



05599715

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.016.03.2015
P/15/029

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/029 – System szkolnictwa zawodowego.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.	
Kontroler	Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96772 z dnia 17 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zambrowie, 18-300 Zambrów, ul. Fabryczna 3 (dalej „Starostwo”).	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Maciej Rosiak – Starosta Zambrowski ¹ .	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Organizacja szkół kształcących w zawodach, prowadzonych przez Powiat Zambrowski w latach 2012–2015, nie zapewniała w pełni skutecznego kształcenia zawodowego. Nie dostosowano bowiem oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy i zainteresowań zawodowych młodzieży gimnazjalnej, a dyrektor jednej ze szkół wprowadził nowe kierunki kształcenia bez uzgodnienia z Zarządkiem Powiatu oraz bez zasięgnięcia opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia o zgodności z potrzebami rynku pracy, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty². Zdawalność zaś egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe w jednej z prowadzonych szkół zawodowych (w Zespole Szkół Agropresiębiorczości w Zambrowie) była z reguły niższa od przeciętnej w województwie podlaskim (wyjątkiem były wyniki z egzaminu na kierunku technik rolnik w 2013 roku i w 2015 roku), a w Zespole Szkół Nr 1 w Zambrowie przewyższała tę średnią. Zwraca też uwagę stosunkowo wysoki odsetek bezrobotnych absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, zwłaszcza Zasadniczej Szkoły Zawodowej nr 1, funkcjonującej w ramach Zespołu Szkół nr 1 w Zambrowie. Znacznie przewyższał on bowiem wskaźniki bezrobocia wśród absolwentów szkół ponadgimnazjalnych w powiecie zambrowskim, województwie podlaskim i w kraju.

Starostwo przekazywało środki finansowe głównie na bieżące utrzymanie oświaty zawodowej oraz nie weryfikowało stanu wyposażenia dydaktycznego szkół. W konsekwencji w dwóch szkołach zawodowych brakowało części wyposażenia wymaganego rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach³.

W ocenie NIK należy rozważyć:

- przeprowadzenie analizy docelowych rynków pracy pod kątem zmiany oferty edukacyjnej prowadzonych szkół zawodowych,
- nakreślenie wieloletnich kierunków rozwoju poszczególnych szkół, a także przedstawienie ich dyrektorom konkretnych oraz mierzalnych celów i zadań do realizacji,

¹ Robert Maciej Rosiak jest Starostą Zambrowskim od 29 grudnia 2014 r. Od 24 stycznia 2011 r. do 29 grudnia 2014 r. Starostą był Stanisław Krajewski.

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

³ Dz. U. z 2012 r., Nr 184 ze zm.

- rozszerzenie zakresu współpracy z partnerami zewnętrznymi, w tym kluczowymi pracodawcami⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja kształcenia w szkołach zawodowych w aspekcie jakości kształcenia i przygotowania do wykonywania zawodu.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2005–2015 Powiat Zambrowski był organem prowadzącym dla trzech szkół ponadgimnazjalnych, które prowadziły kształcenie zawodowe (Zespół Szkół Nr 1 im. gen. S. Roweckiego „Grotą” w Zambrowie, zwany dalej „ZS nr 1”, Zespół Szkół Agropodsiębiorczości im. Szkół Podchorążych Rezerwy w Zambrowie, zwany dalej „ZSA” i Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną, wchodzącą w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Długoborzu, zwanego dalej „SOSW”).

Wchodzące w skład ZS nr 1 Technikum nr 1 oferowało kształcenie na kierunkach: elektryk, elektronik, informatyk (od roku szkolnego 2006/2007) oraz technik żywienia i usług gastronomicznych⁵ (od roku 2012/2013). Szkoła posiadała także ofertę kształcenia na kierunkach: kucharz (do roku 2008/2009), technik teleinformatyk (w latach 2006/2007 i 2007/2008), a także kelner (w latach 2012/2013 i 2013/2014). Faktycznie jednak kierunków tych nie uruchomiono, z uwagi na brak odpowiedniej liczby chętnych. Z kolei Zasadnicza Szkoła Zawodowa nr 1 (dalej „ZSZ nr 1”) oferowała kształcenie na kierunkach: mechanik pojazdów samochodowych, elektryk, kucharz⁶ (od roku 2012/2013), elektromechanik pojazdów samochodowych⁷ (od roku 2012/2013). Ponadto do roku 2007/2008 ZSZ nr 1 oferowała kształcenie na kierunku monter elektronik (nieuruchomionego ze względu na brak odpowiedniej liczby chętnych)⁸.

Wchodzące w skład ZSA Technikum nr 2 oferowało kształcenie na kierunkach: technik ekonomista oraz technik rolnik, zaś od roku 2012/2013 także technik handlowiec, technik drogownictwa oraz technik architekt krajobrazu (ostatniego kierunku nie uruchomiono, ze względu na brak odpowiedniej liczby chętnych). Natomiast Zasadnicza Szkoła Zawodowa nr 2 oferowała kształcenie na kierunkach rolnik, sprzedawca (od roku 2012/2013), a od roku 2013/2014 również monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, stolarz, krawiec oraz murarz-tylnik, lecz żadnego z tych kierunków nie uruchomiono, ze względu na brak odpowiedniej liczby chętnych⁹.

Z kolei Zasadnicza Szkoła Zawodowa Specjalna oferowała kształcenie na kierunkach: kucharz, kucharz małej gastronomii, piekarz, cukiernik, stolarz oraz krawiec¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 8-16, 303-304)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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 wyjaśnienie.

⁵ Kierunek technik żywienia i usług gastronomicznych w Technikum nr 1 zastąpił dwa zbliżone kierunki oferowane w latach 2005–2012, tj. technik organizacji usług gastronomicznych oraz technik żywienia i gospodarstwa domowego.

⁶ Kierunek kucharz zastąpił zbliżony kierunek oferowany przez ZSZ nr 1 w latach 2005-2012, tj. kucharz małej gastronomii.

⁷ Kierunek elektromechanik pojazdów samochodowych zastąpił zbliżony kierunek oferowany przez ZSZ nr 1 w latach 2006–2012, tj. elektromechanik.

⁸ Ponadto ZS nr 1 prowadził: 1) II Liceum Ogólnokształcące, Policealną Szkołę dla Dorosłych nr 2 (oferującą kierunki: kucharz, elektryk, elektronik, ekonomista, informatyk oraz organizator usług gastronomicznych, która ze względu na brak chętnych nie prowadziła procesu kształcenia), zaś do roku 2015/2016 także 3) II Liceum Profilowane (oferujące kształcenie w profilu ekonomiczno-administracyjnym, do 2008 roku w profilu mechatronicznym, zaś do 2006 roku – elektryczno-energetycznym i zarządzania informacją).

⁹ Ponadto w okresie objętym kontrolą ZSA prowadził: 1) III Liceum Ogólnokształcące, 2) Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zambrowie, 3) Policealną Szkołę dla Dorosłych nr 1 (oferującą kierunki: technik administracji, opiekunka środowiskowa i asystent osoby niepełnosprawnej) oraz 4) I Liceum Profilowane (oferujące kształcenie w profilach: ekonomiczno-administracyjnym, rolniczo-spożywczym, usługowo-gospodarczym i socjalnym). Z dniem 31 sierpnia 2015 r. Rada Powiatu Zambrowskiego zlikwidowała Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zambrowie, Policealną Szkołę dla Dorosłych nr 1 w Zambrowie oraz Zasadniczą Szkołę Zawodową nr 2 w Zambrowie, a także I Liceum Profilowane w Zambrowie.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą Powiat Zambrowski prowadził także Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Zambrowie (dalej „ZSO”), w którego skład wchodziło I Liceum Ogólnokształcące im. S. Konarskiego w Zambrowie.

