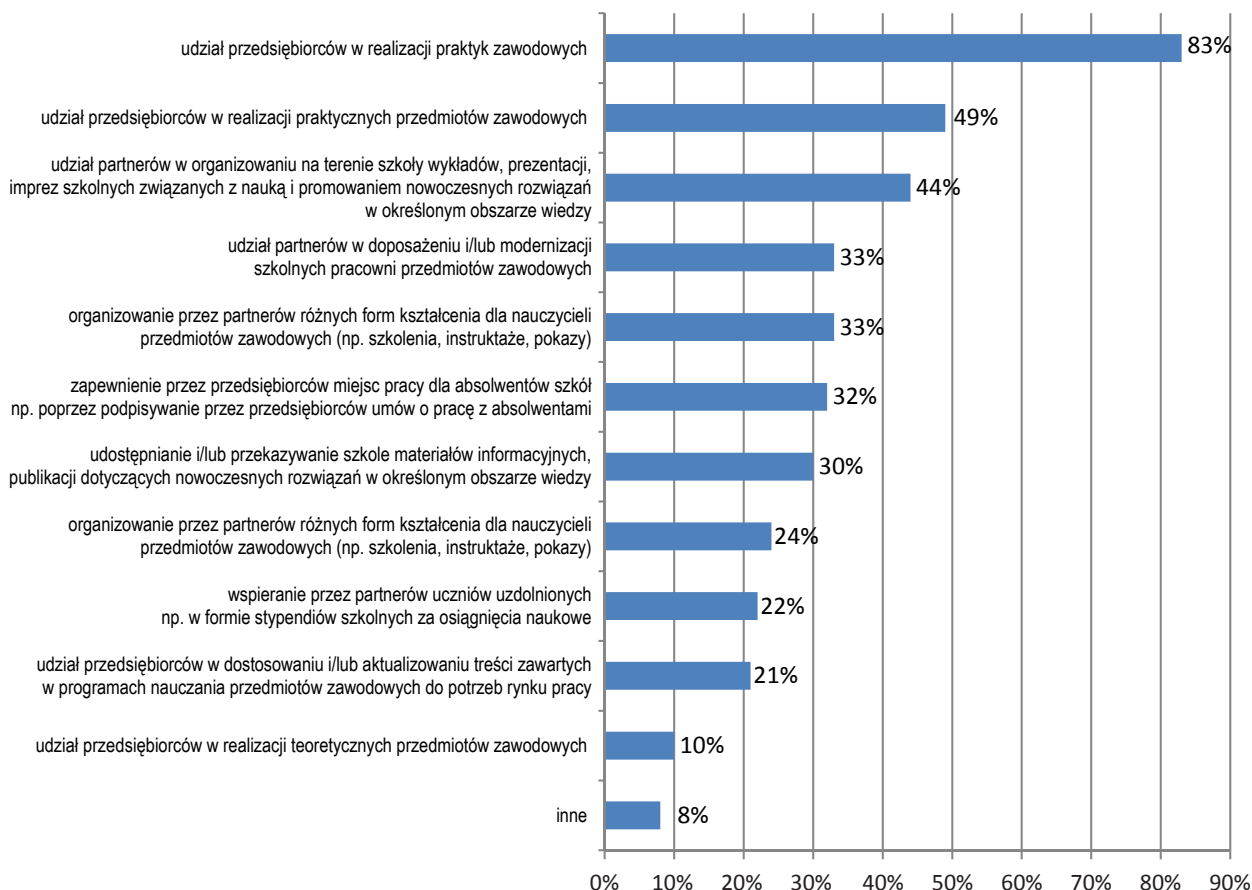
⁷⁶ Powiaty: puławski, świebodziński i wieruszowski.

⁷⁷ Wybrane przykłady współpracy: 1) w Puławach szkoły współpracowały m.in. z: wieloma przedsiębiorcami w zakresie praktyk zawodowych, Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, m.in. w zakresie udzielania konsultacji przez pracowników uczelni uzdolnionym uczniom i prowadzenia wykładów, zajęć warsztatowych i prezentacji multimedialnych, Polską Fundacją Ośrodków Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” w zakresie realizacji projektu „Edukacja i praca – to się opłaca”, którego celem była m.in. organizacja staży zawodowych, z Wyższą Szkołą Ekonomii i Innowacji w Lublinie w zakresie realizacji projektu „Szkoła Kluczowych Kompetencji” oraz „Nowoczesna Szkoła”, w ramach którego uczniowie mieli możliwość udziału w dodatkowych zajęciach przedmiotowych, doradztwa edukacyjno-zawodowego i innych, Wyższą Szkołą Społeczno-Przyrodniczą w Lublinie w zakresie współdziałania na rzecz rozwijania aspiracji młodzieży oraz wspierania przedsięwzięć edukacyjnych i społecznych; 2) w Świebodzinie – współpraca szkoły zawodowej z partnerami krajowymi i zagranicznymi w celu lepszego przygotowania absolwenta do oczekiwań rynku pracy nawiązywana była przede wszystkim w ramach bezpośredniej współpracy kierownictwa szkoły, nauczycieli przedmiotów zawodowych z przedsiębiorstwami i przedsiębiorcami, poprzez realizację projektów współfinansowanych środkami budżetu UE. W zakresie kształcenia zawodowego nawiązano współpracę z kilkudziesięcioma firmami, w tym z dominującą na rynku lokalnym branżą metalową oraz m.in. z przedstawicielami branż gastronomicznej, hotelarskiej, z urzędami, przede wszystkim w zakresie kształcenia zawodowego uczniów (praktyki, staże zawodowe); 3) w Wieruszowie – szkoły prowadzą współpracę z uczelniami wyższymi, a także przedsiębiorcami i firmami z różnych branż w szerokim zakresie (lekcje pokazowe, praktyki w firmach, zwiedzanie zakładów, wykłady, praktyki zagraniczne).

⁷⁸ Powiaty: sokólski i zambrowski. W złożonych na tę okoliczność wyjaśnieniach podano, że: Powiat Sokólski nie zawierał żadnych umów partnerskich z przedsiębiorcami i szkołami wyższymi w celu organizowania staży, praktyk dla młodzieży prowadzonych szkół, gdyż uważano, że podejmowanie współpracy z partnerami rynku pracy należy do dyrektorów szkół; w Powiecie Zambrowskim powodem braku aktywności Powiatu był brak sygnałów ze strony dyrektorów o takich potrzebach, a ponadto według Starosty Zambrowskiego – *powiat nie jest wyposażony w narzędzia prawne zachęcające lokalnych przedsiębiorców do podjęcia współpracy (pozostających w dyspozycji chociażby samorządów gminnych), a dodatkowo trudno ją nawiązać na poziomie międzynarodowym, ponieważ aktualnie Powiat nie ma zawartych jakichkolwiek porozumień z partnerami zagranicznymi.*

Wykres nr 4

Zakres współpracy organów prowadzących szkoły kształcące młodzież w zawodach z lokalnymi przedsiębiorcami, izbami rzemieślniczymi lub uczelniami



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań ankietowych.

Wśród podmiotów, z którymi współpracowały kontrolowane szkoły kształcące młodzież w zawodach⁷⁹, znalazły się m.in.: lokalni pracodawcy, izby rzemieślnicze, uczelnie wyższe, izby przemysłowo-handlowe, izby rzemiosła i przedsiębiorczości, agencje rynku rolnego, powiatowe rady zatrudnienia, regionalne ośrodki doksztalania i doskonalenia zawodowego, Państwowa Inspekcja Pracy, inne szkoły ponadgimnazjalne. Natomiast Powiatowy Zespół Szkół Technicznych i Zawodowych w Świebodzinie jest także członkiem Lubuskiego Klastra Przedsiębiorczości i Turystyki⁸⁰.

Współpraca kontrolowanych szkół kształcących młodzież w zawodach z partnerami krajowymi i zagranicznymi polegała przede wszystkim na: organizowaniu zajęć praktycznych lub praktyk zawodowych u pracodawców, współuczestniczeniu w realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych, organizowaniu specjalistycznych prelekcji, konsultacji i szkoleń dla uczniów i nauczycieli dotyczących kształconego zawodu i analiz rynku pracy, pomocy dla nauczycieli w zakresie opracowania programów nauczania, wspólnych przedsięwzięciach edukacyjno-wychowawczych

⁷⁹ Dotyczy wszystkich szkół objętych kontrolą.

⁸⁰ Klastr powstał w wyniku połączenia Świebodzińskiego Klastra Rekreacji i Turystyki oraz Klastra Przedsiębiorczości, do których wcześniej należała szkoła.

czy popularnonaukowych, podejmowaniu przez uczniów i absolwentów działalności w ramach Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości⁸¹, ćwiczeniach terenowych prowadzonych przez specjalistów. Należy jednak wskazać na zróżnicowany charakter, zakres i częstotliwość podejmowanych w ramach współpracy przez szkoły kształcące młodzież w zawodach działań, co zdaniem NIK może mieć wpływ na różną jakość i przygotowanie absolwentów do wykonywania zawodu.

Przykładowo:

- *współpraca z partnerami krajowymi w przygotowaniu absolwentów do oczekiwań rynku pracy, jak wyjaśniła była Dyrektor Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego nr 1 w Raciborzu, miała charakter incydentalny i polegała głównie na: organizowaniu wycieczek dydaktycznych mających na celu zapoznanie uczniów z wymaganiami sanitarnymi i higienicznymi zakładów gastronomicznych, organizacją pracy recepcji hotelowych i obsługą turystyczną;*
- *dyrektor Zespołu Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce wyjaśnił, że współpraca z pracodawcami ograniczała się do organizowania praktyk zawodowych i staży projektowych. Nie konsultowano natomiast oferty kształcenia i programów nauczania, ponieważ kierunki kształcenia są dostosowane do możliwości szkoły, zaś wykorzystywane programy nauczania są skonstruowane przez specjalistów z Krajowego Ośrodka Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej.*

Wśród efektów współpracy dyrektorzy wymieniali najczęściej: podniesienie jakości kształcenia, wzrost świadomości uczniów w aspekcie rozpoznania wymagań pracodawców i możliwości zatrudnienia, doposażenie pracowni w pomoce naukowe, literaturę, czasopisma zawodowe, wyposażenie techno-dydaktyczne.

W prawie wszystkich skontrolowanych szkołach (11 z 12 objętych badaniem) stwierdzono nieprawidłowości lub czynniki ryzyka w obszarze organizacji procesu kształcenia, warunków lokalowych i wyposażenia.

W dziewięciu szkołach (75%) nie spełniono części norm wynikających z przepisów prawa oświatowego w zakresie: wyposażenia pracowni do nauki, w tym do nauki zawodu, praktycznej i teoretycznej nauki zawodu. W czterech szkołach (33%) nieprawidłowości związane były z realizacją zadań z zakresu doradztwa zawodowego. Natomiast w pięciu szkołach (41,7%) nie dopełniono wymogów dotyczących zasad bezpieczeństwa i higieny nauki w szkołach polegające m.in. na: niewłaściwym zabezpieczeniu przestrzeni szkolnej, brakach infrastruktury sanitarnej oraz niewłaściwym dokumentowaniu stanu bezpieczeństwa szkoły. Najczęściej jako przyczyny zaistniałych sytuacji dyrektorzy kontrolowanych szkół wskazywali: niewystarczające środki finansowe, brak wiedzy lub przeoczenie. Zdaniem NIK czynniki te (w szczególności dotyczące braków w wyposażeniu pracowni oraz bezpieczeństwa i higieny) mogą wpływać niekorzystnie na jakość kształcenia młodzieży w zawodach.

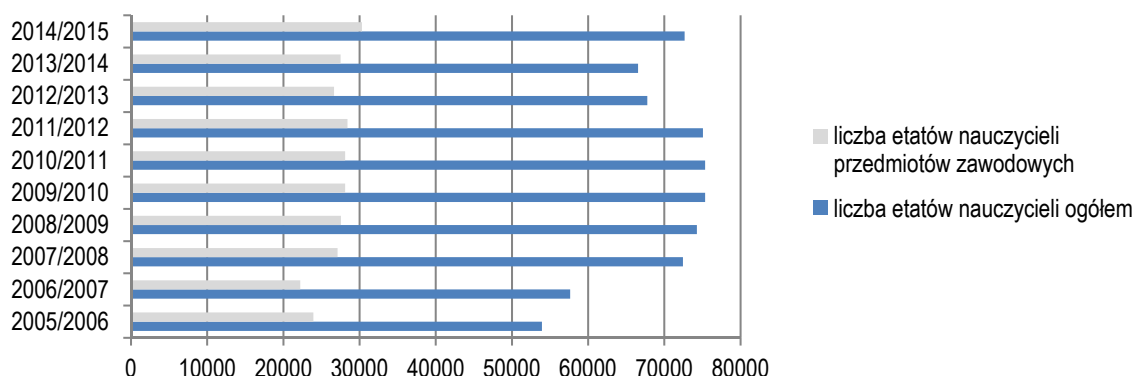
Kadra nauczycielska w szkołach o profilu zawodowym

W latach 2005/2006–2014/2015 wzrosła liczba etatów nauczycielskich ogółem z 53,9 tys. do 72,7 tys., w tym przedmiotów zawodowych z 23,9 tys. do 30, 3 tys. (wykres 7). W przeliczeniu na etaty liczba nauczycieli przedmiotów zawodowych stanowiła od 38,5% do 41,7% ogólnej liczby.

⁸¹ Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy.

Wykres nr 5

Liczba etatów nauczycielskich, w tym nauczycieli przedmiotów zawodowych w latach 2005/2006–2014/2015

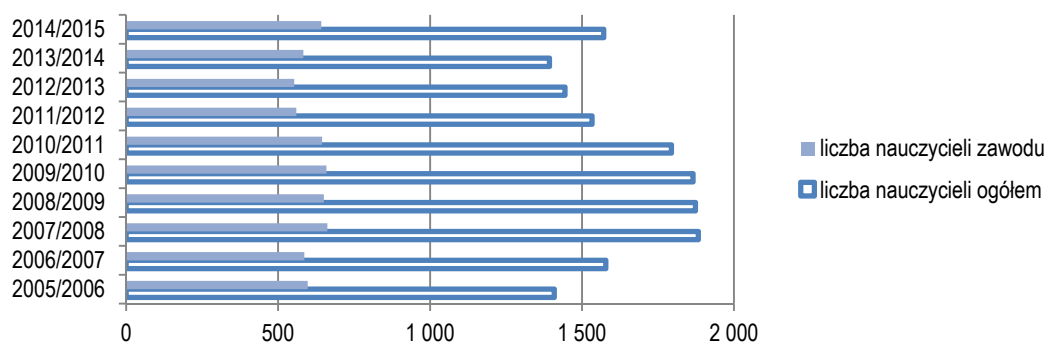


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Analogiczna tendencja wzrostowa wystąpiła w kontrolowanych powiatach. W latach szkolnych od 2005/2006 do 2014/2015 liczba etatów nauczycieli uczących w szkołach o profilu zawodowym wzrosła z 1,4 tys. do 1,6 tys., osiągając w roku szkolnym 2007/2008 swoje maksimum – 1,9 tys., w tym liczba etatów nauczycieli uczących przedmiotów zawodowych wzrosła z 597 do 642, osiągając w tym samym roku swoje maksimum – 662 etaty. Udział procentowy nauczycieli przedmiotów zawodowych w stosunku do nauczycieli ogółem został w tym okresie zachowany na poziomie 42% i 41% osiągając w latach od 2007/2008 do 2009/2010 swoje minimum na poziomie 35%.

Wykres nr 6

Nauczyciele ogółem oraz nauczyciele przedmiotów zawodowych w kontrolowanych powiatach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach 2012/2013–2014/2015 w objętych kontrolą szkołach kształcących młodzież w zawodach zatrudnionych było średniorocznie 492 nauczycieli. Nauczyciele realizujący kształcenie w zawodach posiadali wymagane kwalifikacje⁸² określone w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli⁸³.

⁸² Stwierdzono na podstawie badania kwalifikacji i przygotowania pedagogicznego 10% zatrudnionych w roku szkolnym 2014/2015 nauczycieli teoretycznych i praktycznych przedmiotów zawodowych.

⁸³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1264).

Dyrektorzy kontrolowanych szkół kształcących w zawodach diagnozowali potrzeby kadrowe najczęściej na etapie opracowywania arkusza organizacyjnego na kolejny rok szkolny, z którego wynikają braki lub nadwyżki w obsadzie nauczycielskiej. Analizowali również wieloletnie plany rozwoju szkoły, wieloletnie plany doskonalenia nauczycieli oraz plany nauczania pod kątem liczby wymaganych godzin i etatów.

W badanych szkołach rzadko występowały braki kadrowe, a niektórzy dyrektorzy podkreślali trudności z zapewnieniem godzin dydaktycznych dla obecnie pracujących nauczycieli⁸⁴.

W 16,7% kontrolowanych szkół wystąpiły problemy z pozyskaniem odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli do nauki przedmiotów zawodowych, tj.:

- w Zespole Szkół nr 1 im. Stefana Roweckiego „Grotą” w Zambrowie, Dyrektor szkoły, nie mógł znaleźć wykwalifikowanej osoby prowadzącej zajęcia z przedmiotów zawodowych mimo rozpoczętych poszukiwań (uczący tego przedmiotu w szkole nauczyciel wiek emerytalny osiągnie za trzy lata);
- w Powiatowym Zespole Szkół Technicznych i Zawodowych w Świebodzinie uzupełniano kilka etatów zajęć z praktycznej nauki zawodu⁸⁵ poprzez zaangażowanie dziewięciu emerytowanych nauczycieli, którzy pracowali na niepełnych etatach. W ciągu czterech lat trzech kolejnych nauczycieli praktycznej nauki zawodu osiągnie wiek emerytalny.

