



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KNO.410.007.01.2015
P/15/029

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 14/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 marca 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/029 – System szkolnictwa zawodowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97758 z dnia 3 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. Szucha 25, zwane dalej: <i>Ministerstwem</i> lub <i>MEN</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r. Wcześniej, od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r., Ministrem Edukacji Narodowej była Joanna Kluzik-Rostkowska ¹ , a jeszcze wcześniej, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r., Krystyna Szumilas.

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna **Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie oceniając podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu naprawy systemu szkolnictwa zawodowego dla młodzieży zauważa, że wprowadzone w latach 2012-2015 zmiany systemowe mogą okazać się niewystarczające dla zwiększenia jego skuteczności i efektywności.**

Minister zbyt późno podjął kroki w kierunku systemowego włączenia pracodawców w proces kształcenia praktycznego w formule dualnej, którego wdrażanie rozpoczęto dopiero 1 września 2015 r. NIK dostrzega również trudności szkół zawodowych w dostosowaniu bazy technologiczno-dydaktycznej do wymagań nowej podstawy programowej³, które niekorzystnie wpływają na proces wdrażanych zmian. Trudności te mogą być związane ze sposobem finansowania szkolnictwa zawodowego z budżetu państwa i jednocześnie niskim poziomem finansowania pozabudżetowego.

Dodatkowo, mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla organów prowadzących szkoły zawodowe nie uwzględnia faktycznej kosztochłonności kształcenia w poszczególnych zawodach. Sytuacja ta może utrudniać władzom samorządowym podjęcie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztochłonnych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

Natomiast instrumenty wsparcia szkolnictwa zawodowego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pozwalają przede wszystkim na okresowe podniesienie jego jakości i zmniejszenie niedostatków finansowania budżetowego.

¹ Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 13 listopada 2015 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszej kontroli poddano ocenie jeden obszar: *Działania Ministra Edukacji Narodowej w obszarze zapewnienia właściwych podręczników dla każdego etapu i typu kształcenia ogólnego, zawodowego i specjalnego*

³ Zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz.U. z 2012 r. poz. 184).

W latach 2012-2015 Minister Edukacji Narodowej monitorował zmiany organizacyjne i merytoryczne w systemie kształcenia zawodowego, wprowadzone w dniu 1 września 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁴, których celem było uzyskanie większej skuteczności i efektywności systemu szkolnictwa zawodowego oraz dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy. Zmiany te obejmowały reorganizację struktury szkolnictwa zawodowego, zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów, wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia zawodowego oraz ujednoczenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Nowe rozwiązania systemowe w obszarze kształcenia zawodowego zostały zaprojektowane na podstawie analiz, wniosków i rekomendacji powołanego przez Ministra Zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw kształcenia zawodowego, który funkcjonował w latach 2008-2011⁵. Monitorowaniem objęto obszary dotyczące w szczególności wdrażania nowej podstawy programowej kształcenia w zawodach, a także warunków kształcenia zawodowego (w tym kształcenia praktycznego) oraz współpracy szkół z ich otoczeniem społecznym i pracodawcami. Wnioski z monitorowania zostały zawarte w raporcie pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013-2015*⁶, sprawozdaniach Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz opracowaniach własnych Ministerstwa, dokonanych na podstawie danych dotyczących kwalifikacyjnych kursów zawodowych, przekazanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne w latach 2013-2015.

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, Minister Edukacji Narodowej znówelizował rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu⁷ i wprowadził od 1 września 2015 r. założenia dualnego systemu kształcenia zawodowego. System ten zakłada, że kształcenie teoretyczne odbywa się w szkole, natomiast umiejętności praktyczne uczniowie zdobywają w toku zajęć praktycznych u pracodawców⁸. Powyższe zmiany były związane również z potrzebą realizacji zaleceń Komisji Europejskiej, sformułowanych w 2013 r. w komunikacie w sprawie bezrobocia osób młodych⁹. Zalecenia dotyczące Polski obejmowały zwiększenie dostępności praktycznej nauki zawodu oraz zacieśnienia współpracy szkół zawodowych z pracodawcami.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd przedstawicieli resortu, że kompleksowa ocena skutków zmian wprowadzanych w systemie szkolnictwa zawodowego od września 2012 r. będzie możliwa dopiero po zakończeniu w 2016 r. cyklu kształcenia w zawodach, zrealizowanego według nowej podstawy programowej. Należy jednak podkreślić, że niekorzystny wpływ na proces wdrażania zmian w systemie szkolnictwa zawodowego mają trudności w dostosowaniu bazy technologiczno-dydaktycznej szkół (wyposażenie pracowni przedmiotowych i warsztatów) do wymagań nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego. We wspomnianym wyżej raporcie z monitoringu wskazano, że około jedna piąta techników ma trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1206 ze zm. Ustawa ta zwana jest potocznie *ustawą zawodową*.

⁵ Do zadań Zespołu należało: przygotowanie projektu założeń zmian organizacyjnych i programowych w szkolnictwie zawodowym, udział w przeprowadzeniu szerokich konsultacji społecznych na temat projektowanych zmian oraz opracowanie projektu koncepcji zmian organizacyjnych i programowych.

⁶ Publikacja Krajowego Ośrodka Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej (dalej: KOWEZIU), podsumowująca monitoring w szkołach, prowadzących kształcenie zawodowe.

⁷ Dz. U. Nr 244, poz. 1626 ze zm.

⁸ Możliwość odbywania zajęć praktycznych u pracodawców na zasadach dualnego systemu kształcenia, czas ich trwania, terminy odbywania oraz rodzaje umów regulujących warunki realizacji tych zajęć zostały określone w znówelizowanym rozporządzeniu MEN w sprawie praktycznej nauki zawodu poprzez m.in. dodanie w §4 ustępów: 1a, 2a, 2b, 3a, 3b i 3c.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów „Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków – Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych, Bruksela, 2013.06.19. COM (2013) 447 final.

kształcenia zawodowego z powodu niewystarczającej liczby odpowiednio wyposażonych pracowni i stanowisk egzaminacyjnych¹⁰. Badani dyrektorzy szkół i nauczyciele zwrócili uwagę, że sytuację tę utrudniają wymagania związane z egzaminem potwierdzającym kwalifikacje w zawodzie.

W roku szkolnym 2014/2015, ogłoszonym przez Ministra *Rokiem Szkoły Zawodowców*, podejmowano działania promocyjne, których celem było poszerzenie wiedzy uczniów szkół gimnazjum oraz ich rodziców na temat dostępności i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego. W marcu 2015 r. uruchomiono internetową *Mapę szkół prowadzących kształcenie zawodowe* oraz rozpoczęto kampanię #dobryZAWODnik z udziałem polskiego vlogera ReZigiusza¹¹. Opublikowano również poradnik pt. *Doradztwo edukacyjno-zawodowe. Przykładowe rozwiązania*, który przekazano bezpłatnie do wszystkich gimnazjów w kraju. W poradniku przedstawiono dobre praktyki w zakresie realizacji doradztwa zawodowego w szkołach oraz omówiono narzędzia diagnozujące predyspozycje zawodowe uczniów.

W latach 2012-2014 wydatki budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań związanych ze szkolnictwem zawodowym (subwencja oświatowa, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego¹² oraz wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 30 – *Oświata i wychowanie*) wyniosły odpowiednio: 5.107,5 mln zł, 5.244,0 mln zł oraz 5.119,6 mln zł. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla JST prowadzących szkoły zawodowe kształtowała się na poziomie 4.886,1 mln zł w 2012 r., 4.990,6 mln zł w 2013 r. i 4.914,4 mln zł w 2014 r. Według szacunków MEN w 2015 r. środki subwencji oświatowej miały pokryć 94% wydatków powiatów na kształcenie zawodowe¹³.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia faktycznej kosztowności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły zawodowe przyjęto, z wyjątkiem szkół kształcących w zawodach medycznych oraz w zawodach podstawowych dla żeglugi morskiej i śródlądowej, jednolitą wagę – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztowności oraz wymogów podstawy programowej kształcenia zawodowego. Sytuacja ta może utrudniać władzom samorządowym podejmowanie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztownych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

Taki mechanizm finansowania szkolnictwa zawodowego może być również przyczyną trudności w odpowiednim wyposażeniu bazy technodydaktycznej szkół. W raporcie z monitoringu pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013-2015* około jedna piąta badanych dyrektorów techników i nauczycieli wskazała na trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego spowodowane niewystarczającą liczbą odpowiednio wyposażonych pracowni szkolnych i stanowisk egzaminacyjnych.

Dodatkowe instrumenty wsparcia szkolnictwa zawodowego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pozwalają na okresowe podniesienie jego jakości i zmniejszenie

¹⁰ Raport zbiorczy *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego*, KOWEZIU, Warszawa 2015, str. 133.