Ponadto w latach 2012–2015 Powiat Zambrowski dotował trzy podmioty prowadzące szkoły ponadgimnazjalne, których oferta edukacyjna częściowo pokrywała się z prowadzonymi szkołami zawodowymi:

1. Zakład Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku Ośrodek Kształcenia Zawodowego w Zambrowie, prowadzący m.in.: Technikum w Zambrowie ZDZ w Białymstoku (oferujące kształcenie w zawodzie technik informatyk) oraz Szkołę Policealną dla Dorosłych w Zambrowie ZDZ w Białymstoku (oferującą kształcenie w zawodach: technik bezpieczeństwa i higieny pracy oraz technik prac biurowych)¹¹.
2. Stowarzyszenie Wspierania Edukacji i Rynku Pracy w Łomży Oddział w Zambrowie, prowadzące m.in. Zasadniczą Szkołę Zawodową nr 3 w Zambrowie – oferującą kształcenie na kierunkach: kucharz, kucharz małej gastronomii, fryzjer, sprzedawca, rolnik, murarz, monter instalacji i urządzeń sanitarnych, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, blacharz samochodowy, mechanik pojazdów samochodowych, elektryk, rzeźnik-wędliniarz, cukiernik, piekarz i stolarz¹².
3. Towarzystwo Wiedzy Powszechnej Oddział Regionalny w Łomży, prowadzące do 2012 roku Zaoczne Technikum Rolnicze dla Dorosłych w Srebrnej – oferujące kształcenie w zawodzie technik rolnik. (dowód: akta kontroli str. 17-18, 30-32)

1.1. Od 10% do 20% (z tendencją rosnącą) absolwentów miejscowych gimnazjów nie wybierało oferty kształcenia w miejscowych szkołach ponadgimnazjalnych. Pomimo to, Starostwo w latach 2012–2015 nie inicjowało uruchamiania nowych kierunków kształcenia zawodowego. Według Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa do 2012 roku corocznego przeglądu oferty prowadzonych szkół zawodowych dokonywała Komisja Oświaty, Kultury i Sportu. Nigdy nie sformułowała ona jednak jakichkolwiek rekomendacji odnoszących się do wprowadzenia zmian w tej ofercie. Zdaniem wyjaśniającej, wypracowany przez lata model zarządzania oświatą ponadgimnazjalną „w sposób nieformalny przekazała” kompetencję rozpoznawania zapotrzebowania rynku na nowe kierunki kształcenia dyrektorom prowadzonych szkół, którzy posiadali w tym zakresie znacznie lepsze rozeznanie od urzędników Starostwa i w razie potrzeby inicjowali oficjalną procedurę uruchomienia nowego kierunku (zmiany na liście oferowanych kierunków kształcenia zawodowego omówiono w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 61-74, 538, 544)

1.2. Starostwo nakreśliło wizję wieloletniego rozwoju zarządzanej oświaty w dwóch dokumentach strategicznych:

1. W Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Zambrowskiego na lata 2004–2013¹³, w którym jako jeden z zakładanych celów wskazano „unowocześnienie i rozwój placówek oświatowych” i wyszczególniono dziesięć zadań inwestycyjnych, polegających głównie na budowie lub modernizacji infrastruktury sportowej bądź otoczenia szkół¹⁴. Preferowanie tego typu zadań (zamiast chociażby doposażania pracowni lub warsztatów zawodowych), według Wicestarosty Zambrowskiego S. Rykaczewskiego, wynikało z wieloletnich zapóźnień inwestycyjnych, służyło poprawie oferty edukacyjnej (zachęcenia kandydatów), a także zwiększonych możliwości uzyskania dofinansowania zewnętrznego. Ostatecznie spośród ww. zadań zrealizowano osiem (w szkołach zajmujących się kształceniem zawodowym m.in.: wybudowano halę sportową

¹¹ Zakład Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku Ośrodek Kształcenia Zawodowego w Zambrowie prowadził także Liceum Ogólnokształcące w Zambrowie ZDZ w Białymstoku, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zambrowie ZDZ w Białymstoku i Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zambrowie ZDZ w Białymstoku.

¹² Stowarzyszenie Wspierania Edukacji i Rynku Pracy w Łomży Oddział w Zambrowie prowadziło także II Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zambrowie.

¹³ Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Zambrowskiego na lata 2004–2013, stanowiący załącznik do uchwały Nr XII/80/07 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 19 grudnia 2007 r.

¹⁴ W przypadku ZS Nr 1 przewidziano jego wyremontowanie do 2010 roku (za 3.500 tys. zł) i przebudowanie do 2013 roku hali sportowej (za 3.000 tys. zł), w ZSA przebudowanie do 2013 roku boiska sportowego (za 600 tys. zł), zaś w SOSW wyremontowanie budynku i wybudowanie boiska wielofunkcyjnego do 2013 roku (za kolejno 3.000 tys. zł i 1.000 tys. zł).

przebudowano ogrodzenie i przeprowadzono częściowy remont ZS nr 1, przeprowadzono remont dachu w ZSA, a także wybudowano windę dla niepełnosprawnych i wykonano termomodernizację budynku SOSW. Powodem niezrealizowania pozostałych dwóch zadań (przebudowy boisk przy ZSA i SOSW) były – według Wicestarosty Zambrowskiego – ograniczone środki finansowe Powiatu Zambrowskiego.

2. W Programie Rozwoju Powiatu Zambrowskiego do roku 2020¹⁵ ustalono kolejne cele (bez określenia konkretnych wskaźników, co może utrudniać skuteczne monitorowanie oraz dokonanie oceny efektów), tj.: podniesienie jakości i uatrakcyjnienie kształcenia zawodowego¹⁶ (na realizację zadania w latach 2015–2017 przewidziano 1.000 tys. zł – do zakończenia kontroli NIK Starostwo nie wydatkowało środków na ten cel), dostosowanie kierunków kształcenia do wymogów rynku pracy, a także doksztalcenie i doskonalenie zawodowe kadry nauczycielskiej (w przypadku dwóch ostatnich zadań nie wskazano konkretnych kwot na ich realizację).

W żadnym z dokumentów nie określono natomiast wieloletnich kierunków rozwoju poszczególnych szkół zawodowych oraz nie uszczegółowiono celów wskazanych w ww. dokumentach (m.in. preferowanych kierunków kształcenia zawodowego, wyszczególnienia niezbędnego wyposażenia bądź doksztalcenia kadry, wskazania potencjalnych partnerów do współpracy w procesie kształcenia), a także nie zamieszczono rekomendacji dla dyrektorów tych szkół w zakresie dostosowywania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Według Wicestarosty Zambrowskiego S. Rykaczewskiego, ogólnikowość treści ww. dokumentów wynikała z ich „strategicznego charakteru”, a dotychczasowy miejscowy model zarządzania prowadzonymi szkołami pozostawiał dużą swobodę działania ich dyrektorom (odpowiadali m.in. za optymalne zarządzanie posiadanymi zasobami kadrowymi i infrastrukturalnymi; do ich zadań należało też zgłaszanie potrzeb, w tym odnoszących się do modyfikowania oferty edukacyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 33-51, 543-546)

W latach 2012–2015 współpraca Starostwa z Powiatową radą rynku pracy w zakresie funkcjonowania szkolnictwa zawodowego ograniczyła się do wydania dwóch pozytywnych opinii w sprawie uruchomienia następujących kierunków kształcenia¹⁷:

- technik żywienia i usług gastronomicznych oraz kelner w Technikum nr 1, a także kucharz i elektromechanik pojazdów samochodowych w ZSZ nr 1 (kierunki te włączono do oferty ZS nr 1 od 1 września 2012 r., po uzgodnieniu z organem prowadzącym¹⁸),
- technik architektury krajobrazu, technik handlowiec i technik drogownictwa w Technikum Nr 2 oraz sprzedawca w Zasadniczej Szkole Zawodowej nr 2, a także opiekunka środowiskowa i asystent osoby niepełnosprawnej w Policealnej Szkole dla Dorosłych nr 1 w Zambrowie (kierunki włączono do oferty ZSA od września 2012 r. po uzgodnieniu z organem prowadzącym¹⁹).