Stosownie do art. 12 ust. 3 Karta Nauczyciela nauczyciel ma obowiązek podnoszenia wiedzy ogólnej i zawodowej. W okresie objętym kontrolą nauczyciele przedmiotów zawodowych, w tym teoretycznych i praktycznych, podnosili swoje kompetencje i kwalifikacje uczestnicząc w różnych formach kształcenia i doskonalenia zawodowego. Podejmowane przez nauczycieli formy kształcenia i doskonalenia zawodowego były zgodne z potrzebami i kierunkami działania szkoły i związane były w szczególności z nauczanymi przedmiotami, modernizacją egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, wykorzystaniem innowacyjnych metod i technologii. Zauważyć jednak należy zróżnicowaną aktywność nauczycieli w tym zakresie.

W połowie skontrolowanych szkół część nauczycieli przedmiotów zawodowych nie uczestniczyła w żadnej formie kształcenia i doskonalenia zawodowego⁸⁶, a w niektórych szkołach wykorzystywano tylko niewielką część środków zaplanowanych na ten cel.

Dyrektorzy kontrolowanych szkół wyjaśniali, że przyczyną ograniczonej aktywności nauczycieli w tym zakresie jest najczęściej: brak dobrych szkoleń dla nauczycieli przedmiotów zawodowych, wymogi narzucone przez organ prowadzący w postaci maksymalnych progów dofinansowania, zatrudnienie nauczycieli w niepełnym wymiarze godzin lub na umowę czasową, wysoki poziom posiadanych przez zatrudnioną kadrę kompetencji i kwalifikacji i związany z tym brak potrzeb szkoleniowych.

Przykładowo:

- w Zespole Szkół Zawodowych nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grotą” w Zambrowie, wykorzystywano tylko niewielką część środków zaplanowanych na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli⁸⁷. Dyrektor wskazała, iż posiada doświadczoną i w pełni wykwalifikowaną kadrę, a na rynku brakuje dobrych szkoleń dla nauczycieli przedmiotów zawodowych. Dodatkowym czynnikiem były również obostrzenia zawarte w regulacjach Zarządu Powiatu przewidujące określone maksymalne progi dofinansowania, które zniechęcały do podejmowania doksztalcenia;

⁸⁴ Dotyczy: Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Stanisława Staszica w Wieruszowie, Zespołu Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach.

⁸⁵ Dotyczyło to głównie kierunków mechanicznych (mechanik, elektromechanik, ślusarz, operator obrabiarek skrawających) dla których trudno było Szkole pozyskać doświadczanych nauczycieli.

⁸⁶ Dotyczy: Zespołu Szkół nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grotą” w Zambrowie, Zespołu Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Stanisława Staszica w Wieruszowie, Zespołu Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach, Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Józefa Piłsudskiego w Okszwie, Zespołu Szkół nr 2 im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Puławach.

⁸⁷ Tj. w latach 2012–2015 (do sierpnia) odpowiednio: 14,3% planu, 94,4% planu, 13,8% planu oraz 14% planu.

- w Zespole Szkół Zawodowych w Sokółce pomimo wniosku dyrektora organ prowadzący odmówił przekazania środków na ten cel⁸⁸;
- z kolei Dyrektor Powiatowego Zespołu Szkół Technicznych i Zawodowych w Świebodzinie wyjaśniła m.in., że wprowadzona w 2012 roku reforma rozlicza nauczycieli z minimum godzin zrealizowanych w ramach podstawy programowej i nauczyciele w obawie przed ryzykiem niezrealizowania wymaganego minimum godzin nauczania, wybierali tylko niezbędne szkolenia dla podtrzymania posiadanych uprawnień.

W Zespole Szkół w Okszwie stwierdzono nieprawidłowości polegającą na niewłaściwej klasyfikacji środków przeznaczonych na kształcenia i doskonalenie zawodowe nauczycieli. Stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁹ wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności. W Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Okszwie planowano i realizowano wydatki na działalność związaną z kształceniem i doskonaleniem zawodowym⁹⁰ za poszczególne lata objęte kontrolą w rozdziałach 80130 Szkoły zawodowe i 85410 – Internaty i bursy szkolne, zamiast w rozdziałach 80146 i 85446 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli.

Dyrektor szkoły wyjaśnił, że taka klasyfikacja wydatków na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli została narzucona przez MRiRW we wzorach sprawozdań z wykonania tych wydatków, a w konsekwencji przeniosło się to na taką samą klasyfikację w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Ponadto uważał, że organ prowadzący określił ją prawidłowo.

Dyrektor Departamentu Finansów w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśniła, że wydatki budżetowe wykazywane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania przez MRiRW planu wydatków budżetu państwa w rozdziale 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli przeznaczone są na funkcjonowanie Krajowego Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie, które realizuje zadania związane z doskonaleniem zawodowym nauczycieli w szkołach rolniczych. Ponadto stwierdziła, że w latach 2012–2014⁹¹ 45 szkół podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi ponosiło wydatki na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w rozdziałach 80130 i 85410, wykazując je na kwotę ogółem 1.321,8 tys. zł⁹².

Baza techno-dydaktyczna szkół

Warunki lokalowe i wyposażenie techno-dydaktyczne pracowni szkolnych mają istotne znaczenie dla jakości procesu kształcenia, a braki w wyposażeniu i pomocach dydaktycznych utrudniają jego organizację. Jako przyczynę braków dyrektorzy wskazują najczęściej niewystarczające środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie szkół

Blisko połowa⁹³ (pięć z 12) skontrolowanych szkół zawodowych i techników nie posiadała wyposażenia w pełni zgodnego z wymaganiami podstawy programowej kształcenia ogólnego i zawodowego, w tym dwie również pracowni przedmiotowych do kształcenia w zawodach.

⁸⁸ W 2012 roku na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli wydatkowano 775 zł, 100% zaplanowanych środków. W kolejnych latach objętych kontrolą organ prowadzący nie przekazywał środków na ten cel, chociaż dyrektor Zespołu dwukrotnie wnioskował o dofinansowanie. W pierwszym przypadku organ prowadzący odmówił dofinansowania bez wskazania powodów odmowy, natomiast brak zgody w drugim przypadku uzasadniono nieterminowym jego złożeniem oraz niezgodnością kierunku doksztalcenia z potrzebami Szkoły. W efekcie nauczyciele korzystali z bezpłatnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego lub też finansowali je we własnym zakresie.

⁸⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁹⁰ W latach 2012–2015 (do 30 września) zaplanowano na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli ogółem 68,8 tys.

⁹¹ Dane o kwotach wydatków poniesionych na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli będą znane MRiRW do 31 marca 2016 r.

⁹² W 2012 r. – 436.270 zł, w 2013 r. – 446.810 zł, w 2014 r. – 438.765,30 zł.

⁹³ Dotyczy: Zespół Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach, Zespołu Szkół nr 1 im. gen. Stefana „Grota” w Zambrowie, Zespołu Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce, Zespołu Szkół nr 2 im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Puławach, Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Józefa Piłsudskiego w Okszwie.

Przykładowo:

- w Zespole Szkół nr 2 im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Puławach w przypadku zawodu technik informatyk brakowało wymaganych dla każdego ucznia stanowisk komputerowych w pracowni urządzeń techniki komputerowej oraz różnych serwerowych systemów operacyjnych (innych niż Windows) w pracowni sieciowych systemów operacyjnych. Dyrektor szkoły wyjaśnił m.in., że technik informatyk jest zawodem bardzo droгим ze względu na szybki postęp techniczny w tej dziedzinie i szybko starzejący się sprzęt i oprogramowanie;
- w Zespole Szkół nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Zambrowie brakowało w niektórych pracowniach części wyposażenia do zawodów technik żywienia i usług gastronomicznych, technik informatyk, mechanik pojazdów samochodowych. Dyrektor szkoły wyjaśniła, że corocznie zgłaszała do organu prowadzącego potrzebę zwiększenia puli środków budżetowych, przy czym w jej ocenie braki te nie miały wpływu na proces kształcenia i nie jest zainteresowania jego zakupem⁹⁴.

Należy wskazać, że stosowanie do art. 39 ust. 1 pkt 5a ustawy o systemie oświaty dyrektor wykonuje m.in. zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. W wyniku przeprowadzonych oględzin budynków szkolnych w jednej trzeciej⁹⁵ (cztery z 12) kontrolowanych szkół stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny, w tym m.in: niewłaściwe zabezpieczenie przestrzeni szkolnej, braki infrastruktury sanitarnej oraz niewłaściwe dokumentowanie stanu bezpieczeństwa szkoły.

Przykładowo:

- w Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Raciborzu otwarta przestrzeń pomiędzy biegami schodów na korytarzach nie była zabezpieczona, stanowiąc zagrożenie dla zdrowia i życia osób przebywających w budynku. Jak wyjaśniła Dyrektor pełniąca obowiązki do 31 sierpnia 2014 r., w skład Zespołu przeprowadzającego kontrolę stanu bezpieczeństwa i higieny, wchodził specjalista ds. BHP, któremu zaufała;
- budynek Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Raciborzu nie posiadał dostatecznej liczby urządzeń sanitarnych w stosunku do łącznej liczby uczniów⁹⁶. Jak wyjaśniła ówczesna Dyrektor, dostosowanie Szkoły do ww. wymogów wymagałoby dodatkowych pomieszczeń, więc nie podejmowano żadnych kroków w tym kierunku, w tym również nie informowano organu prowadzącego, że Szkoła w tym zakresie nie spełnia norm określonych w przepisach.

W większości (60%) ankietowani przez NIK dyrektorzy szkół uznali, że baza dydaktyczna szkoły (wielkość i liczba pracowni przedmiotowych, laboratoriów i warsztatów służących do praktycznej nauki zawodu) raczej jest odpowiednia do realizowanych w szkole programów nauczania. Nieco mniej, bo niecała połowa (49%) dyrektorów uznaje za wystarczające wyposażenie bazy dydaktycznej⁹⁷.

Respondenci deklarowali również, że w latach 2012/2013–2014/2015 szkoły wzbogaciły swoją bazę dydaktyczną najczęściej poprzez zakup lub otrzymanie materiałów dydaktycznych (78%, np. podręczniki specjalistyczne oprogramowanie, filmy, drobne narzędzia, przybory gastronomiczne), doposażenie pracowni praktycznej nauki zawodu (72%), powiększenie

⁹⁴ Dyrektor szkoły wskazała, że uczniowie mają do dyspozycji inne urządzenia i pomoce dydaktyczne (dotyczy kierunków technik żywienia i usług gastronomicznych raz technik informatyk) albo mogą zapoznać się z funkcjonowaniem i obsługą urządzeń diagnostycznych poza szkołą (np. w przypadku kierunku mechanik pojazdów samochodowych w Okręgowej Stacji Kontroli Pojazdów w Zambrowie) i zasadniczo nie wpływa to na poziom przygotowania uczniów do wykonywania poszczególnych czynności.

⁹⁵ Dotyczy: w Inowrocławiu, w Tarnowskich Górach, w Raciborzu, w Okszowie, w Wieruszowie.

⁹⁶ Zgodnie z § 84 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422), w budynkach użyteczności publicznej powinna przypadać co najmniej jedna umywalka na 20 osób, jedna miska ustępowa i jeden pisuar na 30 mężczyzn, a jedna miska ustępowa na 20 kobiet. Wyłączając toaletę dla nauczycieli, w Zespole jedna umywalka przypadała na 141 uczniów, a w toalecie damskiej 8 misek ustępowych przypadało na 453 uczennice, co daje jedną miskę ustępową na 74 uczennice, tj. ponad dwukrotnie mniej niż wymagają tego przepisy.

⁹⁷ Zauważyć przy tym należy, że 37% ankietowanych przez NIK dyrektorów szkół uznała wyposażenie bazy dydaktycznej szkoły za przestarzałe lub niewystarczające do realizacji programów nauczania. Wskazali ponadto, że dla uatrakcyjnienia prowadzonych w szkole zajęć konieczne jest wzbogacenie wyposażenia w pracowniach przedmiotowych.

szkolnego zaplecza edukacyjnego do kształcenia zawodowego 52% (np. rozbudowa warsztatów, nowa pracownia do kształcenia praktycznego). W świetle odpowiedzi ankietowanych działania te wydają się jednak niewystarczające, ponieważ wśród najpilniejszych potrzeb szkoły dyrektorzy wymieniają przede wszystkim: pracownię i laboratoria do kształcenia praktycznego (56%), wyposażenie sal lekcyjnych, pracowni, laboratoriów (38%), maszyny urządzenia i pojazdy do kształcenia praktycznego (34%), laboratoria językowe (29%) oraz brak nauczycieli teoretycznej i praktycznej nauki zawodu (29%). Wśród innych potrzeb wskazywano m.in. na: brak podręczników oraz potrzebę systematycznego dofinansowywania szkół, ponieważ postęp technologiczny wymusza konieczność ciągłego wymieniania sprzętu oraz specjalistycznego oprogramowania.

Wśród dominujących potrzeb w prowadzonych przez ankietowane powiaty szkołach zdiagnozowano: braki w wyposażeniu (np. zaplecze techno-dydaktyczne), które dotyczą szkół (80% powiatów), trudności w pozyskaniu i utrzymaniu wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej (56%), niewystarczającą lub przestarzałą bazę lokalową (48%), niewystarczającą liczbę godzin zajęć pozalekcyjnych (21%), brak lub niewystarczającą liczbę godzin praktycznej nauki zawodu (14%), brak lub niewystarczającą liczbę godzin praktyk zawodowych (13%), inne potrzeby (13%). Wśród ostatniej pozycji inne potrzeby wskazywano na: brak lub niedostateczną współpracę z pracodawcami (22%), brak zainteresowania nauką w szkole zawodowej (15%) i problemy z organizacją egzaminów zawodowych (13%).

Wykres nr 7

Dominujące potrzeby szkół kształcących w zawodach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badań ankietowych.

Blisko trzy czwarte (76%) ankietowanych dyrektorów stwierdziło, że nie ma trudności związanych z zapewnieniem uczniom dostatecznej liczby miejsc praktyk zawodowych.

NIK zauważa, że spośród pozostałych szkół najczęściej trudności z zapewnieniem uczniom praktyk zawodowych deklarowały technika (65%). Wśród przyczyn tych problemów dyrektorzy szkół wymieniali zazwyczaj: małe zainteresowanie pozyskaniem praktykantów przez pracodawców, brak dostatecznej liczby odpowiednich pracodawców mogących je realizować, brak środków finansowych na ten cel. W ocenie 68% dyrektorów szkół praktyki zawodowe raczej dobrze przygotowują do wykonywania zawodów.

W połowie⁹⁸ (sześć z 12) kontrolowanych szkół stwierdzono nieprawidłowości lub czynniki ryzyka w zakresie realizacji praktycznej nauki zawodu polegające w szczególności na: nieprowadzeniu przez dyrektorów nadzoru nad wykonywaniem praktycznej nauki zawodu oraz braków wymaganych elementów w umowach o praktykę zawodową zawieranych przez dyrektorów szkół z przedsiębiorcami.

Przykładowo:

- w Zespole Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce Dyrektor nie prowadził nadzoru nad wykonywaniem praktycznej nauki zawodu przez uczniów zasadniczej szkoły zawodowej zatrudnionych u pracodawców w celu przygotowania zawodowego⁹⁹. Dyrektor Zespołu wyjaśnił, że nie nadzorował praktyk zawodowych, ponieważ uważał, że są one prawidłowo prowadzone, na co wskazują wyniki egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie uczniów oddziałów wielozawodowych. Kontrola NIK wykazała, że absolwenci oddziałów wielozawodowych zasadniczej szkoły zawodowej osiągnęli gorsze wyniki z egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe niż uczniowie w województwie podlaskim¹⁰⁰;
- dyrektor Zespołu Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach w umowach nie zawarł wszystkich wymaganych elementów w zakresie praw i obowiązków stron umowy¹⁰¹. Stanowiło to naruszenie § 7 ust 1–3 rozporządzenia w sprawie praktycznej nauki zawodu stanowiącym, że dyrektor szkoły zawiera umowę z podmiotem przyjmującym uczniów na praktyczną naukę zawodu, w której określa prawa i obowiązki stron umowy, ze szczególnym uwzględnieniem praw i obowiązków określonych w § 8 tego rozporządzenia. Dyrektor wyjaśnił, że, pomimo, iż w umowie nie było takich zapisów to pracodawcy byli zobowiązani do ich przestrzegania. W toku kontroli Dyrektor zmienił wzór umowy i dostosował jej treść do wymogów ww. rozporządzenia.

W jednej¹⁰² z 12 (8,3%) kontrolowanych szkół uczniowie zasadniczej szkoły zawodowych¹⁰³ odbywali teoretyczną naukę zawodu w Centrum Kształcenia Praktycznego i Doskonalenia Zawodowego w Rudzie Śląskiej bez umowy, na podstawie porozumień zawartych przez organ prowadzący (Starostwo) z Prezydentem Miasta Ruda Śląska. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 6 załącznika 5a do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół¹⁰⁴, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach poszczególne zajęcia edukacyjne w ramach kształcenia zawodowego mogą być

⁹⁸ Dotyczy: Zespołu Szkół Technicznych im. Tadeusza Tańskiego w Słubicach, Zespołu Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach, Zespołu Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Stanisława Staszica w Wieruszowie, w Bełchatowie, w Zambrowie.

