

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Nr ewid.: 38/2009/P/08/076/KNO

KNO-41002/2008

Informacja o wynikach kontroli kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy

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*

Informacja

o wynikach kontroli

kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku

Dyrektor Departamentu
Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Grzegorz Buczyński

Akceptuję:

Józef Górny
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 1 kwietnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 5000
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	1
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	3
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	3
2.2. Synteza wyników kontroli	4
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	12
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	12
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno - ekonomiczne.....	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Kształcenie zawodowe dorosłych w formach szkolnych.....	17
3.2.1.1. Kierunki kształcenia zawodowego w publicznych szkołach dla dorosłych, w aspekcie potrzeb rynku pracy	17
3.2.1.2. Efekty i jakość kształcenia zawodowego w publicznych szkołach dla dorosłych	22
3.2.1.3. Organizacja i warunki nauczania zawodu w publicznych szkołach dla dorosłych	24
3.2.2. Kształcenie zawodowe dorosłych w formach pozaszkolnych w publicznych placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego.....	28
3.2.3. Rozwiązania systemowe w zakresie kształcenia zawodowego i ustawicznego, w aspekcie dostosowania kształcenia dorosłych do potrzeb rynku pracy.....	31
3.2.3.1. Ustalanie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania prawnych ram kształcenia zawodowego w szkołach dla dorosłych	31
3.2.3.2. System akredytacji kształcenia w formach pozaszkolnych.....	33
3.2.3.3. Tworzenie systemu kształcenia na odległość.....	34
3.2.4. Przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych na tytuł zawodowy i tytuł mistrza w zawodzie	35
3.2.5. Inne ustalenia kontroli.....	37
3.2.5.1. Potwierdzanie braku przeciwwskazań zdrowotnych do kształcenia w zawodzie	37
3.2.5.2. Wsparcie kształcenia zawodowego dorosłych w ramach projektów edukacyjnych SPO RZL	37
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	39
4.1. Przygotowanie kontroli.....	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	39
5. Załączniki	41
5.1. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych	41
5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych	43
5.3. Notatka z panelu ekspertów, zorganizowanego przez NIK w dniu 6 marca 2009 r., celem zapoznania się z opiniami dotyczącymi kształcenia zawodowego dorosłych oraz skład osobowy panelu	45
5.4. Mapa sieci publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego w Polsce.....	54
5.5. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli	55
5.6. Stanowisko Ministra Edukacji Narodowej do Informacji o wynikach kontroli kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy.....	56
5.7. Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej	61

1. Wprowadzenie

Temat kontroli

Kontrola pn. „Kształcenie osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy” (nr P/08/076) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na wagę kształcenia ustawicznego dla mobilności osób dorosłych na rynku pracy oraz wpływające ze środowiska pracodawców zarzuty niskiej jakości kształcenia zawodowego, zarówno w toku edukacji szkolnej, jak i pozaszkolnej.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27 sierpnia do 29 grudnia 2008 r.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena organizacji, jakości i efektów kształcenia zawodowego osób dorosłych w systemie oświaty publicznej, w tym uzupełniania i uzyskiwania kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych, na tle potrzeb rynku pracy.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN) oraz 40 publicznych placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego (39 prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i jednej prowadzonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, zawiera załącznik nr 5.2. do Informacji.

Kontrolę w MEN i placówce kształcenia ustawicznego, prowadzonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego - kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. pod kątem legalności, gospodarności i rzetelności.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

Kontrolą objęto lata 2005-2008, przy czym badania kontrolne dotyczące organizacji nauczania w kontrolowanych placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego przeprowadzono w odniesieniu do lat szkolnych 2007/2008 i 2008/2009 (do czasu zakończenia kontroli).

W MEN kontrolą objęto realizację zadań ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w zakresie kształcenia zawodowego dorosłych, w tym między innymi: wykonanie upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych normujących sprawy kształcenia zawodowego i ustawicznego, aktualizowanie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, współdziałanie z innymi organami i organizacjami w zakresie dostosowywania kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, wykonanie zadań wynikających ze „Strategii rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010” oraz zakres wdrożenia w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) projektów służących rozwojowi systemu kształcenia ustawicznego.

W placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego kontrolą objęto organizację kształcenia zawodowego dorosłych w formach szkolnych i pozaszkolnych (w tym: wprowadzanie zawodów do kształcenia w szkołach dla dorosłych oraz warunki i jakość nauczania zawodu w tych szkołach), uwzględnianie w prowadzonej działalności edukacyjnej potrzeb rynku pracy oraz przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych na tytuł zawodowy i tytuł mistrza w zawodzie.

W dniu 6 marca 2009 r. w Najwyższej Izbie Kontroli odbył się panel ekspertów, reprezentujących naukę, oświatę, pracodawców i administrację publiczną. Celem panelu było zapoznanie się z opiniami ekspertów w sprawie powiązania kształcenia zawodowego dorosłych w systemie oświaty publicznej z potrzebami rynku pracy.

Notatkę z przebiegu panelu ekspertów oraz skład osobowy panelu, przedstawiono w załączniku nr 5.3. do Informacji.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie powiązanie kształcenia zawodowego dorosłych w systemie oświaty publicznej z potrzebami rynku pracy.

Struktura zawodów kształconych w szkołach dla dorosłych nie jest dostosowana do potrzeb rynku pracy. W roku szkolnym 2007/08 ponad połowa słuchaczy szkół zawodowych dla dorosłych kształciła się w zawodach, w których notowano najwięcej bezrobotnych absolwentów, a przeciętnie ok. 1/3 zawodów, w których szkoły prowadziły kształcenie, zaliczana była przez właściwe terytorialnie powiatowe urzędy pracy do tzw. nadwyżkowych (w których występowała ponad 10% nadwyżka liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy nad liczbą posiadanych ofert pracy).

Skutkiem tego jest konieczność przekwalifikowania zawodowego bezpośrednio po ukończeniu szkoły lub podejmowania pracy w innym zawodzie bez posiadania kwalifikacji. W ocenie NIK, występujące niezharmonizowanie podaży absolwentów z potrzebami rynku pracy świadczy o systemowej niegospodarności w kształceniu zawodowym dorosłych.

Efektywność szkolnego i pozaszkolnego kształcenia zawodowego dorosłych jest niska. Ponad połowa absolwentów szkół dla dorosłych nie uzyskuje dyplomu potwierdzającego nabycie kwalifikacji zawodowych. W kształceniu pozaszkolnym dorosłych dominują formy doskonalące, nie kończące się potwierdzeniem nabycia kwalifikacji zawodowych. W ocenie NIK, niewyposażanie osób kształconych w dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych ogranicza ich mobilność na rynku pracy i świadczy o niskiej jakości kształcenia.

Nieprawidłowości w działalności MEN polegały na niewydaniu w formie rozporządzeń podstaw programowych kształcenia w 118 zawodach oraz standardów wymagań egzaminacyjnych dla 15 zawodów (z ogółem 208).

Nieprawidłowości w działalności placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego polegały w szczególności na wprowadzaniu przez dyrektorów szkół nowych zawodów do kształcenia bez zasięgania wymaganych opinii powiatowej rady zatrudnienia i kuratora oświaty, nieprzestrzeganiu

obowiązującej organizacji nauczania w szkołach dla dorosłych oraz warunków przyjmowania do szkoły.

W działalności państwowych komisji przeprowadzających egzaminy kwalifikacyjne na tytuł zawodowy i tytuł mistrza w zawodzie stwierdzono nieprawidłowości polegające na dopuszczaniu do egzaminu osób nie spełniających warunków przystąpienia do egzaminu, naruszaniu zasady bezstronności egzaminatorów oraz pobieraniu opłaty za egzamin w zaniżonej wysokości.

Wykaz ocen kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przedstawiono w załączniku nr 5.2. do Informacji.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Struktura kształcenia zawodowego w publicznych szkołach dla dorosłych nie jest dostosowana do potrzeb rynku pracy.

W grupie 20 zawodów o największej liczbie bezrobotnych absolwentów w roku szkolnym 2007/08 kształciło się ogółem w kraju 53,5% słuchaczy szkół dla dorosłych funkcjonujących w strukturze centrów kształcenia ustawicznego. Kształcenie w tzw. zawodach nadwyżkowych (w których liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w odpowiednim powiatowym urzędzie pracy jest wyższa o ponad 10% od liczby zarejestrowanych ofert pracy) miało miejsce w 31 (88,6%) spośród 35 kontrolowanych jednostek, w których funkcjonowały szkoły zawodowe dla dorosłych.

Zawody stale zaliczane do nadwyżkowych w badanym okresie trzech lat stanowiły w tych szkołach 35,6% ogólnej liczby zawodów, w których prowadzono kształcenie. [str. 17-18]

2. Dyrektorzy szkół zawodowych dla dorosłych wprowadzali do kształcenia nowe zawody nie mając dostatecznych danych o perspektywicznych potrzebach rynku pracy.

Organy prowadzące, kuratorzy oświaty i publiczne służby zatrudnienia nie przekazywały dyrektorom kontrolowanych szkół dla dorosłych prognoz

kształtowania się potrzeb rynku pracy, pozwalających na wyprzedzające wprowadzenie nowych zawodów do kształcenia.

Podstawową informacją dla dyrektorów szkół o potrzebach rynku pracy były raporty z monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych sporządzane przez powiatowe urzędy pracy, które zdaniem NIK nie stanowiły pełnej analizy rynku pracy (ze względu na ograniczenie monitoringu do analizy danych o stanie bezrobotnych i ofert pracy rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, nie obejmującej całości popytu i podaży na lokalnym rynku pracy) i przedstawiały stan z przeszłego okresu. Faktycznie struktura zawodów, w których prowadzono kształcenie w kontrolowanych szkołach, była wynikiem zainteresowania nauką w poszczególnych zawodach.

Wprowadzanie nowych zawodów do kształcenia następowało w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. W 15 kontrolowanych jednostkach wystąpiły przypadki wprowadzenia do kształcenia nowych zawodów bez zasięgnięcia przez dyrektora szkoły opinii powiatowej rady zatrudnienia (dla 14,8% wprowadzonych zawodów) lub kuratora oświaty (dla 18,9% wprowadzonych zawodów), co było niezgodne z art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty². [str. 19-21]

3. Skuteczność szkolnego systemu kształcenia - w aspekcie wyposażenia absolwentów w kwalifikacje zawodowe oczekiwane przez pracodawców - jest niezadowalająca.

Znaczna część absolwentów szkół zawodowych trafia na rynek pracy bez uzyskania dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe (w roku szkolnym 2007/08 dyplomu zawodowego nie uzyskało 55% absolwentów kontrolowanych szkół dla dorosłych). Ponadto, ze względu na uzyskanie wykształcenia w zawodach nadwyżkowych na danym rynku pracy, część absolwentów szkół zawodowych podejmuje pracę w zawodach innych niż wyuczony.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

W opinii pracodawców szkoły zawodowe nie zapewniają przygotowania pełnowartościowych kadr poszukiwanych na rynku pracy, głównie ze względu na niezadowalające wykształcenie umiejętności praktycznych. [str. 22-24]

4. Na jakość kształcenia zawodowego niekorzystnie wpływają niewłaściwe warunki i organizacja nauczania.

W kontrolowanych szkołach dla dorosłych zidentyfikowano następujące czynniki niekorzystnego wpływu na jakość kształcenia zawodowego: przyjmowanie do technikum uzupełniającego i jednorocznej szkoły policealnej bez zachowania odpowiedniego kierunku lub profilu wykształcenia na niższym etapie edukacji (w 11 jednostkach), nierealizowanie obowiązującego minimalnego wymiaru zajęć w cyklu nauczania (w sześciu jednostkach), bezpodstawne zwalnianie słuchaczy z odbycia obowiązkowych praktyk zawodowych (w dziewięciu jednostkach), prowadzenie zajęć w grupach przekraczających dopuszczalną liczebność słuchaczy (w 22 jednostkach), niezapewnienie wyposażenia dydaktycznego zalecanego w podstawach programowych kształcenia w zawodzie (w 34 jednostkach), organizowanie praktyk zawodowych w pracowniach szkolnych ze względu na trudności w pozyskaniu odpowiednich dla kształconego zawodu miejsc u przedsiębiorców (w 14 jednostkach).

Do nauczania przedmiotów zawodowych zatrudniano nauczycieli legitymujących się wymaganymi kwalifikacjami. [str. 24-28]

5. Kształcenie w formach pozaszkolnych w publicznych placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego ma znaczenie drugoplanowe (uzupełniające w stosunku do kształcenia dorosłych w formach szkolnych).

W roku szkolnym 2007/08 szkolenia z zakresu kwalifikacji zawodowych stanowiły w kontrolowanych jednostkach 47% ogólnego zakresu edukacji pozaszkolnej. Form pozaszkolnych nie prowadziło w ogóle sześć kontrolowanych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego.

Tylko 34,8% osób objętych szkoleniami zawodowymi uzyskało zaświadczenia potwierdzające nabycie kwalifikacji lub uprawnień, w pozostałym zakresie były to szkolenia o charakterze doskonalącym. Posiadanie dokumentu

potwierdzającego kwalifikacje należy uznać za czynnik sprzyjający mobilności osób dorosłych na rynku pracy. [str. 28-30]

6. Minister Edukacji Narodowej nie wydał rozporządzenia na podstawie art. 68a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w którym możliwe byłoby ograniczenie odpłatności za szkolenia w placówkach publicznych do wysokości ponoszonych kosztów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydanie takiej regulacji byłoby celowe dla zwiększenia dostępności do kształcenia pozaszkolnego w placówkach publicznych. W kontrolowanych jednostkach ustalano odpłatność za udział w kształceniu pozaszkolnym z zyskiem wynoszącym około 30% ponoszonych kosztów. Wysokość odpłatności może powodować ograniczenia w dostępności do kształcenia ze względów ekonomicznych.

Dodatkowym czynnikiem ograniczającym dostępność szkoleń organizowanych przez publiczne placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego jest nierównomierne ich rozłożenie w terenie, tj. brak takich placówek w 207 powiatach i miastach na prawach powiatu. [str. 30-31]

7. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie wydał, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy o systemie oświaty, rozporządzenia ustalającego podstawy programowe kształcenia dla 118 (56,7%) spośród 208 zawodów wpisanych do aktualnie obowiązującej klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (z 2007 r.) oraz, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy, rozporządzenia ustalającego standardy wymagań egzaminacyjnych dla 15 (7,2%) zawodów.