(dowód: akta kontroli str. 52-60, 542-546)

Planów uruchomienia nowych kierunków kształcenia zawodowego, poza ww. uzgodnieniami, Starostwo nie poprzedzało pisemnymi analizami rynku pracy, gdyż – jak wyjaśniła Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa – według zapewnień dyrektorów prowadzonych szkół zawodowych, wprowadzane zmiany odpowiadały potrzebom rynku pracy, a powiatowa rada zatrudnienia zaopiniowała je pozytywnie. W jej ocenie ogólna sytuacja na lokalnym rynku pracy jest trudna do obiektywnej oceny z powodu

¹⁵ Program Rozwoju Powiatu Zambrowskiego do roku 2020, stanowiący załącznik do uchwały nr XXVI/183/14 z dnia 30 października 2014 r.

¹⁶ W Programie Rozwoju Powiatu Zambrowskiego do roku 2020 wskazano m.in. na zidentyfikowanie „niezadawalającego wyposażenia warsztatów do praktycznej nauki zawodu”, lecz nie wyszczególniono szkół i kierunków kształcenia.

¹⁷ Opinie Powiatowej Rady Zatrudnienia w Zambrowie w sprawie kierunków kształcenia w ZS Nr 1 (nr 1/2012 z dnia 26 marca 2012 r.) oraz ZSA (nr 2/2012 z dnia 26 marca 2012 r.).

¹⁸ Uchwała Nr 62/12 Zarządu Powiatu Zambrowskiego z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie uzgodnienia kształcenia w nowych zawodach w ZS nr 1.

¹⁹ Uchwała Nr 65/12 Zarządu Powiatu Zambrowskiego z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie uzgodnienia kształcenia w nowych zawodach w ZSA.

istotnych problemów ze znalezieniem jakiegokolwiek zatrudnienia, a arbitralne narzucanie uruchamiania kierunków mogłoby jedynie zaszkodzić prowadzonym szkołom. Dodała, że występują istotne trudności w interpretacji dokumentów Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie (dalej „PUP”), a podejmowanie w oparciu o nie decyzji o uruchomieniu w perspektywie wieloletniej kierunku kształcenia zawodowego jest w zasadzie niemożliwe, gdyż:

- szkoły i służby zatrudnienia stosują odmienne klasyfikacje zawodowe (te pierwsze posługują się obowiązującym wykazem kierunków kształcenia, natomiast urzędy pracy stosują znacznie szersze nazewnictwo, oparte także na zawodach kształconych w przeszłości, czy nazwach „profesji” zgłaszanych przez pracodawców, które nie występują w oficjalnych wykazach (skutkować to może jednoczesną nadwyżką rynkową kształconego zawodu i deficytem w zasadzie tego samego zawodu, tylko inaczej nazywanego),
- nie należy wysuwać kategoriycznych wniosków w oparciu o dane na poziomie pojedynczych ofert i pojedynczych rejestracji bezrobotnych, ponieważ w jednym okresie dana profesja należy do wykazu zawodów deficytowych, a w kolejnym jest na liście zawodów nadwyżkowych,
- prowadzone szkoły zawodowe kształcą nie tylko na lokalny rynek pracy.

(dowód: akta kontroli str. 52-60, 542-546)

Analiza dokumentów PUP za okres od II połowy 2011 roku do końca 2014 roku potwierdziła przytoczone wyżej wyjaśnienia. Według danych z lokalnego rynku pracy odnoszących się do II połowy 2011 roku, tj. w okresie przedstawionych uzgodnień uruchomienia nowych kierunków kształcenia, na liście zawodów zrównoważonych nie znajdował się bowiem żaden z zawodów, których uruchomienie pozytywnie zaopiniowała Powiatowa rada zatrudnienia, natomiast:

- na liście zawodów nadwyżkowych znajdowały się: kucharz (średnio miesięcznie trzech zarejestrowanych bezrobotnych na jedną ofertę pracy) i kucharz małej gastronomii (średnio miesięcznie 4,5 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,25 oferty pracy),
- na liście zawodów z maksymalnym wskaźnikiem intensywności deficytu bądź deficytowych występowali: pozostali kucharze (brak zarejestrowanych bezrobotnych przy jednoczesnym występowaniu ofert), pomoc kuchenna (średnio miesięcznie 0,42 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,5 oferty pracy), kelner (średnio miesięcznie 0,33 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,5 oferty pracy) oraz technik handlowiec (średnio miesięcznie 0,17 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,25 oferty pracy). Pozostałych nowo uruchamianych kierunków nie było na żadnej z ww. list.

Z kolei według danych z lokalnego rynku pracy za okres od II połowy 2012 roku do końca 2014 roku na liście zawodów zrównoważonych znajdował się wyłącznie technik handlowiec (tylko w 2014 roku), zaś:

- na liście zawodów nadwyżkowych w różnych okresach znajdowali się: kucharz małej gastronomii (średnio miesięcznie 4,5–5,33 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,08–0,17 ofert pracy), kucharz (średnio miesięcznie 3,25 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,75 ofert pracy), technik informatyk (średnio miesięcznie 1,66–2,33 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,08 ofert pracy), technik elektronik (średnio miesięcznie 2–2,08 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,08 ofert pracy), rolnik (średnio miesięcznie dwóch zarejestrowanych bezrobotnych na 0,08 ofert pracy), mechanik pojazdów samochodowych (średnio miesięcznie 8,5–9,16 zarejestrowanych bezrobotnych na 1–2 oferty pracy), a także technik handlowiec (średnio miesięcznie 0,58 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,17 oferty pracy),
- na liście zawodów deficytowych w różnych okresach występowali: pracownik przygotowujący posiłki typu fast food (brak zarejestrowanych bezrobotnych przy jednoczesnym występowaniu ofert), sprzedawca (średnio miesięcznie 12,58 zarejestrowanych bezrobotnych na 19,75 oferty pracy), pomoc kuchenna (średnio miesięcznie 0,16 zarejestrowanych bezrobotnych na 2,42 oferty pracy) i kelner (średnio

miesięcznie 0,25 zarejestrowanych bezrobotnych na 0,33 oferty pracy) – natomiast pozostałych kierunków kształcenia oferowanych przez szkoły zawodowe prowadzone przez Powiat Zambrowski nie było na żadnej z ww. list. (dowód: akta kontroli str. 75-125)

1.3. Analizy PUP dotyczące sytuacji absolwentów szkół ponadgimnazjalnych w latach 2012–2013²⁰ wykazały, iż wskaźnik bezrobocia wśród tych osób (19%–21,8%) był wyższy od poziomu bezrobocia w Powiecie Zambrowskim (14%–17,3%), w województwie podlaskim (13,1%–15,1%) i w kraju (11,5%–13,4%)²¹. W latach tych jako bezrobotni zarejestrowało się 98 z 515 absolwentów szkół ponadgimnazjalnych z 2012 roku i 118 z 541 absolwentów z 2013 roku.

W przypadku absolwentów ZS nr 1 w 2012 roku jako bezrobotni zarejestrowali się czterej (z 22) absolwenci kierunku technik organizacji usług gastronomicznych, czterej (z 20) – technik informatyk oraz pięciu (z 15) – kucharz małej gastronomii²². W następnym zaś roku zarejestrowało się czterech z 19 absolwentów kierunku technik organizacji usług gastronomicznych, jeden z 19 – technik informatyk, jeden z dziewięciu – technik elektronik, siedmiu z 21 – kucharz małej gastronomii i czterech z 20 – mechanik pojazdów samochodowych.

Po skończeniu ZSA w 2012 roku w PUP zarejestrowało się trzech z 24 absolwentów kierunku technik rolnik²³, a w 2013 roku – trzech z 10 absolwentów kierunku technik rolnik i dwóch z 11 – technik ekonomista.