⁹⁹ Było to niezgodne z art. 35 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego dyrektor szkoły sprawuje nadzór pedagogiczny w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w szkole, a w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe u pracodawców, u których jest organizowana praktyczna nauka zawodu, także w stosunku do instruktorów praktycznej nauki zawodu.

¹⁰⁰ Na przykład w 2012 r. żaden z trzech absolwentów zawodu stolarz i po pięciu w zawodach piekarz i mechanik pojazdów samochodowych nie przystąpili do egzaminu, natomiast na pięciu zdających operatorów obrabiarek skrawających i czterech cukierników, dyplom otrzymały odpowiednio cztery i dwie osoby. W 2013 r. z dziewięciu absolwentów zawodu mechanik monter maszyn i urządzeń siedmiu przystąpiło do egzaminu, a dwóch otrzymało dyplom.

¹⁰¹ W tym m.in. w umowach Szkoła nie zapewniła sobie możliwości nadzoru nad realizacją programu praktycznej nauki zawodu, akceptacji wyznaczonych instruktorów praktycznej nauki zawodu i opiekunów praktyk zawodowych lub możliwości wyznaczania do prowadzenia praktycznej nauki zawodu nauczycieli praktycznej nauki zawodu, zwrotu uczniom odbywającym praktyczną naukę zawodu w miejscowościach poza ich miejscem zamieszkania i poza siedzibą szkoły, mającym możliwość codziennego powrotu do miejsca zamieszkania lub siedziby Szkoły, równowartości kosztów przejazdów środkami komunikacji publicznej. Po stronie podmiotów przyjmujących uczniów na praktyki nie zobowiązano ww. do zapewnienia warunków materialnych do realizacji praktycznej nauki zawodu, a w szczególności wyposażenia stanowisk szkoleniowych w niezbędne urządzenia, sprzęt, narzędzia, materiały i dokumentację techniczną, uwzględniające wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy, odzież, obuwie robocze i środki ochrony indywidualnej oraz środki higieny osobistej przysługujące pracownikom na danym stanowisku pracy, pomieszczenia do przechowywania odzieży i obuwia roboczego oraz środków ochrony indywidualnej, dostępu do urządzeń higieniczno-sanitarnych oraz pomieszczeń socjalno-bytowych, wyznaczania odpowiednio nauczycieli, instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz opiekunów praktyk zawodowych, sporządzania, w razie wypadku podczas praktycznej nauki zawodu, dokumentację powypadkową.

¹⁰² Dotyczy: Zespołu Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach.

¹⁰³ Dotyczy uczniów zasadniczej szkoły zawodowej w: klasie 1 w zawodzie monter sieci, instalacji i urządzeń sanitarnych, klasie 1 i 2 w zawodzie murarz tynkarz, klasie 2 monter zabudowy i robót wykończeniowych, oraz klasach 2 i 3 w zawodzie stolarza (stan na dzień 24 września 2015 r.).

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

prowadzone na terenie innych jednostek organizacyjnych, w szczególności centrów kształcenia praktycznego oraz przez pracowników tych jednostek, na podstawie umowy zawartej pomiędzy szkołą zasadniczą a daną jednostką. Dyrektor szkoły wyjaśnił, że w przypadku kształcenia teoretycznego uczniów powiat zlecił to zadanie miastu Ruda Śląska zawierając porozumienie zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym¹⁰⁵. NIK nie podziela tych wyjaśnień, ponieważ treść porozumień zawartych przez zarząd powiatu została ogólnie sformułowana i reguluje przede wszystkim kwestie finansowe. Nie określa natomiast praw i obowiązków stron w zakresie kształcenia.

W dwóch¹⁰⁶ z 12 (16,7%) kontrolowanych szkół kształcących w zawodzie programy nauczania zostały dopuszczone do stosowania niezgodnie z trybem określonym w art. 22a ust. 1 i 3–7 ustawy o systemie oświaty, tj. nie zostały zaopiniowane przez Radę Pedagogiczną lub w dokumentacji wskazano niewłaściwą podstawę prawną. Skutkiem powyższej nierzetelności było m.in. dopuszczanie do użytku programów¹⁰⁷ nieposiadające wymaganych elementów wskazanych w § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników¹⁰⁸. Powyższe sytuacje kierownicy kontrolowanych jednostek tłumaczyli przede wszystkim niedopatrzeniem.

W jednej¹⁰⁹ z 12 (8,3%) kontrolowanych szkół nie zrealizowano w cyklu nauczania minimalnego wymiaru obowiązkowych godzin określonych w programie nauczania dla zawodu technik hotelarstwa w przedmiocie zajęcia praktyczne.

W jednej¹¹⁰ z 12 (8,3%) kontrolowanych jednostek wystąpiły przypadki przekroczenia dopuszczalnej liczby oddziałów i grup na zajęciach z przedmiotu zawodowego¹¹¹ oraz z języka obcego zawodowego. Stanowiło to naruszenie wymagań określonych odpowiednio w podstawie programowej kształcenia w zawodach¹¹² oraz przepisów określonych w rozporządzeniach w sprawie ramowych planów nauczania¹¹³. Dyrektor wyjaśnił to brakiem zgody organu prowadzącego na dokonanie podziału na grupy.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, ze zm.).

¹⁰⁶ Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego nr 1 w Raciborzu, Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Józefa Piłsudskiego w Okszowie.

¹⁰⁷ Dotyczy braku zapisów dotyczących sposobu planowania zadań (ćwiczenia), warunków osiągania efektów, kształcenia w tym środków dydaktycznych, metod i form organizacyjnych, zalecanych metod dydaktycznych, form organizacyjnych oraz propozycji kryteriów oceny i metod sprawdzania efektów kształcenia w części dotyczącej higieny dla zawodu fryzjer oraz technik usług fryzjerskich w Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego nr 1 w Raciborzu.

¹⁰⁸ Dz. U. poz. 752, uchylone z dniem 8 lipca 2014 r. w dalszej części: rozporządzenia ws. programów nauczania.

¹⁰⁹ Dotyczy Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Stanisława Staszica w Wieruszowie.

¹¹⁰ Zespół Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach.

¹¹¹ Dotyczy przedmiotu: pracownia rysunku technicznego.

¹¹² W wyniku analizy dokumentacji Szkoły oraz z w toku przeprowadzonych oględzin ustalono, że Szkoła posiadała tylko jedną pracownię wyposażoną w 10 stanowisk komputerowych. Dyrektor w roku szkolnym 2014/2015 w celu przeprowadzenia zajęć z przedmiotu „Pracownia rysunku technicznego” nie dokonał podziału w dwóch klasach Technikum o liczebności 29 i 31 osób a w roku szkolnym 2015/2016 stworzył w dwóch oddziałach klasowych grupy w o liczebności 16 i 15 osób. W ten sposób nie zapewniono każdemu uczniowi w czasie prowadzonych zajęć dostępu do komputera. Stanowiło to naruszenie warunków kształcenia w zawodzie technika budownictwa oraz technika architektury krajobrazu zawartych w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, które wymagały od Szkoły podejmującej kształcenie w tych zawodach posiadania m.in. pracowni rysunku technicznego, wyposażonej w stanowiska komputerowe (jedno stanowisko dla jednego ucznia) z odpowiednim oprogramowaniem.

¹¹³ Dotyczy § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych dla klasy rozpoczynającej cykl kształcenia w roku szkolnym 2011/2012 (Dz. U. Nr 15, poz. 142, ze zm.) oraz § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204, ze zm.) dla klasy rozpoczynającej cykl kształcenia w roku szkolnym 2012/2013, który wymaga na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych z języków obcych podziału na grupy i prowadzenia zajęć w grupach oddziałowych, między oddziałowych lub międzyklasowych, liczących od 10 do 24 uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Zespole Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce, w latach objętych kontrolą, nie uzupełniano zasobów bibliotecznych. Nie prowadzono też prenumeraty czasopism specjalistycznych z zakresu kierunków kształcenia. Biblioteka posiada tylko czasopisma dostarczane bezpłatnie¹¹⁴. Brak specjalistycznych czasopism utrudnia uczniom rozwijanie zainteresowań i pogłębianie wiedzy zawodowej, co w konsekwencji może negatywnie wpływać na osiągnięte przez nich wyniki z egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie. Dyrektor szkoły podał w wyjaśnieniach, że *środki finansowe pozostające w dyspozycji Zespołu nie wystarczają na uzupełnianie zasobów bibliotecznych*.

Zdawalność egzaminów zawodowych

W szkołach objętych kontrolą zdawalność egzaminu maturalnego na poziomie technikum w latach 2012–2015 wynosiła 79,8%¹¹⁵. Średni poziom frekwencji na zajęciach obowiązkowych w latach 2012–2015 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił 76,9%, przy czym wyższą frekwencję odnotowano wśród uczących się w technikum¹¹⁶ (81,7%) niż w zasadniczej szkole zawodowej¹¹⁷ (72%). Dyrektorzy szkół jako przyczynę niższego poziomu frekwencji w zasadniczych szkołach zawodowych wskazywali brak wsparcia rodziny, motywacji do nauki oraz trudności materialne uczniów zmuszające do podejmowania pracy zarobkowej.

W roku szkolnym 2014/2015, według danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej¹¹⁸, świadectwa potwierdzające kwalifikacje zawodowe otrzymało 71,41% zdających.

W roku szkolnym 2012/2013 analogiczna wartość wynosiła 58,78%¹¹⁹. Zdawalność egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w zespołach szkół objętych kontrolą była zróżnicowana. W badanej grupie znajdowały się zespoły szkół, w których odsetek uczniów uzyskujących dyplom potwierdzający kwalifikacje w zawodzie systematycznie był znacząco niższy niż w województwie czy w kraju¹²⁰ oraz takie w których sytuacja taka występowała sporadycznie¹²¹. We wszystkich kontrolowanych jednostkach wystąpiły przypadki¹²² niższego poziomu zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe niż analogiczny w województwie.

W przypadku szkół leśnych, zdaniem NIK, wskazana jest również intensyfikacja współpracy Ministerstwa ze szkołami leśnymi w zakresie poprawy wyników egzaminów zewnętrznych, z uwagi na pogorszenie się tych wyników w roku szkolnym 2014/2015 w stosunku do lat poprzednich,

¹¹⁴ Takie jak „Młody technik”, „Nowoczesny warsztat”, „Auto Moto Serwis”.

¹¹⁵ Zdawalność (tj. obliczona jako relacja liczby uczniów przystępujących do egzaminu maturalnego do liczby uczniów kończących egzamin maturalny z wynikiem pozytywnym) egzaminu maturalnego w poszczególnych latach szkolnych wynosiła: 83,2% (2012 r.), 84,6% (2013 r.), 73,8% (2014 r.) i 78,1% (2015 r.).

¹¹⁶ Dla lat szkolnych 2012/2013–2014/2015 na poziomie techników średnia frekwencja wynosiła odpowiednio 81,7%, 82,1%, 81,4%.

¹¹⁷ Dla lat szkolnych 2012/2013–2014/2015 na poziomie zasadniczych szkół zawodowych średnia frekwencja wynosiła odpowiednio: 70,4%, 72,1%, 72,8%.

¹¹⁸ Dane przytoczone na podstawie przygotowywanych corocznie przez Centralną Komisję Egzaminacyjną sprawozdań z osiągnięć zdających egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie dla poszczególnych lat szkolnych.

¹¹⁹ Podane wartości dotyczą tzw. nowego egzaminu zawodowego. Egzamin potwierdzający kwalifikacje uczniów w zawodzie po raz pierwszy odbył się w roku szkolnym 2012/2013. Analogiczne wartości dla tzw. starego egzaminu zawodowego wynoszą kształtując się dla kolejnych lat szkolnych na podobnym poziomie tj. ok. 67%.

¹²⁰ Przykładowo: Zespół Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce, Zespół Szkół Technicznych im. Tadeusz Tańskiego w Słubicach.

¹²¹ Przykładowo: Zespół Szkół Nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Zambrowie.

¹²² Dotyczy części zawodów, w których kształciły objęte kontrolą zespoły szkół zarówno na poziomie technikum jak i zasadniczych szkół zawodowych.

a także monitorowanie procesu doskonalenia zawodowego nauczycieli przedmiotów zawodowych i osiągania przez nich wieku emerytalnego, tak by zapewnić ciągłość kształcenia przez wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną¹²³.

Przykładowo:

- liczba uczniów, którzy w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Okszowie przystępowali do egzaminu maturalnego systematycznie spadała z poziomu 70,2% w 2012 r. do 26,7% w 2015 r., a zdawalność tego egzaminu utrzymywała się na poziomie niższym (od 21,7% do 57,1%) niż na terenie województwa lubelskiego dla którego wartości te wynosiły od 80,9% do 85%;
- zdawalność egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie w Zespole Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce znacząco odbiegała od wyników uzyskanych przez uczniów takich samych typów szkoły i zawodów w województwie podlaskim, w szczególności w latach 2013 i 2014 dyplom w zawodzie technik mechanik otrzymało 34% i 44% absolwentów, podczas gdy zdawalność egzaminu w tym zawodzie w województwie była wyższa odpowiednio o 24 i 13 punktów procentowych;
- w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 im. gen. Ludwika Czyżewskiego w Bełchatowie wystąpiły przypadki niezdania egzaminu przez wszystkich przystępujących do niego. Dotyczyło to zawodu technik teleinformatyk w 2012 r. i w 2015 r.

Dyrektorzy objętych kontrolą szkół deklarowali, że każdego roku analizują wyniki egzaminów oraz podejmują działania mające na celu uzyskanie możliwie najlepszych wyników w kolejnym roku nauczania. Jako główne przyczyny niskiego poziomu zdawalności egzaminów wskazywali: brak u uczniów chęci i wystarczających kompetencji do systematycznej nauki, niską frekwencję uczniów na zajęciach, brak nawyku powtarzania materiału, trudności młodzieży z rozwiązywaniem zadań wymagających wiedzy z matematyki, brak chęci podjęcia pracy lub kontynuowania nauki w wyuczonym zawodzie.

Natomiast w ankiecie skierowanej przez NIK do dyrektorów szkół, wśród przyczyn niesatysfakcjonujących wyników¹²⁴ uzyskiwanych przez uczniów ich szkoły w trakcie egzaminów zawodowych dyrektorzy szkół najczęściej wymieniali: niską motywację uczniów (67%), posiadanie dyplomu zawodowego nie jest wymagane przez pracodawców (37%), trudności szkoły związane z zapewnieniem odpowiedniej bazy techno-dydaktycznej do nauki zawodu (19%) i kadry nauczycielskiej (9%)

Zdaniem NIK nieuzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe świadczy o niezadowalającej skuteczności kształcenia i wskazuje na niezrealizowanie jednego z ważniejszych celów kształcenia w szkołach.

Należy również zauważyć, że czynnikami mającymi wpływ na poprawę jakości i skuteczności nauczania, a także uatrakcyjnienia oferty szkolnej są innowacje i eksperymenty pedagogiczne¹²⁵.

¹²³ W wyniku kontroli stwierdzono, że zdawalność egzaminów zewnętrznych w kontrolowanym okresie znacząco pogorszyła się. W roku szkolnym 2012/2013 zdawalność egzaminu maturalnego kształtowała się na poziomie od 68,5% do 98%, podczas gdy w roku szkolnym 2014/2015 już tylko od 58,33% do 84%. W przypadku egzaminu zawodowego spadek zdawalności był bardziej znaczący – w roku szkolnym 2012/2013 zdawalność wynosiła od 68% do 97%, a w roku szkolnym 2014/2015 już tylko od 33,3% do 81%. Zespół Szkół Leśnych i Ekologicznych w Brynku odnotował najniższy wskaźnik zdawalności w roku szkolnym 2014/2015 zarówno w przypadku egzaminu maturalnego jak i zawodowego (58,3% oraz 33,3%). Technikum Leśne w Miliczu odnotowało najniższą zdawalność egzaminu maturalnego w roku szkolnym 2012/2013, a w roku szkolnym 2013/2014 zarówno egzaminu maturalnego jak i zawodowego.

¹²⁴ 15% dyrektorów szkół uznało, że problem niskich wyników uzyskiwanych z egzaminów zawodowych ich nie dotyczy.

¹²⁵ Zagadnienia dotyczące innowacji i eksperymentów pedagogicznych uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki (Dz. U. Nr 56, poz. 506, ze zm.) Innowacja pedagogiczna to nowatorskie rozwiązanie programowe, organizacyjne lub metodyczne, mające na celu poprawę jakości pracy szkoły (§ 1 ust. 1 ww. rozporządzenia). Eksperyment pedagogiczny to działania służące podnoszeniu skuteczności kształcenia w szkole, w ramach których modyfikuje się warunki, organizację zajęć edukacyjnych lub zakres treści nauczania prowadzone pod opieką jednostki naukowej (§ 1 ust. 2 rozporządzenia).

Ustalenia kontroli wskazują, że w zdecydowanej większości szkół (83%)¹²⁶ nie prowadzono eksperymentów i innowacji pedagogicznych.