Brak ww. uregulowań powoduje, że kształcenie w większości zawodów prowadzone jest bez legalnie ustalonych podstawowych dokumentów, służących między innymi do opracowania kryteriów oceniania wewnątrzszkolnego i wymagań egzaminacyjnych.

Minister Edukacji Narodowej bez zbędnej zwłoki realizował wnioski właściwych ministrów w sprawie aktualizacji klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, poprzez wprowadzanie nowych zawodów do kształcenia szkolnego.

MEN właściwie wykorzystało do wsparcia kształcenia zawodowego dorosłych możliwości powstałe w wyniku przyjęcia SPO RZL, poprzez wdrożenie projektów ukierunkowanych na rozwój kształcenia ustawicznego, w tym doposażenia centrów kształcenia ustawicznego i praktycznego. [str. 31-33 i 37-38]

8. System akredytacji placówek prowadzących kształcenie w formach pozaszkolnych nie stał się czynnikiem projakościowego oddziaływania w działalności publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego.

W okresie trzech lat funkcjonowania systemu akredytację uzyskało 9% tego typu placówek publicznych w kraju, podczas gdy w grupie placówek niepublicznych – 27,8%. Wśród jednostek kontrolowanych akredytację posiadało tylko siedem placówek, w odniesieniu do części prowadzonych form kształcenia pozaszkolnego.

Szkolenia w formach akredytowanych stanowiły 10% ogółu szkoleń dla dorosłych przeprowadzonych w kontrolowanych placówkach w roku szkolnym 2007/08. [str. 33-34]

9. Prowadzenie kształcenia ustawicznego w trybie na odległość, dopuszczone na podstawie art. 68a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, nie zostało wdrożone do praktycznego stosowania w pozaszkolnym kształceniu zawodowym dorosłych.

Za istotne należy uznać niewydanie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania rozporządzenia określającego odrębne zadania placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym oraz nieutworzenie, na podstawie art. 5 ust. 3b pkt 2 lit. b ustawy, placówki kształcenia ustawicznego, której można byłoby powierzyć zadania koordynacyjne w zakresie rozwoju ogólnokrajowego systemu kształcenia na odległość. Zdaniem NIK, dla szerszego upowszechnienia tego trybu kształcenia w działalności placówek publicznych, celowe byłoby wyodrębnienie jednostki odpowiedzialnej za koordynację związanych z tym działań.

W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie prowadzono szkoleń zawodowych dla dorosłych w trybie kształcenia na odległość. Przeszkodą jest

brak ogólnie dostępnej specjalistycznej platformy edukacyjnej do prowadzenia kształcenia z wykorzystaniem internetu (e-learning), materiałów dydaktycznych do takiej metody oraz powszechnej dostępności do internetu. [str. 34-35]

10. Istotną nieprawidłowością w działalności państwowych komisji egzaminacyjnych, przeprowadzających egzaminy kwalifikacyjne na tytuł zawodowy i tytuł mistrza w zawodzie, było dopuszczanie do egzaminów osób nie posiadających odpowiedniego stażu pracy w egzaminowanym zawodzie lub poziomu wykształcenia szkolnego oraz naruszanie zasady bezstronności egzaminatorów.

Bez spełnienia warunków dopuszczenia określonych w § 28 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych³ lub bez udokumentowania spełniania tych warunków w sposób określony w § 29 ust. 1 tego rozporządzenia do egzaminu dopuszczono 28 spośród 1.373 osób przystępujących do egzaminów w roku szkolnym 2007/08 (stwierdzono to w 4 spośród 15 kontrolowanych komisji).

Egzaminy dla ogółem 41 osób przeprowadzono z udziałem egzaminatorów, którzy podlegali wyłączeniu na podstawie przepisów § 24 ust. 1 i 3 rozporządzenia, ze względu na wcześniejsze prowadzenie dla egzaminowanych zajęć przygotowujących do egzaminu (stwierdzono to w przypadku dwóch komisji).

Ponadto w sześciu kontrolowanych jednostkach stwierdzono pobieranie opłat za przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego w wysokościach niższych, od wynikających z prawidłowego naliczenia na podstawie § 42 ust. 2 rozporządzenia. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴. [str. 35-37]

³ Dz. U. Nr 31, poz. 216.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.

11. W kontrolowanych jednostkach powszechnie nie przestrzegano wymogu przedstawienia przez kandydatów do szkół zawodowych zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do kształcenia w zawodzie. Wystąpiło to w 31 jednostkach i dotyczyło 38,6% liczby słuchaczy przyjętych do klas pierwszych szkół zawodowych dla dorosłych w latach szkolnych 2007/08 i 2008/09. [str. 37]
12. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w kwocie ogółem 374,6 tys. zł, z tego: uszczuplenia środków publicznych – 340,6 tys. zł, wydatki wykonane z naruszeniem prawa – 0,9 tys. zł i inne nieprawidłowości finansowe – 33,1 tys. zł. [str. 36-37]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w celu zharmonizowania kształcenia zawodowego w systemie szkolnym z potrzebami rynku pracy, niezbędne jest prognozowanie tych potrzeb w wymiarze lokalnym i regionalnym z wyprzedzeniem co najmniej czteroletnim, odpowiednim dla cyklu kształcenia w technikum. Szkoły policealne powinny być wykorzystywane do dostosowywania, wynikającej z prognoz, struktury zawodowej kształcenia do zmieniających się potrzeb lokalnych rynków pracy.

Dla skutecznego powiązania kształcenia szkolnego z rynkiem pracy powinien być wyznaczony organ koordynujący realizację zadań w tym zakresie, należących do różnych działów administracji rządowej oraz do samorządu terytorialnego.

Dla pożądanego upowszechnienia udziału osób dorosłych w kształceniu ustawicznym niezbędne jest wsparcie rozwoju kształcenia w trybie na odległość oraz zapewnienie w placówkach publicznych wysokiej jakości szkoleń zawodowych, organizowanych bez zysku z tej działalności. W celu zapewnienia jakości usług w zakresie uzyskiwania i zmiany kwalifikacji zawodowych osób dorosłych w formach pozaszkolnych, szkolenia prowadzone w placówkach publicznych, a także zlecane placówkom niepublicznym i podmiotom gospodarczym ze środków publicznych, powinny być powiązane z potwierdzaniem nabycia kwalifikacji zawodowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości:

- 1. Minister Edukacji Narodowej powinien zapewnić wydawanie rozporządzeń określających podstawy programowe i standardy wymagań egzaminacyjnych niezwłocznie po wprowadzeniu nowego zawodu do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.**
- 2. Samorządy powiatowe i inne organy prowadzące ponadgimnazjalne szkoły zawodowe dla dorosłych powinny zapewnić przestrzeganie w podległych placówkach obowiązującej organizacji nauczania oraz warunki lokalowe i wyposażenie dydaktyczne zalecane w podstawach programowych dla kształconych zawodów.**
- 3. Kuratorzy oświaty, zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, powinni polecać dyrektorom szkół opracowywanie programów poprawy efektywności kształcenia w przypadkach niezadowolających wyników egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe w podległych szkołach dla dorosłych.**
- 4. Dyrektorzy placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego powinni aktywizować swoją działalność w związku z kształceniem w formach pozaszkolnych, przy zapewnianiu wysokiej jakości kształcenia, oferowaniu szkoleń z potwierdzaniem nabycia kwalifikacji oraz minimalizowaniu opłat za prowadzone szkolenia.**

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Zadania systemu oświaty

Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, system oświaty zapewnia między innymi możliwość uzupełnienia przez osoby dorosłe wykształcenia ogólnego oraz zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych (art. 1 pkt 8), a także dostosowanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy (art. 1 pkt 13). Do realizacji tych celów w systemie oświaty przewidziano placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki doksztalcenia i doskonalenia zawodowego (art. 2 pkt 3a). Zakładanie i prowadzenie wymienionych typów placówek należy do zadań własnych powiatu (art. 5 ust. 5a), a w przypadku ich regionalnego lub ponadregionalnego znaczenia – do zadań samorządu województwa (art. 5 ust. 6).

Kształcenie zawodowe w formach szkolnych odbywa się w szkołach ponadgimnazjalnych i policealnych, których ukończenie umożliwia uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, po zdaniu egzaminu (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy)⁵. Absolwent szkoły, który zdał egzamin, otrzymuje dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, wydany przez okręgową komisję egzaminacyjną (świadectwo ukończenia szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe nie jest potwierdzeniem nabycia kwalifikacji zawodowych)⁶. Wszystkie typy szkół zawodowych mogą funkcjonować jako szkoły dla młodzieży lub szkoły dla dorosłych, tj. szkoły, w których stosuje się odrębną organizację kształcenia i do których przyjmowane są osoby mające 18 lat, a także kończące 18 lat w roku kalendarzowym, w którym przyjmowane są do szkoły (art. 3 pkt 15 ustawy).

⁵ Obejmuje to następujące typy szkół: zasadniczą szkołę zawodową, czteroletnie technikum, trzyletnie technikum uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i szkołę policealną o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku. Na poziomie ponadgimnazjalnym funkcjonują też trzyletnie licea profilowane, których ukończenie nie wiąże się z uzyskaniem kwalifikacji zawodowych.

⁶ § 139 ust. 1 rozporządzenia 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.).

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych, pozaszkolnymi formami kształcenia są: kurs, kurs zawodowy, seminarium i praktyka zawodowa. Osoba, która ukończyła określoną formę kształcenia, otrzymuje zaświadczenie (§ 6 rozporządzenia). Kurs i praktyka zawodowa mogą zakończyć się egzaminem, po zdaniu którego wydawane są zaświadczenia o nabyciu kwalifikacji (§ 8 ust. 1 rozporządzenia). Kurs zawodowy kończy się egzaminami sprawdzającymi wiadomości i umiejętności z poszczególnych zajęć przewidzianych w programie nauczania tego kursu. Osoba, która uzyska z egzaminów oceny wyższe od niedostatecznej, oprócz zaświadczenia o ukończeniu kursu, może otrzymać zaświadczenie potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych (§ 12 ust. 3 rozporządzenia).

Kurs i kurs zawodowy mogą być prowadzone w trybie kształcenia na odległość (§ 14 rozporządzenia). Kształceniem na odległość jest kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, w którym przekazywanie treści kształcenia oraz sprawdzanie przebiegu i efektów tego kształcenia odbywa się z zastosowaniem dostępnych technik komunikacyjnych, w szczególności: poczty, poczty głosowej, poczty elektronicznej, telewizji lub internetu, bez stałego i bezpośredniego kontaktu nauczającego i uczącego się (§ 1 pkt 4 rozporządzenia). Szczegółowe zasady kształcenia na odległość określają przepisy §§ 15-20 rozporządzenia.

Osoby posiadające doświadczenie zawodowe mogą uzyskać potwierdzenie posiadania kwalifikacji zawodowych w drodze egzaminu kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez państwowe komisje egzaminacyjne powoływane przez kuratorów oświaty. Egzamin kwalifikacyjny przeprowadza się na tytuł zawodowy odpowiadający nazwie zawodu występującego w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego oraz na tytuł zawodowy mistrza w zawodzie. Warunki dopuszczenia do egzaminu kwalifikacyjnego oraz szczegółowe zasady jego przeprowadzania określają przepisy §§ 21-48 powołanego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, dyrektor szkoły lub placówki kieruje jej działalnością oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Do szczególnych kompetencji dyrektora szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe należy ustalanie - w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę i po

zasięgnięciu opinii kuratora oświaty oraz opinii odpowiednio - wojewódzkiej lub powiatowej rady zatrudnienia – zawodów, w których szkoła kształci (art. 39 ust. 5 ustawy).

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty (art. 21 ust. 1).

W ramach zarządzania szkołami i placówkami publicznymi minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zobowiązany jest do określenia w drodze rozporządzeń między innymi podstaw programowych kształcenia w poszczególnych zawodach (art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy) i standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem zasady, że wymagania powinny uwzględniać cele i zadania edukacyjne, zakres treści nauczania oraz umiejętności i osiągnięcia uczniów zawarte w odpowiednich podstawach programowych (art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy). Przez podstawę programową należy rozumieć obowiązkowe, na danym etapie kształcenia, zestawy celów i treści nauczania oraz umiejętności, a także zadania wychowawcze szkoły, które są uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiają ustalenie kryteriów ocen szkolnych i wymagań egzaminacyjnych (art. 3 pkt 13 ustawy).

Na podstawie art. 68a ust. 4 ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania jest upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów placówek, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (tj. placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego, ośrodków doksztalcania i doskonalenia zawodowego), a także szczegółową organizację, sposób, warunki i formy prowadzenia kształcenia ustawicznego przez placówki oraz ośrodki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając w szczególności centra kształcenia ustawicznego i centra kształcenia praktycznego jako rodzaje odpowiednio placówek kształcenia ustawicznego i placówek kształcenia praktycznego oraz zadania placówek i ośrodków dostosowane do potrzeb rynku pracy, jak również może określić warunki i tryb odpłatności za prowadzone w placówkach i ośrodkach kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych tak, aby odpłatność nie przekraczała ponoszonych kosztów kształcenia. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 4, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może określić

odrębne zadania dla publicznych placówek kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym, o których mowa w art. 5 ust. 3b pkt 2 lit. b, oraz może wyłączyć stosowanie niektórych przepisów ustawy w odniesieniu do tych placówek, w zakresie wynikającym z organizacji i zadań tych placówek, a także wprowadzić w tym zakresie odrębne unormowania (art. 68a ust. 5).

Zgodnie z powołanym art. 5 ust. 3b pkt 2 lit. b ustawy, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może prowadzić publiczne placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym.

Instytucje rynku pracy i publiczne służby zatrudnienia

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷, do instytucji rynku pracy realizujących zadania określone w ustawie zaliczane są między innymi instytucje szkoleniowe, którymi są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Instytucje te mogą uzyskać wpis do rejestru instytucji szkoleniowych, prowadzonego przez wojewódzkie urzędy pracy, który uprawnia je do ubiegania się o prowadzenie szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy, finansowanych ze środków publicznych (art. 20 ustawy).

Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą (art. 6 ust. 2 ustawy). Samorządy województw, powiaty oraz wojewodowie stanowią publiczne służby zatrudnienia (art. 8-10 ustawy). Do zadań samorządu województwa należy między innymi: opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich oraz współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi, szkołami i szkołami wyższymi w harmonizowaniu kształcenia i szkolenia zawodowego z potrzebami rynku pracy. Do zadań powiatu należy między innymi: opracowywanie analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.

deficytowych i nadwyżkowych, oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady zatrudnienia oraz organów zatrudnienia. Wymienione zadania województwa i powiatu wykonywane są odpowiednio przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Wojewodowie sprawują nadzór nad działalnością powiatu i samorządu województwa.