¹¹ ReZigiusz jest uczniem Zespołu Szkół Technicznych w Wodzisławiu Śląskim. Filmy, które oglądają setki tysięcy osób, publikuje na swoim kanale w serwisie YouTube. W ramach kampanii, ReZigiusz za pośrednictwem swoich kanałów w mediach społecznościowych odpowiadał na pytania dotyczące szkolnictwa zawodowego, swoich spostrzeżeń i doświadczeń w tym zakresie.

¹² Dalej: JST.

¹³ Na etapie prac nad algorytmem podziału subwencji na 2015 r. w MEN przygotowano zestawienie wydatków powiatów ziemskich na kształcenie zawodowe (w odniesieniu do kwot naliczonych w tym zakresie w części oświatowej subwencji), z którego wynika, że pokrywała ona 94% kosztów kształcenia.

niedostatków finansowania budżetowego. Wyniki kontroli NIK – *Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce (P/15/079)* potwierdzają, że szkoły realizujące projekty finansowane ze środków UE zapewniły swoim uczniom lepsze warunki kształcenia zawodowego. Szkoły te zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt techno-dydaktyczny, poszerzyły swoją ofertę edukacyjną, zorganizowały dodatkowe formy wsparcia w formie kursów kwalifikacyjnych, zajęć wyrównawczych oraz doradztwa zawodowego. Efektem tych działań było podniesienie poziomu zdawalności egzaminów zawodowych oraz zwiększenie zainteresowania absolwentów gimnazjum podjęciem kształcenia zawodowego¹⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Ministra Edukacji Narodowej w obszarze monitorowania systemu szkolnictwa zawodowego w latach 2012-2015

1.1. Zmiany w systemie szkolnictwa zawodowego w 2012 r.¹⁵

Opis stanu faktycznego

1. Od 1 września 2012 r. rozpoczęto wdrażanie zmian organizacyjnych i merytorycznych w systemie kształcenia zawodowego, które zostały zainicjowane przez Ministra Edukacji Narodowej w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy w tym obszarze.

Nowe rozwiązania systemowe w obszarze kształcenia zawodowego zostały zaprojektowane na podstawie analiz, wniosków i rekomendacji powołanego przez Ministra Zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw kształcenia zawodowego, który funkcjonował w latach 2008-2011¹⁶. W skład tego Zespołu weszli przedstawiciele ministrów, samorządów terytorialnych (m.in. Związek Powiatów Polskich, Unia Metropolii Polskich), organizacji pracodawców i samorządów zawodowych (m.in. Konfederacja Pracodawców Polskich, Związek Rzemiosła Polskiego, Naczelna Organizacja Techniczna) oraz nauczycielskich związków zawodowych i stowarzyszeń. Rezultaty prac Zespołu zostały zebrane w publikacji *Kształcenie zawodowe i ustawiczne – założenia projektowanych zmian*¹⁷.

Podstawą zmian w systemie były również wnioski i rekomendacje zamieszczone w raporcie końcowym – *Badanie funkcjonowania systemu kształcenia zawodowego w Polsce*, sformułowane przez Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej (jednostkę podległą MEN) w wyniku badania zrealizowanego w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE¹⁸. W raporcie tym zwrócono uwagę na następujące trudności szkolnictwa zawodowego:

- 1) negatywny wizerunek kształcenia zawodowego w Polsce;
- 2) przestarzałe wyposażenie pracowni szkolnych do praktycznej nauki zawodu;
- 3) trudności w pozyskaniu dobrze wykwalifikowanej kadry do nauczania przedmiotów zawodowych i brak oferty doskonalenia zawodowego dla tych nauczycieli (np. staży, praktyk w przedsiębiorstwach);
- 4) niską renomę i użyteczność egzaminu zawodowego w technikach;
- 5) niezrozumiałą i niespójną klasyfikację zawodów;
- 6) brak systemowego podejścia w doradztwie zawodowym na wczesnoszkolnym etapie edukacji i w gimnazjum;

¹⁴ Podobny trend wystąpił na terenie całego kraju. Jednak dynamika wzrostu była najwyższa na terenie Małopolski. Szerzej na ten temat: Informacja o wynikach kontroli NIK pn. *Modernizacja kształcenia zawodowego w Polsce (P/15/079)*.

¹⁵ Zmiany wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1206 ze zm.) - ustawa ta zwana jest potocznie *ustawą zawodową*.

¹⁶ Do zadań Zespołu należało: przygotowanie projektu założeń zmian organizacyjnych i programowych w szkolnictwie zawodowym, udział w przeprowadzeniu szerokich konsultacji społecznych na temat projektowanych zmian oraz opracowanie projektu koncepcji zmian organizacyjnych i programowych.

¹⁷ Wydanej przez Fundację Fundusz Współpracy – na zlecenie MEN, Warszawa 2010, ISBN 978-83-89793-67-9.

¹⁸ Badanie zrealizowane na zlecenie MEN w ramach projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; Działanie 3.4 *Otwartość systemu edukacji w kontekście uczenia się przez całe życie „Szkoła zawodowa szkołą pozytywnego wyboru”*, Warszawa, luty 2011.

- 7) niedostosowanie kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy;
- 8) niedostępność analiz prognostycznych dotyczących rynku pracy (obecne analizy rynku pracy bazują głównie na danych z urzędów pracy);
- 9) niską świadomość pracodawców na temat ich roli w podnoszeniu jakości kształcenia zawodowego;
- 10) brak wystarczającego systemu zachęt skierowanych do pracodawców w zakresie prowadzenia przez nich praktycznej nauki zawodu;
- 11) brak standardów oraz nadzoru nad kształceniem praktycznym.

(dowód: akta kontroli 14-23)

Założono, że osiągnięcie celów wdrażanych zmian będzie możliwe poprzez wprowadzenie m.in. następujących rozwiązań:

- 1) reorganizację struktury szkolnictwa ponadgimnazjalnego¹⁹ i jej dostosowanie do nowego modelu kształcenia zawodowego i ustawicznego, w tym ujednoczenie cyklu edukacyjnego w zasadniczej szkole zawodowej na rzecz kształcenia trzyletniego;
- 2) zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego z uwzględnieniem podziału zawodów na kwalifikacje oddzielnie potwierdzane w procesie kształcenia²⁰;
- 3) wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia w zawodach²¹;
- 4) ujednoczenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe²².

2. W dniu 20 stycznia 2015 r. Minister Edukacji Narodowej powołał nowy Zespół opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego²³, który opracował założenia dualnego systemu kształcenia zawodowego. System ten zakłada, że kształcenie teoretyczne odbywa się w szkole, natomiast umiejętności praktyczne uczniowie zdobywają w toku zajęć praktycznych u pracodawców²⁴. W wyniku działań Zespołu wypracowano rozwiązania, które zostały wprowadzone w znowelizowanym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu²⁵. Nowe przepisy obowiązują od 1 września 2015 r.

¹⁹ Od 1 września 2012 r. kształcenie zawodowe w Polsce może być realizowane przede wszystkim w: zasadniczej szkole zawodowej, technikum, szkole policealnej, szkole specjalnej przysposabiającej do pracy. Licea profilowane, licea uzupełniające, technika uzupełniające zaczęły być stopniowo wygaszane (nie prowadziły naboru do klas pierwszych).

²⁰ W odróżnieniu od stanu poprzedniego, zamiast jednego egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe zdawanego po ukończeniu szkoły, obecnie uczniowie szkół kształcących w zawodzie jeszcze w trakcie nauki w szkole przystępują do tylu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie, ile kwalifikacji w nim wyodrębniono (czyli od jednego do trzech). Każda z kwalifikacji stanowi samodzielną kompletną całość, obejmując określony zasób wiedzy, umiejętności oraz kompetencji personalnych i społecznych, dzięki czemu (w większości przypadków) może być nauczana na kwalifikacyjnych kursach zawodowych w systemie kształcenia ustawicznego osób dorosłych.

²¹ Kwalifikacje opisane w nowej podstawie programowej stanowią zasób wiadomości, umiejętności oraz kompetencji personalnych i społecznych wyodrębnionych z określonego zawodu, pozwalających na samodzielne wykonywanie zadań zawodowych. Nowa podstawa programowa określa także warunki realizacji kształcenia w zawodach, w tym zalecane wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt oraz minimalną liczbę godzin kształcenia zawodowego. Podstawa programowa kształcenia w zawodach stanowi jednocześnie standard wymagań egzaminacyjnych dla zewnętrznych egzaminów zawodowych.

²² Potwierdzenie wszystkich wyodrębnionych w zawodzie kwalifikacji i ukończenie szkoły danego typu, tj. uzyskanie określonego poziomu wykształcenia, skutkuje otrzymaniem dyplomu zawodowego i suplementu do dyplomu. System odrębnego potwierdzania kwalifikacji powstał z myślą zarówno o uczniach szkół młodzieżowych, jak również o osobach dorosłych, zatrudnionych bądź poszukujących pracy, zainteresowanych podnoszeniem kwalifikacji zawodowych lub potwierdzeniem umiejętności i kompetencji nabytych w trybie nieformalnym i poza formalnym. Istotna zmiana w systemie egzaminów zawodowych wiąże się także z wprowadzeniem eksternistycznych egzaminów zawodowych.