Doradztwo edukacyjno-zawodowe

Zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego systematycznie realizowano w ośmiu z 12 kontrolowanych szkołach. Zadania te dyrektorzy szkół powierzyli osobom posiadającym kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska określone w § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji. W przypadku braku doradcy zawodowego, dyrektorzy szkół stosownie do § 25 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej¹²⁷, wyznaczali nauczyciela (np. przedsiębiorczości), wychowawcę lub specjalistę (np. pedagoga szkolnego) planującego i realizującego zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego, określone w § 25 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Przykładowo:

- *Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Okszwie w badanym okresie zatrudniał dwóch nauczycieli, którzy posiadali wymagane dla stanowiska doradcy zawodowego kwalifikacje. Nie byli oni jednak zatrudnieni na etacie w tym zakresie, a pracowali jako wychowawcy w internacie. Natomiast zadania doradców w latach 2012–2015 wypełniali pedagodzy. W wymienionych latach dyrektor nie podejmował działań na rzecz zatrudnienia na etacie doradcy zawodowego ze względu na brak wystarczających środków na ten cel.*

Działania podejmowane w szkołach w ramach doradztwa zawodowego dotyczyły przede wszystkim rozwijania orientacji zawodowej uczniów oraz ich przygotowania do wyboru zawodu i odnalezienia się na rynku pracy.¹²⁸ Obejmowały one:

- poradnictwo indywidualne i grupowe w zakresie m.in.: samopoznania, w tym predyspozycji zawodowych, aktywnego poszukiwania pracy, przygotowania do wejścia na rynek pracy, planowania kariery zawodowej, sposobów poszukiwania pracy, zasadach wyszukiwania ofert, sytuacji rynku pracy;
- prowadzenie zajęć dla uczniów na temat m.in.: podstaw prawa pracy, pozyskiwania funduszy na własną działalność, przygotowania dokumentów aplikacyjnych;
- organizowanie warsztatów tematycznych, konkursów, wycieczek do zakładów pracy oraz na targi edukacyjne i giełdy pracy;
- organizowanie spotkań z pracownikami urzędów pracy;
- prezentowanie ofert wyższych uczelni;
- udostępnianie w bibliotece informacji o kierunkach kształcenia w szkołach wyższych.

Wyniki kontroli potwierdzają różnicowanie zakresu i form realizowanych zadań z obszaru doradztwa zawodowego wynikające przede wszystkim z możliwości finansowych szkół. Wsparciem dla dyrektorów szkół były projekty finansowane ze środków unijnych. NIK zauważa

¹²⁶ Innowacje i eksperymenty pedagogiczne wprowadzono w dwóch zespołach szkół tj.: w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 im. gen. Władysława Sikorskiego w Inowrocławiu oraz w Zespole Szkół Leśnych w Biłgoraju. W pierwszym przypadku Rada Pedagogiczna w dniu 15 września 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia do realizacji innowacji pedagogicznej pn. Technik zahartowany fizycznie. Według wyjaśnień dyrektora szkoły dotyczyła ona trzech dodatkowych godzin zajęć wychowania fizycznego. Natomiast w drugim przypadku Rada Pedagogiczna podjęła uchwałę z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wyrażenia opinii na temat innowacji pedagogicznej. Innowacja pedagogiczna dotyczyła podnoszenia kompetencji uczniowskich w dziedzinie nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych z wykorzystaniem innowacyjnych metod i technologii – EDUSCIENCE.

¹²⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. poz. 532).

¹²⁸ Koncepcje realizacji zadań zakresu doradztwa zawodowego, zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika dla odpowiedniego typu szkoły rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznych szkół, opisano w Wewnętrzny Szkolnym Systemie Doradztwa.

również, że w części szkół na jednego doradcę zawodowego przypada nawet kilkuset uczniów, co utrudniało indywidualizację pracy z uczniem.

Przykładowo:

- w Zespole Szkół Zawodowych nr 1 w Raciborzu zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego w roku szkolnym 2012/2013 zapewniono uczniom w wymiarze 0,15 godziny tygodniowo w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Natomiast w roku szkolnym 2014/2015 uczniowie szkoły uczestniczyli w zajęciach z zakresu edukacji zawodowej, prowadzonych przez specjalistów w ramach projektu pn. „Mój wybór, mój zawód, moja kariera” oraz w ramach zajęć zorganizowanych we współpracy z Młodzieżowym Biurem Pracy w Raciborzu pn. „Aktywność zawodowa młodzieży”;
- w latach 2012–2014 w Zespole Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce był realizowany ze środków UE Projekt „Mogę więcej” w ramach którego poradnictwem edukacyjnym i zawodowym objęto 103 uczniów Zespołu w formie porad edukacyjno-zawodowych;
- w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 3 im. gen. Ludwika Czyżewskiego w Bełchatowie zadania z zakresu doradztwa zawodowego były realizowane przez Szkolny Ośrodek Kariery¹²⁹, który powstał w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE i działał w latach 2014–2015. Jak wyjaśnił Dyrektor, w tej chwili Szkoła nie posiada etatowego doradcy zawodowego, natomiast zatrudnieni są nauczyciele, którzy ukończyli kursy doradztwa zawodowego i w trakcie swoich zajęć wykorzystują zakupione na cele projektu pomoce dydaktyczne;
- w roku szkolnym 2014/2015 w Zespole Szkół Leśnych w Biłgoraju zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego powierzono wychowawcy w internacie szkolnym w wymiarze jednej godziny tygodniowo w ramach godzin pozalekcyjnych. Przy takiej organizacji na osobę realizującą zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego przypadało 228 uczniów.

W jednej trzeciej szkół (cztery z 12) kształcących młodzież w zawodach¹³⁰ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania doradztwa edukacyjno-zawodowego polegające na: niezatrudnieniu doradcy zawodowego i niepowierzeniu tej funkcji żadnemu nauczycielowi, a także na nieuwzględnieniu w statutach szkół organizacji wewnątrzszkolnego doradztwa i organizacji współdziałania szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc uczniom i rodzicom.

- Dyrektor Zespołu Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce w latach 2012–2015 nie zapewnił systematycznego doradztwa edukacyjno-zawodowego. W szkole nie było doradcy zawodowego, a pełnienie jego obowiązków nie zostało powierzone żadnemu z nauczycieli¹³¹. Dyrektor Zespołu wyjaśnił, że przyczyną niezatrudnienia w Zespole doradcy zawodowego był brak środków finansowych. Żaden z nauczycieli nie posiadał odpowiednich kwalifikacji, zatem nie mógł powierzyć zatrudnionym nauczycielom realizacji obowiązków doradcy;
- Statut Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Okszwie nie określał organizacji wewnątrzszkolnego doradztwa oraz organizacji współdziałania Zespołu Szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, w tym poradniami specjalistycznymi, oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc uczniom i rodzicom¹³². Dyrektor wyjaśnił, że powodem było przeoczenie tej kwestii przy nowelizacji Statutu w 2012 r.

¹²⁹ Dotyczy projektu „Nowoczesna szkoła zawodowa kluczem wejścia na lokalny rynek pracy III – kursy kwalifikacyjne dla uczniów ZSP Nr 3 w Bełchatowie” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹³⁰ Dotyczy: Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Okszwie, Zespołu Szkół Technicznych im. inż. Tadeusza Tańskiego w Słubicach, Zespołu Szkół Zawodowych im. Elizy Orzeszkowej w Sokółce, Zespołu Szkół nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Zambrowie.

¹³¹ Było to niezgodne z postanowieniami § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w myśl którego w przypadku braku doradcy zawodowego, dyrektor szkoły wyznacza nauczyciela, wychowawcę grupy wychowawczej lub specjalistę planującego i realizującego zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego. Ponadto § 19 pkt 6 Statutu Zespołu Szkół stanowi, że pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkole udzielają uczniom nauczyciele, wychowawcy grup wychowawczych oraz specjaliści wykonujący w szkole zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w szczególności pedagodzy i doradcy zawodowi, zwani dalej „specjalistami” (oraz psychologzy i logopedzi, o ile są w szkole zatrudnieni).

¹³² Wymóg zawarcia postanowień w tym zakresie w statucie ZS CKR wynikał z § 2 ust. 1 pkt 10 załącznika Nr 5a (Ramowy statut publicznego technikum) do rozporządzenia w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.

Opinie pracodawców, organów prowadzących i dyrektorów szkół na temat kierunków zmian w szkolnictwie zawodowym

Z informacji uzyskanych na podstawie kwestionariusza skierowanego do 28 pracodawców funkcjonujących w regionie kontrolowanych samorządów¹³³ wynika, że zdecydowana większość z nich zwiększyła zatrudnienie w ciągu ostatniego roku (67,9%). Pracodawcy potwierdzili również, że zarówno obecnie jak i w ciągu najbliższych miesięcy planują przyjąć nowych pracowników (aktualnie 82,1%, w najbliższych miesiącach 89,3%). Z otrzymanych odpowiedzi wynika jednak, że u połowy pracodawców występują problemy z tym związane. Wśród czynników utrudniających wymieniono najczęściej, że na ogłoszenia odpowiadają osoby niespełniające wymagań (78,6%).

Ankietowani przez NIK pracodawcy oczekiwali od kandydata do pracy wykształcenia zasadniczego zawodowego lub średniego w ściśle określonym kierunku (32,1%), a za szczególnie istotne uważali posiadanie specjalistycznej wiedzy i doświadczenia oraz umiejętności pracy zespołowej. Relatywnie nisko oceniali istotność takich cech jak kreatywność i innowacyjność.

W ankiecie respondenci wskazali również dominujące niedogodności w przypadku zatrudniania absolwentów szkół zawodowych. Były nimi przede wszystkim: niedostosowanie profilu kształcenia zawodowego do potrzeb pracodawców (53,6%), niepełne przygotowanie praktyczne do wykonywania zawodu (32,1%). Pracodawcy zakładali również, że nowo przyjęty pracownik będzie przechodził pełne szkolenie związane z wewnętrznymi wymaganiami, aczkolwiek 42,9% respondentów wskazało niewielki zakres szkolenia. Najczęściej wybieraną przez ankietowanych formą zatrudnienia była umowa na pełny etat na czas określony (82,1%).

Najistotniejsze z punktu widzenia pracodawcy zmiany jakie należy wprowadzić do procesu kształcenia zawodowego to: zwiększenie liczby godzin zajęć praktycznych i praktyk zawodowych w rzeczywistych warunkach, kształcenie w zawodach dla których brakuje specjalistów na rynku pracy, tworzenie klas wielozawodowych zamiast kształcących w jednym zawodzie, doinwestowanie i unowocześnienie warsztatów szkolnych służących praktycznej nauce zawodu, aby nie kształcić w archaicznych technologiach lub teoretycznie, zwiększenie znajomości potrzeb rynku pracy na poziomie gimnazjum.

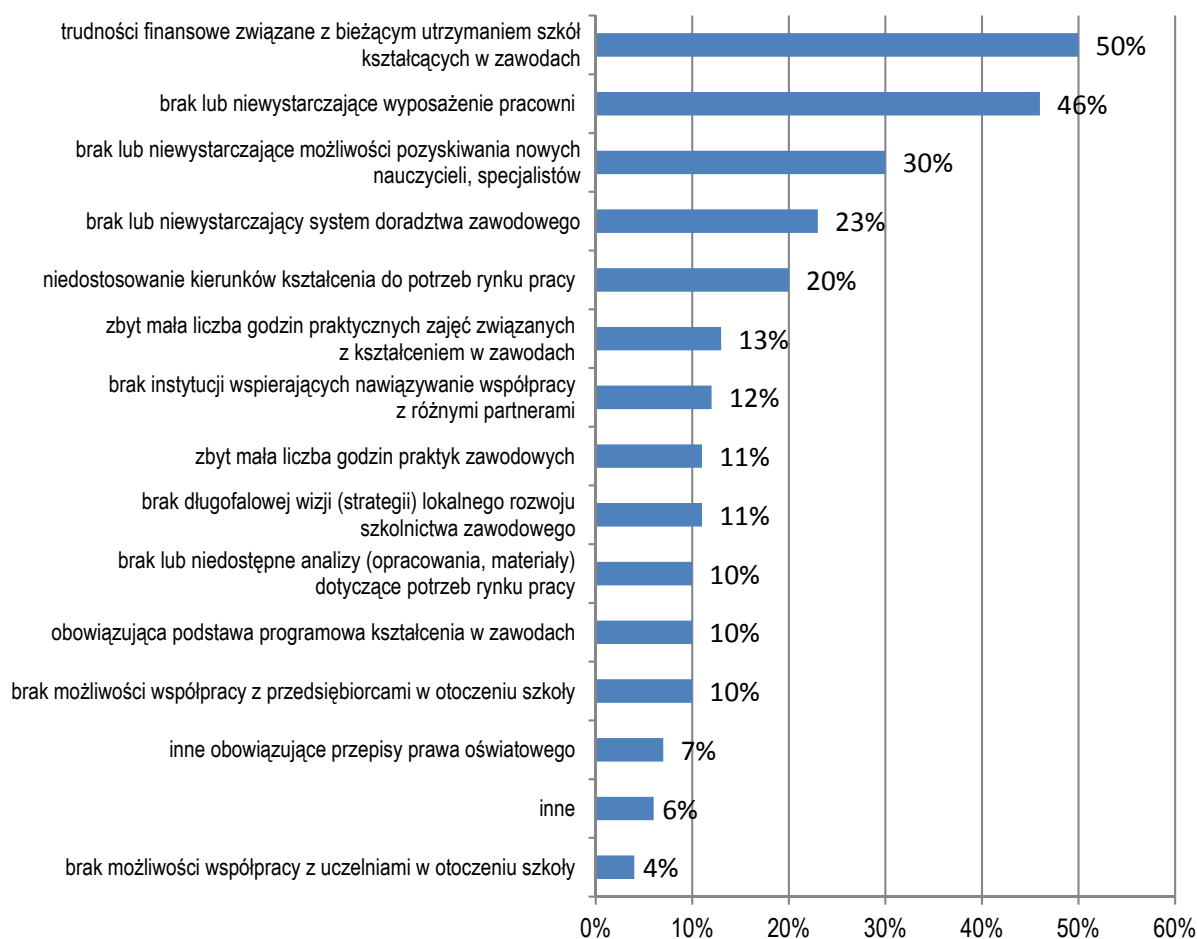
Uzyskane również w trakcie czynności kontrolnych w szkołach wyjaśnienia dyrektorów szkół wskazywały na istniejące problemy w systemie szkolnictwa zawodowego polegające w szczególności na niedoinwestowaniu, ograniczeniu liczby godzin przedmiotów zawodowych oraz braku wsparcia metodycznego dla nauczycieli kształcących w zawodach. Podkreślano także niski kapitał społeczny i motywację uczniów do nauki oraz złą renomę szkół kształconych w zawodach.

Pośród czynników wpływających niekorzystnie na jakość i skuteczność kształcenia zawodowego ankietowane przez NIK powiaty wskazywały głównie: trudności finansowe związane z bieżącym utrzymaniem szkół kształcących w zawodach (50%), brak lub niewystarczające wyposażenie pracowni (46%) oraz brak lub niewystarczające możliwości pozyskiwania nowych nauczycieli, specjalistów (30%). Wpływ tych i kolejnych czynników obrazuje prezentowany poniżej wykres.

¹³³ Kwestionariusz dotyczący uwarunkowań związanych z kształceniem zawodowym uczniów w zasadniczych szkołach zawodowych i technikach skierowany został do 28 pracodawców o zróżnicowanym obszarze działalności. Spośród ww. pracodawców osiemnastu określiło swój zakład pracy jako samodzielną, niezależną firmę, dziesięciu – jako jeden z oddziałów większego podmiotu. Wszyscy pracodawcy, z wyjątkiem jednego, zatrudniają ponad stu pracowników.

Wykres nr 8

Czynniki wpływające niekorzystnie na jakość i skuteczność kształcenia zawodowego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań ankietowych.

Na potrzebę zmian w systemie szkolnictwa zawodowego wskazało 282, tj. 80% ankietowanych powiatów. Pośród nich 254, tj. 90% udzieliło odpowiedzi wskazując zmiany jakie ich zdaniem należy wprowadzić w systemie szkolnictwa zawodowego, aby podnieść jakość kształcenia w szkołach o profilu zawodowym i zwiększyć szanse ich absolwentów na zatrudnienie. Najczęściej rekomendowanymi zmianami w systemie szkolnictwa zawodowego były sugestie dotyczące: zwiększenia wyposażenia szkół i ich modernizacji (27%), zwiększenia nakładów finansowych na kształcenie zawodowe (20%) oraz zwiększenia liczby godzin kształcenia praktycznego (18%)¹³⁴.

¹³⁴ Pozostałe odpowiedzi dotyczyły poszerzenia współpracy szkół zawodowych z pracodawcami (17%), wprowadzenia obowiązkowego doradztwa zawodowego w gimnazjach (12%), wprowadzenia zachęt finansowych dla pracodawców organizujących praktyczną naukę zawodu (10%). Po kilka procent wśród ankietowanych powiatów uzyskały pomysły dokonania zmian w szkolnictwie zawodowym poprzez podjęcie takich działań jak: dopasowanie profili kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy i uczniów – 8%, odejście od obecnej formy egzaminowania – 6%, wprowadzenie dualnego systemu kształcenia zawodowego – 6%, podniesienie kwalifikacji nauczycieli praktycznej nauki zawodu – 5%, poprawienie statusu nauczyciela praktycznej nauki zawodu – 4%, dokonanie zmian w podstawie programowej – 4%, udzielenie pomocy w sprostaniu wymaganiom dotyczącym wyposażenia stanowisk egzaminacyjnych w organizowanych centrach egzaminacyjnych – 3%, zwiększenie liczby godzin kształcenia teoretycznego zawodowego – 3%, utworzenie dobrze wyposażonych ośrodków egzaminacyjnych – 2%, promocja szkolnictwa zawodowego – 2%, wprowadzenie ram prawnych i zachęt finansowych dla szkolnych darczyńców sprzętu/maszyn/urządzeń – 2%.