Z kolei spośród absolwentów Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Długoborzu, w 2012 roku zarejestrował się jako bezrobotny jeden z czterech absolwentów kierunku kucharz małej gastronomii²⁴, zaś w 2013 roku – jeden z ośmiu – kucharz małej gastronomii oraz jeden z trzech – stolarz²⁵.

Ww. analizy PUP, poza danymi na temat absolwentów zarejestrowanych jako bezrobotni, nie wskazywały liczby absolwentów, którzy: znaleźli zatrudnienie, kontynuowali naukę, uzyskali Suplementy do Dyplomów Potwierdzających Kwalifikacje Zawodowe „Europass” i absolwentów, których losy nie były znane. Jednocześnie wskazywały na zasadniczy niedobór na lokalnym rynku pracy absolwentów kierunku technik prac biurowych²⁶, którego nie oferowały prowadzone szkoły zawodowe. Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa zapytana o powody nie uruchomienia takiego kierunku wskazała, iż to dyrektorzy prowadzonych szkół na bieżąco powinni dostosowywać ofertę edukacyjną do zapotrzebowania rynku. Podała także w wątpliwość realność tych miejsc pracy oraz możliwość sztucznego ich wykreowania przez zgłoszenia zapotrzebowania na stażystów przez jednostki publiczne, a tym samym celowość uruchamiania takiego kierunku.

Wyjaśniła również, że po upadku jednego z producentów z branży włókienniczej w Powiecie Zambrowskim nie występują tzw. „wielcy pracodawcy”, determinujący sytuację na lokalnym rynku pracy.

Wyniki ankiet otrzymanych od dwóch kluczowych pracodawców²⁷ (oba podmioty zatrudniały ponad stu pracowników) wykazały zainteresowanie zwiększeniem przez nich zatrudnienia, przy jednoczesnych trudnościach ze znalezieniem odpowiednich kandydatów. Ankietowani potwierdzili, iż oczekują od kandydatów maksymalnie wykształcenia zasadniczego zawodowego i nie konsultowano z nimi doboru profili kształcenia oraz ukierunkowania nabywania umiejętności i kompetencji. Ponadto miejscowe szkoły zawodowe nie występowały o podjęcie jakiegokolwiek formy współpracy. Według składającej wyjaśnienia,

²⁰ W kolejnych latach PUP nie opracowywał takich dokumentów.

²¹ Według danych Głównego Urzędu Statystycznego.

²² Nie zarejestrował się żaden z siedmiu absolwentów kierunku technik elektronik.

²³ Nie zarejestrował się żaden z 22 absolwentów kierunku technik ekonomista.

²⁴ Nie zarejestrował się żaden z trzech absolwentów kierunku stolarz.

²⁵ Nie zarejestrował się jedyny absolwent kierunku krawiec.

²⁶ W latach 2012–2013 zgłoszone zostało 98 oraz 92 oferty pracy w tym zawodzie, podczas gdy w Powiecie Zambrowskim (w szkołach prowadzonych przez inne podmioty) wykształcenie takie uzyskało odpowiednio ośmiu oraz czterech absolwentów i żaden z nich nie zarejestrował się jako bezrobotny.

²⁷ Ankiety wysłano do trzech wskazanych przez jednostkę kontrolowaną kluczowych pracodawców w Powiecie Zambrowskim.

inicjatywę w tym zakresie przejawiać powinni sami dyrektorzy, ponieważ wszelkiego rodzaju rekomendacje Starostwa w tym zakresie mogłyby zostać odebrane jako ingerowanie w kompetencje dydaktyczne. (dowód: akta kontroli str. 126-163, 544-546)

1.4. Organ prowadzący corocznie opracowywał tzw. informacje o stanie realizacji zadań oświatowych oraz dokonywał porównania wyników egzaminów zawodowych (wyłącznie w ujęciu rok do roku oraz w stosunku do średniej wojewódzkiej), przy czym tylko w przypadku dwóch prowadzonych szkół zawodowych, tj. ZS nr 1 oraz ZSA. Według Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu brak analizy wyników egzaminów Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w Długoborzu wynikał ze specyfiki tej szkoły i braku danych odnoszących się do szkół specjalnych. Zadeklarowała natomiast możliwość porównywania w przyszłości wyników egzaminów uczniów z tej placówki w ujęciu rok do roku.

(dowód: akta kontroli str. 164-267, 544-546)

W latach 2012–2015 poziom zdawalności egzaminów zawodowych w ZS nr 1 był wyższy od średniej w województwie podlaskim, zaś w ZSA z reguły był niższy od niej.

1. W ZS nr 1 wynosił on:

- w kolejnych latach: 77,3%, 38,9%, 59,1% i 64,3% na kierunku technik informatyk (wobec odpowiednio: 67,3%, 53%, 52,2% oraz 64% na tym samym kierunku w województwie podlaskim),
- w 2014 roku 60% na kierunku technik elektryk (w stosunku do 35,8% w województwie),
- w latach 2012, 2013 i 2015 odpowiednio: 42,9%, 80% i 22,2% na kierunku technik elektronik (na tle 44,2%, 64,3% i 51,2% w województwie),
- w kolejnych latach objętych kontrolą: 85%, 88,2%, 88,9% i 90,9% na kierunku technik organizacji usług gastronomicznych (w zestawieniu z: 76,4%, 78,4%, 76,1% i 78,5% w województwie),
- w latach 2012 i 2013 odpowiednio: 78,6% i 94,4% na kierunku kucharz małej gastronomii (w relacji do 71,8% i 74,1% w województwie),
- w latach 2013–2015 kolejno: 91,7%, 73,9% i 66,7% na kierunku mechanik pojazdów samochodowych (w porównaniu do 80,9%, 70,6% i 57,7% w województwie).

2. W ZSA poziom zdawalności egzaminów zawodowych wynosił:

- w latach 2012, 2013 i 2015 kolejno: 28,6%, 33,3% i 85,7% na kierunku technik ekonomista (wobec 65,3%, 69,3% i 85,5% w województwie),
- w kolejnych latach objętych kontrolą: 60,9%, 70%, 18,8% i 86,7% na kierunku technik rolnik (względem 63%, 63,3%, 29,2% i 43,5% w województwie).

Odnosząc się do niekierowania jakichkolwiek zaleceń do dyrektorów prowadzonych szkół w przypadkach obniżonego poziomu zdawalności, a także ich nieporównywania z wynikami krajowymi, Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa wskazała, że szczegółowe wykazy poziomu zdawalności egzaminów zawodowych corocznie przedstawiane były na posiedzeniach komisji oświaty, Zarządu Powiatu oraz Rady Powiatu i nigdy nie zakwestionowano zarówno formy, jak i treści tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 164-267, 544-546)

1.5. W kwietniu 2015 roku Starostwo współorganizowało (wraz z jedną z regionalnych redakcji) przedsięwzięcie informacyjno-edukacyjne „Uczelnie w powiecie”, polegające na przedstawieniu na hali ZS nr 1 oferty edukacyjnej miejscowych szkół ponadgimnazjalnych oraz uczelni wyższych²⁸. Przedsięwzięcie wsparto zakupem statuetki dla wystawcy najciekawszego stoiska, udziałem przedstawiciela w jury konkursowym oraz promocją. Poza tymi działaniami Starostwo nie pomagało prowadzonym szkołom

²⁸ W przedsięwzięciu wzięły udział m.in. szkoły ponadgimnazjalne poza SOSW oraz 12 uczelni wyższych, w tym Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, Politechnika Białostocka, Uniwersytet w Białymstoku i Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży.

zawodowym w nawiązaniu współpracy służącej poprawie przygotowania absolwentów do oczekiwań rynku pracy. Zdaniem Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa, powodem był brak sygnałów ze strony dyrektorów o takich potrzebach, zaś według Starosty Zambrowskiego – powiat nie jest wyposażony w narzędzia prawne zachęcające lokalnych przedsiębiorców do podjęcia współpracy (pozostających w dyspozycji chociażby samorządów gminnych), a ponadto trudno ją nawiązać na poziomie międzynarodowym, ponieważ aktualnie nie ma zawartych jakichkolwiek porozumień z partnerami zagranicznymi. (dowód: akta kontroli str. 268-269, 544-546)

1.6. Starostwo nie monitorowało losów absolwentów prowadzonych szkół zawodowych, ponieważ według Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa zajmowały się tym podmioty wyposażone w niezbędne narzędzia zarządcze, tj. PUP (co szerzej omówiono w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego) i szkoły zawodowe (poza SOSW), które wykazywały, że większość ich absolwentów znalazła zatrudnienie bądź zdecydowała się na kontynuowanie kształcenia.