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjno - ekonomiczne

W dniu 8 marca 2003 r. Rada Ministrów przyjęła „Strategię rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010”⁸. Za główny jej cel przyjęto wyznaczenie kierunków rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy. Założono, że Strategia stanie się bazą do tworzenia resortowych programów rozwoju kształcenia ustawicznego, zmierzających do systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych kadr dla potrzeb społecznych i gospodarczych.

Kierunki działań określone w „Strategii kształcenia ustawicznego do roku 2010” zostały potwierdzone w „Strategii rozwoju edukacji na lata 2007-2013”, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 2 sierpnia 2005 r. W celu głównym Strategii na lata 2007-2013 uwzględniono konieczność podnoszenia poziomu kwalifikacji osób dorosłych, przede wszystkim kwalifikacji zawodowych oraz ogólnych kompetencji niezbędnych do funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie. W głównych kierunkach Strategii założono między innymi, że edukacja w Polsce będzie szybko i elastycznie dostosowywać się do zmian zachodzących na rynku pracy. W działaniach służących realizacji strategii przewidziano między innymi rozwój systemu kształcenia na odległość oraz wzmocnienie systemu kształcenia ustawicznego.

Polska, jako kraj członkowski Unii Europejskiej, zobowiązana jest do podejmowania wyzwań wynikających ze Strategii Lizbońskiej, tj.: uczynienia z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijania wiedzy i innowacji oraz tworzenia większej liczby trwałych miejsc pracy. Istotnym czynnikiem dla osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej ma

⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 17 ustawy o systemie oświaty, „kształceniem ustawicznym” jest kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny.

być rozwój kapitału ludzkiego⁹. Polityka edukacyjna państwa na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego, w tym cele Strategii Lizbońskiej, realizowane są między innymi w działaniach SPO RZL i PO KL. W obu tych programach założono działania nakierowane na rozwój kształcenia ustawicznego oraz podniesienie jakości kształcenia, w tym kształcenia zawodowego. Przedsięwzięcia wdrażane przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, obejmują:

- w ramach SPO RZL – Działanie 2.1 *Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie* i Działanie 2.2 *Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy*;
- w ramach PO KL – Priorytet III *Wysoka jakość systemu edukacji*.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Kształcenie zawodowe dorosłych w formach szkolnych

3.2.1.1. Kierunki kształcenia zawodowego w publicznych szkołach dla dorosłych, w aspekcie potrzeb rynku pracy

Zgodnie z 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 pracy, do zadań samorządu województwa i powiatu należy między innymi prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, w ramach badania i analiz rynku pracy. Zgodnie z metodologią monitoringu, zawodem nadwyżkowym jest zawód, na który występuje na rynku pracy niższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy, a zawodem deficytowym – zawód, na który występuje na rynku pracy wyższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy. Dla rozróżnienia stanów pośrednich wyróżniono zawody zrównoważone, dla których poziom nadwyżki lub niedoboru nie przekracza 10%. Monitoring opiera się na bazie ofert pracy i bezrobotnych rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy.

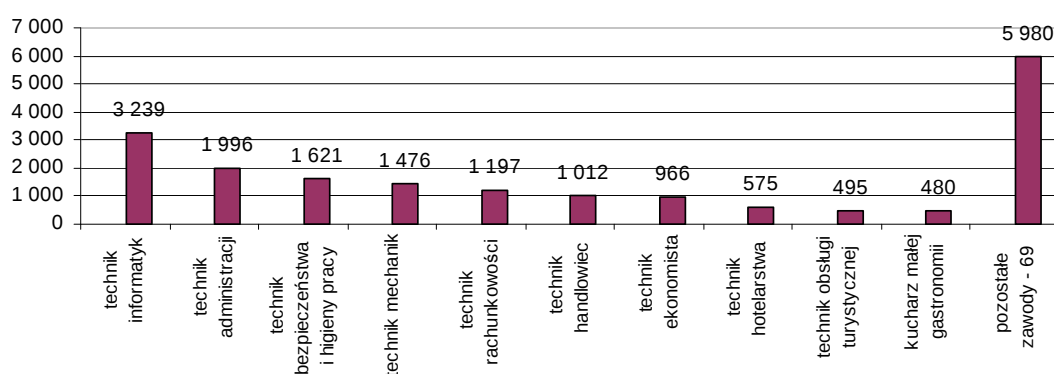
W rocznych raportach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych stwierdza się, że struktura kształcenia zawodowego w szkołach (łącznie dla młodzieży i dla dorosłych) niekorzystnie wpływa na rynek pracy, ponieważ systematycznie prowadzi się kształcenie w większości zawodów nadwyżkowych.

⁹ Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), str.: 5, 59-61, 66-67, 129-130.

Kształcenie w zawodach nadwyżkowych stwierdzono w 31 (88,6%) spośród 35 kontrolowanych jednostek, w których funkcjonowały szkoły dla dorosłych. Zawody stale zaliczane do nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy (w raportach właściwych terytorialnie powiatowych urzędów pracy), w badanym okresie trzech lat, stanowiły przeciętnie 35,6% ogólnej liczby kształconych zawodów w kontrolowanych jednostkach, a zaliczane do zawodów deficytowych - tylko 12,5% (pozostałe kształcone zawody należały do zawodów zrównoważonych lub ich przynależność do wymienionych grup zmieniała się w kolejnych latach).

W roku szkolnym 2007/08 w szkołach dla dorosłych, funkcjonujących w centrach kształcenia ustawicznego dominowały w kształceniu zawody, w których w 2007 r. notowano najwięcej bezrobotnych absolwentów (do 12 miesięcy od ukończenia szkoły). W grupie 20 zawodów o największej liczbie bezrobotnych absolwentów były między innymi następujące zawody: asystent ekonomiczny, kucharz małej gastronomii, ekonomista, technik handlowiec, technik mechanik, specjalista ds. organizacji usług gastronomicznych, hotelarskich i turystycznych, organizator usług hotelarskich, pracownik administracyjny, pracownik biurowy, specjalista administracji publicznej oraz technik informatyk. W odpowiadających tym zawodom i specjalnościom kierunkach kształciło się ogółem w kraju 10.239 z ogółem 19.037 słuchaczy szkół zawodowych dla dorosłych funkcjonujących w centrach kształcenia ustawicznego, tj. 53,5%.

**Liczba słuchaczy w szkołach zawodowych dla dorosłych
w cku w roku szkolnym 2007/08**



Z ustaleń kontroli wynika, że:

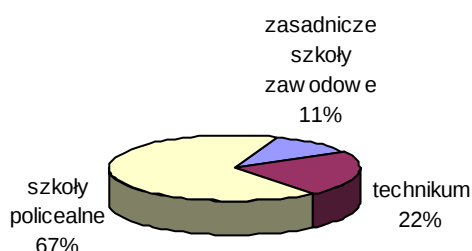
- 1) Wprowadzając nowe zawody do kształcenia, dyrektorzy szkół dla dorosłych nie zawsze przestrzegali obowiązku zasięgania w tym zakresie opinii powiatowej lub wojewódzkiej rady zatrudnienia oraz kuratora oświaty, wymaganych przepisami art. 39 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Nieprawidłowości tego rodzaju wystąpiły w 15 kontrolowanych jednostkach i dotyczyły tylko części kształconych zawodów. Bez uzyskania opinii powiatowej lub wojewódzkiej rady zatrudnienia wprowadzono przeciętnie 14,8% zawodów kształconych w kontrolowanych jednostkach w latach 2007/08 i 2008/09, a bez opinii kuratora oświaty – 18,9%. We wszystkich przypadkach nowe zawody do kształcenia wprowadzono za zgodą organu prowadzącego szkołę.
- 2) Podstawową informacją w zakresie potrzeb rynku pracy, kierowaną do dyrektorów szkół, były raporty powiatowych urzędów pracy z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Raporty te przedstawiają stan przeszły (z minionego półrocza lub roku kalendarzowego), wynikający głównie z liczby ofert pracy i osób bezrobotnych w poszczególnych zawodach, rejestrowanych w tych urzędach, uzupełniony o wyniki badań dotyczących spodziewanej liczby absolwentów szkół zawodowych w następnym roku szkolnym, a niekiedy także o wyniki badań sondażowych pracodawców. Ponadto baza ewidencyjna powiatowych urzędów pracy nie obejmuje całości ofert pracy, gdyż wielu pracodawców prowadzi poszukiwania pracowników we własnym zakresie. Dyrektorzy szkół zawodowych dla dorosłych nie uzyskiwali od publicznych służb zatrudnienia, organów prowadzących i kuratorów oświaty prognoz zapotrzebowania lokalnego rynku pracy w poszczególnych zawodach, które pozwalałyby wprowadzać z wyprzedzeniem kształcenie w zawodach dla przyszłych potrzeb.
- 3) Struktura kształcenia zawodowego w szkołach dla dorosłych kształtowana jest głównie przez zainteresowanie potencjalnych kandydatów nauką danego zawodu. Szkoły zwykle przedstawiały szerszą ofertę zawodów do kształcenia, a brak kandydatów eliminował z faktycznego nauczania niektóre uzgodnione do wprowadzenia zawody. W szczególności zauważalny jest brak

zainteresowania kształceniem w zasadniczej szkole zawodowej dla dorosłych (kształcenie w tym typie szkoły wystąpiło tylko w pięciu kontrolowanych jednostkach). W zakresie uzgodnionych z organem prowadzącym zawodów do kształcenia nie wprowadzano limitów ograniczających liczbę przyjmowanych słuchaczy. Powodowało to pełną otwartość szkół na potrzeby osób zainteresowanych kształceniem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, występujące niedostosowanie struktury kształcenia w szkołach zawodowych dla dorosłych do bieżących potrzeb lokalnego rynku pracy nie leży w sferze odpowiedzialności dyrektorów szkół, bowiem nie mają oni wystarczających narzędzi do określenia tych potrzeb. Kształcenie szkolne daje efekt dla rynku pracy po kilkuletnim okresie nauki, dlatego też celowe kształtowanie struktury nauczanych zawodów wymaga wcześniejszego określenia potrzeb. Ze względu na otwarty rynek pracy (swobodę przemieszczania się ludzi, zarówno w kraju jak i w obrębie Unii Europejskiej) oraz brak rejonizacji szkół ponadgimnazjalnych i placówek kształcenia ustawicznego, szkoły zawodowe dla dorosłych prowadzą w praktyce kształcenie na potrzeby nie tylko lokalnego, ale także regionalnego i ponadregionalnego rynku pracy. Wprowadzenie nowego zawodu do kształcenia, na podstawie przepisów art. 39 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, należy do kompetencji dyrektora szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe. Wymaga to jednak przygotowania wcześniej odpowiedniej bazy dydaktycznej (warunków lokalowych, pomocy dydaktycznych i wykwalifikowanych nauczycieli) i nie powinno następować bez stwierdzenia zapotrzebowania na konkretny zawód na rynku pracy.

Zauważyć należy, że szkoły dla dorosłych najlepiej mogą służyć dostosowaniu struktury kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, ze względu na występującą w ich strukturze dominację szkół policealnych, cechujących się ogólnie krótkim cyklem kształcenia (w stosunku do innych typów szkół).

**Struktura kształcenia w szkołach dla dorosłych
w roku szkolnym 2007/08**



W roku szkolnym 2007/08 w szkołach policealnych kształciło się 67% ogółu słuchaczy publicznych szkół zawodowych dla dorosłych, funkcjonujących w strukturze centrów kształcenia ustawicznego. Cykl nauczania w tych szkołach wynosi od jednego do dwóch i pół roku, ale dominuje w nich kształcenie w zawodach o dwuletnim cyklu nauki.

W aspekcie sytuacji na rynku pracy, kształcenie w rozmiarach przekraczających zapotrzebowanie w poszczególnych zawodach, przy jednoczesnym deficycie wykwalifikowanych kadr w innych zawodach, należy uznać za nieefektywne. W tej sytuacji wskazane jest poszukiwanie sposobów poprawy stopnia zharmonizowania kształcenia w szkołach zawodowych (struktury zawodów), w tym w szkołach dla dorosłych, z potrzebami rynku pracy.

Zgodnie z art. 1 pkt 13 ustawy o systemie oświaty, jednym z zadań systemu oświaty jest dostosowanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy, a do ogólnych kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, należy koordynowanie polityki oświatowej państwa. Minister Edukacji Narodowej prezentuje stanowisko, że to jednostki samorządu powiatowego prowadzące szkoły ponadgimnazjalne, z podległymi im publicznymi służbami zatrudnienia, w całości odpowiadają za zharmonizowanie kształcenia z potrzebami rynku pracy¹⁰.

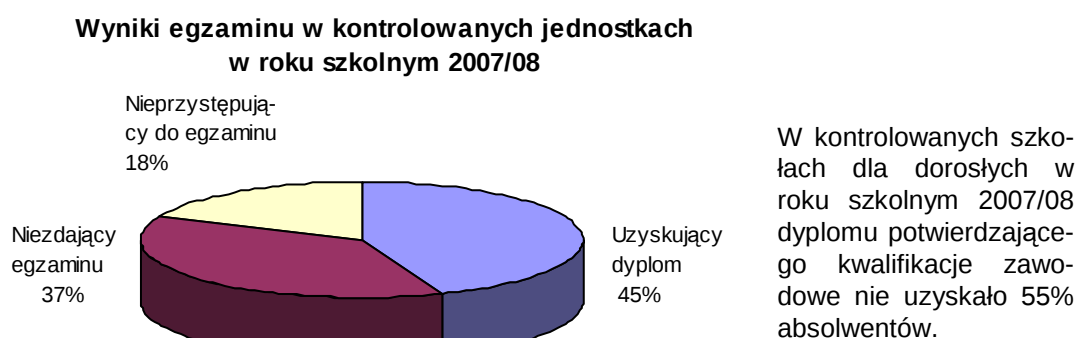
Zadania samorządowych powiatowych i wojewódzkich służb zatrudnienia, określone w art. 8 i 9 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obejmują diagnozowanie potrzeb rynku pracy w odniesieniu głównie do sytuacji bezrobotnych oraz harmonizowanie kształcenia ustawicznego osób dorosłych z potrzebami rynku pracy. Z informacji uzyskanych z 11 wojewódzkich urzędów pracy wynika, że publiczne służby zatrudnienia nie mają możliwości, w zakresie swoich kompetencji, wdrażania instrumentów dostosowujących strukturę

¹⁰ Między innymi w odpowiedziach na interpelacje nr 2645 i 5082 (VI kadencji Sejmu).

kształcenia szkolnego do potrzeb rynku pracy¹¹. Działania tych służb są nastawione na przeciwdziałanie bezrobociu i organizację szkoleń dla osób dotkniętych lub zagrożonych bezrobociem. Oddziaływanie tych służb na strukturę szkolnego kształcenia zawodowego ogranicza się do ustawowego opiniowania wniosków dyrektorów szkół w sprawie wprowadzenia nowych zawodów do kształcenia, informowania o sytuacji na rynku pracy, w tym publikowania na ich stronach internetowych wyników monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz informowania o tym na konferencjach (spotkaniach) organizowanych z udziałem publicznych służb zatrudnienia, administracji oświatowej i dyrektorów szkół zawodowych.