Zapytani o opinie dyrektorzy szkół kształcących młodzież w zawodach wśród czynników niekorzystnie wpływających na jakość i skuteczność kształcenia zawodowego w pierwszej kolejności wskazali: niedostateczny system doradztwa zawodowego w gimnazjach (55%), a na drugim miejscu wymienili ubogie i przestarzałe wyposażenie pracowni przedmiotowych, laboratoriów i warsztatów (35%). Pozostałe czynniki obniżające jakość i skuteczność kształcenia zawodowego to m.in. brak lokalnej strategii rozwoju szkolnictwa zawodowego (26%), trudności w pozyskaniu nauczycieli praktycznej nauki zawodu i przedmiotów zawodowych (25%), brak instytucji wspierających nawiązywanie współpracy z różnymi podmiotami (25%), trudności w nawiązaniu współpracy z przedsiębiorcami w otoczeniu szkoły.

3.5 Finansowanie szkolnictwa zawodowego – subwencja oświatowa i dotacje

Szkoły zawodowe prowadzone są przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego, które – zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty – powinny mieć zagwarantowane w swoich dochodach środki finansowe na realizację zadań oświatowych. W badanym okresie część takich szkół była prowadzona przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (45 zespołów szkół rolniczych¹³⁵) oraz Ministra Środowiska (11 techników lub zespołów szkół leśnych¹³⁶). Środki na ich funkcjonowanie zostały zagwarantowane w budżetach tych Ministrów.

W latach 2012–2014 koszty kształcenia w szkołach o profilu zawodowym były pokrywane przez jednostki samorządu terytorialnego głównie ze środków części oświatowej subwencji ogólnej (średnio 94% rocznie).

W latach 2012–2014 subwencja oświatowa dla uczniów szkół zawodowych dla młodzieży (z wyłączeniem uczniów szkół specjalnych) wynosiła odpowiednio: 4.886,1 mln zł, 4.990,6 mln zł i 4.914,4 mln zł. Jej wysokość w 2015 r. ustalono na poziomie 5.057,8 mln zł. Część oświatową subwencji ogólnej po odliczeniu rezerwy dzieli się między jednostki samorządu terytorialnego według zasad określanych corocznie w rozporządzeniu wydanym przez MEN¹³⁷. W badanym okresie wykorzystywano do tego dane pochodzące z Systemu Informacji Oświatowej, dotyczące zakresu prognozowanych zadań oświatowych w danym roku, w tym m.in. przewidywaną średnioroczną liczbę uczniów i nauczycieli, coroczne prognozy dotyczące stopnia awansu zawodowego oraz skutki finansowe związane ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli. W algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządów wyodrębniono dodatkową wagę, związaną z kształceniem w szkołach o profilu zawodowym. W okresie objętym kontrolą wartość tej wagi wzrosła z poziomu 0,19 w 2012 r. do 0,21 w 2015 r. Dodatkowo w 2013 r. i latach następnych w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniano wagę przeznaczoną na dofinansowanie uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych organizowanych przez szkoły i placówki kształcenia zawodowego. W ramach tej wagi na wyżej wymienione zadanie przeznaczono w 2013 r. kwotę 24,4 mln zł, w 2014 r. – 101,2 mln zł, a w 2015 r. – 146 mln zł.

¹³⁵ Mogących kształcić w zawodach: cukiernika, kucharza, mechanika-operatora pojazdów i maszyn rolniczych, ogrodnika, operatora maszyn i urządzeń przemysłu spożywczego, piekarza, przetwórcy ryb, pszczelarza, rolnika, rybaka śródlądowego, wędliniarza, a także w zawodzie technika odpowiednio: agrobiznesu, architektury krajobrazu, hodowcy koni, inżynierii środowiska i melioracji, mechanizacji rolnictwa, ogrodnika, przetwórstwa mleczarskiego, pszczelarza, rolnika, rybactwa śródlądowego, technologii żywności, turystyki wiejskiej, urządzeń i systemów energetyki odnawialnej, weterynarii oraz żywienia i usług gastronomicznych.

¹³⁶ Kształcących w zawodzie operatora maszyn leśnych oraz technika leśnika.

¹³⁷ Stosownie do art. 28 ust. 2, 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Innym źródłem dochodów z budżetu państwa były dotacje, których wysokość dla szkolnictwa zawodowego, w tym zawodowego specjalnego, wyniosła w poszczególnych latach okresu 2012–2014 odpowiednio: 92,2 mln zł, 122,2 mln zł oraz 95,4 mln zł. Środki z dotacji przeznaczone były na zadania bieżące, w większości w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich¹³⁸.

Dodatkowo z budżetu państwa pokrywane są inne wydatki na zadania z obszaru kształcenia zawodowego, m.in.: finansowanie systemu zewnętrznych egzaminów zawodowych, poszerzenie oferty podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego, zadania realizowane przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej oraz projekty unijne. W latach 2012–2014 wydatkowano na te cele: 129,2 mln zł w 2012 r., 131,2 mln zł w 2013 r. oraz 109,8 mln zł w 2014 r., w tym z budżetu środków europejskich odpowiednio: 77,2 mln zł, 76,1 mln zł i 54 mln zł. Plan na rok 2015 przewiduje wydatkowanie kwoty 76,3 mln zł, w tym z budżetu środków europejskich w wysokości 23,7 mln zł.

Wydatki budżetu państwa przeznaczone na kształcenie zawodowe znajdują się również w budżetach poszczególnych ministrów, będących organami prowadzącymi szkoły kształcące w zawodzie. Wydatki łączne budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań związanych ze szkolnictwem zawodowym (subwencja, dotacje dla samorządów oraz wydatki budżetów resortów, budżetu środków europejskich i dotacji rozwojowych dla samorządów) w latach 2012–2014 wyniosły odpowiednio: 7.147,1 mln zł, 7.422,3 mln zł oraz 7.204,0 mln zł.

Z analiz prowadzonych przez Ministerstwo na podstawie danych otrzymanych z SIO oraz sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego¹³⁹ wynika, że przeciętne wydatki bieżące ponoszone przez samorządy na szkoły zawodowe¹⁴⁰ w przeliczeniu na ucznia stanowiły: w 2012 r. – 6.755 zł, w 2013 r. – 7.238 zł, w 2014 r. – 7.471 zł, a w roku 2015 zaplanowano wydatki w kwocie 7.137 zł¹⁴¹.

Dane zbierane w ramach SIO nie pozwalają na odrębne ustalenie kosztów kształcenia w szkołach wchodzących w skład zespołu¹⁴². Koszty kształcenia na poziomie centralnym w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych można ustalić jedynie na podstawie danych zebranych ze szkół samodzielnie funkcjonujących. Ich odsetek jest jednak niski i wynosił w okresie objętym kontrolą dla każdej z wymienionych typów szkół od 5,8% do 8,3%. W grupie samodzielnie funkcjonujących techników i zasadniczych szkół zawodowych, z uwzględnieniem szkół specjalnych, średni koszt kształcenia w latach 2012–2014 wynosił odpowiednio: w 2012 r. – 6.796 zł i 6.422 zł, w 2013 r. – 6.913 zł i 6.714 zł oraz w 2014 r. 7.444 zł i 6.812 zł.

¹³⁸ Środki te występowały w paragrafach: 200, 211, 213, 240, 244, 246, 271, 291, 620 i w głównej mierze przekazane zostały powiatom.

¹³⁹ Na podstawie sprawozdań z wykonania planów wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego: RB 285.

¹⁴⁰ W rozdziałach 80130 – *Szkoły zawodowe* i 80134 – *Szkoły zawodowe specjalne*.

¹⁴¹ W podziale na szkoły zawodowe i szkoły zawodowe specjalne kwoty na jednego ucznia w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio: w 2012 r. – 6.361 zł i 34.745 zł, w 2013 r. – 6.755 zł i 38.051 zł, w 2014 r. – 6.980 zł i 39.523 zł, a plan na rok 2015 stanowi kwoty 6.627 zł i 41.280 zł.

¹⁴² System Informacji Oświatowej zbiera informacje na temat kosztów poszczególnych typów szkół funkcjonujących jako tzw. szkoły samodzielne. Natomiast w przypadku szkół wchodzących w skład zespołów w SIO nie są odrębnie zbierane dane, dotyczące kosztów poszczególnych typów szkół zawodowych. Z tego powodu prezentowane dane, w podziale na typy szkół zawodowych, dotyczą kosztów tzw. szkół samodzielnych.

W latach 2012–2014 koszty kształcenia uczniów ogółem ponoszone we wszystkich typach szkół zawodowych, z uwzględnieniem szkół specjalnych, wyniosły odpowiednio: 7.446,6 mln zł, 7.376,0 mln zł oraz 7.486,6 mln zł.

Średni koszt kształcenia ucznia w tych latach wynosił zatem odpowiednio: 7.670 zł, 8.089 zł i 8.443 zł. Wskaźnik procentowy pokrycia kosztów kształcenia zawodowego w samorządach środkami subwencji oświatowej w latach: 2012, 2013 i 2014 wyniósł odpowiednio: 93,9%, 96,4% i 92,7%. Uwzględniając oprócz subwencji pozostałe środki kierowane do samorządów z budżetu państwa w formie dotacji celowych na szkolnictwo zawodowe, to udział środków budżetowych w kosztach kształcenia zawodowego szkół prowadzonych przez samorządy wzrasta w poszczególnych latach odpowiednio do wartości: 95,7%, 98,8% i 94,5%.

Średnie koszty kształcenia ucznia ponoszone w szkołach zawodowych, dla których organem prowadzącym był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Minister Sprawiedliwości oraz Minister Spraw Wewnętrznych były znacząco wyższe od kosztów kształcenia w samorządowych szkołach.

W latach 2012–2014 wyniosły one odpowiednio: 18.492 zł, 21.430 zł i 24.031 zł¹⁴³. Wydatki na szkoły z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, dla których organem prowadzącym jest Minister Rozwoju Wsi i Rolnictwa (szkoły rolnicze) oraz Minister Środowiska (szkoły leśne) w ww. okresie wyniosły: na szkoły rolnicze odpowiednio: 164,5 mln zł, 168,8 mln zł i 176,7 mln zł; a szkoły leśne odpowiednio: 28,9 mln zł, 29,1 mln zł i 46,8 mln zł. Daje to średni wydatek na ucznia w tych szkołach w poszczególnych latach okresu 2012–2014 odpowiednio: 14.574 zł, 16.209 zł i 18.909 zł i oznacza, że koszt kształcenia w zawodach rolniczych i leśnych prowadzonych przez ww. Ministrów był wyższy odpowiednio o: 90%, 100% i 124% od kosztów kształcenia w pozostałych zawodach, w szkołach prowadzonych głównie przez jednostki samorządu terytorialnego (średnio o 105%).

Mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia faktycznej kosztochłonności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły zawodowe przyjęto jednolitą wagę – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztochłonności oraz wymogów podstawy programowej kształcenia zawodowego¹⁴⁴.

Sytuacja ta może utrudniać władzom samorządowym podejmowanie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztochłonnych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

Taki mechanizm finansowania szkolnictwa zawodowego może być również przyczyną trudności w odpowiednim wyposażeniu bazy techno-dydaktycznej szkół. W raporcie z monitoringu pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013–2015* około jedna piąta badanych dyrektorów

¹⁴³ Po ich pomniejszeniu o koszty majątkowe wyniosły one odpowiednio: 16.971 zł, 19.792 zł i 20.426 zł. Oznacza to, że koszty majątkowe w tych szkołach stanowiły w tym okresie ok. 10,6%.

¹⁴⁴ Załącznik do rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego zawiera łącznie 205 zawodów szkolnictwa zawodowego, które zostały podzielone na następujące grupy: administracyjno-usługowe, budowlane, elektryczno-elektroniczne, mechaniczne i górniczo-hutnicze, rolniczo-leśne z ochroną środowiska, turystyczno-gastronomiczne, medyczno-społeczne, artystyczne. Do powyższych grup nie odnosi się sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej, powodując, że samorząd prowadzący szkoły kształcące w zawodach administracyjno – usługowych (np. technik administracji), otrzymuje taką samą wysokość subwencji jakby prowadził szkołę kształcącą w zawodach mechanicznych i górniczo-hutniczych (np. technik hutnik).

techników i nauczycieli wskazała na trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego spowodowane niewystarczającą liczbą odpowiednio wyposażonych pracowni szkolnych i stanowisk egzaminacyjnych¹⁴⁵.

W latach 2012–2014 w większości przypadków (w 10 kontrolowanych powiatach), wydatki poniesione na szkolnictwo zawodowe przewyższały środki otrzymane z budżetu państwa, a w szczególności środki subwencji oświatowej. Łącznie na przestrzeni ww. lat w powiatach: bełchatowskim i ślubickim przekroczyły o połowę (51%) wysokość przekazanej tym powiatom subwencji oświatowej na szkolnictwo zawodowe, a w powiatach inowrocławskim i zambrowskim odpowiednio: o 38% i 37% otrzymanej z budżetu subwencji oświatowej.

Wśród kontrolowanych powiatów we wskazanym okresie zdarzyły się jednakże dwa przypadki, gdzie wydatki powiatu na szkolnictwo zawodowe były mniejsze od przekazanej powiatowi subwencji na prowadzenie szkolnictwa zawodowego. Pierwszy przypadek to powiat sokólski, gdzie w 2012 r. wydatki poniesione na szkolnictwo zawodowe były o ok. 5% niższe od wysokości przekazanej powiatowi na ten cel subwencji oświatowej. Drugi przypadek miał miejsce w powiecie tarnogórskim, gdzie w tym samym 2012 r. subwencja oświatowa w kwocie 1.745,37 tys. zł została zaangażowana na inne zadania niż oświatowe¹⁴⁶. W kontrolowanych powiatach średnioroczny koszt kształcenia ucznia w zawodzie za okres lat szkolnych od 2011/2012 do 2014/2015 był najwyższy w powiecie wieruszowskim (10.377 zł) i ślubickim (9.209 zł), a najniższy w powiecie puławskim (5.611 zł) oraz sokólskim (6.272 zł). W powiatach prowadzących kształcenie specjalne średni koszt kształcenia ucznia w zawodzie był najwyższy w powiecie zambrowskim (61.167 zł), a pozostałych trzech powiatach blisko trzykrotnie niższy i wynosił odpowiednio w powiatach: sokólskim – 22.278 zł, bełchatowskim – 22.581 zł i inowrocławskim – 23.594 zł.

Zrealizowane w latach 2012–2014 wydatki majątkowe na rzecz szkolnictwa zawodowego w kontrolowanych powiatach wyniosły 11.735,7 tys. zł stanowiąc 2,5% łącznych wydatków na kształcenie zawodowe, które wyniosły 476.073,3 tys. zł. W badanym okresie żadnych środków na wydatki majątkowe nie poniósł powiat sokólski, a najwyższe wydatki majątkowe i jednocześnie z najwyższym udziałem w łącznych wydatkach na rzecz kształcenia zawodowego poniósł powiat ślubicki (3.037,8 tys. zł, tj. 13,2%), który modernizował i rozwijał infrastrukturę edukacyjną w postaci warsztatów szkolnych.

¹⁴⁵ Raport zbiorczy *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego*, KOWEŻiU, Warszawa 2015, str. 133.

¹⁴⁶ Według wyjaśnień złożonych przez Starostę powiatu tarnogórskiego – przyczyną wydatkowania w 2012 roku środków z części oświatowej subwencji na zadania inne niż oświatowe była potrzeba zbilansowania budżetu i brak dla osiągnięcia tego celu wystarczających dochodów z innych tytułów. Od początku funkcjonowania powiatów ziemskich, jednostki samorządowe tego szczebla borykały się – ze względu na obowiązujące uregulowania w zakresie finansowania – z dostępnością i poziomem środków przeznaczonych na sfinansowanie nałożonych do wykonania zadań. Powiaty ziemskie – za wyjątkiem kilku tytułów opłat – nie mają bezpośredniego wpływu na poziom otrzymywanych dochodów. Konstrukcja tych ostatnich ma z reguły charakter wpłat otrzymywanych od dysponentów zewnętrznych w drodze redystrybucji wtórnej, najczęściej sparametryzowanych i wyliczanych w oparciu o założone algorytmy. Poziom tychże dochodów zależy w przeważającej mierze od ogólnej sytuacji, w jakiej znajduje się gospodarka kraju, nie zaś od zachowań organów samorządowych, w tym np. aktów prawnych podejmowanych przez rady powiatów. Od wielu lat obserwuje się systematycznie pogłębiającą się rozbieżność pomiędzy poziomem zadysponowanych dochodów, a kosztami realizowanych zadań. Z każdym rokiem coraz trudniej jest bilansować przygotowywane plany finansowe. Największy problem przedstawiają zadania własne – bowiem nałożone oddzielnymi ustawami chcielibyśmy realizować w pełnym zakresie i harmonijnie. W toku prac nad przygotowaniem projektu budżetu zarządy muszą dokonywać trudnych wyborów spowodowanych w głównej mierze finansowymi ograniczeniami. Powyższe sprowadza się zatem do stosowania różnych rozwiązań i konstrukcji pozwalających na zbilansowanie budżetów.

3.6 Realizacja projektów na rzecz rozwoju szkolnictwa zawodowego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

W latach 2012–2015 w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Wysoka jakość systemu oświaty* realizowano 10 projektów systemowych oraz 128 projektów konkursowych, powiązanych z działaniami na rzecz rozwoju szkolnictwa zawodowego¹⁴⁷.

Zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej, skuteczne przygotowanie i wdrożenie zmian w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe od roku szkolnego 2012/2013 nie byłoby możliwe bez wsparcia ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Do końca pierwszego półrocza 2015 r. większość projektów została zakończona i rozliczona. Na okres drugiego półrocza 2015 r. przewidziano zakończenie pozostałych realizowanych pięciu projektów i konkursów. Podczas kontroli NIK szczegółowej analizie poddano dwa projekty *Uruchomienie nowego typu studiów podyplomowych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela przedmiotów zawodowych*¹⁴⁸ oraz *Staże i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo*¹⁴⁹.