²³ Zespół powołany na podstawie zarządzenia nr 6 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw kształcenia zawodowego. W jego składzie, oprócz przedstawicieli MEN, znaleźli się przedstawiciele Ministrów: Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Środowiska, Administracji i Cyfryzacji, Finansów, Infrastruktury i Rozwoju, Sportu i Turystyki, Zdrowia oraz przedstawiciele: Związku Rzemiosła Polskiego, Pracodawców RP, Konfederacji Lewiatan, Business Centre Club, Związku Nauczycielstwa Polskiego, Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”.

²⁴ Możliwość odbywania zajęć praktycznych u pracodawców, na zasadach dualnego systemu kształcenia, na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, zawartej pomiędzy młodocianym a pracodawcą lub umowy o praktyczną naukę zawodu, zawartej pomiędzy dyrektorem szkoły a pracodawcą przyjmującym uczniów na praktyczną naukę zawodu określają przepisy rozporządzenia MEN w sprawie praktycznej nauki zawodu.

²⁵ Dz. U. Nr 244, poz. 1626 ze zm.

Powyższe zmiany były związane z potrzebą realizacji zaleceń Komisji Europejskiej sformułowanych w 2013 r. w komunikacie w sprawie bezrobocia osób młodych²⁶. Zalecenia dotyczące Polski (załącznik nr 1 ww. komunikatu) obejmowały zwiększenie dostępności praktycznej nauki zawodu oraz zacieśnienia współpracy szkół zawodowych z pracodawcami.

(dowód: akta kontroli: 14-23, 563-606)

1.2. Monitorowanie zmian wprowadzonych w systemie szkolnictwa zawodowego w 2012 r.

Opis stanu
faktycznego

1. Przedstawiciele resortu wskazali, że kompleksowa ocena skutków zmian w systemie szkolnictwa zawodowego będzie możliwa w 2016 r. po zakończeniu cyklu kształcenia zrealizowanego według nowej podstawy programowej kształcenia w zawodach (tj. po ukończeniu nauki w 4-letnim technikum i zakończeniu zdawania egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie przez uczniów, którzy z dniem 1 września 2012 r. rozpoczęli kształcenie według programów nauczania opartych na nowej podstawie programowej kształcenia w zawodach).

Ministerstwo Edukacji Narodowej monitorowało proces wdrażania zmian w celu zidentyfikowania ewentualnych czynników ryzyka, które mogłyby utrudnić lub opóźnić osiągnięcie założonych efektów reformy szkolnictwa zawodowego. Monitorowanie obejmuje następujące obszary: 1) wpływ klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego na ofertę edukacyjną szkoły; 2) wdrażanie podstawy programowej kształcenia w zawodach; 3) realizację programów nauczania dla zawodów i szkolnych planów nauczania; 4) warunki kształcenia zawodowego, w tym kształcenia praktycznego; 5) efekty kształcenia zawodowego; 6) przygotowanie i organizacja kwalifikacyjnych kursów zawodowych; 7) doradztwo edukacyjno-zawodowe realizowane w szkołach zawodowych; 8) nadzór pedagogiczny dyrektora szkoły; 9) doskonalenie zawodowe kadry zarządzającej i nauczycieli kształcenia zawodowego; 10) współpracę szkół z ich otoczeniem społecznym, w szczególności z pracodawcami.

Wnioski z monitorowania zostały zawarte w raporcie pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013-2015*²⁷. Obejmowały one m.in. następujące rekomendacje:

- 1) w obszarze – *Wpływ klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego na ofertę edukacyjną szkoły:*

Mimo, że wpływ KZSZ [klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego – przyp. NIK] na ofertę edukacyjną szkoły zmniejszył się, warto nadal monitorować ten obszar, szczególnie biorąc pod uwagę częste nowelizacje rozporządzenia związane z procedurą wprowadzania zawodów do klasyfikacji, a w związku z tym, dynamikę wprowadzania nowych zawodów do oferty edukacyjnej szkoły.

KZSZ miała największy wpływ na zmianę oferty kształcenia w pierwszym roku wdrażania zmian. W kolejnych głównymi powodami zmian w ofercie edukacyjnej szkół były potrzeby rynku pracy, brak zainteresowania kształceniem w danym zawodzie absolwentów gimnazjów oraz brak ofert pracy²⁸. W ramach tej rekomendacji

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów *Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków – Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych*, Bruksela, 2013.06.19. COM (2013) 447 final.

²⁷ Publikacja KOWEziU podsumowująca monitoring prowadzony w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, w sprawozdaniach Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz opracowaniach własnych Ministerstwa, dokonanych na podstawie danych dotyczących kwalifikacyjnych kursów zawodowych, przekazanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne w latach 2013-2015.

²⁸ Między 2012 a 2015 rokiem wzrosła liczba szkół (z 9 do 25%), które zrezygnowały z kształcenia w wybranych zawodach – /Raport zbiorczy – „Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego” (KOWEziU - Warszawa 2015) – strona 132./.

informacje dotyczące planowanych zmian w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego podawane są na stronie internetowej MEN oraz prezentowane na konferencjach i spotkaniach z udziałem przedstawicieli MEN. Pozwala to szkołom odpowiednio wcześniej podjąć stosowne działania w celu ewentualnego uruchomienia kształcenia w nowym zawodzie (zbadanie zapotrzebowania na specjalistów w danym zawodzie na lokalnym i regionalnym rynku pracy, a także zainteresowania uczniów i rodziców kształceniem w danym zawodzie). Szkoły mają także możliwość uruchomienia kształcenia w zawodzie nieujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego w trybie eksperymentu po uzyskaniu zgody Ministra Edukacji Narodowej.

2) w obszarze – *Warunki kształcenia zawodowego, w tym kształcenia praktycznego:*

Wprowadzając nowe pojęcia w aktach prawnych warto zadbać o ich definiowanie oraz opisanie relacji między tymi pojęciami a używanymi wcześniej, np.: kształcenie zawodowe praktyczne, praktyki zawodowe, zajęcia praktyczne, praktyczna nauka zawodu²⁹.

Uznając powyższą rekomendację za zasadną Ministerstwo przewidziało, w ramach projektów zaplanowanych do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020, przegląd aktów prawnych dotyczących kształcenia zawodowego.

3) w obszarze – *Efekty kształcenia zawodowego:*

Warto poddać analizie szczegółowość opisu wyposażenia do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie. Wskazana byłaby analiza spójności opisów tego wyposażenia z opisami w PPKZ³⁰ oraz opisem rekomendowanego wyposażenia (dostępnego na stronie KOWEziU). Centralna Komisja Egzaminacyjna (CKE) powinna udostępniać szkołom przykładowe zadania egzaminacyjne do prowadzenia próbnych egzaminów. Należy zwiększyć działania w celu przygotowania szkół do prowadzenia pisemnej części egzaminu zawodowego z wykorzystaniem systemu elektronicznego. Wskazane byłoby wzmocnić działania mające na celu większe zainteresowanie pracodawców organizowaniem części praktycznej egzaminu zawodowego.

Część rekomendacji została już zrealizowana. W obecnym stanie prawnym wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne, zarówno dla procesu kształcenia realizowanego w szkole, jak i egzaminowania na egzaminach zewnętrznych przeprowadzanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne, określone jest w oparciu o ten sam dokument (tj. podstawę programową kształcenia w zawodach). Zdaniem przedstawicieli MEN eliminuje to możliwość powstania rozbieżności. Centralna Komisja Egzaminacyjna opracowuje i ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej informatory, zawierające przykładowe zadania, jakie mogą wystąpić na egzaminie zawodowym wraz z rozwiązaniami. Ponadto na stronie CKE dostępne są przykładowe arkusze, zawierające zadania do części pisemnej i praktycznej egzaminu zawodowego. Na wniosek szkoły lub placówki CKE przesyła również drogą elektroniczną przykładowe zadania zgodnie z oczekiwaniami szkoły lub placówki. W celu zwiększenia zainteresowania pracodawców organizowaniem części praktycznej egzaminu zawodowego podjęto działania, mające na celu włączenie przedstawicieli pracodawców i innych partnerów społecznych do systemu egzaminów zawodowych. Wśród nich będzie wypracowanie propozycji zachęt finansowych dla

²⁹ Z przeprowadzonych przez KOWEziU badań wśród dyrektorów szkół wynika, że kształcenie zawodowe praktyczne najczęściej odbywa się w pracowniach szkolnych. Niepokojące jest, że drugą najczęściej wskazywaną formą realizacji kształcenia zawodowego praktycznego są wycieczki dydaktyczne. Wynikać to może z różnego rozumienia pojęcia „kształcenie zawodowe praktyczne”, które, po wprowadzeniu do rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania, nie zostało zdefiniowane.

³⁰ PPKZ – Podstawa Programowa Kształcenia Zawodowego.

pracodawców z tytułu ich zaangażowania w proces kształcenia zawodowego i egzaminowania.