3.2.1.2. Efekty i jakość kształcenia zawodowego w publicznych szkołach dla dorosłych

Według danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, w latach 2006/07 i 2007/08 egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe zdawało ok. 56% osób przystępujących do tego egzaminu (wyniki te są zbliżone w szkołach dla młodzieży i w szkołach dla dorosłych)¹². Dodatkowo należy zauważyć, że ok. 18% absolwentów szkół zawodowych (według danych z Systemu Informacji Oświatowej za rok szkolny 2006/07) nie przystępuje do tego egzaminu.



W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nieuzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe należy postrzegać jako nieosiągnięcie

¹¹ W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje uzyskano z Wojewódzkich Urzędów Pracy: w Białymstoku, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu, Warszawie i Wałbrzychu.

¹² Wyniki zdawalności egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, podawane przez CKE, odnoszą się do osób, które przystąpiły do obu części egzaminu w sesji letniej; nie uwzględniają absolwentów nie przystępujących do egzaminu w ogóle i rezygnujących z egzaminu po części teoretycznej.

jednego z głównych celów kształcenia w szkole zawodowej. W aspekcie mobilności osób dorosłych na rynku pracy, brak dyplomu potwierdzającego uzyskanie kwalifikacji zawodowych należy uznać za poważną przeszkodę w uzyskaniu zatrudnienia na stanowiskach odpowiednich do poziomu uzyskanego wykształcenia. Świadczy to również o niezadowalającej jakości kształcenia zawodowego.

W opiniach publicznych służb zatrudnienia oraz pracodawców i ekspertów zwraca się uwagę, że szkolny system kształcenia zawodowego nie zawsze przygotowuje właściwe kadry pod względem dostosowania podaży absolwentów do popytu na pracę w poszczególnych zawodach, jak i zapewnienia jakości kwalifikacji na poziomie oczekiwanym przez pracodawców¹³. W szczególności uwagi te wskazują na niedostateczne przygotowanie praktyczne absolwentów szkół zawodowych. W sprawozdaniu Centralnej Komisji Egzaminacyjnej z przebiegu i wyników egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, przeprowadzonego w sesji letniej w roku szkolnym 2007/08, zauważono dysonans pomiędzy zakresem umiejętności przewidzianych w charakterystyce absolwentów w podstawach programowych kształcenia w zawodzie, a rzeczywistymi umiejętnościami ukształtowanymi w procesie kształcenia, jako czynnik rzutujący na wyniki egzaminu.

Ponadto zauważyć należy brak interwencji organów nadzoru pedagogicznego w szkołach o niezadowalających wynikach egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe. W kontrolowanych placówkach występowały sytuacje, że żaden z absolwentów szkoły w danym zawodzie nie uzyskał dyplomu (7 przypadków w roku szkolnym 2006/07 i 22 przypadki w roku szkolnym 2007/08)¹⁴. W żadnym z takich przypadków właściwi kuratorzy oświaty nie zobowiązywali szkół do wprowadzenia programów poprawy efektywności kształcenia, do czego zobowiązują przepisy art. 34 ust. 2 ustawy

¹³ Raporty wojewódzkie i powiatowe z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych; raport pt. „Czego (nie) uczą polskie szkoły (Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, 2008 r. – wersja elektroniczna: www.for.org.pl); raport pt. „Edukacja dla pracy – raport o rozwoju społecznym Polska 2007” (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa, 2007 – wersja elektroniczna: www.undp.org.pl).

¹⁴ Absolwent szkoły uzyskuje dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe jeżeli zdał egzamin zawodowy (§ 139 rozporządzenia 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).

o systemie oświaty. Również minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w latach 2005-2008, w ramach określania na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty podstawowych kierunków realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, nie skorzystał z możliwości ukierunkowania sprawowanego przez kuratorów oświaty nadzoru pedagogicznego na zbadanie przyczyn niskiej zdawalności egzaminu zawodowego i określenia sposobu reagowania na niezadowalające efekty kształcenia zawodowego w szkołach. Wyniki przeprowadzonych przez MEN w 2005 r. i 2008 r. kontroli nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty w zakresie realizacji przez szkoły praktycznej nauki zawodu, w kontekście wyników egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, wskazują na niską efektywność tego nadzoru.

3.2.1.3. Organizacja i warunki nauczania zawodu w publicznych szkołach dla dorosłych

W kontrolowanych jednostkach stwierdzano nieprzestrzeganie obowiązującej w szkołach dla dorosłych organizacji nauczania oraz braki w wyposażeniu dydaktycznym do nauki zawodu. Są to czynniki mogące niekorzystnie wpływać na jakość kształcenia, a tym samym na ostateczne wyniki egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe.

- 1) W 9 spośród 15 placówek, w których w latach 2007/08 i 2008/09 dokonywano naboru do technikum uzupełniającego, nie zachowano wymaganej dla danego zawodu technika podbudowy programowej kształcenia (w odpowiednim zawodzie) w zasadniczej szkole zawodowej, określonej w podstawie programowej kształcenia w zawodzie¹⁵. Nieprawidłowość ta dotyczyła 8% słuchaczy przyjętych do klas pierwszych technikum uzupełniającego w wymienionych dwóch latach.
- 2) W 2 przypadkach w roku szkolnym 2005/06, w naborze do jednorocznej szkoły policealnej w zawodzie technik informatyk, nie zachowano wymogu

¹⁵ Na przykład: a) do zawodu technik budownictwa (wymagane wykształcenie w zasadniczej szkole zawodowej w zawodach: murarz, betoniarz-zbrojarz, malarz-tapeciarz, posadzkarz, dekarz, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, monter konstrukcji budowlanych) przyjmowano osoby z wykształceniem w zawodzie piekarza, kelnera, elektromontera trakcji kolejowej; b) do zawodu technik rolnik (wymagane wykształcenie w zasadniczej szkole zawodowej w zawodzie rolnik) przyjmowano osoby z wykształceniem w zawodzie stolarza, kucharza małej gastronomii, sprzedawcy, cukiernika.

podbudowy programowej kształcenia w cyklu jednorocznym (ukończonego liceum profilowanego w profilu zarządzanie informacją). Dotyczyło to ogółem 22 z 62 osób odbywających naukę w dwóch szkołach.

3) W 6 kontrolowanych jednostkach wystąpiły przypadki niezrealizowania w cyklu nauczania minimalnego wymiaru obowiązkowych zajęć dydaktycznych z przedmiotów zawodowych, określonych dla poszczególnych typów szkół w ramowych planach nauczania¹⁶. Nieprawidłowość ta wystąpiła w 14 spośród 140 badanych oddziałów szkół dla dorosłych, w których rok szkolny 2007/08 był ostatnim rokiem nauki. W poszczególnych kształconych zawodach niezrealizowano od 1,7% do 27% obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, a w jednym szczególnym przypadku – 79,7%. Spowodowane to było głównie niewłaściwym ustaleniem szkolnych planów nauczania.

- *Szczególna sytuacja wystąpiła w Centrum Kształcenia Ustawicznego, Praktycznego i Doskonalenia Nauczycieli w Giżycku. W Szkole Policealnej dla Dorosłych w zawodzie technik rolnik, prowadzącej nauczanie w formie zaocznej w oddziale siedmioosobowym, w pięciu przedmiotach zawodowych zaplanowano jedynie konsultacje indywidualne w dopuszczalnym wymiarze 20% ogólnego wymiaru zajęć edukacyjnych, nie prowadząc podstawowych dla tej formy nauczania konsultacji zbiorowych w pozostałym zakresie obowiązkowego wymiaru zajęć edukacyjnych. W Zasadniczej Szkole Zawodowej dla Dorosłych, prowadzącej nauczanie w oddziałach wielozawodowych, w przypadku zawodów o liczebności jednego, sześciu i siedmiu słuchaczy, nauczanie teoretycznych przedmiotów zawodowych ograniczono do konsultacji indywidualnych w wymiarze od 19% do 30% obowiązującego wymiaru zajęć edukacyjnych w kształceniu zawodowym.*

4) W 9 kontrolowanych jednostkach, dyrektorzy szkół dokonali zwolnienia słuchaczy z odbycia całości lub części praktycznej nauki zawodu, mimo że nie zachodziły przesłanki dopuszczające takie zwolnienie ze względu na przepracowanie przez słuchacza określonego okresu w kształconym zawodzie

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142, ze zm.).

lub wykonywanie takiej pracy w trakcie pobierania nauki¹⁷. Nieprawidłowość ta dotyczyła 126 spośród ogółem 694 osób objętych takimi zwolnieniami w kontrolowanych szkołach w roku szkolnym 2007/08, tj. 19,4%.

- 5) W 22 kontrolowanych jednostkach w drugim półroczu roku szkolnego 2007/08 i pierwszym półroczu roku szkolnego 2008/09 wystąpiły przypadki przekroczenia dopuszczalnej liczebności oddziałów lub grup na zajęciach z teoretycznych przedmiotów zawodowych, zajęciach praktycznych, informatyki oraz języka obcego i języka obcego zawodowego. Obowiązkowego podziału na grupy zajęciowe zbyt licznych oddziałów nie dokonano przeciętnie w 45,8% wymaganych przypadków¹⁸. Dyrektorzy szkół wyjaśniają to powszechnie niską frekwencją słuchaczy na zajęciach dydaktycznych, co powoduje, że przy zachowaniu obowiązujących zasad podziału oddziałów na grupy zajęciowe, w dniach niskiej frekwencji nauczanie prowadzone byłoby dla kilkorga słuchaczy.

- *Szczególne sytuacja wystąpiła w Zespole Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Ustawicznego w Sandomierzu. W pierwszym roku nauki w Szkole Policealnej dla Dorosłych w zawodzie technik ogrodnik organizowano nauczanie teoretycznych przedmiotów zawodowych w jednej grupie: w roku szkolnym 2006/07 – dla 133 słuchaczy, w roku szkolnym 2007/08 – dla 83 słuchaczy i w roku szkolnym 2008/09 – dla 82 słuchaczy. Ze względu na liczbę słuchaczy w grupie, zajęcia ze wszystkich przedmiotów prowadzono w świetlicy szkolnej, ponieważ posiadane pracownie specjalistyczne do nauki zawodu nie posiadały wystarczającej liczby miejsc. W ocenie nauczycieli taka liczebność grupy wykluczała efektywne prowadzenie zalecanych w programie nauczania ćwiczeń. Zajęcia praktyczne prowadzono w grupach o liczebności od 22 do 28 słuchaczy, podczas gdy*

¹⁷ Warunki, w których dyrektor szkoły dla dorosłych zwalnia słuchacza z całości praktycznej nauki zawodu lub może zwolnić z części praktycznej nauki zawodu, określają przepisy § 30 ust. 1 i 2 rozporządzenia 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.

¹⁸ Przepisy § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych zobowiązują do podziału na grupy między innymi: na zajęciach z języków obcych, informatyki, elementów informatyki i technologii informacyjnej – w oddziałach, a w przypadku zajęć z języków obcych także w zespołach międzyoddziałowych, liczących więcej niż 24 uczniów (pkt 1), na zajęciach edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnozawodowego i kształcenia zawodowego, dla których z treści programu nauczania wynika konieczność prowadzenia ćwiczeń, w tym laboratoryjnych – w oddziałach liczących więcej niż 30 uczniów (pkt 4); w przypadku realizacji w kształceniu zawodowym modułów, zgodnie z wymogami określonymi w modułowym programie nauczania zawodu (pkt 4); na zajęciach praktycznej nauki zawodu, zgodnie z odrębnymi przepisami (pkt 5).

stosowany program nauczania zalecał prowadzenie ich w grupach o liczebności do 12 osób.

- *Niska frekwencja na zajęciach edukacyjnych w szkołach dla dorosłych związana jest często z przerywaniem przez słuchaczy podjętej nauki.*

W Zespole Centrów Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Łomży naukę w technikum uzupełniającym w zawodzie technik mechanik rozpoczynano w latach 2005/06, 2006/07 i 2007/08 przy stanie odpowiednio 34, 42 i 36 słuchaczy. Wszyscy słuchacze rezygnowali z podjętej nauki w trakcie pierwszego semestru lub w wyniku niezaliczenia obowiązujących egzaminów semestralnych.

W Zespole Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Ustawicznego w Trzciance dwukrotnie rozwiązywano oddziały szkoły policealnej w zawodzie technik informatyk po pierwszym roku nauki (w roku szkolnym 2006/07 i 2007/08) ze względu na rezygnację większości słuchaczy z uczęszczania do szkoły.

- 6) W 34 kontrolowanych jednostkach stwierdzono braki części pomocy dydaktycznych zalecanych w podstawach programowych kształcenia w zawodzie lub stosowanych programach nauczania zawodu, w tym w 24 jednostkach nieutworzenie zalecanych pracowni specjalistycznych dla danego zawodu. Braki te dotyczyły przeciętnie 39% zawodów objętych badaniem kontrolnym w poszczególnych szkołach.

W szkołach dla dorosłych stosowano przede wszystkim programy nauczania zawodu wybrane z listy dopuszczonych do użytku szkolnego¹⁹. Zauważyć należy, że w przypadku 59 zawodów²⁰, w wykazie programów dopuszczonych przez ministra właściwego w sprawach oświaty i wychowania do użytku szkolnego na rok szkolny 2008/09 znajdują się wyłącznie programy opracowane w latach 1997-2002, tj. przed wprowadzeniem reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego, a tym samym niedostosowanie do obecnie występujących typów szkół ponadgimnazjalnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, poza niedostosowaniem programu do typu szkoły, w niektórych zawodach może się to przyczyniać do ujmowania w treściach nauczania przestarzałych technologii.

¹⁹ Tylko w jednej placówce (Centrum Kształcenia Ustawicznego w Białymstoku) wprowadzono autorskie programy nauczania w dwóch zawodach.

