

Warszawa, dnia 19 stycznia 2009 r.



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Józef Górny

P/08/076

KNO-41002-1/2008

Pani

Katarzyna Hall

Minister Edukacji Narodowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w Ministerstwie Edukacji Narodowej (Ministerstwo) realizację zadań w zakresie kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy w latach 2005-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 grudnia 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skontrolowaną działalność, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywna ocena wynika w szczególności z przeprowadzenia przez Ministra Edukacji Narodowej dwukrotnej aktualizacji (w 2007 r. i 2008 r.) klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, co umożliwiło kształcenie zawodowe młodzieży i osób dorosłych w 17 nowych zawodach, wprowadzenie od 2005 r. systemu akredytacji placówek kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych oraz wsparcia systemu kształcenia osób dorosłych programami edukacyjnymi w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL).

Stwierdzone nieprawidłowości polegają na niewydaniu rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej określających podstawy programowe oraz standardy wymagań dla części zawodów przyjętych w systemie szkolnictwa zawodowego.

1. Minister Edukacji Narodowej nie wydał rozporządzenia określającego podstawy programowe kształcenia dla 118 spośród 208 zawodów wpisanych do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, określonej w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 124, poz. 860, ze zm.).

Wymóg ustalenia w formie rozporządzeń podstaw programowych kształcenia zawodowego obowiązuje od 1996 r. i wynika z art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

Kształcenie w szkołach zawodowych w 118 zawodach prowadzone jest bez podstaw programowych, które służą m.in. do opracowania programów nauczania i oceniania postępów w nauce.

Na brak ww. podstaw programowych kształcenia NIK zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 31 stycznia 2006 r. (nr KNO-41005-1/2005), skierowanym do b. Ministra Edukacji i Nauki po kontroli dotyczącej organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego.

2. Minister Edukacji Narodowej nie wydał rozporządzenia określającego standardy wymagań dla 15 z 208 zawodów zawartych w obowiązującej klasyfikacji zawodów, dla których wymagane jest opracowanie standardów.

Wymóg określenia ww. standardów wynika z art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy o systemie oświaty. W ocenie NIK brak standardów utrudnia przeprowadzenie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zgłasza następujące uwagi, dotyczące kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy:

1. Stwierdzono, że w przypadku 59 zawodów, programy nauczania dopuszczone do użytku szkolnego w roku szkolnym 2008/2009 opracowane zostały w latach 1997-2002, tj. przed wprowadzeniem reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego.

W ocenie NIK, programy te powinny być dostosowane do poszczególnych typów szkół ponadgimnazjalnych.

2. Według danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, w latach szkolnych 2006/2007 i 2007/2008 egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe zdawało zaledwie 56% osób przystępujących do tego egzaminu, a 18% absolwentów szkół zawodowych (według danych z Systemu Informacji Oświatowej za rok szkolny 2006/2007) nie przystąpiło do egzaminu.

W ocenie NIK, zasadne jest ukierunkowanie sprawowanego przez kuratorów oświaty nadzoru pedagogicznego na zbadanie przyczyn niezadowalających efektów kształcenia zawodowego. Brak dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe stanowi istotną przeszkodę w zatrudnieniu na stanowiskach odpowiednich do kierunku wykształcenia.

3. Ministerstwo Edukacji Narodowej zawarło, w latach 2002-2005, 11 porozumień o współpracy w zakresie praktycznej nauki zawodu z organizacjami pracodawców, samorządami gospodarczymi i innymi organizacjami pozarządowymi.

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

W ocenie NIK, Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno rozważyć podjęcie stosownych działań, celem lepszej współpracy właściwych podmiotów w realizacji ww. porozumień.

4. Z rocznych raportów, opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na podstawie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych wynika, że zwiększa się liczba absolwentów z wykształceniem w zawodach nadwyżkowych. Dotyczy to m.in. zawodów ekonomiczno-administracyjnych oraz technika mechanika i technika informatyka.

W ocenie NIK, niezależnie od zasady swobodnego wyboru przez osoby dorosłe zawodu kształcenia w ramach oferty szkolnej i wyboru szkół zawodowych jako etapu edukacji, zasadne jest, w aspekcie sytuacji na rynku pracy, poszukiwanie przez

Ministerstwo sposobów powiązania kierunków kształcenia zawodowego z potrzebami tego rynku.

5. Z informacji przekazanej NIK przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wynika, że funkcjonujące w systemie oświaty publiczne placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego mają niski udział w rynku szkoleń dla bezrobotnych, organizowanych i finansowanych przez powiatowe urzędy pracy (około 5% ogółu przeszkolonych w latach 2006-2007).

W ocenie NIK, dopuszczalna obecnie możliwość ustalania, przez publiczne placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego, odpłatności za kształcenie w formach pozaszkolnych z zyskiem obniża konkurencyjność tych placówek wobec podmiotów niepublicznych i zmniejsza dostępność do kształcenia osób dorosłych.

Zasadne jest zatem wydanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 68a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w sprawie ustalenia odpłatności za kształcenie w formach pozaszkolnych, uwzględniającej zasadę, że odpłatność ta nie powinna przekraczać ponoszonych kosztów kształcenia.

6. Akredytację placówek kształcenia ustawicznego, prowadzących działalność w formach pozaszkolnych, uzyskało (wg danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 31 marca 2008 r.) 31 spośród 346 placówek publicznych (95) oraz 174 spośród 627 placówek niepublicznych (28%).

W raporcie opracowanym przez Wyższą Szkołę Humanistyczno-Ekonomiczną w Łodzi, na zlecenie Ministerstwa, z przeprowadzonego w 2008 r. monitoringu placówek akredytowanych zwrócono uwagę m.in. na niedostateczne upowszechnienie akredytacji i brak faktycznego wpływu tego systemu na poprawę jakości kształcenia w formach pozaszkolnych.

W ocenie NIK, elektroniczna baza danych o placówkach akredytowanych, przygotowana w wyniku realizacji jednego z projektów w ramach SPO RZL, wymaga modyfikacji w celu poprawy jej funkcjonalności. Dostępna dla internautów baza nie zawiera bowiem opisu form objętych akredytacją w poszczególnych placówkach, m.in.: wymiaru zajęć w formach akredytowanych, opisu zakresu tematycznego kształcenia i terminu uzyskania akredytacji dla poszczególnych form kształcenia. Ponadto 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 często wykorzystywana (na dzień 27 grudnia 2008 r., tj. po trzech latach funkcjonowania bazy, zarejestrowano w niej 158,5 tys. odwiedzin).

7. W kształceniu zawodowym dorosłych w systemie oświaty publicznej w formach pozaszkolnych nie upowszechniono dotychczas systemu kształcenia na odległość. Forma kształcenia na odległość, określona w art. 68a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, wprowadzona została w 1996 r.

W ocenie NIK, celem upowszechnienia tego systemu należy rozważyć opracowanie programów kształcenia na odległość oraz wskazanie jednostki koordynującej wdrożenie i funkcjonowanie systemu. Zasadne jest również przygotowanie rozporządzenia, przewidzianego w art. 68a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, określającego odrębne zadania placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym, w tym zadania w zakresie koordynacji kształcenia na odległość.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o niezwłoczne wydanie brakujących rozporządzeń, dotyczących podstaw programowych kształcenia oraz standardów wymagań dla zawodów wpisanych do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Minister o przesłanie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pani Minister przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.