Na przykład w Technikum nr 2 ZSA:

- w 2012 roku, spośród 47 ówczesnych absolwentów, pracę zawodową bądź pracę w gospodarstwie rolnym podjęło 26 absolwentów (55,3% ogółu), 12 (25,5%) kontynuowało naukę, a jeden (2,2%) wyjechał zagranicę; losy pozostałych ośmiu absolwentów (17%) wskazano jako „inne” (nie wyszczególniono ilu absolwentów zarejestrowało się jako bezrobotni),
- w 2013 roku, z 21 absolwentów, pracę zawodową lub pracę w gospodarstwie rolnym podjęło 13 absolwentów (62%), czterech (19%) kontynuowało naukę, a kolejnych czterech (19%) zarejestrowało się jako bezrobotni,
- w 2014 roku, z 16 absolwentów, pracę zawodową lub pracę w gospodarstwie rolnym podjęło 14 absolwentów (87,6%), jeden (6,2%) kontynuował naukę, a kolejny (6,2%) zarejestrował się jako bezrobotny. (dowód: akta kontroli str. 270-286, 544-546)

Starostwo nie monitorowało wydawania absolwentom prowadzonych szkół zawodowych Suplementów „Europass”. W trakcie kontroli NIK Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa uzyskała drogą telefoniczną informację, że ZS nr 1 i ZSA wydawały te dokumenty wszystkim absolwentom, przynajmniej od 2008 roku (nie wydawano ich w SOSW).

(dowód: akta kontroli str. 544-546)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organ prowadzący nierzetelnie wykonał obowiązek ustalenia sieci szkół ponadgimnazjalnych, przewidziany w art. 17 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Obowiązująca uchwała Rady Powiatu w tej sprawie²⁹ m.in. wskazywała nieaktualne od 2002 roku nazwy ZS nr 1 i ZSA oraz nadal wymieniała zlikwidowane 31 sierpnia 2015 r. szkoły wchodzące w skład ZSA (zasadniczą szkołę zawodową oraz liceum profilowane). Zdaniem Starosty Zambrowskiego nieaktualność ww. uchwały wynikała z przeoczenia i natłoku bieżących zadań, przy czym zadeklarował niezwłoczne przedłożenie radnym projektu uchwały uaktualniającej.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 561-564, 588)

2. Organ prowadzący sprawował nierzetelny nadzór nad prowadzonymi szkołami, w zakresie dopuszczalnej oferty edukacyjnej. W wyniku tego Dyrektor ZSA ustalił w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 w Zasadniczej Szkole Zawodowej nr 2 kształcenie na czterech kierunkach: monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie, stolarz, krawiec i murarz-tylnik, pomimo niezgodnienia uruchomienia tych kierunków z Zarządem Powiatu oraz bez zasięgnięcia opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia o zgodności z potrzebami rynku pracy, co stanowiło

²⁹ Uchwała Nr XXVIII/160/01 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 31 października 2001 r. w sprawie ustalenia sieci szkół ponadgimnazjalnych (ze zm.).

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

naruszenie art. 39 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Dyrektor ZSA posiadał w tej sprawie jedynie pozytywną opinię powiatowej rady zatrudnienia (w skład której wchodziło m.in. dwóch przedstawicieli Starostwa), a kształcenia na wszystkich ww. kierunkach faktycznie nie uruchomiono ze względu na brak chętnych. Według Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa, Dyrektor ZSA popełnił błąd formalny w tej sprawie, ponieważ oficjalnie nie wystąpił do Starostwa Powiatowego o zgodę na uruchomienie ww. kierunków, co w praktyce nie skutkowało jednak negatywnymi następstwami, gdyż – ze względu na brak zainteresowania – kształcenia nie uruchomiono. (dowód: akta kontroli str. 12-13, 53, 292, 547-548)

Dotychczasowy model organizacji szkolnictwa zawodowego umożliwiał młodzieży korzystanie z różnorodnej oferty edukacyjnej, jednak nie zapewniono skutecznego dostosowywania jej do bieżącego zapotrzebowania rynkowego. Wyniki egzaminów zewnętrznych wskazywały z kolei, iż prowadzone szkoły zawodowe w różnym stopniu przygotowywały absolwentów do zawodu bądź kontynuowania nauki.

2. Zapewnienie odpowiednich warunków i infrastruktury do kształcenia w wybranych zawodach.

2.1. W latach 2012–2015 (do końca sierpnia) Starostwo utrzymywało prowadzone szkoły ponadgimnazjalne w oparciu o:

- środki z budżetu państwa, wynoszące w kolejnych z analizowanych lat: 21.784,6 tys. zł, 19.838,4 tys. zł, 19.356,4 tys. zł i 15.340,7 tys. zł (systematyczne zmniejszanie się tych środków wynikało głównie ze zmniejszającej się liczby uczniów i związanych z nią zmniejszających się wpływów subwencji oświatowej³⁰),
- środki własne, wynoszące w latach 2012–2014 kolejno : 191,7 tys. zł, 1.152,7 tys. zł i 1.351,7 tys. zł, co miało uzupełnić zmniejszające się wpływy z budżetu państwa,
- środki europejskie, wynoszące 96 tys. zł w 2014 roku i 145,9 tys. zł w 2015 roku (do końca sierpnia), z przeznaczeniem na realizację w ZSA projektu „Zawodowy paszport do kariery” (który omówiono szerzej w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego)³¹. (dowód: akta kontroli str. 19-26, 539)

Analiza dokumentacji dotyczącej trzech dotacji celowych na łączną kwotę 2.417,1 tys. zł, przeznaczonych na zadanie inwestycyjne w szkolnictwie zawodowym, wykazała, że środki wykorzystano prawidłowo i terminowo³². (dowód: akta kontroli str. 310-330)

2.2. Starostwo stopniowo zmniejszało środki finansowe przeznaczone na realizację zadań oświatowych.

W 2012 roku wydatkowano 22.693,4 tys. zł³³ (99,7% planu – 22.771,3 tys. zł), z czego 20.115 tys. zł (88,6%) stanowiły wydatki bieżące, zaś 2.578,4 tys. zł (11,4%) wydatki majątkowe; na szkolnictwo zawodowe³⁴ przeznaczono 7.810,9 tys. zł (34,4%), a na dotacje dla szkół prowadzonych przez inne organy – 1.547,1 tys. zł.

W kolejnych latach, mimo zmniejszenia wydatków przeznaczanych na dotowanie innych podmiotów, wydatki bieżące wzrosły. I tak w 2013 roku wykorzystano 20.991,2 tys. zł³⁵ (99,3% planu – 21.134,9 tys. zł), w tym 20.495,2 tys. zł (97,6%) stanowiły wydatki bieżące, a 496 tys. zł (2,4%) wydatki majątkowe; na szkolnictwo zawodowe przeznaczono 5.191,5

³⁰ Według danych SIO liczba uczniów w prowadzonych szkołach ponadgimnazjalnych zmniejszyła się z 1.239 na 30 września 2012 r. do 1.124 na 30 września 2015 r., z czego w szkołach zawodowych z 520 do 503.