²⁰ Aktualnie obowiązująca klasyfikacja zawodów szkolnictwa zawodowego obejmuje 208 zawodów, w tym siedem zawodów, dla których dopuszczenie do użytku szkolnego programów nauczania należy do kompetencji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Do nauczania przedmiotów zawodowych w kontrolowanych szkołach dla dorosłych zatrudniano nauczycieli posiadających wymagane kwalifikacje²¹. Większość nauczycieli (64,2%) zatrudniano w niepełnym wymiarze czasu pracy.

3.2.2. Kształcenie zawodowe dorosłych w formach pozaszkolnych w publicznych placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwraca uwagę na niski udział placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego w rynku szkoleń dla bezrobotnych, organizowanych i finansowanych przez powiatowe urzędy pracy (ok. 5% szkoleń w latach 2006 r. i 2007 r.)²². W jednostkach kontrolowanych działalność edukacyjna w formach pozaszkolnych miała charakter uzupełniający w stosunku do kształcenia szkolnego²³. Spośród 39 jednostek kontrolowanych, które w swojej strukturze posiadały centra kształcenia ustawicznego lub praktycznego, kształcenie w formach pozaszkolnych prowadziło w roku szkolnym 2007/08 tylko 33 jednostki (84,6%)²⁴.

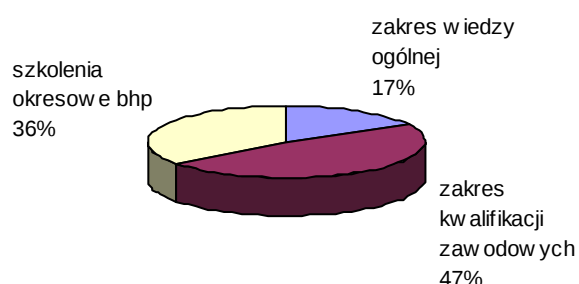
²¹ Nieprawidłowości polegające na zatrudnianiu nauczycieli bez wymaganych kwalifikacji, bez uzyskania w tej sytuacji zgody organu nadzoru pedagogicznego, wystąpiły w nieistotnym zakresie (dotyczyło to 2,9% ogółu nauczycieli, którzy niezgodnie z posiadanymi kwalifikacjami realizowali w swoich szkołach od 0,4% do 16,6% zajęć edukacyjnych z przedmiotów zawodowych).

²² Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobu działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publicznych ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego (Dz. U. Nr 132, poz. 1225), do zadań centrów kształcenia ustawicznego należy między innymi kształcenie, dokształcanie i doskonalenie osób dorosłych w szkołach wchodzących w skład centrum i w formach pozaszkolnych (§ 2 ust. 2 pkt 1), a centra kształcenia praktycznego mogą prowadzić kursy umożliwiające uzyskanie lub podniesienie kwalifikacji zawodowych (§ 13, ust. 3 pkt 2).

²⁴ Kształcenia w formach pozaszkolnych nie prowadzono w Centrum Kształcenia Ustawicznego w Częstochowie, Zespole Szkół Centrum Kształcenia Praktycznego w Krzelowie, Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 2 Rolniczym Centrum Kształcenia Ustawicznego w Łowiczu, Zespole Szkół Nr 4 Rolniczym Centrum Kształcenia Ustawicznego w Wałczu, Centrum Kształcenia Zawodowego w Świdnicy, Centrum Kształcenia Ustawicznego w Wałbrzychu. Ponadto Zespół Szkół Centrum Kształcenia Praktycznego w Starym Lubiejewie, mimo wskazania w nazwie na posiadanie placówki kształcenia praktycznego, w swojej działalności statutowej nie ujmował kształcenia w formach pozaszkolnych.

**Struktura rodzajowa pozaszkolnych form kształcenia
w jednostkach kontrolowanych
w roku szkolnym 2007/08**



W roku szkolnym 2007/08 w 39 jednostkach kontrolowanych w formach pozaszkolnych przeszkolono ogółem 7.799 osób, tj. przeciętnie 200 osób w każdej jednostce. W zakresie kwalifikacji zawodowych przeszkolono ogółem 3.668 osób, tj. przeciętnie 94 osoby w każdej jednostce. Ok. 35% szkoleń zawodowych (dla 1.294 osób) zorganizowano na zlecenie powiatowych urzędów pracy.

W kontrolowanych jednostkach organizowano głównie kursy doskonalące umiejętności zawodowe. W formach kształcenia, których ukończenie wiązało się z uzyskaniem kwalifikacji lub nabyciem uprawnień, uczestniczyło 1.275 osób, tj. 34,8% ogółem objętych szkoleniami zawodowymi, z tego:

- 461 osób (36,2%) otrzymało zaświadczenia potwierdzające nabycie kwalifikacji zawodowych w wyniku ukończenia szkolenia i zdania egzaminu, przewidziane przepisami § 8 ust. 1 i § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych;
- 436 osób (34,2%) uzyskało potwierdzenie nabycia kwalifikacji z zakresu spawalnictwa w formie dokumentu określonego przez Instytut Spawalnictwa w Gliwicach;
- 378 osób (29,6%) uzyskało zaświadczenia o ukończeniu szkoleń wymaganych odrębnymi przepisami do wykonywania określonych działalności lub ubiegania się o nadanie uprawnień, bez potwierdzania w nich nabycia kwalifikacji²⁵.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wyposażenie uczestników szkoleń w formalne poświadczenia posiadanych kwalifikacji zawodowych służyłoby

²⁵ Dotyczyło to szkoleń wymaganych w celu: uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką; uzyskania uprawnień pilota wycieczek; pełnienia funkcji kierownika placówki wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej oraz funkcji wychowawcy w placówce wypoczynku; uzupełnienia kwalifikacji pedagogicznych wymaganych od instruktorów praktycznej nauki zawodu; uzyskania uprawnień do wykonywania zabiegów z zakresu sztucznego unasieniania pszczoł; uzyskania uprawnień do konfekcjonowania i obrotu środkami ochrony roślin, nabywania środków ochrony roślin zaliczanych do bardzo toksycznych oraz prowadzenia zabiegów ochrony roślin.

poprawie ich mobilności na rynku pracy. Nastawienie się publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego na organizację szkoleń o charakterze doskonalącym, a nie formy, które programowo przewidywałyby przeprowadzenie przez instytucję szkolącą egzaminu i poświadczenie uzyskania kwalifikacji zawodowych, należy widzieć jako ograniczoną realizację w tych placówkach zadań systemowych oświaty, określonych w art. 1 pkt 8 ustawy o systemie oświaty, tj. zapewnienia osobom dorosłym możliwości zdobywania lub zmiany kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych. Zauważyć przy tym należy, że powiatowe urzędy pracy, zlecające organizację szkoleń (finansowanych ze środków publicznych), nie ustalały kontrolowanym placówkom wymogu poświadczenia nabycia kwalifikacji zawodowych przez uczestników szkolenia.

W kontrolowanych placówkach ustalano odpłatność za udział w kształceniu w formach pozaszkolnych z zyskiem, wynoszącym przeciętnie ok. 30% ponoszonych kosztów. Przepisy § 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobu działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publicznych ośrodków doksztalania i doskonalenia zawodowego, obowiązujące do czasu wydania nowego rozporządzenia w tej sprawie na podstawie art. 68a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dopuszczają ustalanie opłat w wysokości przewyższającej koszty szkolenia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kształtowanie się wysokości opłaty należy postrzegać w aspekcie tworzenia bariery ekonomicznej w dostępności do szkoleń oferowanych przez placówki publiczne. W upoważnieniu do wydania nowego rozporządzenia przewidziano możliwość (fakultatywnie) ograniczenia odpłatności za szkolenia w placówkach publicznych do wysokości kosztów tych szkoleń, ale Minister Edukacji Narodowej nie wydał dotychczas takiego rozporządzenia²⁶.

W aspekcie dostępności do szkoleń dla dorosłych organizowanych w publicznych centrach kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodkach doksztalania i doskonalenia zawodowego należy zwrócić uwagę na nierównomierny rozkład terytorialny tych placówek. W kraju funkcjonuje ogółem

²⁶ W MEN zostały podjęte prace nad przygotowaniem rozporządzenia, z uwzględnieniem ograniczenia odpłatności za szkolenia do wysokości ponoszonych kosztów.

346 publicznych placówek tego typu, przy czym w 207 powiatach i miastach na prawach powiatu nie funkcjonuje żadna taka placówka (wg danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 31 marca 2008 r.). Mapę sieci funkcjonujących placówek publicznych przedstawiono w załączniku nr 5.4. do Informacji.

3.2.3. Rozwiązania systemowe w zakresie kształcenia zawodowego i ustawicznego, w aspekcie dostosowania kształcenia dorosłych do potrzeb rynku pracy

3.2.3.1. Ustalanie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania prawnych ram kształcenia zawodowego w szkołach dla dorosłych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej dwukrotnej aktualizacji (w 2007 r. i 2008 r.) klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, na wniosek innych ministrów, co umożliwiło prawne dopuszczenie kształcenia w systemie szkolnym, zarówno młodzieży, jak i osób dorosłych, w 17 nowych zawodach²⁷. Za właściwie, służące harmonizowaniu kształcenia zawodowego w szkołach z potrzebami rynku pracy należy też uznać wprowadzanie do klasyfikacji zawodów szerokoprofilowych, co pozwala szkołom na wprowadzanie w ramach takich zawodów, w ostatnim okresie nauki, specjalizacji zgodnych z potrzebami lokalnego rynku pracy. W kontrolowanych jednostkach zawody szerokoprofilowe stanowiły przeciętnie 44,5% zawodów kształconych ogółem na poziomie technika w latach 2007/08 i 2008/09. Wprowadzenie specjalizacji w ramach zawodu szerokoprofilowego wystąpiło w 84,9% przypadków.

Dotychczas nie wydano w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania podstaw programowych kształcenia dla 118 (56,7%) spośród 208 zawodów wpisanych do aktualnie obowiązującej klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, w tym dla 103 zawodów objętych klasyfikacją wprowadzoną w 2004 r. Spowodowane to jest głównie zbyt wolnym tempem prowadzenia postępowania legislacyjnego w MEN i Rządowym Centrum Legislacyjnym. Wymóg ustalenia w formie rozporządzeń podstaw programowych kształcenia w poszczególnych zawodach, wynikający aktualnie z art. 22 ust. 2 pkt

²⁷ Aktualną klasyfikację określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 124, poz. 860, ze zm.). Wcześniej określało ją rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 maja 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 114, poz. 1195, ze zm.).

2 lit. d ustawy o systemie oświaty, obowiązuje od 1996 r. Od tego czasu kształcenie w szkołach zawodowych, zarówno dla młodzieży, jak i dla dorosłych, w większości zawodów prowadzone jest bez legalnie ustalonych podstawowych dokumentów, służących między innymi do opracowania kryteriów oceniania wewnątrzszkolnego i wymagań egzaminacyjnych. W tej sytuacji zarówno administracja oświatowa, jak i szkoły zmuszone są do korzystania z projektów podstaw programowych, które nie zostały w pełni zweryfikowane w toku procedury legislacyjnej²⁸.

Na brak właściwie wydanych podstaw programowych kształcenia w poszczególnych zawodach Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 31 stycznia 2006 r. (KNO-41005-1/2005), skierowanym do Ministra Edukacji i Nauki po kontroli dotyczącej organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego.

Nie wydano również w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania standardów wymagań egzaminacyjnych dla 15 (7,2%) spośród 208 zawodów ujętych w obowiązującej klasyfikacji zawodów, wymaganego na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy o systemie oświaty. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, jest to przeszkodą w prawidłowym przygotowaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe. W wydanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną informatorach dotyczących egzaminów w roku szkolnym 2008/2009 zostały uwzględnione między innymi trzy zawody, dla których nie ustalono w obowiązującym trybie standardów egzaminacyjnych²⁹.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, MEN w niewystarczającym stopniu angażowało się w realizację porozumień o współpracy w zakresie praktycznej nauki zawodu, zawartych w latach 2002-2005 z organizacjami pracodawców, samorządami gospodarczymi oraz innymi organizacjami pozarządowymi.

²⁸ Na stronie internetowej MEN publikowane są projekty podstaw programowych kształcenia w zawodach, których nie wydano w formie rozporządzeń.

²⁹ Wymóg wydawania informatorów na każdy rok szkolny wynika z § 114 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzenia sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych.

Z raportów dotyczących monitorowania realizacji porozumień wynika, że szkoły mają trudności z pozyskiwaniem zakładów pracy do odbywania praktyk zawodowych, a deklarowana w porozumieniach współpraca w tym zakresie nie przynosi efektów.

Mimo to MEN nie podejmowało działań aktywizujących tę współpracę, a w latach 2005-2008 nie organizowano nawet zakładanych spotkań z sygnatariuszami porozumień. W 14 (46,7%) spośród 30 kontrolowanych jednostek, które w roku szkolnym 2007/08 organizowały programowe praktyki zawodowe dla swoich słuchaczy, część praktyk zawodowych prowadzona była we własnych pracowniach szkolnych, w tym w pięciu szkolnych firmach symulacyjnych. Organizacja praktyk we własnej placówce powodowana była trudnościami w pozyskaniu odpowiednich dla kształconego zawodu miejsc u przedsiębiorców.

3.2.3.2. System akredytacji kształcenia w formach pozaszkolnych

Zgodnie z art. 68b ust. 1 ustawy o systemie oświaty, placówki prowadzące kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych mogą uzyskać akredytację stanowiącą potwierdzenie spełniania określonych wymogów i zapewnienia wysokiej jakości kształcenia. W odniesieniu do placówek publicznych dotychczasowe efekty projakościowego oddziaływania systemu akredytacji należy uznać za niezadowalające. W okresie trzech lat funkcjonowania systemu, akredytację uzyskało jedynie 31 spośród 346 placówek publicznych prowadzących kształcenie ustawiczne (tj. 9%), podczas gdy w grupie podmiotów niepublicznych akredytację uzyskało 174 spośród ogółem 627 placówek niepublicznych działających w systemie oświaty (tj. 27,8%) oraz 155 podmiotów prowadzących kształcenie ustawiczne w ramach swojej działalności gospodarczej (wg danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 31 marca 2008 r.). Zgodnie z § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r., brak akredytacji uniemożliwia prowadzenie szkoleń w formie kursów zawodowych.

W grupie 39 jednostek kontrolowanych, posiadających w swojej strukturze placówki kształcenia ustawicznego, akredytację posiadało siedem placówek, w odniesieniu do części prowadzonego kształcenia. W roku szkolnym 2007/08 w formach akredytowanych przeszkolono w tych placówkach 777 osób, tj. 47,8% ogółem uczestników szkoleń w placówkach posiadających akredytację i 10% ogółem uczestników szkoleń w kontrolowanych placówkach.