W okresie objętym kontrolą (2012–2015) realizowano w ramach projektu pn. *Uruchomienie nowego typu studiów podyplomowych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela przedmiotów zawodowych* łącznie 19 projektów (cztery projekty z pierwszej edycji konkursu i 15 z drugiej). Uruchomione studia miały umożliwić przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela osobom czynnym zawodowo (niebędącym nauczycielami) oraz absolwentom szkół wyższych przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela. Nowy typ studiów umożliwiał uzyskanie przygotowania pedagogicznego do nauczania w zakresie, który przygotowuje merytorycznie do podjęcia pracy nauczyciela przedmiotu zawodowego lub grupy przedmiotów zawodowych w szkołach zawodowych¹⁵⁰.

¹⁴⁷ W ramach Priorytetu III POKL realizowane były w tym okresie następujące projekty: *System wsparcia szkół i placówek oświatowych wdrażających modułowe programy kształcenia zawodowego*, *Doskonalenie podstaw programowych kluczem do modernizacji kształcenia zawodowego*, *Monitorowanie i doskonalenie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach*, *Szkoła zawodowa szkołą pozytywnego wyboru*, *Model systemu wdrażania i upowszechniania kształcenia na odległość w uczeniu się przez całe życie*, *Opracowanie modelu poradnictwa zawodowego oraz internetowego systemu informacji edukacyjno-zawodowej*, *Edukacja dla pracy etap I*, *Edukacja dla pracy etap II*, *Modernizacja egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe*, *Staże i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo*, konkurs: *Opracowanie narzędzi diagnostycznych i materiałów metodycznych wspomagających proces rozpoznawania predyspozycji i zainteresowań zawodowych uczniów* (17 projektów), konkurs: *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie programów doskonalenia zawodowego w przedsiębiorstwach dla nauczycieli kształcenia zawodowego* (92 projekty), konkurs: *Uruchomienie nowego typu studiów podyplomowych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela przedmiotów zawodowych* (19 projektów).

¹⁴⁸ Projekt ten był realizowany w ramach Działania 3.3, Poddziałania 3.3.2 Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). W ramach dwóch edycji konkursu (nabór na kolejne edycje odbywał się w latach 2008 i 2009) zrealizowano łącznie 31 projektów. Funkcję Instytucji Zarządzającej POKL pełnił Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP) i zarazem Instytucji Ogłaszającej Konkurs Priorytetu III POKL pełnił Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

¹⁴⁹ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji powstała w 1993 r. Dla projektu określono trzy wskaźniki: liczbę osób kształcących się i szkolących zawodowo, którzy otrzymali wsparcie w postaci staży i praktyk zawodowych w ramach projektu – wartość docelowa 12.300 osób; stopień realizacji wskaźnika wyniósł 118,13 % (14.530 osób); procent wniosków, które otrzymały dofinansowanie do 2015 r. w stosunku do roku bazowego 2011 – wartość docelowa 70%; stopień realizacji wskaźnika wyniósł ponad 118% (82,7% wniosków) oraz liczbę osób kształcących się i szkolących zawodowo, które podniosły swoje kwalifikacje i wzmocniły zdolności do zatrudnienia poprzez udział w zagranicznych stażach – wartość docelowa 12.300 osób; stopień realizacji wskaźnika wyniósł 117% (14.399 osób).

¹⁵⁰ Łącznie na wszystkich uczelniach uruchomiono kilkadziesiąt kierunków, w tym m.in.: budownictwo, kosmetykę, mechanikę, hotelarstwo, ochronę zdrowia, zarządzanie firmą, turystykę, handel, inżynierię środowiska, architekturę krajobrazu. W okresie objętym kontrolą realizowano projekty na podstawie umów zawartych z beneficjentami na łączną kwotę 37.522.647,55 zł. W umowach założono, że studia podejmie 3.423 słuchaczy, z których przynajmniej 3.026 ukończy je z wynikiem pozytywnym. Rezultat projektu został osiągnięty powyżej przyjętych założeń. Studia ukończyło 3.304 słuchaczy, tj. o 9% więcej od założonej wartości.

Zakładany w poszczególnych umowach koszt kształcenia jednego słuchacza w trzy-semestralnych studiach podyplomowych wynosił od 4.963 zł w Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego w Łomży do 33.325 zł w Zachodniopomorskiej Szkole Biznesu w Szczecinie. Oznacza to blisko siedmiokrotną różnicę w cenie za podobną lub w niektórych przypadkach taką samą usługę edukacyjną¹⁵¹.

Głównym celem projektu – *Staże i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo* było zwiększenie mobilności osób kształcących się i szkolących zawodowo na europejskim rynku pracy poprzez dofinansowanie 500 projektów z list rezerwowych naborów na dofinansowania w ramach mobilności w programie *Uczenie się przez całe życie* do końca 2015 r. Projekt realizowany był przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji.

Pośród 14.530 osób kształcących się i szkolących zawodowo, które otrzymały wsparcie w postaci staży i szkoleń, aż 14.418 stanowiły osoby nieaktywne zawodowo – uczące lub kształcące się, natomiast zatrudnionych było 87 osób. Uczestnikami projektów były osoby na wstępnym etapie kształcenia zawodowego, w większości w wieku 15–24 lata (14.427 osób).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę ujednolicenia standardów i wymogów w organizowanych przez Ministra konkursach na realizację projektów unijnych, w celu wyeliminowania różnic w cenie za tę samą lub podobną usługę edukacyjną. Zdaniem Izby niedopuszczalna jest bowiem blisko siedmiokrotna różnica w cenie kosztów kształcenia (dotyczących głównie obudowy socjalnej studiów – m.in. koszty zakwaterowania, wyżywienia i podróży) w zakresie nabycia kwalifikacji pedagogicznych na studiach podyplomowych, których obowiązujący standard został określony w standardach kształcenia nauczycieli.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dotychczasowe i planowane wsparcie szkolnictwa zawodowego środkami unijnymi na poziomie centralnym (wspomniane wyżej 10 projektów systemowych i 128 projektów konkursowych oraz będące w przygotowaniu cztery nowe projekty¹⁵² i jeden konkurs¹⁵³, planowane na 2016 r. dwa kolejne projekty¹⁵⁴, jeden konkurs¹⁵⁵ i dwa konkursy, które być może zostaną zgłoszone¹⁵⁶), obejmowało i obejmuje głównie projekty miękkie, np. różnego rodzaju szkolenia. Brak natomiast jest projektów twardych, czyli doposażenia szkół kształcących w zawodzie w nowoczesny sprzęt, materiały, narzędzia itp.

W latach 2012–2014 wszystkie skontrolowane powiaty pozyskały z budżetu środków europejskich dofinansowanie na realizację projektów w obszarze szkolnictwa zawodowego (łącznie 17.329,7 tys. zł).

¹⁵¹ Wszystkie uczelnie musiały bowiem, zgodnie z przedmiotem konkursu, zapewnić studia spełniające wymogi rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 207, poz. 2110).

¹⁵² 1. *Kształcenie zawodowe dla potrzeb gospodarki*, wnioskodawca: Ministerstwo Gospodarki; 2. *Rozwój banków zadań do egzaminu zawodowego*, wnioskodawca: Centralna Komisja Egzaminacyjna; 3. *Efektywne doradztwo edukacyjno-zawodowe dla dzieci, młodzieży i dorosłych*, wnioskodawca: KOWEŻiU; 4. *Partnerstwo na rzecz kształcenia zawodowego*. Etap 1: *Forum na rzecz partnerów społecznych*, wnioskodawca: KOWEŻiU.

¹⁵³ Zwiększenie oferty pozaszkolnych form kształcenia i uczenia się dorosłych poprzez opracowanie modelowych programów kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

¹⁵⁴ 1. *Partnerstwo na rzecz kształcenia zawodowego*. Etap 2: *Kwalifikacje i zawody odpowiadające potrzebom rynku pracy*, beneficjent: KOWEŻiU; 2. *Nowa jakość zawodowych egzaminów w rzemiośle*, beneficjent: Związek Rzemiosła Polskiego.

¹⁵⁵ Konkurs pn. *Tworzenie e-podręczników i rozwijanie e-materiałów dydaktycznych towarzyszących istniejącym e-podręcznikom do kształcenia ogólnego*.

¹⁵⁶ 1. W przypadku zatwierdzenia dla Instytutu Badań Edukacyjnych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, możliwości realizacji – projekt pn. *Monitorowanie losów absolwentów*; 2. Planuje się również uruchomić projekt pn. *Przejrzysty i spójny Krajowy System Kwalifikacji*.

Najwyższe dofinansowanie uzyskał powiat tarnogórski (3.453,9 tys. zł), a najniższe zambrowski (241,9 tys. zł). Jednakże największy relatywnie udział pozyskanych z budżetu środków europejskich (2.957 tys. zł) w stosunku do budżetu wydatkowanego na szkolnictwo zawodowe osiągnął powiat słubicki (12,9%).

Wszystkie objęte kontrolą szkoły również realizowały samodzielnie lub przy współudziale innych podmiotów projekty współfinansowane ze środków unijnych związane z kształceniem młodzieży w zawodach. Należały do nich w szczególności: *Profesjonalnie przygotowani uczniowie szkół zawodowych – kluczem wejścia na lokalny rynek pracy (edycja II i III)*¹⁵⁷, *Nowoczesna szkoła zawodowa kluczem wejścia na lokalny rynek pracy – kursy kwalifikacyjne dla uczniów ZSP 3 w Bełchatowie*¹⁵⁸, *Podniesienie kwalifikacji zawodowych uczniów w zakresie urządzeń i systemów energetyki odnawialnej*¹⁵⁹, *Wiedza moją szansą – zajęcia dodatkowe dla uczniów szkół zawodowych*¹⁶⁰, *Nowa jakość kształcenia zawodowego w województwie kujawsko-pomorskim*¹⁶¹, *Nowoczesne kształcenie zawodowe*¹⁶², *Belgia od kuchni*¹⁶³, *Mam zawód – mam pracę w regionie*¹⁶⁴, *Sukces zawodowy młodzieży sukcesem Europy*¹⁶⁵, *Mogę więcej*¹⁶⁶.

Pozyskanie dofinansowania ze środków europejskich umożliwiło szkołom poszerzenie oferty edukacyjnej i wyposażenie pracowni szkolnych.

Przykładowe działania, podejmowane przez kontrolowane szkoły dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych, to:

- zapewnienie dodatkowych zajęć z przedmiotów zawodowych przygotowujących do nabycia nowych kwalifikacji zawodowych i możliwości odbycia staży i praktyk zawodowych w zakładach pracy;
- organizacja zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, socjoterapeutycznych, rozwijających kompetencje zawodowe, szkoleń komputerowych;
- możliwość odbycia wizyt studyjnych w zakładach pracy zgodnych ze specyfiką ukończonych kursów kwalifikacyjnych czy wycieczek do zakładów pracy odpowiadających profilowi kształcenia w zawodach;
- zapewnienie form wsparcia w postaci zajęć z zakresu: języka obcego zawodowego, zajęcia pozalekcyjne z takich przedmiotów jak matematyka, chemia, nauka języków obcych zawodowych (angielski, niemiecki);

¹⁵⁷ Realizowany przez ZS W Bełchatowie. Wartość projektu – edycja II – wynosiła 432.495 zł, w tym środki UE 367.621 zł natomiast wartość projektu w edycji III wynosiła 161.171 zł, w tym środki UE – 136.996 zł. (edycja III).

¹⁵⁸ Realizowany przez ZS W Bełchatowie. Wartość projektu wynosiła 111.012 zł, w tym środki UE – 107.783 zł.

¹⁵⁹ Realizowany przez ZS W Bełchatowie. Wartość projektu wynosiła 456.158zł, w tym środki UE – 396.517 zł.

¹⁶⁰ Realizowany przez ZS W Bełchatowie. Wartość projektu wynosiła 896.388 zł, w całości środki UE.

¹⁶¹ Projekt realizowanego w latach 2010/2011 – 2012/2013, którego liderem było Centrum Edukacji Nauczycieli we Włocławku.

¹⁶² PZSTiZ w Świebodzinie uczestniczyła w tym projekcie jako Partner (całkowity koszt 724.266,25 zł, w tym dofinansowanie z UE w kwocie 267.642,62 zł oraz wkład własny niepieniężny PZSTiZ o wartości 105.838,34 zł).

¹⁶³ Projekt realizowany w PZSTiZ w Świebodzinie w ramach Programu Leonardo da Vinci Erasmus+ od 1 stycznia do 31 sierpnia 2014 r. projekt pt. „Belgia od kuchni” (wartość dofinansowania z UE: 98.388,79 zł). Wkład własny zapewnił zewnętrzny podmiot odpowiedzialny za projekt. W ramach projektu dziesięciu uczniów PZSTiZ (w zawodzie kucharz) po odbytych stażu w Belgii otrzymało dokument Europass Mobilność opisujący nabyte przez nich umiejętności zawodowe.

¹⁶⁴ Całość projektu realizowanego przez ZSB-A w Tarnowskich Górach została rozliczona przez powiat tarnogórski.

¹⁶⁵ Wartość projektu realizowanego przez CKPiU w Raciborzu wynosiła 292 497,03 zł, z czego 284 954,13 zł stanowiły środki europejskie, a 7 542,9 zł wkład własny Szkoły.

¹⁶⁶ Zgodnie z umową partnerską zawartą 18 października 2012 r. wszystkie wydatki związane z realizacją projektu ponosił Lider Partnerstwa – Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Ziemi Sokólskiej „Barka”.

- umożliwienie zajęć z doradcą zawodowym;
- poszerzenie oferty edukacyjnej poprzez otwarcie i prowadzenie Szkolnego Ośrodka Kariery;
- zorganizowanie wycieczek dydaktycznych do zakładów pracy i ośrodków akademickich;
- doposażenie szkół w sprzęt komputerowy, tablice i programy multimedialne;
- doposażenie szkół w pomoce dydaktyczne, literaturę przedmiotu, specjalistyczne programy i sprzęt do nauki zawodu.

NIK dostrzega zróżnicowanie aktywności dyrektorów kontrolowanych szkół kształcących młodzież w zawodach w pozyskiwaniu środków unijnych. W konsekwencji prowadzi to do asymetrii oferty edukacyjnej i warunków nauczania w szkołach.

W powyższym zakresie w jednej z 12 (8,3%) kontrolowanych szkół¹⁶⁷ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych art. 235 ust.1 oraz art. 236 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Szkoła realizując projekt – *Nowoczesne kształcenie zawodowe* o wartości dofinansowania wynoszącej 267.642,62 zł w planach finansowych i sprawozdaniach budżetowych (Rb-27S i Rb-28S) w 2014 r. i 2015 r. nie wykazała otrzymanych dochodów i dokonanych wydatków. W planach finansowych 2015 r. wykazano jedynie niewielką kwotę 23.223 zł (koszty pośrednie w projekcie)¹⁶⁸.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dodatkowe instrumenty wsparcia szkolnictwa zawodowego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pozwalają na podniesienie jego jakości i zmniejszenie niedostatków finansowania budżetowego. Wyniki kontroli NIK – *Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce* (P/15/079) potwierdzają, że szkoły realizujące projekty finansowane ze środków UE zapewniły swoim uczniom lepsze warunki kształcenia zawodowego¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Dotyczy: Powiatowego Zespołu Szkół Technicznych i Zawodowych w Świebodzinie.

¹⁶⁸ Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że projekt był realizowany zgodnie z podpisaną umową partnerską z Zachodnią Izłą Przemysłowo-Handlową, która była liderem projektu. Zapewnienie prawidłowego rozliczenia finansowego leżało – zgodnie z zawartą umową – w zakresie odpowiedzialności lidera i podmiot ten rozliczał się z projektu przed instytucją pośredniczącą – Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. Główna księgowa wyjaśniła, że w porozumieniu z Powiatem Szkoła wprowadzi odpowiednie wartości do planu finansowego i budżetu w 2015 r.

¹⁶⁹ Szkoły te zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt techno-dydaktyczny, poszerzyły swoją ofertę edukacyjną, zorganizowały dodatkowe formy wsparcia w formie kursów kwalifikacyjnych, zajęć wyrównawczych oraz doradztwa zawodowego. Efektem tych działań było podniesienie poziomu zdawalności egzaminów zawodowych oraz zwiększenie zainteresowania absolwentów gimnazjum podjęciem kształcenia zawodowego. Podobny trend wystąpił na terenie całego kraju. Jednak dynamika wzrostu była najwyższa na terenie Małopolski. Szerzej na ten temat w: Informacja o wynikach kontroli NIK pn. *Modernizacja kształcenia zawodowego w Polsce* (P/15/079).

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola pn. *System szkolnictwa zawodowego* (P/15/029) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych ze zmianami w systemie szkolnictwa zawodowego oraz organizacją i warunkami kształcenia w szkołach dla młodzieży o profilu zawodowym. Wykonano również analizę porównawczą rozwiązań w zakresie systemów tego rodzaj szkolnictwa funkcjonujących w innych krajach UE.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli uczestniczyły: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Departament Środowiska, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz sześć Delegatur NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Zielonej Górze. Delegatury NIK przeprowadziły kontrole w urzędach powiatu i szkołach, w ramach swojej właściwości terytorialnej. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Kontrola była prowadzona od dnia 25 sierpnia 2015 r. do 12 stycznia 2016 r.