³¹ Ponadto w 2012 roku Powiat Zambrowski uzyskał dwie dotacje na łączną kwotę 717,1 tys. zł na dokończenie zadania inwestycyjnego – budowy hali sportowej przy ZS nr 1.

³² Wybrano trzy najwyższe kwotowo dotacje celowe, na kwoty: 1.700 tys. zł z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, 500 tys. zł uzyskane od Miasta Zambrów oraz 217,1 tys. zł z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

³³ Wydatki na oświatę w 2012 roku stanowiły 53,2% (42.682,7 tys. zł) wydatków Powiatu Zambrowskiego i 113% (20.083,6 tys. zł) wpływów z subwencji oświatowej.

³⁴ Rozdział 80130 – Szkolnictwo zawodowe oraz rozdział 80134 – Szkolnictwo zawodowe specjalne.

³⁵ Wydatki na oświatę w 2013 roku stanowiły 45,8% (45.868,2 tys. zł) wydatków Powiatu Zambrowskiego i 105,8% (19.838,4 tys. zł) wpływów z subwencji oświatowej.

tys. zł (24,7%), a na dotacje dla szkół prowadzonych przez inne organy – 1.156,1 tys. zł. W 2014 roku wydatkowano z kolei 20.804,1 tys. zł³⁶ (99,7% planu – 20.765,8 tys. zł), w całości na wydatki bieżące; na szkolnictwo zawodowe przeznaczono 5.578,8 tys. zł (26,8%), a na dotacje dla szkół prowadzonych przez inne organy – 1.320,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27-32, 540)

2.3. W latach 2012–2015 (do sierpnia) Starostwo nie obsługiwało projektów z udziałem środków zagranicznych, dotyczących szkolnictwa zawodowego. ZSA od listopada 2013 roku do czerwca 2015 roku zrealizowała natomiast projekt pn. „Zawodowy paszport do kariery” o wartości 257,1 tys. zł (w tym 241,9 tys. zł dofinansowania środkami UE), którego efektami były m.in.: zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze (96,1 tys. zł), zakupy pomocy dydaktycznych oraz wyposażenia do dwóch pracowni (88,3 tys. zł), a także stypendia stażowe dla uczniów (46,5 tys. zł). Ponadto ZS nr 1 i ZSA współuczestniczyły w kilku innych projektach unijnych realizowanych przez podmioty zewnętrzne (w ich efekcie szkoły otrzymywały dodatkowe wyposażenie dydaktyczne oraz przeszkoliły część kadry, a wytypowani uczniowie uzyskali możliwość odbycia szkoleń i staży zawodowych). Starostwo 1 kwietnia 2015 r. zawarło także umowę z podmiotem zewnętrznym na wsparcie wszystkich prowadzonych jednostek oświatowych przy realizacji projektów dofinansowanych środkami zewnętrznymi (w tym unijnymi).

(dowód: akta kontroli str. 302, 330-334)

2.4. Starostwo oraz prowadzone szkoły nie posiadały danych na temat faktycznych kosztów kształcenia w poszczególnych zawodach, gdyż – jak wyjaśniła Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa – dokładne ich ustalenie jest niemożliwe ze względów technicznych (z tej samej infrastruktury korzystają różne szkoły), a ponadto nie było takiej potrzeby, ponieważ decyzje o uruchamianiu bądź likwidowaniu danego kierunku kształcenia opierały się przede wszystkim na możliwościach kadrowych i infrastrukturalnych poszczególnych szkół, a nie kosztach kształcenia danego zawodu. Dodała, że stosowany model rozliczania kosztów spełniał wszystkie wymogi przepisów o rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej, a szacunkowe koszty kształcenia jednego ucznia można ustalić, porównując wydatki szkół z liczbą uczęszczających do nich uczniów. Ustalono w ww. sposób koszty kształcenia zawodowego były w latach szkolnych 2012/2013 – 2014/2015 od kilku do kilkudziesięciu procent wyższe od kosztów kształcenia ogólnego, a zmiany wynikały głównie ze zmieniającej się liczby uczniów. Koszty kształcenia jednego ucznia w tych latach szkolnych wynosiły:

- w LO ZSO kolejno: 7,1 tys. zł, 6,8 tys. zł i 6,6 tys. zł,
- w ZS nr 1 odpowiednio: 7,4 tys. zł, 7,5 tys. zł i 6,9 tys. zł, w tym:
 - w II Liceum Ogólnokształcącym 7,3 tys. zł, 7,2 tys. zł i 6,8 tys. zł,
 - w II Liceum Profilowanym: 9,8 tys. zł w roku szkolnym 2012/2013 i 11,5 tys. zł w roku szkolnym 2013/2014,
 - w szkołach zawodowych kolejno: 7,3 tys. zł, 7,5 tys. zł i 7 tys. zł,
- w ZSA: 8,1 tys. zł, 8,3 tys. zł i 7,1 tys. zł, w tym:
 - w III Liceum Ogólnokształcącym kolejno: 6,6 tys. zł, 7 tys. zł i 7,1 tys. zł,
 - w I Liceum Profilowanym: 10,9 tys. zł w roku szkolnym 2012/2013 i 15,9 tys. zł w roku szkolnym 2013/2014,
 - w Technikum nr 2 odpowiednio: 8,4 tys. zł, 8,4 tys. zł i 7,2 tys. zł,
- w Zasadniczej Szkole Zawodowej Specjalnej SOSW kolejno: 46,3 tys. zł, 81,2 tys. zł oraz 56 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-26, 547)

³⁶ Wydatki na oświatę w 2014 roku stanowiły 48% wydatków Powiatu Zambrowskiego (43.128,3 tys. zł) i 107,5% wpływów z subwencji oświatowej (19.351,4 tys. zł).

2.5. Starostwo stopniowo modernizowało infrastrukturę prowadzonych szkół zawodowych. Poza dokończeniem w 2012 roku inwestycji, obejmującej budowę oraz doposażenie hali sportowej, a także związanych z nimi prac remontowych przy ZS nr 1 (za 2.578,4 tys. zł), w 2013 roku za 496 tys. zł zmodernizowano więźbę i pokrycie dachowe w ZSA (309,1 tys. zł), zaś w SOSW wybudowano windę zewnętrzną dla osób niepełnosprawnych (186,9 tys. zł). Na lata 2016–2017 zaplanowane są dalsze prace remontowe w ZS nr 1.

(dowód: akta kontroli str. 487-505, 540)

2.6. Starostwo dysponowało dokumentami potwierdzającymi zapewnienie w prowadzonych szkołach ponadgimnazjalnych bezpiecznych i higienicznych warunków. Komisje szkolne corocznie potwierdzały gotowość tych szkół do realizacji zadań oświatowych, a niewielkie zastrzeżenia odnosiły się głównie do poprawy estetyki niektórych pomieszczeń:

- drobnych prac konserwacyjnych w dziesięciu pomieszczeniach w ZSO (do końca sierpnia 2015 roku ww. prace wykonano tylko w dwóch pomieszczeniach),
- remontu holu głównego oraz korytarza na parterze wiodącego przez szatnie uczniowskie w ZS nr 1 (do końca sierpnia 2015 roku ww. zadania nie zrealizowano, a pojawiły się nowe potrzeby – remont sanitariatów i warsztatów mechanicznych).

Zdaniem Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa, otrzymywana subwencja oświatowa, a także corocznie zwiększane środki własne nie wystarczały na zaspokojenie pełnych potrzeb tych szkół i zmuszały dyrektorów do wyboru zadań priorytetowych.

(dowód: akta kontroli str. 508-521, 547-548)

Ponadto Starostwo na bieżąco informowane było o głównych ustaleniach kontroli zewnętrznych (m.in. finansowych, sanitarnych, budowlanych, ochrony przeciwpożarowej oraz ewaluacjach kuratorskich), przeprowadzanych we wszystkich prowadzonych szkołach ponadgimnazjalnych. W okresie objętym kontrolą zalecenia pokontrolne wydano w ZS nr 1. Dotyczyły one wykonania odpowiednich przeglądów, doposażenia klatek schodowych w poręcze, wyposażenia szkoły w szafki umożliwiające uczniom pozostawienie podręczników i przyborów szkolnych na terenie szkoły (zalecenia te zrealizowano).