W raporcie z monitoringu placówek akredytowanych, przeprowadzonego w 2008 r. przez Wyższą Szkołę Humanistyczno-Ekonomiczną w Łodzi w ramach jednego z projektów SPO RZL, zwrócono uwagę między innymi na niedostateczne upowszechnienie idei akredytacji i brak faktycznego wpływu tego systemu na poprawę jakości kształcenia w formach pozaszkolnych. Wskazuje to na potrzebę doskonalenia systemu akredytacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, elektroniczna baza danych o placówkach akredytowanych, przygotowana w wyniku realizacji jednego z projektów SPO RZL, wymaga modyfikacji w celu poprawy jej funkcjonalności. Dostępna dla internautów baza nie zawiera pełnego opisu form objętych akredytacją w poszczególnych placówkach, między innymi wymiaru zajęć w formach akredytowanych, opisu zakresu tematycznego kształcenia i terminu uzyskania akredytacji dla poszczególnych form. Podstawą wyszukiwania informacji w bazie jest nazwa placówki akredytowanej, a nie forma i zakres kształcenia, które są istotne dla zainteresowanych określoną tematyką kształcenia. Doskonalenie tej bazy należy uznać za celowe, bowiem jest ona licznie odwiedzany informatorem (na dzień 27 grudnia 2008 r., tj. po ok. trzech latach funkcjonowania bazy, zarejestrowano w niej ok. 158,5 tys. odwiedzin).

3.2.3.3. Tworzenie systemu kształcenia na odległość

Przepisy § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych dopuszczają prowadzenie kursów i kursów zawodowych w trybie kształcenia na odległość. W żadnej z kontrolowanych jednostek w edukacji pozaszkolnej dorosłych nie wprowadzono takiego trybu kształcenia. W wyjaśnieniach tego stanu dyrektorzy kontrolowanych jednostek wskazywali na nieposiadanie odpowiedniej platformy edukacyjnej (tj. systemu informatycznego obsługującego rejestrację uczestników szkoleń, udostępnianie materiałów dydaktycznych i kontrolę postępów w szkoleniu), brak nauczycieli przygotowanych do prowadzenia szkoleń w tym trybie kształcenia, nieuregulowanie w prawie oświatowym zasad zatrudniania i wynagradzania konsultantów kierujących kształceniem, brak materiałów edukacyjnych w wersji elektronicznej oraz brak powszechnej dostępności do internetu w rejonie działania placówki. Próby

zorganizowania tego trybu kształcenia z wykorzystaniem internetu (e-learning) podjęło pięć kontrolowanych placówek, w oparciu o różne platformy edukacyjne, z wykorzystaniem do wsparcia kształcenia w systemie szkolnym.

Tryb kształcenia na odległość, określony aktualnie w art. 68a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, przewidziano w kształceniu, doksztalceniu i doskonaleniu już od 1996 r. Z ustaleń kontroli wynika, że MEN nie posiada perspektywicznego programu funkcjonowania systemu kształcenia na odległość w Polsce. Wstępna koncepcja takiego systemu została zaprezentowana placówkom prowadzącym kształcenie ustawiczne w 2005 r., ale nie została formalnie przyjęta do realizacji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, za szczególnie istotne dla upowszechnienia tego trybu kształcenia należy uznać brak ogólnopolskiej platformy edukacyjnej do kształcenia na odległość w formie e-learningu, banku programów i pakietów edukacyjnych oraz jednostki koordynującej wdrożenie i funkcjonowanie całego systemu w skali ogólnokrajowej. W tej sytuacji, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, celowe byłoby przygotowanie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania rozporządzenia na podstawie art. 68a ust. 4 ustawy o systemie oświaty z uwzględnieniem w nim, na podstawie art. 68a ust. 5, odrębnych zadań w zakresie koordynacji kształcenia na odległość dla placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym. Powołanie takiej placówki przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania umożliwiają przepisy art. 5 ust. 3b pkt 2 lit. b ustawy o systemie oświaty. Wyznaczenie jednostki koordynującej rozwój systemu kształcenia na odległość w skali kraju byłoby celowe dla właściwego wykorzystania efektów zrealizowanych dotychczas projektów edukacyjnych z zakresu kształcenia na odległość w ramach SPO RZL, polegających na tworzeniu wiejskich centrów kształcenia na odległość funkcjonujących poza systemem oświaty oraz przygotowaniu materiałów dydaktycznych i nauczycieli do prowadzenia kształcenia na odległość (opisane w rozdziale 3.2.5.2 Informacji).

3.2.4. Przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych na tytuł zawodowy i tytuł mistrza w zawodzie

Przy 15 kontrolowanych jednostkach funkcjonowały państwowe komisje egzaminacyjne, powołane przez kuratorów oświaty do przeprowadzania egzaminów umożliwiających uzyskanie tytułu zawodowego lub tytułu mistrza w zawodzie. W roku szkolnym 2007/08 do egzaminów takich przystąpiło

1.373 osoby, z których tytuły kwalifikacyjne uzyskało 1.370 osób, z tego 943 (68,8%) tytuł zawodowy i 427 (31,2%) tytuł mistrza w zawodzie³⁰. Egzaminy prowadzono w ogółem 28 zawodach, z których najliczniej reprezentowane były zawody: rolnika – 32,5% ogółu zdających egzamin, sprzedawcy – 10,6%, pszczelarza – 10,4% i ślusarza – 10,1%.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w działalności komisji egzaminacyjnych w następującym zakresie:

- 1) W czterech komisjach stwierdzono przypadki dopuszczenia do egzaminu osób niespełniających warunków stażu pracy lub wykształcenia wymaganych przepisami § 28 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (20 osób) lub bez udokumentowania spełniania tych warunków zgodnie z przepisami § 29 ust. 1 rozporządzenia (8 osób).
- 2) W dwóch komisjach egzaminacyjnych stwierdzono przypadki udziału w komisji egzaminacyjnej osób, które wcześniej przeprowadzały szkolenia przygotowujące do egzaminu kwalifikacyjnego. Dotyczyło to egzaminów dla ogółem 41 osób.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, było to naruszeniem przepisów § 24 ust. 1 i 3 rozporządzenia, zobowiązujących do wyłączenia ze składu komisji egzaminacyjnej osoby pozostającej ze zdającym w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności.

- 3) W sześciu kontrolowanych jednostkach ustalono stawki opłat za przystąpienie do egzaminu niezgodnie z przepisami § 42 ust. 2 rozporządzenia, skutkujące zaniżeniem wpływów kontrolowanych jednostek o kwotę ogółem 340,6 tys. zł. Ponadto w dwóch jednostkach stwierdzono niezachowanie przepisów § 29 rozporządzenia, uzależniających dopuszczenie do egzaminu od wniesienia opłaty egzaminacyjnej, odraczając pobranie opłat w kwocie ogółem 33,1 tys.

³⁰ W roku szkolnym 2007/08 egzaminy prowadziły komisje przy 13 kontrolowanych jednostkach; w dwóch przypadkach komisje nie przeprowadzały egzaminów ze względu na brak wniosków o dopuszczenie do egzaminu.

zł, a w jednej jednostce niezachowanie określonego w § 43 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia wymogu ustalenia wynagrodzenia przewodniczącego komisji - będącego dyrektorem szkoły - przez organ prowadzący (w kwocie 0,9 tys. zł).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zaniżenie wysokości opłaty egzaminacyjnej stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na pobraniu należności jednostki sektora finansów publicznych w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

3.2.5. Inne ustalenia kontroli

3.2.5.1. Potwierdzanie braku przeciwwskazań zdrowotnych do kształcenia w zawodzie

W kontrolowanych placówkach powszechne było przyjmowanie do klas pierwszych szkół zawodowych dla dorosłych bez egzekwowania od kandydatów zaświadczeń lekarskich potwierdzających brak przeciwwskazań do kształcenia w wybranym zawodzie, wymaganych na podstawie przepisów § 7 ust. 4 w związku z § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych³¹.

Nieprawidłowość taka wystąpiła w 31 (88,6%) spośród 35 kontrolowanych placówek, które w latach 2007/08 i 2008/09 przyjmowały słuchaczy do klas pierwszych szkół zawodowych dla dorosłych i dotyczyła 38,6% ogólnej liczby osób przyjętych. Spowodowane to było nieznajomością tego wymogu przez dyrektorów szkół, nieprzywiązywaniem istotnej wagi do tego wymogu lub świadome jego pomijanie w celu uzyskania (poprzez ułatwienie dla kandydatów) większego naboru do szkoły.

3.2.5.2. Wsparcie kształcenia zawodowego dorosłych w ramach projektów edukacyjnych SPO RZL

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, MEN właściwie wykorzystało dla potrzeb wsparcia kształcenia dorosłych możliwości powstałe w wyniku realizacji SPO RZL. Wśród projektów ukierunkowanych na rozwój kształcenia

ustawicznego, w działaniach wdrażanych przez MEN, zrealizowano między innymi:

- projekty polegające na doposażeniu bazy dydaktycznej placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego: *Wypożyczenie centrów kształcenia ustawicznego i praktycznego w sprzęt komputerowy, Wypożyczenie centrów kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz szkół zawodowych w stanowiska do przeprowadzania egzaminów zewnętrznych;*
- projekty służące budowie i doskonaleniu systemu akredytacji placówek prowadzących pozaszkolne formy kształcenia: *Utworzenie bazy danych instytucji akredytowanych, Szkolenie kadry przeprowadzającej postępowanie akredytacyjne, Opracowanie przewodnika procedur akredytacji placówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, Monitoring działalności placówek akredytowanych prowadzących kształcenie w formach pozaszkolnych;*
- projekty polegające na organizacji wiejskich centrów kształcenia na odległość: *Centra kształcenia na odległość na wsiach, Internetowe centra edukacyjno-oświatowe na wsi, Kształcenie na odległość na terenach wiejskich;*
- projekty polegające na przygotowaniu kadry i materiałów dydaktycznych do prowadzenia kształcenia w trybie na odległość: *Opracowanie programów, materiałów dydaktycznych i metodologii do kształcenia na odległość, Przygotowanie kadry do prowadzenia kształcenia na odległość, Opracowanie programów do kształcenia na odległość (10 projektów z zakresu różnych kierunków studiów wyższych).*

³¹ Dz. U. Nr 26, poz. 232.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Do kontroli planowej zastosowano przypadkowy dobór jednostek, zapewniając w próbie kontrolnej jednostki położone w różnych kategoriach miejscowości pod względem liczby ludności (miasta wojewódzkie i powiatowe, inne miasta o liczbie mieszkańców powyżej 5 tys., wsie i miasta o liczbie mieszkańców do 5 tys.). W ramach przygotowania do niniejszej kontroli planowej zostały przeprowadzane kontrole doraźne w Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Stanisława Staszica w Mińsku Mazowieckim i Centrum Kształcenia Ustawicznego w Chwałowicach³².

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK, przeprowadzający kontrolę, zasięgnęli dodatkowych informacji w 68 jednostkach niekontrolowanych, w tym we właściwych terytorialnie (ze względu na siedzibę kontrolowanej placówki) powiatowych urzędach pracy i wojewódzkich urzędach pracy. W charakterze świadka przesłuchano 4 osoby.

Na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 41 kontrolowanych jednostek, a w przypadku 8 jednostek – także do właściwych kuratorów oświaty.

W wystąpieniach kierowanych do dyrektorów placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje głównie o:

- 1) egzekwowanie od kandydatów do szkół zawodowych dla dorosłych zaświadczeń lekarskich potwierdzających brak przeciwwskazań do kształcenia w zawodzie;
- 2) organizowanie nauczania z zachowaniem dopuszczalnej liczebności grup zajęciowych;
- 3) zamieszczanie w umowach o realizację praktyk zawodowych, zawieranych przez szkoły z przedsiębiorcami, warunków zabezpieczających przebieg praktyk;
- 4) podejmowanie działań mających na celu poprawę stanu wyposażenia szkół w pracownie specjalistyczne i pomoce dydaktyczne zalecane w podstawach programowych kształcenia dla nauczanych zawodów;

³² Kontrola pn. „Organizacja kształcenia zawodowego osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy” (R/07/006).

- 5) zasięganie wymaganych opinii powiatowej rady zatrudnienia i kuratora oświaty w sprawie zasadności wprowadzenia nowego zawodu do kształcenia;
- 6) przestrzeganie w naborze kandydatów do technikum uzupełniającego zaleceń w zakresie odpowiedniego dla zawodu kierunku wykształcenia na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej.

W wystąpieniach do kuratorów oświaty wnioskowano o wyeliminowanie nieprawidłowości w działalności państwowych komisji egzaminacyjnych przeprowadzających egzaminy kwalifikacyjne oraz o zbadanie w nadzorowanych szkołach dla dorosłych przyczyn nieuzyskania w niektórych zawodach dyplomu zawodowego przez żadnego z absolwentów.

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o niezwłoczne wydanie w formie rozporządzeń brakujących podstaw programowych kształcenia w zawodzie i standardów wymagań egzaminacyjnych. Z odpowiedzi udzielonych na wystąpienia pokontrolne wynika, że kierownicy kontrolowanych jednostek oraz kuratorzy oświaty podjęli działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych. Z ogółem 174 wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zrealizowano 122 wnioski, w trakcie realizacji są 33 wnioski, a nie podjęto działań w zakresie realizacji 19 wniosków³³.

Działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych organów orzekających trzy zawiadomienia o stwierdzeniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁴.

³³ Stan sprawozdawczy na dzień 13 marca 2009 r.

³⁴ Dotyczy to: Centrum Kształcenia Praktycznego Nr 1 w Bydgoszczy, Centrum Kształcenia Praktycznego i Doskonalenia Zawodowego w Rudzie Śląskiej i Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Pszczelej Woli.

5. Załączniki

5.1. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 124, poz. 860, ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (Dz. U. Nr 31, poz. 216).
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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.).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. Nr 26, poz. 232).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia (Dz. U. Nr 25, poz. 220).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobu działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publicznych ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego (Dz. U. Nr 132, poz. 1225).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych (Dz. U. Nr 227, poz. 2247, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli

- niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 lipca 2002r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz. U. Nr 113, poz. 988, ze zm.).
 13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142, ze zm.).
 14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1743, ze zm.).
 15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2024, ze zm.).
 16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 maja 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 114, poz. 1195, ze zm.) – uchylone z dniem 26 lipca 2007 r.
 17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 3 lutego 2003 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe (Dz. U. Nr 49, poz. 411, ze zm.).
 18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie przeprowadzania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.).
 19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.) – uchylone z dniem 1 września 2007 r.
 20. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 315).