- 4) w obszarze – *Współpraca szkół zawodowych z otoczeniem społecznym, w szczególności z pracodawcami:*

Konieczne jest przygotowanie systemowych rozwiązań dotyczących współpracy szkół zawodowych z pracodawcami.

Prace związane z opracowaniem nowych rozwiązań w ww. obszarze rozpoczęto w ramach *Roku Szkoły Zawodowców 2014/2015*. Ich rezultatem jest wdrażanie od 1 września 2015 r. założeń dualnego systemu kształcenia zawodowego.

- 5) w obszarze – *Wdrażanie Podstawy Programowej Kształcenia w Zawodach (PPKZ)* zauważono, że: *Tylko około jedna piąta techników wskazała, że ma trudności we wdrażaniu PPKZ.*

Badani dyrektorzy i nauczyciele najczęściej wskazywali niedogodności związane z wyposażeniem pracowni. Sygnalizowano kłopoty ze zbyt małą liczbą pracowni oraz liczbą stanowisk. Trudności związane z wyposażeniem dotyczą zarówno niewystarczającej bazy techno-dydaktycznej, jak i jej aktualności. Dodatkowo sytuację tę utrudniają wymagania, związane z egzaminem potwierdzającym kwalifikacje w zawodzie (w szczególności z liczbą odpowiednio wyposażonych, stanowisk egzaminacyjnych). Według Pani Ewy Konikowskiej-Kruk – Dyrektora Departamentu Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ministerstwie – *Doposażenie szkół i ujednoczenie wyposażenia bazy kształcenia praktycznego przewidziano w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) w latach 2014-2020.*

(dowód: akta kontroli str. 181-326, 447-467, 510, 702-715)

2. Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego Ministerstwo analizuje dynamikę zmian liczby zatrudnionych i bezrobotnych absolwentów szkół o profilu zawodowym dla młodzieży. W okresie 2008-2015 wskaźniki zatrudnienia absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i średnich były zbliżone i wynosiły ok. 55-60% (z kilkuprocentową przewagą na korzyść absolwentów szkół średnich zawodowych). Występująca do 2011 r. kilkunastoprocentowa tendencja spadkowa została zrekomensowana występującym od 2012 r. wzrostem, który obecnie spowodował powrót, a nawet nieznaczne przekroczenie wartości odsetka zatrudnionych z 2008 r. W zmienny sposób kształtowała się stopa bezrobocia absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i średnich zawodowych, która od wartości odpowiednio: 56% i 39% w 2006 r. spadła do odpowiednio: 42% i 32% w 2015 r., osiągając swoje ekstrema: minimum w 2008 r. – 23% i 22% oraz maksimum w 2011 r. na poziomie odpowiednio 50% i 44%.

W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek³¹ wprowadzono zapisy, dotyczące monitorowania losów absolwentów. W myśl tych przepisów, pośród wymagań na poziomie wysokim³², jest pozyskiwanie przez szkołę informacji o losach swoich absolwentów, badanie tych losów oraz odpowiednie ich wykorzystywanie w pracy dydaktycznej i promowaniu wartości edukacji w społeczności lokalnej.

Jednym z działań zaplanowanych do realizacji w nowej perspektywie finansowej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) 2014-2020 w obszarze szkolnictwa zawodowego (Działanie 2.15, typ projektów 7b) jest monitorowanie losów

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1214.

³² W załączniku do ww. rozporządzenia, dotyczącym wymagań wobec szkół i placówek, określone zostały ich charakterystyki na dwóch poziomach: podstawowym i wysokim.

absolwentów, uwzględniające przeprowadzenie w latach 2015-2022 trzech edycji monitorowania losów zawodowych absolwentów szkół zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 498-502, 508-509)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega trudności szkół zawodowych w dostosowaniu bazy technologiczno-dydaktycznej szkoły (wyposażenie pracowni przedmiotowych i warsztatów) do wymagań nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego, które niekorzystnie wpływają na proces wdrażania zmian w systemie szkolnictwa zawodowego. W raporcie z monitoringu pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013-2015* wskazano, że około jedna piąta techników ma trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego z powodu niewystarczającej liczby odpowiednio wyposażonych pracowni i stanowisk egzaminacyjnych. Badani dyrektorzy szkół i nauczyciele zwrócili uwagę, że sytuację tę utrudniają wymagania związane z egzaminem potwierdzającym kwalifikacje w zawodzie.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie monitorowanie systemu szkolnictwa zawodowego przez Ministra Edukacji Narodowej. NIK dostrzega trudności szkół zawodowych w dostosowaniu bazy technologiczno-dydaktycznej do wymagań nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego, które niekorzystnie wpływają na proces wdrażanych zmian.

W latach 2012-2015 Minister Edukacji Narodowej monitorował zmiany organizacyjne i merytoryczne w systemie kształcenia zawodowego, wprowadzone z dniem 1 września 2012 r., których celem było uzyskanie większej skuteczności i efektywności systemu szkolnictwa zawodowego oraz dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy. Zmiany te obejmowały reorganizację struktury szkolnictwa zawodowego, zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów, wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia zawodowego oraz ujednoczenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Nowe rozwiązania systemowe w obszarze kształcenia zawodowego zostały zaprojektowane na podstawie analiz, wniosków i rekomendacji powołanego przez Ministra Zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw kształcenia zawodowego, który funkcjonował w latach 2008-2011.

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

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, Minister Edukacji Narodowej znowelizował rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu i wprowadził od 1 września 2015 r. założenia dualnego systemu kształcenia zawodowego. System ten zakłada, że kształcenie teoretyczne odbywa się w szkole, natomiast umiejętności praktyczne uczniowie zdobywają w toku zajęć praktycznych u pracodawców. Powyższe zmiany były związane również z potrzebą realizacji zaleceń Komisji Europejskiej sformułowanych w 2013 r. w komunikacie w sprawie bezrobocia osób młodych.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd przedstawicieli resortu, że kompleksowa ocena skutków zmian wprowadzonych w systemie szkolnictwa zawodowego we wrześniu 2012 r. będzie możliwa dopiero w 2016 r. po zakończeniu cyklu kształcenia w zawodach, zrealizowanego według nowej podstawy programowej. Należy jednak podkreślić, że dostrzeżone trudności szkół zawodowych w dostosowaniu bazy techno-dydaktycznej (wyposażenie pracowni przedmiotowych i warsztatów) do wymagań nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego niekorzystnie wpływają na proces wdrażania zmian w systemie szkolnictwa zawodowego. We wspomnianym wyżej raporcie z monitoringu wskazano, że około jedna piąta techników ma trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego z powodu niewystarczającej liczby odpowiednio wyposażonych pracowni i stanowisk egzaminacyjnych. Badani dyrektorzy szkół i nauczyciele zwrócili uwagę, że sytuację tę utrudniają wymagania związane z egzaminem potwierdzającym kwalifikacje w zawodzie.

2. Działania Ministra Edukacji Narodowej w obszarze doskonalenia systemu szkolnictwa zawodowego w latach 2012-2015

2.1. Wydanie aktów wykonawczych do „ustawy zawodowej” z 2012 r.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2012-2015 Minister Edukacji Narodowej podjął szereg działań legislacyjnych, mających na celu doskonalenie systemu szkolnictwa zawodowego, które zostały zaprojektowane we współpracy z jednostkami podległymi i nadzorowanymi, innymi ministrami, przedstawicielami samorządu terytorialnego, pracodawców, związków zawodowych oraz innych podmiotów. Podejmowane działania korespondowały z treścią celów ujętych w *Planach działalności Ministra Edukacji Narodowej*, obowiązujących we wskazanych latach. W 2012 r. wdrożono zmodernizowaną klasyfikację zawodów szkolnictwa zawodowego z podziałem zawodów na kwalifikacje oraz nową podstawę programową kształcenia w zawodach. W latach 2013-2014 kontynuowano wdrażanie nowej podstawy programowej kształcenia w zawodach zgodnie z nową klasyfikacją zawodów szkolnictwa zawodowego, upowszechniono nową formę kształcenia ustawicznego (kwalifikacyjne kursy zawodowe, realizowanych przez szkoły ponadgimnazjalne kształcące w zawodach oraz wdrożono nowe egzaminy potwierdzające kwalifikacje w zawodzie. W roku 2015 upowszechniano współpracę szkół zawodowych z pracodawcami w środowisku pracodawców i dyrektorów szkół (prezentacja przykładów dobrych praktyk na spotkaniach, konferencjach i szkoleniach oraz na stronie internetowej MEN), utworzono *Mapę zawodów i szkół prowadzących kształcenie zawodowe* dla uczniów i ich rodziców (dostęp do informacji o możliwościach kształcenia w konkretnych zawodach według różnych kryteriów, np. typ szkoły, status prawny szkoły, oferta szkoły, kryterium geograficzne) oraz upowszechniano nową formę kształcenia ustawicznego.