(dowód: akta kontroli str. 164-267, 506-507)

2.7. Organ prowadzący wyposażył szkoły ponadgimnazjalne w większość infrastruktury dydaktycznej i wyposażenia niezbędnego do realizacji podstaw programowych oraz przyjętych programów nauczania.

1. ZSO w okresie objętym kontrolą doposażono w sprzęt informatyczny lub audiowizualny wraz z oprogramowaniem (za 14,5 tys. zł), wyposażenie pracowni (o wartości 1,4 tys. zł) oraz literaturę (1,7 tys. zł). Szkoła z innych źródeł otrzymała także nieodpłatnie sprzęt informatyczny i audiowizualny wraz z oprogramowaniem oraz literaturę o wartości 34,4 tys. zł.
2. ZS nr 1 w latach objętych kontrolą przekazano środki na wyposażenie pracowni oraz meble (20,8 tys. zł). Ponadto dzięki współrealizowanym przez tą szkołę projektom unijnym doposażono ją pomocami dydaktycznymi i wyposażeniem za 351,2 tys. zł.
 - a. SOSW w latach 2012-2015 (do zakończenia kontroli) doposażono literaturą (21,1 tys. zł), wyposażeniem pracowni (7,7 tys. zł), urządzeniami dydaktycznymi (2,9 tys. zł) i drobnym sprzętem elektronicznym (0,3 tys. zł).
 - b. ZSA w okresie objętym kontrolą przekazano środki na zakup sprzętu informatycznego lub audiowizualnego wraz z oprogramowaniem (12,2 tys. zł), urządzeń dydaktycznych (5,8 tys. zł), mebli i wyposażenia pracowni (4,8 tys. zł) oraz literatury (1,7 tys. zł). Ponadto dzięki realizowanemu samodzielnie przez tą szkołę projektowi unijnemu (co szerzej omówiono w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego) doposażono ją kolejnymi pomocami dydaktycznymi i wyposażeniem na kwotę 88,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 549-560, 583-587)

2.8. W strukturze wydatków na kształcenie zawodowe, w poszczególnych szkołach zdecydowanie dominowały wynagrodzenia z pochodnymi. Wpływy z subwencji oświatowej

na szkolnictwo zawodowe nie pokrywały wydatków ponoszonych przez poszczególne szkoły na kształcenie zawodowe.

W ZS nr 1:

- w 2012 roku z 2.193 tys. zł wydatków na szkolnictwo zawodowe (99,7% planu), 2.142,2 tys. zł poniesiono na wydatki bieżące (głównie wynagrodzenia z pochodnymi – 2.001,1 tys. zł, stanowiące 91,2% ogółu wydatków), zaś 50,8 tys. zł wydatki majątkowe,
- w 2013 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe wyniosły 2.287,1 tys. zł (99,9% planu); w całości przeznaczono je na wydatki bieżące, którymi sfinansowano przede wszystkim wynagrodzenia z pochodnymi (2.097,2 tys. zł, tj. 91,7%),
- w 2014 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe, wynoszące 2.287,7 tys. zł (99,9% planu), przeznaczono na pokrycie wydatków bieżących, w tym głównie wynagrodzeń z pochodnymi (2.158,1 tys. zł, tj. 94,3%),
- w 2015 roku (do końca sierpnia) wydatki na szkolnictwo zawodowe wyniosły 1.576,9 tys. zł (71,9% planu) i przeznaczone zostały na sfinansowanie wydatków bieżących, głównie wynagrodzeń z pochodnymi (1.445,3 tys. zł, stanowiące 91,7%).

Naliczona zaś dla tej szkoły subwencja oświatowa na szkolnictwo zawodowe wynosiła w kolejnych latach: 2.134,3 tys. zł, 2.142,6 tys. zł, 2.111,5 tys. zł i 2.300,9 tys. zł.

Z kolei w ZSA:

- w 2012 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe wynoszące 764 tys. zł (100% planu), przeznaczono na pokrycie wydatków bieżących, w tym zwłaszcza wynagrodzeń z pochodnymi (719 tys. zł, tj. 94,1% ogółu),
- w 2013 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe (w całości bieżące) wyniosły 711,7 tys. zł (100% planu), w tym wynagrodzenia z pochodnymi – 671,2 tys. zł (94,3%),
- w 2014 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe w całości przeznaczono na wydatki bieżące, wynoszące 1.146,5 tys. zł (100% planu), w tym przede wszystkim na wynagrodzenia z pochodnymi (1.088,3 tys. zł, tj. 94,9%),
- w 2015 roku (do końca sierpnia) wydatki na szkolnictwo zawodowe wyniosły 748,5 tys. zł (71,8% planu); przeznaczono je na sfinansowanie wydatków bieżących, w szczególności wynagrodzeń z pochodnymi (717,6 tys. zł, stanowiących 95,9% ogółu).

Subwencja oświatowa naliczona dla ZSA na szkolnictwo zawodowe wynosiła w kolejnych z analizowanych lat: 734,4 tys. zł, 619,2 tys. zł, 814,2 tys. zł i 1.190,2 tys. zł.

Natomiast w SOSW:

- w 2012 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe, wynoszące 1.123,1 tys. zł (99,9% planu), przeznaczono na wydatki bieżące, głównie na wynagrodzenia z pochodnymi (1.054,5 tys. zł, tj. 93,9% ogółu),
- w 2013 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe w całości przeznaczono na sfinansowanie wydatków bieżących, które wyniosły 1.206,2 tys. zł (100% planu), w tym na wynagrodzenia z pochodnymi – 1.101,8 tys. zł (91,3%),
- w 2014 roku wydatki na szkolnictwo zawodowe (w całości bieżące) wyniosły 1.219,4 tys. zł (99,9% planu), w tym wynagrodzenia z pochodnymi wykorzystano 1.109,5 tys. zł (90,9%),
- w 2015 roku (do końca sierpnia) na szkolnictwo zawodowe wykorzystano 766,7 tys. zł (62,2% planu), przeznaczając środki na pokrycie wydatków bieżących, przede wszystkim wynagrodzeń z pochodnymi (713,6 tys. zł, stanowiących 93,1%).

Subwencja oświatowa na szkolnictwo zawodowe dla SOSW wynosiła 297,9 tys. zł, 410,8 tys. zł, 257,2 tys. zł i 391,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 347-486, 565-569)

2.9. Starostwo nie otrzymywało ze strony dyrektorów prowadzonych szkół sygnałów o brakach w wymaganej kadrze dydaktycznej. Szkoły zawodowe w roku szkolnym 2015/2016 dysponowały doświadczoną i wykwalifikowaną kadrą nauczycieli:

- w ZSO zatrudniono 40 nauczycieli dyplomowanych (o siedmiu więcej niż w 2012 roku), 12 mianowanych (o czterech mniej w porównaniu do 2012 roku) i 10 kontraktowych (o dwóch mniej niż 2012 roku), a w 2012 roku zatrudniano też jednego stażystę,
 - w ZS nr 1 było 32 nauczycieli dyplomowanych (o trzech więcej niż w 2012 roku), dziewięciu mianowanych (o siedmiu mniej w stosunku do 2012 roku), pięciu kontraktowych (spadek o jednego w porównaniu do 2012 roku) oraz jeden nauczyciel stażysta (tak jak w 2012 roku),
 - w ZSA zatrudniono 15 nauczycieli dyplomowanych (o dwóch mniej niż w 2012 roku), 11 mianowanych (bez zmian w porównaniu do 2012 roku), dwóch kontraktowych (o dziewięciu mniej niż w 2012 roku) oraz czterech nauczycieli stażystów (o jednego mniej w stosunku do 2012 roku),
 - w SOSW było 46 nauczycieli dyplomowanych (wzrost o sześciu w stosunku do 2012 roku), 10 mianowanych (o czterech mniej w porównaniu z 2012 rakiem), trzech kontraktowych (bez zmian w stosunku do 2012 roku) oraz siedmiu stażystów (w 2012 roku nie zatrudniano nauczycieli o tym stopniu awansu zawodowego).
- (dowód: akta kontroli str. 534-537, 547-548)