5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK	Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej w Warszawie	Katarzyna Hall	Pozytywna z nieprawidłowościami	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Toruniu	Jerzy Karpiński	Pozytywna z nieprawidłowościami	
3.	Centrum Kształcenia Praktycznego Nr 1 w Bydgoszczy	Ryszard Lewandowski	Pozytywna	
4.	Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Ustawicznego w Suwałkach	Elżbieta Baranowska	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Białymstoku
5.	Zespół Centrów Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Łomży	Wacław Grzelak	Pozytywna	
6.	Zespół Szkół Rolniczych w Janowie	Czesław Jan Kiejko	Pozytywna z nieprawidłowościami	
7.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Białymstoku	Bożena Barbara Krasnodębska	Pozytywna z nieprawidłowościami	
8.	Centrum Kształcenia Praktycznego i Doskonalenia Zawodowego w Rudzie Śląskiej	Jan Lomania	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Katowicach
9.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Częstochowie	Joanna Myga	Negatywna	
10.	Bielskie Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Bielsku-Białej	Zdzisław Naruszewicz	Negatywna	
11.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Bytomiu	Ireneusz Szpara	Pozytywna z nieprawidłowościami	
12.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Ostrowcu Św.	Andrzej Pałka	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Kielcach
13.	Centrum Kształcenia Praktycznego w Skarżysku-Kam.	Zbigniew Sowa	Pozytywna	
14.	Zespół Szkół Centrum Kształcenia Praktycznego w Krzelowie	Jan Wolf	Pozytywna z nieprawidłowościami	
15.	Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Sandomierzu	Marek Niedbała	Negatywna	
16.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Zamościu	Tadeusz Szewczyk	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Lublinie
17.	Zespół Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Pszczulej Woli	Mirosław Worobik	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Łodzi
18.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 2 Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Łowiczu	Mirosław Kret	Pozytywna z nieprawidłowościami	

19.	Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Wolborzu	Grzegorz Kuszewski	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Łodzi
20.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Sieradzu	Wanda Gudowicz	Pozytywna z nieprawidłowościami	
21.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Kutnie	Alina Czupryniak	Pozytywna z nieprawidłowościami	
22.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Elblągu	Maria Góralczyk	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Olsztynie
23.	Publiczne Działdowskie Centrum Kształcenia Ustawicznego „DAR” w Działdowie	Anna Kraśniewska	Pozytywna z nieprawidłowościami	
24.	Centrum Kształcenia Ustawicznego, Praktycznego i Doskonalenia Naucz. w Giżycku	Tadeusz Skorupski	Pozytywna z nieprawidłowościami	
25.	Mrągowskie Centrum Kształcenia w Mrągowie	Mirosław Moczydłowski	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Poznaniu
26.	Poznańskie Centrum Edukacji Ustawicznej i Praktycznej w Poznaniu	Lucyna Białk-Cieślak	Pozytywna z nieprawidłowościami	
27.	Centrum Edukacji Zawodowej w Pile	Łucja Zielińska	Pozytywna z nieprawidłowościami	
28.	Zespół Szkół Centrum Kształcenia Ustawicznego w Koninie	Jan Wawrzyniak	Negatywna	
29.	Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Trzciance	Izabela Kałek	Negatywna	Delegatura w Szczecinie
30.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Koszalinie	Beata Płaza	Negatywna	
31.	Zachodniopomorskie Centrum Edukacyjne w Szczecinie	Alicja Zalewska-Kubiak	Pozytywna z nieprawidłowościami	
32.	Zespół Szkół Nr 1 w Stargardzie Szczecińskim	Tomasz Korytkowski	Pozytywna z nieprawidłowościami	
33.	Zespół Szkół Nr 4 Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Wałczu	Dorota Matuszak-Klupczyńska	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura w Warszawie
34.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Wyszowie	Krzysztof Dąbrowski	Pozytywna z nieprawidłowościami	
35.	Centrum Kształcenia Ustawicznego Nr 5 w Warszawie	Beata Giziewicz	Pozytywna z nieprawidłowościami	
36.	Powiatowe Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Żurominie	Zygmunt Cecelski	Pozytywna z nieprawidłowościami	
37.	Zespół Szkół Centrum Kształcenia Praktycznego w Starym Lubiejewie	Tadeusz Budzisz	Pozytywna z nieprawidłowościami	Delegatura we Wrocławiu
38.	Centrum Kształcenia Zawodowego w Świdnicy	Jacek Durlik	Pozytywna	
39.	Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Górze	Krzysztof Mielczarek	Pozytywna z nieprawidłowościami	
40.	Centrum Kształcenia Ustawicznego w Wałbrzychu	Marzena Ochocka	Pozytywna	
41.	Centrum Kształcenia Ustawicznego we Wrocławiu	Marian Miklewicz	Pozytywna z nieprawidłowościami	

5.3. Notatka z panelu ekspertów, zorganizowanego przez NIK w dniu 6 marca 2009 r., celem zapoznania się z opiniami dotyczącymi kształcenia zawodowego dorosłych

Celem panelu było zapoznanie się z opiniami ekspertów w sprawie powiązania kształcenia zawodowego dorosłych w systemie oświaty publicznej z potrzebami rynku pracy, z uwzględnieniem kształcenia dorosłych w formach szkolnych i pozaszkolnych, roli publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz możliwości uzyskiwania przez dorosłych umiejętności i kwalifikacji zawodowych w trybie kształcenia na odległość. W programie panelu ekspertów przewidziano następujące zagadnienia szczegółowe do dyskusji:

1. Czy obecny system prawny, w tym podział kompetencji między ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra do spraw rynku pracy oraz organy prowadzące publiczne szkoły ponadgimnazjalne, jest odpowiedni dla zapewnienia harmonizacji kształcenia zawodowego w systemie oświaty publicznej z potrzebami rynku pracy? Jeżeli nie, to jak ten system zmieniać?
2. Jak doprowadzić do zgodnego z potrzebami rynku pracy kształtowania podaży absolwentów szkół w poszczególnych zawodach? Jaka rolę powinny w tym odgrywać szkoły dla dorosłych?
3. Jakie są mocne i słabe strony w organizacji publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego (centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego), w aspekcie zdolności do prowadzenia kształcenia dorosłych w formach pozaszkolnych na warunkach konkurencyjnych w stosunku do placówek niepublicznych?
4. Czy pożądane jest zwiększenie aktywności publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego w organizowaniu pozaszkolnych form kształcenia zawodowego dorosłych? Jak taki pożądany skutek uzyskać?
5. Jak rozwijać i upowszechniać zdobywanie przez dorosłych kwalifikacji zawodowych w trybie kształcenia na odległość? W jakim zakresie rozwój kształcenia w trybie na odległość wymaga sterowania przez administrację oświatową?

W wypowiedziach ekspertów zwrócono uwagę na niżej przedstawione sprawy.

1. Nie można jednoznacznie stwierdzić, czy kształcenie szkolne jest źródłem bezrobocia. Czynnikiem pozytywnym jest postęp w kształceniu przez szkoły kompetencji kluczowych (języki obce, praca grupowa, umiejętności

komunikacyjne, narzędzia informatyczne itp.), które są lepszą - niż wcześniej uzyskane – bazą poruszania się na rynku pracy. Jednak szkoła nie przygotowuje należycie do zetknięcia z rynkiem pracy, co odzwierciedla się w relatywnie wysokim bezrobociu bezpośrednio po ukończeniu szkoły. Występuje nieufność pracodawców do dyplomu zawodowego (będąca efektem silnie zróżnicowanej jakości pracy szkół) oraz deficyt umiejętności praktycznych absolwentów szkół, zwłaszcza w odniesieniu do nowych technologii. Wśród czynników niekorzystnie wpływających na jakość kształcenia szkolnego można wskazać: deficyt wyposażenia szkół ponadgimnazjalnych i centrów kształcenia praktycznego w nowoczesną technikę, deficyt dotyczący dostępu do nowych technologii bezpośrednio w przedsiębiorstwach i przestarzałe kwalifikacje nauczycieli zawodu.

Nie można mówić o nadmiarze kształcenia zawodowego w systemie szkolnym, ale o niedostosowaniu szkolnictwa do rynku pracy. Wśród przyczyn tego niedopasowania można wskazać: ograniczanie naboru do zasadniczych szkół zawodowych zamiast doinwestowania tego typu szkół, jednostronny rozwój kierunków kształcenia w szkołach policealnych (nastawiony na kierunki o niskich kosztach kształcenia), brak obowiązku zapewnienia miejsc kształcenia dla absolwentów liceów ogólnokształcących, niska wiedza o popycie na pracę w skali powiatów, niedostateczna współpraca powiatów w zakresie kształcenia ponadgimnazjalnego w zawodach, na które popyt w skali pojedynczego powiatu jest ograniczony oraz nieistnienie mechanizmu zapewniającego opłacalność współpracy pracodawców w kształceniu zawodowym. [Urszula Sztandar-Sztanderska]

2. Uczestnictwo osób dorosłych w kształceniu ustawicznym w Polsce pozostaje na niskim poziomie. Znaczna część kształcenia ustawicznego (w części pozaszkolnej) działa w celu uzupełnienia tego, czego dla skutecznego zaistnienia na rynku pracy nie kształci szkoła. Wczesna dezaktywizacja zawodowa, będąca w części następstwem niezadowalających perspektyw zawodowych ze względu na niedostatek aktualnych kwalifikacji, wskazuje na nieskuteczne wykorzystywanie systemu kształcenia ustawicznego do przeciwdziałania deprecjacji kwalifikacji. W kształceniu ustawicznym uczestniczą głównie osoby lepiej wykształcone i młodsze, które i tak mają ponadprzeciętne szanse na rynku pracy.

Niskokwalifikowani głównie uczestniczą w szkoleniach jako bezrobotni, mimo że dla większej płynności rynku pracy powinni być szkoleni zanim staną się bezrobotnymi. [Urszula Sztandar-Sztanderska]

3. Interaktywny mechanizm dopasowania edukacji do rynku pracy praktycznie nie funkcjonuje, ze względu na:
- a) bariery informacyjne - uczniowie, szkoły oraz samorządy terytorialne nie mają informacji na temat aktualnych i prognozowanych oczekiwań pracodawców, a pracodawcy nie mają informacji o faktycznej wartości kwalifikacji, świadectw i dyplomów;
 - b) bariery w mechanizmach finansowania szkolnictwa - algorytm alokowania środków publicznych (obliczania wielkości części oświatowej subwencji ogólnej) nie stymuluje procesów dostosowawczych (w szkołach ponadgimnazjalnych najważniejszym kryterium jest liczba uczniów; samorządy na ogół nie wiążą finansowania szkół z losami ich absolwentów na rynku pracy; nie ma jasnej koncepcji wspierania kształcenia ustawicznego ze środków publicznych; nie ma finansowego wspomaganie praktyk i staży ani innych środków zapewniających opłacalność współpracy pracodawców ze szkolnictwem);
 - c) bariery w systemie zarządzania szkołami - samorządy odpowiadają za prowadzenie szkół, ale w praktyce nie są rozliczane z dbałości o jakość edukacji; kuratoria oświaty odpowiadają za działanie szkół zgodnie z prawem oświatowym, a nie za nabór do szkół oraz powiązanie szkolnych programów z rynkiem pracy; na szkołach nie ciąży żadna odpowiedzialność związana z transferem ucznia do pracy; samorządy powiatowe koncentrują się głównie na szkolnictwie ponadgimnazjalnym i w małym stopniu wpływają na kształcenie ustawiczne;
 - d) bariery ograniczonej skuteczności mechanizmów rynkowych – rynek pracy nie może być jedynym regulatorem, działającym bez wsparcia administracji publicznej, gdyż: potrzebny jest dobry system wspomaganie finansowego podnoszenia kwalifikacji, niezbędna jest informacja dla uczniów i rodziców o jakości oferowanego kształcenia, a także o jego przydatności w dalszej drodze edukacyjnej i zawodowej, uwzględniać należy zróżnicowane

przygotowanie do podejmowania wysiłku edukacyjnego osób z różnych środowisk i potrzebę kompensowania tych różnic na poszczególnych etapach edukacji. [Urszula Sztandar-Sztanderska]

4. Obowiązujący podział kompetencji między organami właściwymi w sprawach oświaty i wychowania oraz rynku pracy można uznać za odpowiedni dla zapewnienia harmonizacji kształcenia z potrzebami rynku pracy, ale brak jest właściwej współpracy między poszczególnymi podmiotami. Dyrektorzy szkół prowadzących kształcenie zawodowe nie otrzymują jednoznacznych informacji o prognozach rozwoju regionu i związanym z nimi przyszłym zapotrzebowaniem na poszczególne zawody w regionie. Uczniowie i ich rodzice powinni znać takie prognozy z co najmniej czteroletnim wyprzedzeniem, aby kandydat do technikum czteroletniego mógł odpowiedzialnie wybrać kształcenie w tego typu szkole. Szkoła powinna znać taką prognozę jeszcze wcześniej, aby przygotować się do wprowadzenia nowego zawodu do kształcenia. Wskazane jest też zwiększone oddziaływanie organów prowadzących szkoły zawodowe na dyrektorów szkół zawodowych, w przypadkach kiedy nie przejawiają oni wystarczającego zaangażowania w samodzielny analizowaniu informacji o rynku pracy, udostępnianych publicznie przez urzędy pracy. Niezbędne jest też bliższe współdziałanie szkół zawodowych z przedsiębiorstwami. [Jerzy Karpiński]
5. W Polsce mamy niedoskonały system prognozowania potrzeb rynku pracy. Urzędy pracy wiedzą wszystko o bezrobociu i zatrudnieniu subsydiowanym, ale to tylko wycinek rynku pracy (w województwie kujawsko-pomorskim na koniec 2008 r. bezrobotni stanowili 13,4% ogółu osób czynnych zawodowo, a osoby uczestniczące w programach aktywizacji zawodowej finansowanych z Funduszu Pracy – 2,2%). W polskiej gospodarce dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, które na ogół nie są zdolne do pewnego określenia swoich potrzeb w perspektywie dłuższej niż pół roku. Oczekiwania ze strony oświaty na szczegółowe prognozy nie mogą być spełnione, bo nikt takich prognoz nie jest w stanie przedstawić. Nie pozwala na to duża dynamika zdarzeń gospodarczych oraz interesy przedsiębiorców (przedwczesne podanie informacji o rozszerzeniu zakresu inwestowania lub planowanym ograniczeniu produkcji może zaszkodzić pozycji przedsiębiorstwa na rynku). Wykluczone jest powołanie jakiegokolwiek instytucji prognozującej potrzeby kształcenia zawodowego. Kluczem do poprawy

stopnia zharmonizowania kształcenia z rynkiem pracy jest dobra współpraca z przedsiębiorstwami oraz współdziałanie zainteresowanych podmiotów w celu pomniejszenia skali niepewności na rynku pracy. Wszystkie współpracujące podmioty, w tym pracodawcy, muszą działać w duchu społecznej odpowiedzialności za sprawy edukacji w swoim środowisku, jako potrzeby swojej społeczności lokalnej. [Artur Janas]

6. Poprawa więzi edukacji z rynkiem pracy jest niezbędna, ale nierealne jest oczekiwanie informacji o rynku pracy formułowanych wprost pod potrzeby różnych grup odbiorców, w tym różnych typów szkół, uczelni itd. Trzeba umieć samodzielnie analizować dostępne informacje na swoje potrzeby. Dyrektorzy szkół zawodowych i organy prowadzące powinni traktować edukację jak towar do sprzedania i dbać o jakość tego towaru.