Założone w *Planach działalności Ministra* wartości mierników określających stopień realizacji celów w latach 2012-2014 zostały osiągnięte (a nawet przekroczone). Wartość mierników dla trzech zadań³³ służących realizacji celu – *Podnoszenie jakości kształcenia zawodowego poprzez zbliżenie do potrzeb rynku pracy*, ujętych w *Planie działalności Ministra* na 2015 r., na koniec I półrocza 2015 r. wyniosła: dla pierwszego z zadań 59,4%, dla drugiego przekroczyła wartość całoroczną, a dla trzeciego osiągnęła 97,4%.

2. W latach 2012-2015 Minister Edukacji Narodowej wydał szereg aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy o systemie oświaty, wdrażającej od 1 września 2012 r. zmiany w kształceniu zawodowym.

³³ Dotyczy: 1) upowszechniania współpracy szkół zawodowych z pracodawcami w środowisku pracodawców i dyrektorów szkół; 2) utworzenia *Mapy zawodów i szkół prowadzących kształcenie zawodowe*; 3) upowszechniania nowej formy kształcenia ustawicznego.

W 2012 r. ukazały się rozporządzenia Ministra, dotyczące m.in.: klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, podstawy programowej kształcenia w zawodach, kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych, warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych³⁴, ramowego programu szkolenia kandydatów na egzaminatorów, sposobu prowadzenia ewidencji egzaminatorów oraz trybu wpisywania i skreślania egzaminatorów z ewidencji³⁵, świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych³⁶.

W latach 2013-2014 Minister znowelizował rozporządzenia dotyczące m.in.: klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego³⁷ (wprowadzono trzy nowe zawody – technik chłodnictwa i klimatyzacji, technik urządzeń dźwigowych, mechanik motocyklowy, a w kolejnej nowelizacji trzy następne: technik przemysłu mody, technik lotniskowych służb operacyjnych, przetwórcą ryb), podstawy programowej kształcenia w zawodach³⁸, szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie³⁹ oraz praktycznej nauki zawodu (w zakresie określenia zasad realizacji praktycznej nauki zawodu w systemie dualnym).

(dowód: akta kontroli str. 861-873)

3. Dodatkowo w ramach realizacji *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*⁴⁰ (SRKL) w latach 2012-2015 Minister zrealizował m.in. następujące działania:

- przeprowadzenie doskonalenia kadry zarządzającej i nauczycieli szkół zawodowych w zakresie wdrażania podstawy programowej oraz prowadzenia ewaluacji wewnętrznej procesu wdrażania;
- przygotowanie opisu wymagań rekomendowanego wyposażenia pracowni i warsztatów szkolnych w sprzęt i materiały dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej kształcenia w zawodach, które zostało udostępnione regionom celem wykorzystania w procesie wyposażania i doposażania szkół zawodowych w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020;
- przygotowanie elektronicznych materiałów dydaktycznych (165 kursów multimedialnych) wspomagających proces kształcenia zawodowego i udostępnienie ich organizatorom pozaszkolnych form kształcenia ustawicznego;
- opracowanie programu szkolenia doradców zawodowych oraz innych osób realizujących zadania z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego w gimnazjach oraz przeprowadzenie szkoleń dla przedstawicieli wszystkich szkół gimnazjalnych z zakresu realizacji doradztwa edukacyjno-zawodowego,
- upowszechnianie włączania pracodawców w system potwierdzania kwalifikacji w zawodach poprzez tworzenie przez pracodawców ośrodków egzaminacyjnych oraz

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 262.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 945.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 205.

³⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1140; Dz. U. z 2015 r., poz. 954.

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 130; Dz. U. z 2015 r., poz. 1123.

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 673.

⁴⁰ *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* została przyjęta przez Radę Ministrów (uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, M.P. z 2013 r., poz. 640). SRKL jest jedną z dziewięciu strategii sektorowych stanowiących „inne strategie rozwoju” w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014, poz. 1629 ze zm.), realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju. Głównym celem SRKL jest rozwijanie kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjałów osób w taki sposób, by mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia.

powierzenie pracodawcom funkcji egzaminatorów (konferencje regionalne dla pracodawców).

(dowód: akta kontroli str. 861-873)

2.2. Rok Szkoły Zawodowców – 2014/2015

Minister Edukacji Narodowej ogłosił rok szkolny 2014/2015 – *Rokiem Szkoły Zawodowców*. Podejmowane w tym okresie działania miały na celu poszerzenie wiedzy młodzieży i ich rodziców o dostępności i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego oraz zerwanie ze stereotypem szkół zawodowych, jako szkół drugiej kategorii.

Poniżej wymieniono wybrane działania Ministra Edukacji Narodowej podjęte w ramach *Roku Szkoły Zawodowców*:

- organizacja konferencji regionalnych dla pracodawców, których celem było upowszechnienie informacji o wdrażanych zmianach w kształceniu zawodowym oraz o możliwościach włączenia się pracodawców do procesu kształcenia;
- wdrożenie nowej procedury wprowadzania nowych zawodów do klasyfikacji na wnioski ministrów właściwych dla zawodów w celu usprawnienia procesu wpisywania nowych zawodów do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego;
- opublikowanie w grudniu 2014 r. poradnika *Doradztwo edukacyjno-zawodowe. Przykładowe rozwiązania*, który przekazano bezpłatnie do wszystkich gimnazjów w kraju. W poradniku przedstawiono dobre praktyki w zakresie realizacji doradztwa zawodowego w szkołach oraz omówiono narzędzia diagnozujące predyspozycje zawodowe uczniów;
- uruchomienie z dniem 1 marca 2015 r. na stronie Ministerstwa *Mapy szkół prowadzących kształcenie zawodowe*, uwzględniającej zawody, w których te szkoły kształcą oraz nowe zawody, w których zamierzały uruchomić kształcenie od 1 września 2015;
- uruchomienie portalu www.doradztwo.koweziu.edu.pl – wyszukiwarki obejmującej zawody i szkoły prowadzące kształcenie zawodowe w poszczególnych województwach oraz instytucje wsparcia dla poszukujących doradztwa edukacyjno-zawodowego;
- rozpoczęcie w marcu 2015 r. kampanii *#dobryZAWODnik* z udziałem polskiego vlogera ReZigiusza. Z raportu podsumowującego działania wynika, że materiały dotyczące szkolnictwa zawodowego *#dobryZAWODnik* dotarły do 8.069.047 osób, w tym filmy – do 3.899.527 osób. W dyskusjach internetowych wzięło udział 30.000 osób;
- realizacja w 2014 r. mini-cyklu programów edukacyjnych pt. *Zawód w cenie* w ramach porozumienia Ministerstwa i Telewizji Polskiej S.A. Czteroodcinkowa seria adresowana do gimnazjalistów była poświęcona zasadniczym szkołom zawodowym i technikom. Wszystkie odcinki dostępne są na portalu edukacyjnym edu.tvp.pl;
- udzielenie patronatu Ministra Edukacji Narodowej wielu inicjatywom i konkursom promującym szkolnictwo zawodowe (Turniej Zawodów m.st. Warszawy, Turniej Budowlany *Złota Kielnia*, Mistrzostwa Polski Szkół Cukierniczych).

W działania *Roku Szkoły Zawodowców* 2014/2015 włączyły się również kuratoria oświaty. W dniach 19-20 lutego 2015 r. w Warszawie odbyło się spotkanie przedstawicieli specjalnych stref ekonomicznych (dalej: SSE) z kuratorami oświaty dotyczące planowania wspólnych działań na rzecz rozwoju i promocji kształcenia zawodowego. Kuratorzy oświaty w poszczególnych województwach współpracowali z Zarządami SSE w ramach promocji

kształcenia zawodowego wśród gimnazjalistów. Od lutego do czerwca 2015 r. prowadzono działania informacyjno-promocyjne na poziomie regionalnym, obejmujące m.in. zorganizowanie u pracodawców dni otwartych dla uczniów gimnazjum. Ponadto kuratorzy oświaty wzięli udział w tworzeniu i udostępnieniu przez MEN *Mapy szkół prowadzących kształcenie zawodowe*.

(dowód: akta kontroli str. 512-520)

2.3. Współpraca Ministra Edukacji Narodowej z innymi ministrami na rzecz doskonalenia systemu szkolnictwa zawodowego

Współpraca Ministra Edukacji Narodowej w obszarze szkolnictwa zawodowego z innymi ministrami, w szczególności z ministrem właściwym do spraw pracy, ministrami prowadzącymi szkoły zawodowe oraz ministrami właściwymi w zakresie poszczególnych zawodów ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego była systematyczna.

Rozwojowi współpracy z pracodawcami służyło podpisanie w dniu 23 stycznia 2015 r. przez Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Gospodarki, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Skarbu Państwa porozumienia na rzecz wzmocnienia i usprawnienia działań sprzyjających szkolnictwu zawodowemu. Podpisanie porozumienia Ministrów poprzedziło spotkanie z kuratorami oświaty i przedstawicielami specjalnych stref ekonomicznych. Celem tej współpracy międzyresortowej powinno być zapewnienie spójnych, wzajemnie uzupełniających się działań na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego, jego dostosowania do potrzeb pracodawców, lokalnych rynków pracy oraz nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki, a także zwiększenie zaangażowania pracodawców w organizację kształcenia praktycznego dla uczniów szkół zawodowych.