2.10. Starostwo nie diagnozowało potrzeb doskonalenia zawodowego nauczycieli uczących przedmiotów zawodowych oraz zainteresowań nauczycieli odchodzeniem z pracy w najbliższej perspektywie, gdyż – według Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa – dyrektorzy prowadzonych szkół zawodowych nie zgłaszali braków kadrowych. Starostwo corocznie opracowywało plany dofinansowania dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Określało też dopuszczalne formy dokształcania oraz procentowy poziom dofinansowania poszczególnych z nich. W latach 2012–2014 szkoły prowadzące kształcenie zawodowe wydatkowały na te cele stosunkowo nieznaczne środki finansowe:

- ZSO w kolejnych latach wykorzystano: 8,7 tys. zł, 10,4 tys. zł i 5,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 31,1%, 75,9% i 39,4% planu po zmianach,
 - ZS nr 1 przeznaczyło kolejno: 0,6 tys. zł, 3,4 tys. zł i 1,6 tys. zł, tj.: 14,3%, 94,4% i 13,8% planu po zmianach,
 - ZSA wydatkowało odpowiednio: 2,8 tys. zł, 6,2 tys. zł i 6,5 tys. zł, co stanowiło 100%, 95,4% i 100% planu po zmianach,
 - SOSW wykorzystano: 4,6 tys. zł, 7,5 tys. zł i 6,1 tys. zł, czyli 51,7%, 68,8% i 56% planu po zmianach.
- (dowód: akta kontroli str. 335-416, 547-548, 570-582)

2.11. W prowadzonych szkołach ponadgimnazjalnych wysokość wydatków na wynagrodzenia nauczycieli³⁷ przedstawiał się następująco:

- w ZSO – 3.013,1 tys. zł w 2012 roku, 2.866,6 tys. zł w 2013 roku i 3.078,4 tys. zł w 2014 roku, co stanowiło kolejno: 67,9%, 62,2% i 66,3% wydatków bieżących,
 - ZS nr 1 – 2.587,7 tys. zł w 2012 roku, 2.657 tys. zł w 2013 roku i 2.537,7 tys. zł w 2014 roku, tj. odpowiednio: 67%, 65,6% i 65,1% wydatków bieżących,
 - ZSA – 1.518,4 tys. zł w 2012 roku, 1.448,9 tys. zł w 2013 roku i 1.370 tys. zł w 2014 roku, czyli: 65,6%, 66,1% i 60,7% wydatków bieżących,
 - SOSW – 3.960,8 tys. zł w 2012 roku, 4.063,8 tys. zł w 2013 roku i 3.993,3 tys. zł w 2014 roku, co stanowiło kolejno: 60,5%, 57,5% i 55,4% wydatków bieżących.
- (dowód: akta kontroli str. 540-541)

2.12. W latach 2012–2015 Starostwo sprawowało nadzór nad prowadzonymi szkołami ponadgimnazjalnymi poprzez:

- uzyskiwanie potwierdzeń komisji szkolnych o zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków oraz gotowości tych szkół do realizacji zadań oświatowych, a także

³⁷ Starostwo dysponowało wyłącznie danymi dotyczącymi wynagrodzeń nauczycieli nie obejmujących składek ZUS pracodawcy i składek na Fundusz Pracy, a także ZFSS.

informacji o głównych ustaleniach kontroli zewnętrznych – co szerzej omówiono w pkt 2.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego,

- przeprowadzanie bezpośrednich czynności kontrolnych bądź audytowych (w badanym okresie dwukrotnie przeprowadzono audyty w SOSW, które nie wykazały istotnych nieprawidłowości). W ZSO, ZSA i ZS nr 1 ostatnie kontrole przeprowadzone zostały w 2011 roku, gdyż – jak wyjaśniła Inspektor ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa – w kolejnych latach sprawdzane były pozostałe szkoły i placówki oświatowe, w tym dotowane. (dowód: akta kontroli str. 506-533, 547-548)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mimo przeprowadzanych remontów oraz doposażania prowadzonych szkół zawodowych, nadal nie dysponowały one pełnym, wymaganym zapleczem infrastrukturalnym, a także niektórymi pomocami dydaktycznymi i wyposażeniem pracowni, wymaganymi załącznikiem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach:

1. Z ustaleń przeprowadzonej równolegle kontroli w ZS nr 1 wynikało, że w tej szkole brakowało m.in.: stanowiska barowego wyposażonego w ladę barową oraz stołki barowe (służącego do kształcenia na kierunku technik żywienia i usług gastronomicznych), urządzenia diagnostycznego do pomiaru geometrii podwozia oraz urządzenia do mycia i konserwacji (służącego do kształcenia na kierunku mechanik pojazdów samochodowych). Dyrektor ZS nr 1 wskazał zaś, że ww. braki w różny sposób były zastępowane i nie wpływały istotnie na proces kształcenia, natomiast corocznie sygnalizował organowi prowadzącemu potrzebę zwiększenia puli środków budżetowych.
2. Z informacji uzyskanej od dyrektora ZSA wynikało, że w szkole tej brakowało m.in.: warsztatów szkolnych oraz gospodarstwa szkolnego (służących do kształcenia w zawodzie technik rolnik), większości wyposażenia pracowni dokumentacji, miernictwa drogowego oraz materiałoznawstwa drogowego, w tym m.in.: oprogramowania do wykonywania rysunków technicznych i kosztorysowania, pomocy dydaktycznych do kształtowania wyobraźni przestrzennej oraz stanowiska laboratoryjnego ze sprzętem do badania właściwości materiałów budowlanych (służących do kształcenia w zawodzie technik drogownictwa). Powodem tych braków (w różny sposób zastępowanych) – według informacji dyrektora ZSA – było coroczne niedoszacowanie lub zmniejszanie budżetu szkoły. (dowód: akta kontroli str. 287-302, 547-548)

Według Inspektora ds. Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa, Starostwo nie weryfikowało zaplecza szkół ze względu na ograniczone możliwości kadrowe (jeden pracownik), a dyrektorzy nie zgłaszali konkretnych braków niezbędnego wyposażenia bądź pomocy dydaktycznych, stąd uważano że są oni w pełni przygotowani do procesu kształcenia zawodowego. (dowód: akta kontroli str. 4-7, 547-548)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane działania zmierzające do zapewnienia odpowiednich warunków kształcenia zawodowego na oferowanych kierunkach. Niezbędne jest jednak wyeliminowanie braków wyposażenia dydaktycznego.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i 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 Kontroli³⁸, wnosi o:

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

1. Zapewnienie wymaganych warunków kształcenia zawodowego na oferowanych kierunkach.
2. Zobowiązanie dyrektorów szkół do uzgadniania z organem prowadzącym i wojewódzką radą zatrudnienia rozszerzania oferty kształcenia zawodowego.
3. Spowodowanie uchwalenia przez Radę Powiatu aktualnego planu sieci szkół ponadgimnazjalnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

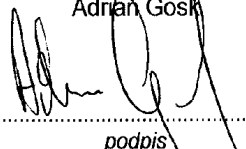
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

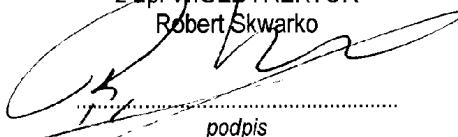
Białystok, dnia 30 listopada 2015 r.

Kontroler
specjalista kontroli państwowej
Adrian Gosk



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICE-DYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