W systemie zarządzania oświatą mamy kuratoria oświaty, które nie przyjmują na siebie odpowiedzialności za dopasowanie szkolnictwa zawodowego do rynku pracy, oraz powiaty prowadzące ponadgimnazjalne szkoły zawodowe, które są słabe organizacyjnie. Powiat jest zbyt małym regionem do określania prognoz zapotrzebowania na pracę. Rynki pracy w powiatach są kształtowane poprzez sytuację w granicach metropolitalnych odpowiedniego miasta wojewódzkiego, gdzie zazwyczaj skupia się większość zakładów pracy i inwestycji mogących szerzej oddziaływać na stan rynku pracy. W tej sytuacji problem prognozowania potrzeb rynku pracy oraz koordynowania współpracy w zakresie edukacji i rynku pracy powinien być rozwiązywany na poziomie samorządu wojewódzkiego.

Obecnie brak jest systematycznego i pogłębionego badania popytu na pracę oraz upowszechniania wyników tych badań. Badania potrzeb rynku pracy muszą być prowadzone przy współdziale pracodawców, którzy już sygnalizują zmęczenie różnego rodzaju ankietami ze strony urzędów pracy i innych podmiotów badających rynek pracy. Nie wszyscy pracodawcy chcą interesować się edukacją. Obecnie mamy możliwości podejmowania szerszych badań rynku pracy w oparciu o różne źródła (obserwatoria rynku pracy, badanie losów absolwentów, ankiety wśród pracodawców) dzięki środkom z Unii Europejskiej. Dla poprawy efektywności podejmowanych działań potrzebne jest jasne określenie kompetencji poszczególnych organów odpowiedzialnych za harmonizację kształcenia z rynkiem pracy. [Alina Paluchowska]

7. Organizacje pracodawców nawiązują swoich członków do wykazywania postawy społecznej odpowiedzialności biznesu. Pracodawcy muszą jednak chronić niektóre informacje dla zachowania przewagi konkurencyjnej. Przedstawiciele pracodawców występują w różnych gremiach opiniodawczych, ale nie zawsze ich opinie są uwzględniane w gremiach decyzyjnych. Nie zawsze pracodawcy są widziani jako partnerzy w określaniu potrzeb rynku pracy, szczególnie w okresie lepszej koniunktury gospodarczej.

Kształcenie umiejętności potrzebnych na rynku pracy zaczyna się od początkowych etapów edukacji, a kształcenie dorosłych jest tylko jednym z etapów tej edukacji. Dla poprawy stopnia dopasowania kształcenia do potrzeb rynku pracy niezbędna jest analiza potrzeb na kwalifikacje w regionach, ale też analiza losów absolwentów poszczególnych szkół zawodowych. Osoba decydująca się na kształcenie zawodowe powinna wiedzieć, jakie będą jej szanse na rynku pracy. [Piotr Sarnecki]

8. Diagnozy i prognozy rynku pracy są niezbędne dla harmonizacji kształcenia zawodowego i potrzeb rynku pracy. Szkoła ma dwa zadania: przygotowania ucznia do dalszego kształcenia (wyższego etapu edukacji szkolnej lub w szkole wyższej) oraz przygotowania do funkcjonowania na rynku pracy. Przy modelu szerokoprofilowego kształcenia w szkole zawodowej nie można oczekiwać, że przygotuje ona w pełni wykształconego fachowca na specjalistyczne stanowisko pracy. [Krzysztof Symela]
9. Problemem nie jest brak aktywności placówek publicznych w kształceniu w formach pozaszkolnych, ale brak łatwego dostępu do informacji o takim kształceniu. Często proponowana forma kształcenia jest niedostosowana do potrzeb (np. pracodawca, który kupuje szkolenie, chce kształcenia pracowników przy maszynie, a nie na teoretycznym kursie), zainteresowanym nie zapewnia się informacji o zakresie kształconych umiejętności w oferowanych szkoleniach oraz o jakości kształcenia. [Alina Paluchowska, Ewa Bodzińska-Guzik]
10. Kształcenie w trybie na odległość, w tym w technologii e-learningu (z wykorzystaniem internetu), może mieć zastosowanie do nauczania w zakresie przedmiotów ogólnych i ogólnozawodowych. W kształceniu osób dorosłych może to być doskonałą formą kształcenia nieformalnego (samokształcenia). Może

też być stosowane w kształceniu pozaformalnym (szkoleniach kursowych). Nie wszystko może być przedmiotem nauczania w tym trybie, np. ograniczeniem jest zakres i rodzaj kształconych umiejętności praktycznych. Rozwój kształcenia na odległość wymaga pewnej struktury instytucjonalnej, między innymi do tworzenia i modyfikowania programów kształcenia i pomocy dydaktycznych. Obecnie do kształcenia e-learningowego może być wykorzystywana bezpłatnie udostępniana platforma edukacyjna *Moodle*, po odpowiednim dostosowaniu do potrzeb organizatorów kształcenia. W ramach wdrażanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zaplanowana jest budowa sieci usług kształcenia na odległość, integrującej już funkcjonujące i nowe elementy systemu kształcenia na odległość. [Krzysztof Symela]

11. Doświadczenia Uniwersytetu Warszawskiego wskazują, że koszty prowadzenia kształcenia metodą e-learningu (głównie w technologii synchronicznej) mogą być dla organizatora kształcenia wyższe niż w tradycyjnym nauczaniu, obniżeniu ulegają natomiast koszty związane z dojazdem na zajęcia osób objętych kształceniem. Kształcenie z wykorzystaniem internetu wymaga uprzedniego przygotowania uczestników takiego kształcenia (ucznia i nauczyciela), w tym między innymi wykształcenia umiejętności korzystania z technik informacyjno-komunikacyjnych. [Urszula Sztandar-Sztanderska]
12. Od 2000 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej realizuje różne projekty badawcze, głównie finansowane ze środków Unii Europejskiej, służące budowie narzędzi do opisu rynku pracy, w tym kwalifikacji zawodowych. Efektem tego jest elektroniczna baza standardów kwalifikacji zawodowych, udostępniana na stronach internetowych Ministerstwa.

Istotne dla kształcenia dorosłych są rozwiązania wprowadzone od 1 lutego 2009 r. do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obejmujące między innymi rozszerzenie o kolejne grupy dorosłych możliwości wsparcia szkoleń ze środków publicznych, zwiększenie wysokości pomocy finansowej z tytułu podjęcia szkolenia oraz wprowadzenie nowego instrumentu aktywizacji zawodowej w formie

przygotowania zawodowego³⁵. Forma ta będzie umożliwiała uzyskanie w krótkim terminie potwierdzonych formalnie kwalifikacji zawodowych, nabywanych głównie w toku szkolenia praktycznego.

Publiczne centra kształcenia ustawicznego i praktycznego są wiarygodnym partnerem w szkoleniu bezrobotnych, ale stanowią jedynie uzupełnienie w rynku szkoleń bezrobotnych, finansowanych przez urzędy pracy. W 2008 r. szkoły, centra kształcenia ustawicznego i centra kształcenia praktycznego zrealizowały 5,4% szkoleń dla bezrobotnych spośród ogółu zleconych przez powiatowe urzędy pracy. Dla potrzeb szkolenia osób bezrobotnych Ministerstwo posiada elektroniczną bazę programów modułowych, które mogą być udostępniane wszystkim placówkom kształcenia ustawicznego na potrzeby pozaszkolnego kształcenia dorosłych.

Mimo dostępności środków z Unii Europejskiej na wsparcie kształcenia ustawicznego, dotychczas w Polsce zaledwie ok. 5% osób dorosłych uczestniczy w takim kształceniu. W Unii Europejskiej zakłada się uzyskanie do 2020 r. wskaźnika 20% osób dorosłych uczestniczących w kształceniu pozaformalnym. Wymaga to wzmocnienia podbudowy dla kształcenia ustawicznego w Polsce.
[Elżbieta Strojna]

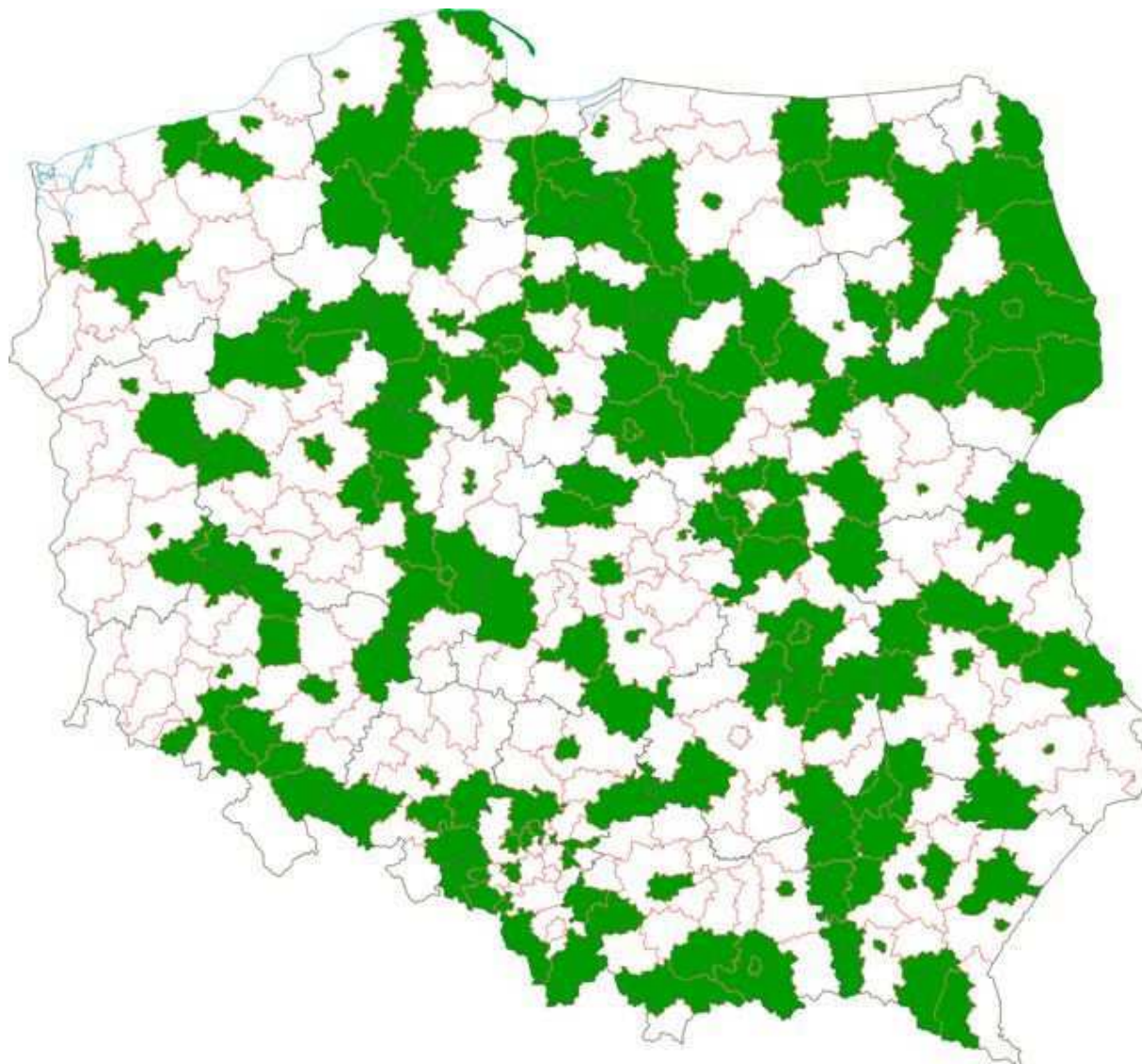
Skład osobowy panelu ekspertów

1. Prof. dr hab. Urszula Sztandar-Sztanderska – Uniwersytet Warszawski, prodziekan ds. studenckich Wydziału Nauk Ekonomicznych.
2. Krzysztof Symela – Ministerstwo Edukacji Narodowej, dyrektor Departamentu Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego.
3. Magdalena Wantoła-Szumera - Ministerstwo Edukacji Narodowej, naczelnik Wydziału Edukacji Ustawicznej w Departamencie Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego.

³⁵ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

4. Danuta Maciejko - Ministerstwo Edukacji Narodowej, główny specjalista w Wydziale Edukacji Ustawicznej w Departamencie Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego.
5. Elżbieta Strojna – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, naczelnik Wydziału Edukacji Ustawicznej w Departamencie Rynku Pracy.
6. Piotr Sarnecki - Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, ekspert ds. rynku pracy w Departamencie Dialogu Społecznego.
7. Artur Janas – wicedyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu.
8. Alina Paluchowska – wicedyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie.
9. Ewa Bodzińska-Guzik – Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, kierownik Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej.
10. Jerzy Karpiński – dyrektor Centrum Kształcenia Ustawicznego w Toruniu, prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Dyrektorów Centrów Kształcenia Ustawicznego z siedzibą w Toruniu.

5.4. Mapa sieci publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego w Polsce



 Powiaty (miasta na prawach powiatu), w których funkcjonują publiczne placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego (CKU, CKP, ODiDZ)

5.5. Wykaz organów, 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. Minister Edukacji Narodowej
6. Minister Pracy i Polityki Społecznej
7. Minister Gospodarki
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Minister Sprawiedliwości
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
13. Centralne Biuro Antykorupcyjne
14. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
15. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
16. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
17. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
18. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
19. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
20. Komisja Edukacji, Nauki i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
21. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
22. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
23. Wojewodowie
24. Marszałkowie Województw