W 2015 r. Minister Edukacji Narodowej wspierał działania Ministra Gospodarki w zakresie uruchomienia i realizacji projektu *Kształcenie zawodowe dla potrzeb gospodarki*, w którym przewidziano opracowanie modelu współpracy pracodawców funkcjonujących w SSE ze szkołami i placówkami prowadzącymi kształcenie zawodowe. W ramach podpisanego Porozumienia odbywały się także regionalne spotkania z udziałem przedstawicieli Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Gospodarki, podczas których powołano klastry edukacyjne⁴¹. Celem działania klastrów jest promowanie szkolnictwa zawodowego, ułatwianie prognozowania zapotrzebowania na konkretne umiejętności oraz zwiększenie dostępności praktyk i staży.

(dowód: akta kontroli str. 357-360, 512-520)

2.4. System finansowania i koszty kształcenia zawodowego

Opis stanu faktycznego

Szkoły zawodowe prowadzone są przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego, które – zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty – powinny mieć zagwarantowane w swoich dochodach środki finansowe na realizację zadań oświatowych. W badanym okresie część takich szkół była prowadzona przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (45 zespołów szkół rolniczych⁴²) oraz Ministra Środowiska (11 techników lub zespołów szkół leśnych⁴³). Środki na ich funkcjonowanie zostały zagwarantowane w budżetach tych Ministrów.

⁴¹ Klastry edukacyjne skupiają firmy, szkoły zawodowe oraz starostwa powiatowe, a także inne podmioty zainteresowane rozwojem kształcenia zawodowego takie jak izby gospodarcze, izby rzemieślnicze, kuratoria oświaty, inkubatory przedsiębiorczości itp.

⁴² Mogących kształcić w zawodach: cukiernika, kucharza, mechanika-operatora pojazdów i maszyn rolniczych, ogrodnika, operatora maszyn i urządzeń przemysłu spożywczego, piekarza, przetwórcy ryb, pszczelarza, rolnika, rybaka śródlądowego, wędliniarza, a także w zawodzie technika odpowiednio: agrobiznesu, architektury krajobrazu, hodowcy koni, inżynierii środowiska i melioracji, mechanizacji rolnictwa, ogrodnika, przetwórstwa mleczarskiego, pszczelarza, rolnika, rybactwa śródlądowego, technologii żywności, turystyki wiejskiej, urządzeń i systemów energetyki odnawialnej, weterynarii oraz żywienia i usług gastronomicznych.

⁴³ Kształcących w zawodzie operatora maszyn leśnych oraz technika leśnika.

Wydatki na prowadzenie szkół kształcących w zawodach pokrywane są przez JST w szczególności ze środków części oświatowej subwencji ogólnej. Na 2015 r. dla uczniów szkół zawodowych dla młodzieży (niebędących szkołami specjalnymi) subwencja została ustalona w wysokości 5.057,8 mln zł. Natomiast w latach 2012-2014 wynosiła odpowiednio: 4.886,1 mln zł, 4.990,6 mln zł i 4.914,4 mln zł. Uwzględniając spadek o 6,2% liczby uczniów w latach 2012-2015, średnia kwota subwencji na ucznia wzrosła odpowiednio z 6.512 zł do 7.185 zł, tj. o 10,3%.

Część oświatową subwencji ogólnej po odliczeniu rezerwy dzieli się między jednostki samorządu terytorialnego według zasad określanych corocznie w rozporządzeniu wydanym przez MEN⁴⁴. W badanym okresie wykorzystywano do tego dane pochodzące z Systemu Informacji Oświatowej (SIO), dotyczące zakresu prognozowanych zadań oświatowych w danym roku, w tym m.in. przewidywaną średnioroczną liczbę uczniów i nauczycieli, coroczne prognozy dotyczące stopnia awansu zawodowego oraz skutki finansowe związane ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli. W algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla JST wyodrębniono dodatkową wagę, związaną z kształceniem w szkołach o profilu zawodowym. W okresie objętym kontrolą wartość tej wagi wzrosła z poziomu 0,19 w 2012 r. do 0,21 w 2015 r. Dodatkowo w 2013 r. i latach następnych w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniano wagę przeznaczoną na dofinansowanie uczestników kwalifikacyjnych kursów zawodowych organizowanych przez szkoły i placówki kształcenia zawodowego. W ramach tej wagi na wyżej wymienione zadanie przeznaczono w 2013 r. kwotę 24,4 mln zł, w 2014 r. – 101,2 mln zł, a w 2015 r. – 146 mln zł.

Innym źródłem dochodów z budżetu państwa były dotacje, których wysokość dla szkolnictwa zawodowego, w tym zawodowego specjalnego, wyniosła w poszczególnych latach okresu 2012-2014 odpowiednio: 92,2 mln zł, 122,2 mln zł oraz 95,4 mln zł. Środki z dotacji przeznaczone były na zadania bieżące, w większości w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich⁴⁵.

Dodatkowo z budżetu państwa pokrywane są inne wydatki na zadania z obszaru kształcenia zawodowego, m.in.: finansowanie systemu zewnętrznych egzaminów zawodowych, poszerzenie oferty podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego, zadania realizowane przez Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej oraz projekty unijne. W poszczególnych latach 2012-2014 wydatkowano na te cele: 129,2 mln zł w 2012 r., 131,2 mln zł w 2013 r. oraz 109,8 mln zł w 2014 r., w tym z budżetu środków europejskich odpowiednio: 77,2 mln zł, 76,1 mln zł i 54 mln zł. Plan na rok 2015 przewiduje wydatkowanie kwoty 76,3 mln zł, w tym z budżetu środków europejskich w wysokości 23,7 mln zł. Wydatki budżetu państwa przeznaczone na kształcenie zawodowe znajdują się również w budżetach poszczególnych ministrów, będących organami prowadzącymi szkoły kształcące w zawodzie. Wydatki łączne budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań związanych ze szkolnictwem zawodowym (subwencja, dotacje dla JST oraz wydatki budżetów resortów, budżetu środków europejskich i dotacji rozwojowych dla JST) w latach 2012-2014 wyniosły odpowiednio: 7.147,1 mln zł; 7.422,3 mln zł oraz 7.204,0 mln zł.

Z analiz prowadzonych przez Ministerstwo na podstawie danych otrzymanych z SIO oraz sprawozdań budżetowych JST (Rb-28S) wynika, że przeciętne wydatki bieżące ponoszone przez JST w rozdziałach 80130 – *Szkoły zawodowe* i 80134 – *Szkoły zawodowe specjalne*

⁴⁴ Stosownie do art. 28 ust. 2, 5 i 6 ustawy o dochodach JST

⁴⁵ Środki te występowały w paragrafach: 200, 211, 213, 240, 244, 246, 271, 291, 620 i w głównej mierze przekazane zostały powiatom.

w przeliczeniu na ucznia w latach 2012-2014, stanowiły: w 2012 r. – 6.755 zł, w 2013 r. – 7.238 zł, w 2014 r. – 7.471 zł, a w roku 2015 zaplanowano wydatki w kwocie 7.137 zł.⁴⁶

Dane zbierane w ramach SIO nie pozwalają na odrębne ustalenie kosztów kształcenia w szkołach wchodzących w skład zespołu⁴⁷. Koszty kształcenia na poziomie centralnym w technikach i zasadniczych szkołach zawodowych można ustalić jedynie na podstawie danych zebranych ze szkół samodzielnie funkcjonujących. Ich odsetek jest jednak niski i wynosił w okresie objętym kontrolą dla każdej z wymienionych typów szkół od 5,8% do 8,3%. W grupie samodzielnie funkcjonujących techników i zasadniczych szkół zawodowych, z uwzględnieniem szkół specjalnych, średni koszt kształcenia w latach 2012-2014 wynosił odpowiednio: w 2012 r. – 6.796 zł i 6.422 zł, w 2013 r. – 6.913 zł i 6.714 zł oraz w 2014 r. 7.444 zł i 6.812 zł.

Koszty kształcenia ogółem ponoszone we wszystkich typach szkół zawodowych, według danych MEN, z uwzględnieniem szkół specjalnych w latach: 2012, 2013 i 2014 wyniosły odpowiednio: 7.446,6 mln zł, 7.376,0 mln zł oraz 7.486,6 mln zł. Średni koszt kształcenia ucznia w tych latach wynosił zatem odpowiednio: 7.670 zł, 8.089 zł i 8.443 zł. Wskaźnik procentowy pokrycia kosztów kształcenia zawodowego w J.S.T. środkami subwencji oświatowej w latach: 2012, 2013 i 2014 wyniósł odpowiednio: 93,9%, 96,4% i 92,7%. Uwzględniając oprócz subwencji pozostałe środki kierowane do J.S.T. z budżetu państwa w formie dotacji celowych na szkolnictwo zawodowe, to udział środków budżetowych w kosztach kształcenia zawodowego szkół prowadzonych przez samorządy wzrasta w poszczególnych latach odpowiednio do wartości: 95,7%, 98,8% i 94,5%.