W ramach postępowania kontrolnego:

- w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano od 354 organów prowadzących, 1505 dyrektorów szkół o profilu zawodowym kształcących młodzież z terenu całego kraju oraz 28 wybranych przedsiębiorców informacje dotyczące bazy dydaktycznej i organizacji kształcenia młodzieży w zawodach;
- na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 26 jednostek kontrolowanych. W ocenach kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto trzystopniową skalę ocen stosowaną przez NIK¹⁷⁰;
- na podstawie art. 51 ustawy o NIK skierowano zawiadomienia o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Minister Środowiska i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz kierownicy kontrolowanych szkół kształcących młodzież w zawodach i organów prowadzących nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W dniu 2 lutego 2016 r. Minister Edukacji Narodowej zgłosił jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 stycznia 2016 r. W podjętej w dniu 23 marca 2016 r. uchwale Nr 14 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zgłoszone zastrzeżenie w części.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 44 wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o:

- monitorowanie wdrażania nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego w kontekście dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej szkół do jej wymagań oraz efektywności i skuteczności rozwiązań dualnego systemu kształcenia zawodowego;
- podjęcie działań w celu ograniczenia różnic w kosztach usług edukacyjnych tego samego rodzaju zamawianych u poszczególnych oferentów w ramach projektów finansowanych ze środków UE.

¹⁷⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

Najwyższa Izba Kontroli do organów prowadzących wnioskowała m.in. o:

- rozważenie nawiązania współpracy z lokalnymi pracodawcami, w celu zidentyfikowania zapotrzebowania lokalnego rynku pracy na konkretne branże zawodowe i uruchamianie kierunków kształcenia adekwatnych do tych potrzeb;
- zapewnienie wyposażenia w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej kształcenia w zawodach na oferowanych kierunkach oraz właściwego stanu bezpieczeństwa i higieny tych szkół;
- opracowanie koncepcji rozwoju szkolnictwa zawodowego na terenie powiatów na podstawie rozpoznania i dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy z uwzględnieniem opinii powiatowej lub wojewódzkiej rady do spraw rynku pracy oraz lokalnych pracodawców, poprzedzonej przeprowadzeniem rzetelnej analizy zasadności wniosków dyrektorów szkół o wprowadzanie nowych kierunków kształcenia w szkołach zawodowych;
- uwzględnianie w budżecie powiatów na poszczególne lata budżetowe wszystkich projektów współfinansowanych ze środków budżetu UE, realizowanych przez szkoły prowadzone przez powiat;
- rozważenie wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na monitorowanie losów absolwentów.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do dyrektorów szkół m.in. o:

- podjęcie skutecznych działań w celu poprawy wyników nauczania, w tym zdawalności egzaminów maturalnych i potwierdzających kwalifikacje zawodowe;
- zapewnienie systematycznego doradztwa zawodowego;
- sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad realizacją praktycznej nauki zawodu przez uczniów zatrudnionych u pracodawców w celu przygotowania zawodowego oraz zawieranie w umowach o praktyczną naukę zawodu wymaganych prawem postanowień;
- zapewnienie wymaganych prawem warunków realizacji kształcenia zawodowego w tym doposażenie pracowni przedmiotowych w niezbędne pomoce dydaktyczne;
- zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania oraz realizacji przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach;
- podjęcie działań w celu zapewnienia warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki oraz przeprowadzanie praktycznego sprawdzenia organizacji i warunków ewakuacji w terminach określonych przepisami prawa;
- zapewnienie przestrzegania obowiązujących zasad dopuszczania do stosowania programów nauczania w szkole określonych przepisami ustawy o systemie oświaty oraz podawanie właściwej podstawy prawnej w dokumentach dotyczących dopuszczania do użytku w szkole programów nauczania;
- ujmowanie w planach finansowych oraz sprawozdaniach budżetowych szkoły dochodów i wydatków realizowanych w związku z projektami współfinansowanymi ze środków budżetu UE, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych.

W odpowiedzi na wnioski pokontrolne, która wpłynęła do NIK w dniu 13 maja 2016 r., Minister Edukacji Narodowej wyraził opinię, iż uwzględni w swoich działaniach i działaniach placówek podległych i nadzorowanych wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników kontrolowanych jednostek wynika, że do dnia 30 maja 2016 r. zrealizowano lub podjęto realizację 41 (93,2%) wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, a nie podjęto realizacji – 3 wniosków.

W odniesieniu do działalności sześciu (23,1%) kontrolowanych jednostek przyjęto w wystąpieniach pokontrolnych ocenę pozytywną z nieprawidłowościami. W przypadku pozostałych 20 zastosowano ocenę pozytywną lub opisową (76,9%).

Finansowe rezultaty kontroli jako sprawozdawcze skutki nieprawidłowości oraz kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa szacuje się na poziomie 579,6 tys. zł.

W przygotowaniu informacji pokontrolnej wykorzystano również wyniki zbliżonych problemowo wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności kontroli – *Modernizacja szkolnictwa zawodowego w Małopolsce* (P/15/079) przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Krakowie.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego w kontrolowanym obszarze

W myśl preambuły do ustawy o systemie oświaty, szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju i przygotować do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich. Ustawa o systemie oświaty, wraz z aktami wykonawczymi do niej, jest podstawowym aktem prawnym regulującym zakres kontroli. System oświaty w Polsce zapewnia w szczególności dostosowanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy (art. 1 pkt 13 ustawy o systemie oświaty). Zadania te w przypadku młodzieży realizowane są przede wszystkim w szkołach. Wśród szkół wymienionych w ustawie o systemie oświaty wyróżniono szkoły: podstawowe, gimnazja i ponadgimnazjalne. Kształcenie zawodowe jest realizowane na etapie szkół ponadgimnazjalnych. Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2012 r.¹⁷¹ wymieniono następujące typy szkół ponadgimnazjalnych: trzyletnią zasadniczą szkołę zawodową, trzyletnie liceum ogólnokształcące, czteroletnie technikum, szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku, trzyletnią szkołę specjalną¹⁷².

Stosownie do art. 8 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw organy prowadzące dotychczasowe licea profilowane dla dorosłych, uzupełniające licea ogólnokształcące dla młodzieży, uzupełniające licea ogólnokształcące dla dorosłych, technika uzupełniające dla młodzieży, technika uzupełniające dla dorosłych, technika dla dorosłych, zasadnicze szkoły zawodowe dla dorosłych, w terminie do dnia 31 sierpnia 2015 r. mogą przekształcić je w licea ogólnokształcące dla dorosłych. Z dniem 1 września 2012 r. organy prowadzące dotychczasowe zasadnicze szkoły zawodowe o okresie nauczania krótszym niż 3 lata przekształcają je w zasadnicze szkoły zawodowe, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Natomiast uczniowie drugiej klasy dotychczasowej dwuletniej zasadniczej szkoły zawodowej kontynuują naukę na dotychczasowych zasadach. Art. 9 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, utworzonych w wyniku przekształcenia szkół, o których mowa w art. 8 ust. 1, prowadzi się klasy dotychczasowych szkół aż do czasu likwidacji tych klas zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1–3.

W szkołach uczniowie kształcą się w zawodach ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, o których mowa w art. 24 ustawy o systemie oświaty, wraz z wyodrębnionymi kwalifikacjami, które określone są w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Edukacji Narodowej w tej sprawie¹⁷³. Stosownie do – obowiązującego do dnia 31 marca 2015 r. – art. 3 pkt 21 ustawy o systemie oświaty¹⁷⁴ pod pojęciem egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie należy rozumieć egzamin umożliwiający uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe

¹⁷¹ Wcześniej funkcjonowały również trzyletnie licea profilowane, dwuletnie uzupełniające licea ogólnokształcące, trzyletnie technika uzupełniające. Od roku szkolnego 2012/2013 zaczęły wygaszać swoją działalność, przestając prowadzić nabór do klas pierwszych.

¹⁷² Podstawą przyjęcia do szkoły specjalnej posiadanie przez ucznia orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydanej przez zespół orzekający publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej.

¹⁷³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7, ze zm.).

¹⁷⁴ Stosownie do art. 3 pkt 21 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2015 r., egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie umożliwia uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikację w zawodzie w zakresie jednej kwalifikacji, a w przypadku uzyskania świadectw potwierdzających wszystkie kwalifikacje wyodrębnione w danym zawodzie oraz posiadania wykształcenia zasadniczego zawodowego, o którym mowa w art. 11a ust. 3, lub wykształcenia średniego, o którym mowa w art. 11a ust. 4 – również dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe.

lub świadectwa potwierdzającego kwalifikację, jeżeli został przeprowadzony w zakresie jednej kwalifikacji. Od 1 września 2012 r. nauka w klasach pierwszych szkół ponadgimnazjalnych realizowana jest w oparciu o dwie nowe podstawy programowe: kształcenia ogólnego i kształcenia w zawodach. Zgodnie z podstawą programową kształcenia ogólnego program nauki został powiązany z treściami realizowanymi przez uczniów w gimnazjum. Oznacza to, że nauka treści rozpoczętych w gimnazjum na poziomie podstawowym jest powiązana z poziomem ponadgimnazjalnym. Określona w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, podstawa programowa określa ogólne cele i zadania kształcenia zawodowego, efekty kształcenia wspólne dla wszystkich zawodów oraz opis kształcenia w poszczególnych zawodach.

Szkoły zawodowe mogą być zakładane i prowadzone przez: jednostki samorządu terytorialnego, inną osobę prawną lub fizyczną (art. 5 ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Ustawa przewiduje również możliwość prowadzenia szkół przez odpowiedniego ministra, w tym m.in.: minister właściwy do spraw środowiska może zakładać i prowadzić publiczne szkoły leśne, a minister właściwy do spraw rolnictwa publiczne szkoły rolne (art. 5 ust. 3d, 3e ustawy o systemie oświaty). Stosownie do art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, za wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu. Katalog zadań organu prowadzącego szkołę określony został w art. 5 ust. 7 pkt 1–4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność, w szczególności: zapewnia warunki działania szkoły, w tym bezpieczne i higieniczne warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych, a także zagwarantowanie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły. Organy prowadzące sprawują również nadzór nad prawidłowością działania szkół w zakresie dysponowania środkami finansowymi czy przestrzegania obowiązujących przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 34a ustawy o systemie oświaty).

Organ prowadzący odpowiedzialny jest za zapewnienie w szkołach bezpieczeństwa i odpowiednich warunków nauczania. Szczegółowe normy bezpieczeństwa i higieny obowiązujące w szkołach określa rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach¹⁷⁵, a także rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁷⁶. Stosownie do § 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach, dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. Ponadto ww. rozporządzenie nakłada na dyrektora szkoły (§ 3 ust. 1 i 2) obowiązek dokonania co najmniej raz w roku kontroli obiektów szkolnych pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów i udokumentowania tej czynności protokołem. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu szkołę.

¹⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).

¹⁷⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.

Stosownie do art. 39 ustawy o systemie oświaty dyrektor szkoły w szczególności: kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny, z zastrzeżeniem art. 36 ust. 2 ustawy, sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne, realizuje uchwały rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej, podjęte w ramach ich kompetencji stanowiących, dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki, wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę, wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych, współdziała ze szkołami wyższymi oraz zakładami kształcenia nauczycieli w organizacji praktyk pedagogicznych. Do dnia 1 września 2015 r. dyrektor szkoły odpowiadał za właściwą organizację i przebieg sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1, przeprowadzanych w szkole lub placówce (art. 39 ust. 1 pkt 8 ustawy o systemie oświaty). Dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki. Dyrektor szkoły lub placówki w wykonywaniu swoich zadań współpracuje z radą szkoły lub placówki, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim. Dyrektor szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe, w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, ustala zawody, w których kształci szkoła, po zasięgnięciu opinii powiatowej i wojewódzkiej rady rynku pracy co do zgodności z potrzebami rynku pracy.

W publicznych szkołach nauczyciele zatrudniani są na podstawie Karty Nauczyciela, która określa m.in. stopnie awansu zawodowego, prawa i obowiązki nauczycieli oraz zasady i wysokość wynagrodzenia. Wymagane od nich kwalifikacje określa rozporządzenie w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli.

W okresie objętym kontrolą w ramach Sytemu Informacji Oświatowej samorzady były zobowiązane m.in. do weryfikacji danych umieszczonych przez prowadzone szkoły w SIO oraz prowadzenia własnych baz danych (art. 50 ust. 1 i 3 i art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹⁷⁷). Zakres gromadzonych danych w bazach SIO określały m.in. następujące akty prawne: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych¹⁷⁸, uchylone z dniem 1 września 2012 r., a następnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych

¹⁷⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 45, ze zm.

¹⁷⁸ Dz. U. Nr 277, poz. 2746, ze zm. Rozporządzenie wydano na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.).

oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych¹⁷⁹. Gromadzone w SIO informacje zawierają m.in. dane o: uczniach, słuchaczach, wychowankach, również o ich specjalnych potrzebach edukacyjnych wynikających z posiadanych opinii i orzeczeń, nauczycielach i ich doskonaleniu zawodowym, rodzajach szkół i placówek oświatowych, spełnianiu obowiązku nauki, obiektach szkolnych i ich wyposażeniu, profilach kształcenia.

Finansowanie szkół dla młodzieży w Polsce odbywa się w przeważającej mierze ze środków publicznych. Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zadania oświatowe samorządów finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym m.in. na wynagrodzenia nauczycieli, utrzymanie szkół i placówek oraz zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, samorządy otrzymują od państwa część oświatową subwencji ogólnej na zadania szkolne związane z prowadzeniem szkół oraz pozaszkolne związane z m.in. z prowadzeniem placówek doskonalenia nauczycieli czy udzielaniem pomocy materialnej dla uczniów.

¹⁷⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 957, ze zm.

5.2. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.).
Ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2012 r.
8. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 45, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458, ze zm.) – wymieniony akt prawny został uchylony z dniem 30 stycznia 2009 r. ale miał zastosowanie w latach szkolnych 2009/2010, 2010/2011 i 2011/2012 do II i IV etapu edukacji.
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) – wymieniony akt prawny został uchylony z dniem 1 września 2012 r.
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz. U. poz. 184, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 7, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz. U. Nr 244, poz. 1626, ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. z 2014 r. poz. 232).
17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.).
Rozporządzenie uchylone z dniem 31 marca 2015 r.
18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie egzaminów eksternistycznych (Dz. U. poz. 188, ze zm.).

19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 września 2012 r. w sprawie egzaminu czeladniczego, egzaminu mistrzowskiego oraz egzaminu sprawdzającego, przeprowadzanych przez komisje egzaminacyjne izb rzemieślniczych (Dz. U. poz. 1117).
20. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie (Dz. U. poz. 673).
21. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek (Dz. U. poz. 1214).
22. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1264).
23. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 893, ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. Nr 89, poz. 730) – rozporządzenie uchylone z dniem 18 lipca 2012 r.
25. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników (Dz. U. poz. 752) – rozporządzenie uchylono z dniem 8 lipca 2014 r.
26. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204, ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz. U. Nr 288, poz. 1693, ze zm.).
29. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz. U. poz. 1541).
30. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz. U. poz. 1687).
31. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430, ze zm.).

32. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. Nr 277, poz. 2746, ze zm.). Rozporządzenie uchylone z dniem 1 września 2012 r.
33. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. poz. 957, ze zm.).
34. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie przypadków, w jakich do publicznej lub niepublicznej szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat, oraz przypadków, w jakich osoba, która ukończyła gimnazjum, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na kwalifikacyjny kurs zawodowy (Dz. U. poz. 857).

5.3. Szkolnictwo zawodowe w innych krajach europejskich

Edukacja zawodowa w państwach Unii Europejskiej leży w gestii państw członkowskich, niemniej ustanowienie i rozwój jednolitego europejskiego rynku pracy implikuje konieczność podjęcia częściowej przynajmniej współpracy w obszarze kształcenia zawodowego. Ważnym krokiem w tej dziedzinie było podpisanie w 2002 r. na szczęblu ministerialnym UE deklaracji dotyczącej pogłębienia współpracy europejskiej w zakresie szkolnictwa zawodowego¹⁸⁰. Tzw. proces kopenhaski (obok zainaugurowanego w 1999 r. procesu bolońskiego dotyczącego szkolnictwa wyższego) stanowi ważny element europejskiej agendy dotyczącej edukacji. Jego celem jest poprawa efektywności i atrakcyjności kształcenia zawodowego w państwach UE. Istotą procesu kopenhaskiego jest uzgadnianie wspólnych priorytetów w tej dziedzinie oraz ich cykliczna weryfikacja. Zajmuje się tym m.in. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (*European Centre for the Development of Vocational Training, Cedefop*¹⁸¹). Publikuje ono m.in. coroczne raporty dotyczące systemów edukacji zawodowej w państwach członkowskich UE.

Proces kopenhaski nie prowadzi do unifikacji systemowej, sprzyja natomiast ocenie efektów kształcenia w poszczególnych państwach i ich porównywaniu na tle innych. Systemy te w państwach europejskich różnią się od siebie w wielu aspektach. Przykładowo, w większości państw programy zawodowe są dostępne dla uczniów, którzy ukończą 16 lat (m.in. w Polsce, po ukończeniu gimnazjum), lecz na Węgrzech czy w Irlandii Północnej można je rozpocząć w wieku 14 lat. W Holandii uczniowie mogą w wieku 12 lat podjąć decyzję o uczestnictwie w kursie zawodowym toczącym się równolegle do edukacji ogólnej, a w Luksemburgu dzieci mają prawo do doradztwa zawodowego już na etapie szkoły podstawowej¹⁸².