Średnie koszty kształcenia ucznia ponoszone w szkołach zawodowych, dla których organem prowadzącym są ministrowie (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Minister Sprawiedliwości oraz Minister Spraw Wewnętrznych) były blisko trzykrotnie wyższe i wyniosły w latach: 2012, 2013 i 2014 odpowiednio: 18.492 zł, 21.430 zł i 24.031 zł. Po ich pomniejszeniu o koszty majątkowe wyniosły one odpowiednio: 16.971 zł, 19.792 zł i 20.426 zł. Oznacza to, że koszty majątkowe w tych szkołach stanowiły w tym okresie ok. 10,6%.

Wydatki na szkoły z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, dla których organem prowadzącym jest Minister Rozwoju Wsi i Rolnictwa (szkoły rolnicze) oraz Minister Środowiska (szkoły leśne) w ww. okresie wyniosły: na szkoły rolnicze odpowiednio: 164,5 mln zł, 168,8 mln zł i 176,7 mln zł; a szkoły leśne odpowiednio: 28,9 mln zł, 29,1 mln zł i 46,8 mln zł.

Daje to średni wydatek na ucznia w tych szkołach w poszczególnych latach okresu 2012-2014 odpowiednio: 14.574 zł, 16.209 zł i 18.909 zł i oznacza, że koszt kształcenia w zawodach rolniczych i leśnych prowadzonych przez ww. Ministrów był wyższy odpowiednio o: 90%, 100% i 124% od kosztów kształcenia w pozostałych zawodach, w szkołach prowadzonych głównie przez JST (średnio o 105%).

(dowód: akta kontroli str. 687-695, 718-729, 856-860)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia faktycznej kosztowności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły

⁴⁶ W podziale na szkoły zawodowe i szkoły zawodowe specjalne kwoty na jednego ucznia w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio: w 2012 r. – 6.361 zł i 34.745 zł, w 2013 r. – 6.755 zł i 38.051 zł, w 2014 r. – 6.980 zł i 39.523 zł, a plan na rok 2015 stanowi kwoty 6.627 zł i 41.280 zł.

⁴⁷ System Informacji Oświatowej zbiera informacje na temat kosztów poszczególnych typów szkół funkcjonujących jako tzw. szkoły samodzielne. Natomiast w przypadku szkół wchodzących w skład zespołów w SIO nie są odrębnie zbierane dane, dotyczące kosztów poszczególnych typów szkół zawodowych. Z tego powodu prezentowane dane, w podziale na typy szkół zawodowych, dotyczą kosztów tzw. szkół samodzielnych.

zawodowe przyjęto, z wyjątkiem szkół kształcących w zawodach medycznych oraz w zawodach podstawowych dla żeglugi morskiej i śródlądowej⁴⁸, jednolitą wagę – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztowności oraz wymogów podstawy programowej kształcenia zawodowego. Sytuacja ta może utrudniać władzom samorządowym podejmowanie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztownych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

Taki mechanizm finansowania szkolnictwa zawodowego może być również przyczyną trudności w odpowiednim wyposażeniu bazy technodydaktycznej szkół. W raporcie z monitoringu pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013-2015* około jedna piąta badanych dyrektorów techników i nauczycieli wskazała na trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego spowodowane niewystarczającą liczbą odpowiednio wyposażonych pracowni szkolnych i stanowisk egzaminacyjnych⁴⁹.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne byłoby wprowadzenie zmian w systemie finansowania szkolnictwa zawodowego, polegających na powiązaniu mechanizmów finansowania budżetowego z faktycznymi kosztami kształcenia w poszczególnych zawodach.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dodatkowe instrumenty wsparcia szkolnictwa zawodowego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pozwalają na podniesienie jego jakości i zmniejszenie niedostatków finansowania budżetowego. Wyniki kontroli NIK – *Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce (P/15/079)* potwierdzają, że szkoły realizujące projekty finansowane ze środków UE zapewniły swoim uczniom lepsze warunki kształcenia zawodowego. Szkoły te zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt technodydaktyczny, poszerzyły swoją ofertę edukacyjną, zorganizowały dodatkowe formy wsparcia w formie kursów kwalifikacyjnych, zajęć wyrównawczych oraz doradztwa zawodowego. Efektem tych działań było podniesienie poziomu zdawalności egzaminów zawodowych oraz zwiększenie zainteresowania absolwentów gimnazjum podjęciem kształcenia zawodowego⁵⁰.

2.5. Stan realizacji projektów unijnych związanych z rozwojem szkolnictwa zawodowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2015 w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *Wysoka jakość systemu oświaty* realizowano 10 projektów systemowych oraz 128 projektów konkursowych, powiązanych z działaniami na rzecz rozwoju szkolnictwa zawodowego⁵¹. Zdaniem Pani Katarzyny Jarzębowskiej – Dyrektora Departamentu Funduszy Strukturalnych

⁴⁸ Realizujących w procesie kształcenia postanowienia Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzonej w Londynie dnia 7 lipca 1978 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 39, poz. 201 ze zm.) i posiadających certyfikat uznania procesu kształcenia uzyskany zgodnie z odrębnymi przepisami.

⁴⁹ Raport zbiorczy *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego*, KOWEŻIU, Warszawa 2015, str. 133.

⁵⁰ Podobny trend wystąpił na terenie całego kraju. Jednak dynamika wzrostu była najwyższa na terenie Małopolski. Szerzej na ten temat w: Informacja o wynikach kontroli NIK pn. *Modernizacja kształcenia zawodowego w Polsce (P/15/079)*.

⁵¹ W ramach Priorytetu III POKL realizowane były w tym okresie następujące projekty: *System wsparcia szkół i placówek oświatowych wdrażających modułowe programy kształcenia zawodowego*, *Doskonalenie podstaw programowych kluczem do modernizacji kształcenia zawodowego*, *Monitorowanie i doskonalenie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach*, *Szkoła zawodowa szkołą pozytywnego wyboru*, *Model systemu wdrażania i upowszechniania kształcenia na odległość w uczeniu się przez całe życie*, *Opracowanie modelu poradnictwa zawodowego oraz internetowego systemu informacji edukacyjno-zawodowej*, *Edukacja dla pracy etap I*, *Edukacja dla pracy etap II*, *Modernizacja egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe*, *Staż i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo*, konkurs: *Opracowanie narzędzi diagnostycznych i materiałów metodycznych wspomagających proces rozpoznawania predyspozycji i zainteresowań zawodowych uczniów* (17 projektów), konkurs: *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie programów doskonalenia zawodowego w przedsiębiorstwach dla nauczycieli kształcenia zawodowego* (92 projekty), konkurs: *Uruchomienie nowego typu studiów podyplomowych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela przedmiotów zawodowych* (19 projektów).

w Ministerstwie, skuteczne przygotowanie i wdrożenie zmian w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe, które rozpoczęło się wraz z początkiem nowego roku szkolnego 2012/2013, nie byłoby możliwe bez wsparcia ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego.

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

Projekt pn. *Uruchomienie nowego typu studiów podyplomowych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela przedmiotów zawodowych* był realizowany w ramach Działania 3.3, Poddziałania 3.3.2 Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). W ramach dwóch edycji konkursu⁵² zrealizowano łącznie 31 projektów. Funkcję Instytucji Zarządzającej POKL pełnił Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP) i zarazem Instytucji Ogłaszającej Konkurs Priorytetu III POKL pełnił Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

W okresie objętym kontrolą (2012-2015) realizowano łącznie 19 projektów (cztery projekty z pierwszej edycji konkursu i 15 z drugiej). Uruchomione studia miały umożliwić przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela osobom czynnym zawodowo (niebędącym nauczycielami) oraz absolwentom szkół wyższych przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela. Nowy typ studiów umożliwiał uzyskanie przygotowania pedagogicznego do nauczania w zakresie, który przygotowuje merytorycznie do podjęcia pracy nauczyciela przedmiotu zawodowego lub grupy przedmiotów zawodowych w szkołach zawodowych. Mając na uwadze, że konkurs zakładał organizację studiów podyplomowych, projekty mogły realizować wyłącznie szkoły wyższe. Łącznie na wszystkich uczelniach uruchomiono kilkadziesiąt kierunków, w tym m.in.: budownictwo, kosmetykę, mechanikę, hotelarstwo, ochronę zdrowia, zarządzanie firmą, turystykę, handel, inżynierię środowiska, architekturę krajobrazu.

W okresie objętym kontrolą realizowano projekty na podstawie umów zawartych z beneficjentami na łączną kwotę 37.522.647,55 zł. W umowach założono, że studia podejmie 3.423 słuchaczy, z których przynajmniej 3.026 ukończy je z wynikiem pozytywnym. Rezultat projektu został osiągnięty powyżej przyjętych założeń. Studia ukończyło 3.304 słuchaczy, tj. o 9% więcej od założonej wartości.

Zakładany w poszczególnych umowach koszt kształcenia jednego słuchacza w trysemestralnych studiach podyplomowych wynosił od 4.963 zł w Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego w Łomży do 33.325 zł w Zachodniopomorskiej Szkole Biznesu w Szczecinie. Oznacza to blisko siedmiokrotną różnicę w cenie za podobną lub w niektórych przypadkach taką samą usługę edukacyjną⁵³. W sprawie akceptacji zróżnicowanych kosztów kształcenia przedstawionych we wnioskach późniejszych beneficjentów Dyrektor Departamentu Funduszy Strukturalnych wyjaśniła, że: *(..) oceny merytorycznej wniosków, złożonych na konkursy, dokonują eksperci zewnętrzni przy pomocy karty oceny merytorycznej. (...) eksperci odnoszą się do niezbędności danego*

⁵² Nabór wniosków na I edycję prowadzono w terminie od 28 kwietnia do 27 czerwca 2008 r., a na II edycję w dniach od 2 października do 18 listopada 2009 r.

⁵³ Wszystkie uczelnie musiały bowiem, zgodnie z przedmiotem konkursu, zapewnić studia spełniające wymogi rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2004 r. Nr 207 poz. 2110).

wydatku do realizacji projektu i osiągania jego celów, efektywności wydatków projektu (relacja nakład/rezultat) oraz ich kwalifikowalności. Instytucja organizująca konkurs, w tym przypadku MEN, podczas procesu kontraktacji projektu, tj. podczas negocjacji, ma obowiązek uwzględniać uwagi ekspertów zapisane m.in. w tej części oceny. Zasady przedmiotowego konkursu nie przewidywały dodatkowych kryteriów (dostępu czy strategicznych) określających jakiegokolwiek limity kosztowe. Każdy projekt, jakkolwiek wpisujący się w pełni w założenia danego konkursu, jest indywidualnym pomysłem jego twórców (tj. Beneficjenta). Stąd wynika odmiennosc sposobu realizacji projektów, okresu ich realizacji, zakresu terytorialnego, liczby osób objętych wsparciem i rodzaju, zakresu działań projektowych. Projekty wyłonione w ramach jednego konkursu i obejmujące wsparciem nawet podobną liczbę osób, mogą różnić się kosztem przypadającym na jednego uczestnika i to nawet znacznie: decydujący jest tu zakres, forma, rodzaj i liczba działań planowanych do realizacji w danym projekcie, nakierowanych na wsparcie beneficjentów ostatecznych. (...) Limity mogły być tutaj ograniczeniem w planowaniu skutecznych i efektywnych działań. W dokumentacji konkursowej założono więc, że Beneficjent samodzielnie planuje działania i koszty w projekcie, a wysokość budżetu w stosunku do zakładanych działań (zgodnie z zasadą racjonalności i efektywności) podlega ocenie niezależnych ekspertów i negocjaczom na etapie kontraktacji oraz monitorowaniu w trakcie realizacji i rozliczania projektu.

Głównym celem projektu pn. *Stáže i praktyki zagraniczne dla osób kształcących się i szkolących zawodowo* było zwiększenie mobilności osób kształcących się i szkolących zawodowo na europejskim rynku pracy poprzez dofinansowanie 500 projektów z list rezerwowych naborów na dofinansowania w ramach mobilności w programie *Uczenie się przez całe życie* do końca 2015 r. Projekt realizowany był przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji⁵⁴.

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

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

Monitoring projektu prowadzono poprzez: weryfikację wniosków o płatność, ocenę raportów z realizacji projektu, składanych przez beneficjenta w terminie 10 dni od zakończenia każdego miesiąca, przekazywane kwartalnie tabele monitorujące realizację projektów oraz spotkania z przedstawicielami beneficjenta.

Realizowany projekt był dodatkowo kontrolowany przez Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa Edukacji Narodowej w trybie kontroli planowej w lipcu 2013 r. przy ówczesnej wartości projektu 127 mln zł oraz zatwierdzonych wydatkach w wysokości 56,6 mln zł. Trzy

⁵⁴ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji powstała w 1993 r.

stwierdzone w toku kontroli drobne uchybienia upoważniały zespół kontrolujący do oceny pierwszej kategorii, według przyjętych kryteriów.

(dowód: akta kontroli str. 673-686, 731-734, 742-793, 851-855, 874-876)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

2. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dotychczasowe i planowane wsparcie szkolnictwa zawodowego środkami unijnymi na poziomie centralnym (wspomniane wyżej 10 projektów systemowych i 128 projektów konkursowych oraz będące w przygotowaniu cztery nowe projekty⁵⁵ i jeden konkurs⁵⁶, planowane na 2016 r. dwa kolejne projekty⁵⁷, jeden konkurs⁵⁸ i dwa konkursy, które być może zostaną zgłoszone⁵⁹) obejmowało i obejmuje głównie projekty miękkie, np. różnego rodzaju szkolenia. Brak natomiast jest projektów twardych, czyli doposażenia szkół kształcących w zawodzie w nowoczesny sprzęt, materiały, narzędzia itp.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu naprawy systemu szkolnictwa zawodowego dla młodzieży. Wprowadzane w latach 2012-2015 zmiany systemowe mogą okazać się jednak niewystarczające dla zwiększenia jego skuteczności i efektywności, pomimo bieżącego monitorowania.

W latach 2012-2015 Minister podjął szereg działań legislacyjnych, których efektem było rozpoczęcie wdrażania nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego⁶⁰ dostosowanej do zmodyfikowanej klasyfikacji zawodów oraz nowej formuły egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. W roku szkolnym 2014/2015, ogłoszonym przez Ministra *Rokiem Szkoły Zawodowców*, podejmowano działania promocyjne, których celem było poszerzenie wiedzy uczniów szkół gimnazjum oraz ich rodziców na temat dostępności i atrakcyjności szkolnictwa zawodowego. W marcu 2015 r. uruchomiono internetową *Mapę szkół prowadzących kształcenie zawodowe* oraz rozpoczęto kampanię *#dobryZAWODnik* z udziałem polskiego vlogera ReZigiusza.

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

⁵⁶ Zwiększenie oferty pozaszkolnych form kształcenia i uczenia się dorosłych poprzez opracowanie modelowych programów kwalifikacyjnych kursów zawodowych.

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

⁵⁸ Konkurs pn. Tworzenie e-podręczników i rozwijanie e-materiałów dydaktycznych towarzyszących istniejącym e-podręcznikom do kształcenia ogólnego,

⁵⁹ 1. W przypadku zatwierdzenia dla Instytutu Badań Edukacyjnych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, możliwości realizacji – projekt pn. *Monitorowanie losów absolwentów*; 2. W przypadku przyjęcia projektu ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, planuje się uruchomić projekt pn. *Przejrzysty i spójny Krajowy System Kwalifikacji*.

⁶⁰ Określonej w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz. U. z 2012 r., poz. 184 ze zm.).

W latach 2014-2015 Minister zintensyfikował działania, mające na celu upowszechnianie współpracy szkół zawodowych z pracodawcami. Organizowano wówczas konferencje regionalne dla pracodawców w celu upowszechnienia informacji o wdrażanych zmianach w kształceniu zawodowym oraz o możliwościach włączenia się pracodawców do procesu kształcenia. Jednak dopiero w 2015 r. Minister Edukacji Narodowej podjął zdecydowane kroki w kierunku dostosowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy poprzez zwiększenie udziału pracodawców w procesie kształcenia praktycznego. Nowe rozwiązania prawne dotyczące tzw. dualnego systemu kształcenia zawodowego zostały wdrożone od 1 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia faktycznej kosztowności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły zawodowe przyjęto, z wyjątkiem szkół kształcących w zawodach medycznych oraz w zawodach podstawowych dla żeglugi morskiej i śródlądowej, jednolitą wagę – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztowności oraz wymogów podstawy programowej kształcenia zawodowego. Sytuacja ta może utrudniać władzom samorządowym podejmowanie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztownych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. Taki mechanizm finansowania szkolnictwa zawodowego może być również przyczyną trudności w odpowiednim wyposażeniu bazy techno-dydaktycznej szkół. W raporcie z monitoringu pt. *Budowanie zaufania do kształcenia zawodowego. Monitorowanie procesu wdrażania podstaw programowych kształcenia w zawodach 2013-2015* około jedna piąta badanych dyrektorów techników i nauczycieli wskazała na trudności we wdrażaniu nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego spowodowane niewystarczającą liczbą odpowiednio wyposażonych pracowni szkolnych i stanowisk egzaminacyjnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, wnosi do Ministra Edukacji Narodowej o:

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁶¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

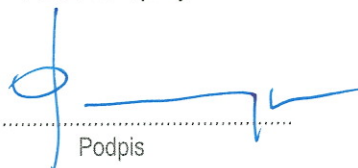
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



Podpis