Wśród modeli szkolnictwa zawodowego w Europie szczególnie wyróżnia się tzw. system dualny, stosowany głównie w państwach niemieckojęzycznych, tj. w Szwajcarii, Niemczech i Austrii, ale również w Holandii i Danii oraz Norwegii. W uproszczeniu polega on na dwutorowym trybie nauczania, w ramach którego uczniowie łączą naukę teoretyczną w szkole, ze zdobywaniem doświadczeń w zakładzie pracy. W państwach tych systemem kształcenia dualnego objętych jest od 30 do 70 proc. uczniów szkół średnich¹⁸³. Dla porównania, w Polsce w roku szkolnym 2013/14 z ponad 397 tys. absolwentów gimnazjum szkoły zawodowe wybrało ok. 74 tys. uczniów, czyli ok. 18,6%¹⁸⁴. Miarą skuteczności systemu dualnego jest niskie bezrobocie wśród ludzi młodych. W Unii Europejskiej najniższe jest właśnie w Niemczech i w Austrii, gdzie w marcu 2015 r. wynosiło odpowiednio 7,2% oraz 9,9%, w strefie euro i w Polsce przekroczyło 21%, zaś u rekordzistów – takich jak Hiszpania – wyniosło prawie 50%. Szczegółowe dane przedstawia poniższy wykres.

¹⁸⁰ *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training („The Copenhagen Declaration“)*, http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/copenhagen-declaration_en.pdf (dostęp: 29 grudnia 2015 r.).

¹⁸¹ <http://www.cedefop.europa.eu/>

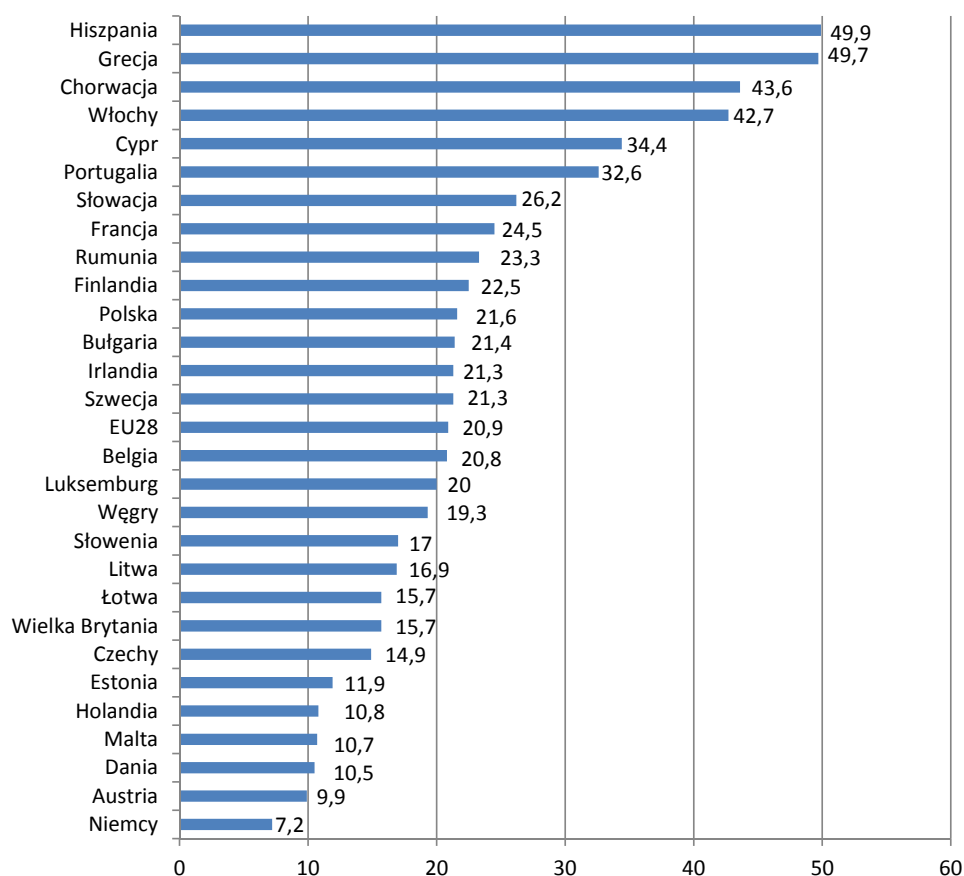
¹⁸² *Spotlight on VET. Anniversary Edition*. Cedefop, 25 maja 2015 r.; <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4135> (dostęp: 30 grudnia 2015 r.).

¹⁸³ *The Gold Standard: the Swiss Vocational Education and Training System*, Center on International Education Benchmarking, marzec 2015 r.

¹⁸⁴ *Dualna recepta na bezrobocie młodych*, sprawozdanie z konferencji Polsko-Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (AHK Polska), *Rola i znaczenie kształcenia zawodowego we współpracy Polska-Niemcy. Różne doświadczenia, różne systemy edukacji, podobne wyzwania rynku pracy*, która odbyła się 11 września 2014 r.

Wykres nr 9

Stopa bezrobocia wśród młodych (tj. poniżej 25 lat) w UE w marcu 2015 r. (w proc.)



Źródło: N. McCarthy, *Youth Unemployment Still Unrelenting in Europe*, Statista, 16 lipca 2015 r.
<http://www.statista.com/chart/3644/youth-unemployment-still-unrelenting-in-europe/>

Największą zaletą systemu dualnego jest ściśle powiązanie teoretycznych i praktycznych aspektów nauczania zawodu. Zajęcia praktyczne stanowią do 2/3 całego czasu nauki, odbywają się w zakładach pracy, często pod okiem przyszłych kolegów po fachu, w warunkach wykorzystania najnowocześniejszych technologii i rozwiązań innowacyjnych, bo konkurencja na rynku wymusza ciągły postęp technologiczny przedsiębiorstw. Model ten sprawdza się także w dziedzinach nietechnicznych. Ważną rolę w modelu dualnym spełniają również przedsiębiorcy. To oni finansują praktyczną część kształcenia zawodowego (włączając w to m.in. szkolenia dla nauczycieli) i angażują się w przygotowanie programu praktycznej nauki zawodu. Tym samym, nauczanie w systemie dualnym, to coś więcej niż tylko praktyki: polega na ścisłej współpracy nauczycieli zawodu i instruktorów zawodu w przedsiębiorstwach na etapie przygotowywania programu praktycznej nauki i skorelowania go z teorią nauczaną w szkole. Dla firm zaś to inwestycja nie tylko na poziomie społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR¹⁸⁵), ale wkład o podłożu czysto biznesowym. Dobrze przygotowywany do zawodu uczeń od pewnego momentu staje się lojalnym pracownikiem, który za swoją pracę pobiera wynagrodzenie pracownika młodocianego, wciąż niższe od wynagrodzenia przeciętnego w firmie. Ten model redukuje ponadto koszty po stronie rekrutacji i fluktuacji kadr w firmach¹⁸⁶.

¹⁸⁵ CSR z ang. Corporate Social Responsibility odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo.

¹⁸⁶ *Dualna recepta*.....op. cit.

5.4. Wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Anna Zalewska, Joanna Kluzik-Rostkowska, Krystyna Szumilas	O	Departament Nauki Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Elżbieta Rafalska, Władysław Kosiniak-Kamysz	O	
3.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krzysztof Jurgiel, Marek Sawicki ¹⁸⁸ , Stanisław Kalemba, Donald Tusk ¹⁸⁹	O	Departament Rolnictwa
4.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Hipolit Grabowski	O	Departament Środowiska
5.	Powiat Bełchatów	Waldemar Wyczachowski, Szczepan Chrzęst	O	Delegatura NIK w Łodzi
6.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 im. gen. Ludwika Czyżewskiego w Bełchatowie	Piotr Mielczarek	P	
7.	Powiat Wieruszów	Andrzej Szymanek	PN	
8.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych im. Stanisława Staszica w Wieruszowie	Małgorzata Nikodem	PN	
9.	Powiat Sokółka	Piotr Rećko	O	Delegatura NIK w Białymstoku
10.	Zespół Szkół Zawodowych im. Elżby Orzeszkowej w Sokółce	Grzegorz Zalewski	O	
11.	Powiat Zambrów	Robert Maciej Rosiak	O	Delegatura NIK w Katowicach
12.	Zespół Szkół nr 1 im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Zambrowie	Maryna Łotysz	O	
13.	Powiat Tarnowskie Góry	Józef Burdziak	PN	
14.	Zespół Szkół Budowlano-Architektonicznych w Tarnowskich Górach	Jan Caus	PN	
15.	Powiat Racibórz	Ryszard Winiarski	P	
16.	Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego nr 1 w Raciborzu	Jacek Kąsek	PN	
17.	Powiat Puławy	Witold Popiołek	O	Delegatura NIK w Lublinie
18.	Zespół Szkół nr 2 im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Puławach	Krzysztof Szabelski	O	
19.	Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. Józefa Piłsudskiego w Okszwie	Bogusław Marczuk	PN	
20.	Zespół Szkół Leśnych w Biłgoraju	Barbara Serafin	O	Delegatura NIK w Zielonej Górze
21.	Powiat Słubice	Piotr Łuczyński, Andrzej Bycka	O	
22.	Zespół Szkół Technicznych im. inż. Tadeusza Tańskiego w Słubicach	Stanisław Woronowicz	O	
23.	Powiat Świebodzin	Zbigniew Szumski	O	
24.	Powiatowy Zespół Szkół Technicznych i Zawodowych w Świebodzinie	Sabina Orlicka	O	Delegatura NIK w Bydgoszczy
25.	Powiat Inowrocław	Tomasz Majewski	O	
26.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 5 im. gen. Władysława Sikorskiego w Inowrocławiu	Danuta Paluszak	O	

* Zastosowane skróty: pozytywna – P, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości – PN, negatywna – N, ocena opisowa – O.

¹⁸⁸ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 18 marca 2014 r. do dnia 15 listopada 2015 r. oraz od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 26 lipca 2012 r.

¹⁸⁹ Zastępstwo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 27 lipca 2012 r. do dnia 31 lipca 2012 r.

5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Minister Edukacji Narodowej
8. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
9. Minister Środowiska
10. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Kuratoria Oświaty (wszystkie)



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 29.07. 2016 r.

BK-WKI.0911.3.2016.FS

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam stanowisko do *Informacji NIK o wynikach kontroli pn. System szkolnictwa zawodowego*.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podtrzymuje dotychczasowe stanowisko odnośnie wniosku przedstawionego na stronie 12. Informacji NIK o wynikach kontroli, w którym NIK wnosi o *wprowadzenie zmian w systemie finansowania szkolnictwa zawodowego, polegających na powiązaniu mechanizmów finansowania budżetowego z faktycznymi kosztami kształcenia w poszczególnych zawodach*.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zgłosiło zastrzeżenia do wniosku sformułowanego jak wyżej, zawartego w *Wystąpieniu pokontrolnym*, przedstawiając argumentację w tym zakresie, jednocześnie wskazując na potrzebę dokonania analizy funkcjonowania obecnego systemu finansowania kształcenia zawodowego oraz oceny ewentualnej potrzeby uwzględnienia w mechanizmach finansowania faktycznych kosztów kształcenia w poszczególnych zawodach.

W przekazanej 6 kwietnia 2016 r. do MEN uchwale Kolegium NIK z dnia 23 marca 2016 r., uznano część zastrzeżeń, w wyniku czego wykreślono ww. wniosek z części „IV. Wnioski”, a jego treść zamieszczono w wystąpieniu pokontrolnym, ujednoliconym zgodnie z uchwałą Kolegium NIK, jako fragment uwagi dotyczącej badanej działalności.

Sposób finansowania kształcenia zawodowego powinien być badany całościowo w powiązaniu z systemem kształcenia zawodowego a ewentualne zmiany powinny być rozważane kompleksowo. Problemy w zakresie szkolnictwa zawodowego, m.in. mała przychylność władz samorządowych do uruchamiania kosztochłonnych kierunków kształcenia zawodowego,

trudności w odpowiednim wyposażeniu bazy techniczno-dydaktycznej szkół, które wg. NIK uzasadniają potrzebę wprowadzenia wniosku w zakresie mechanizmów finansowania, mogą zostać rozwiązana na drodze innych działań - niekoniecznie finansowych.

Przyjęcie wniosku w brzmieniu zaproponowanym przez NIK, tj. wprowadzenie mechanizmów finansowania uwzględniających kosztochłonność każdego zawodu, skomplikowałoby oraz usztywniłoby system finansowania. Obecny system finansowania edukacji, w tym też szkolnictwa zawodowego, charakteryzuje się dużą elastycznością, dzięki czemu samorządy otrzymując uśrednione kwoty na poszczególne zadania mogą samodzielnie przeznaczać środki na poszczególne zadania, uwzględniając przy tym lokalne uwarunkowania, a w przypadku szkolnictwa zawodowego lokalny rynek pracy. Dlatego rodzą się wątpliwości, czy modyfikacje zasad finansowania systemu szkolnictwa zawodowego powinny uwzględniać koszty każdego zawodu, czy, może próbując utrzymać równowagę między elastycznością a dokładnością kierowania środkami, nie należałoby rozważyć modyfikacji uwzględniającej kosztochłonność pewnych grup zawodów lub innej modyfikacji różnicującej poziom finansowania, w zależności od rodzajów zawodów, w których kształcą szkoły.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest jednym z głównych źródeł finansowania zadań oświatowych, w tym również związanych z kształceniem zawodowym i dlatego NIK wskazała na możliwość realizacji przedmiotowego wniosku również poprzez zmianę algorytmu podziału subwencji oświatowej. Obecna idea funkcjonowania algorytmu jest bardziej złożona i nie odnosi się wyłącznie do faktycznych kosztów zadań oświatowych. Informacje zawarte w *Informacji o wynikach kontroli* nie są wystarczające dla ostatecznej oceny algorytmu pod kątem zapewnienia adekwatnego finansowania kształcenia zawodowego oraz możliwości jego rozwoju (w tym też uruchamiania kosztownych kierunków) przez jednostki samorządu terytorialnego. W kontroli nie wykazano wadliwości obecnego mechanizmu podziału subwencji w zakresie szkolnictwa zawodowego, stąd można uznać za uzasadnione wątpliwości, czy bez przeprowadzenia odpowiednich analiz różnych systemów finansowania kształcenia zawodowego można orzec o przewadze któregoś z nich.

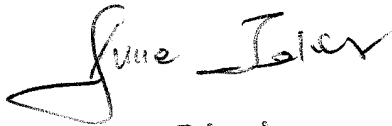
Środki na prowadzenie szkół przez poszczególnych ministrów są planowane w budżetach odpowiednich ministerstw. Ministerstwa odpowiadają za organizację pracy swoich szkół zawodowych oraz za zasady i poziom ich finansowania.

W związku z powyższym, w opinii MEN potrzeba realizacji powyższego wniosku w kształcie zaproponowanym przez NIK, nie została wystarczająco uzasadniona wynikami kontroli. Zdaniem MEN, cały system finansowania kształcenia zawodowego wymaga analizy oraz oceny jego funkcjonowania.

Analizy również wymaga ewentualny sposób zmiany mechanizmów finansowania kształcenia zawodowego gdyż zawężenie się do możliwości wskazanej przez NIK może nie być najlepszym z możliwych rozwiązań. Należy rozważyć różne możliwe sposoby zróżnicowania poziomu finansowania kształcenia zawodowego.

MEN rozważa możliwość przeprowadzenia analizy czynników wpływających na kosztochłonność kształcenia w poszczególnych branżach/zawodach, w ramach jednego z projektów konkursowych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, w przypadku gdyby projekt taki został zatwierdzony do realizacji przez Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój.

Z poważaniem,



Anna Zalewska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.410.007.00.2015
P/15/029

Warszawa, dnia 29 września 2016 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej w sprawie Informacji o wynikach kontroli
System szkolnictwa zawodowego

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej zawartego w piśmie z dnia 29 lipca 2016 r. (BK-WKI.0911.3.2016.FS).

Najwyższa Izba Kontroli składa podziękowanie Ministrowi Edukacji Narodowej za przedstawienie stanowiska i pozytywnie przyjmuje informację o zamiarze przeprowadzenia analizy czynników wpływających na kosztochłonność kształcenia w poszczególnych zawodach.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wprowadzone przez Ministra w latach 2012-2015 zmiany systemowe w szkolnictwie zawodowym mogą okazać się niewystarczające dla zwiększenia jego skuteczności bez odpowiedniej modyfikacji sposobu finansowania. Wyniki kontroli wskazują, że 40% samorządów powiatowych miało trudności z zapewnieniem odpowiednich warunków i infrastruktury do kształcenia zawodowego. Dotyczyło to w szczególności dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej do wymagań nowej podstawy programowej. Ponad jedna trzecia (37%) ankietowanych dyrektorów szkół uznała, że wyposażenie bazy dydaktycznej szkoły jest przestarzałe i niewystarczające do realizacji programów nauczania. Czynniki te znacząco wpływają na jakość kształcenia i szanse absolwentów na rynku pracy.

Należy podkreślić, że mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia faktycznej kosztochłonności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły zawodowe przyjęto jednolitą wagę¹ – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztochłonności oraz wymogów podstawy programowej kształcenia zawodowego. Może to utrudniać władzom samorządowym podjęcie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztochłonnych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że zapowiadane przez Ministra analizy systemu finansowania szkolnictwa zawodowego pozwolą na poprawę warunków kształcenia w szkołach zawodowych.

¹ Z wyjątkiem kształcenia w zawodach medycznych oraz podstawowych dla żegluga morskiej i śródlądowej.