

Opinia Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Gdańsku z dnia 25 marca 2021 r. dotycząca informacji o celach, wyzwaniach i kierunkach rozwoju szkolnictwa zawodowego w Gdańsku

Problemy natury ogólnej.

1. Realizacja zadań oświatowych **nie jest** zadaniem państwa zleconym do realizacji przez JST.

Konstytucja RP – Rozdział VII Samorząd Terytorialny.

Art. 166 ust. 1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadanie własne.

Ustawy kompetencyjne gmin, powiatów i województw wymieniają edukację jako obowiązkowe zadanie własne.

Art. 167 ust. 1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
ust. 2. Dochodami JST są dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r.:

(fragmenty)

- a) Realizacja zadań oświatowych przez JST jest ich zadaniem własnym, ale przeznaczone na ten cel dochody własne **są uzupełniane** przez państwo w postaci ustalonej corocznie w ustawie budżetowej części oświatowej subwencji ogólnej.
- b) Gwarancje zapewnienia JST środków na realizację zadań oświatowych, nie oznaczają gwarancji, że subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli).

JST otrzymują w ramach subwencji ogólnej również część wyrównawczą wspierającą dochody własne do poziomu ok. 90% średniorocznych wartości dochodów własnych per capita ogółu JST.

Art. 165. Ust. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Oznacza to, że zarówno RIO jak i Kuratorium nie mają żadnych merytorycznych uprawnień nakazowych. Stąd, na przykład, zatwierdzanie – zamiast opiniowania –

projektów organizacyjnych szkół może być niekonstytucyjne, poza sprawdzeniem formalnej zgodności z prawem. Jedyną instytucją, która ma prawo do merytorycznej oceny działalności JST jest NIK. Władzę nakazową ma tylko społeczność lokalna reprezentowana przez osoby, które w wyniku wyborów uzyskują takie uprawnienie. Ponadto, JST obowiązuje przestrzeganie prawa ustalonego przez Sejm RP w tym zobowiązań międzynarodowych, na przykład takich jak traktat przynależności Unijnej lub Konkordat.

2. Powiaty mające obowiązek realizacji zadań oświatowych na poziomie średnim mają bardzo zróżnicowane zakresy realizacji tego zadania a także możliwości, przede wszystkim w zakresie kształcenia praktycznego. Istnieje prawna możliwość zawierania porozumień między JST ustalająca zasady na jakich dana jednostka samorządu realizuje zadanie własne innego samorządu. Jest to jednak rozwiązanie rzadko stosowane.

Problemy dotyczące bezpośrednio kształcenia zawodowego.

1. **Brak systemu kształcenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, zarówno w zakresie teorii jak i zadań kształcenia praktycznego.**

System kształcenia nauczycieli przedmiotów ogólnych, mający mankamenty, istnieje i corocznie uczelnie kończą absolwenci przygotowani do nauczania w szkole, to znaczy:

- a) znający przedmiot, a w zasadzie przedmioty, których mają uczyć,
- b) zapoznali się z dydaktyką nauczania, w szczególności dotyczącą przedmiotów o których mowa w punkcie a,
- c) mają przygotowanie pedagogiczne.

Jednakże, przypadku przedmiotów zawodowych często zdarza się, że kandydaci na nauczycieli nie spełniają warunków b i c, bazują jedynie na swoich osobistych doświadczeniach zarówno w zakresie metod nauczania jak i ocen możliwości uczniów. W efekcie do pracy w szkole przystępują osoby bez przygotowania pedagogicznego, po wcześniejszym uzyskaniu zgody organu prowadzącego lub Kuratorium Oświaty na ich zatrudnienie (np. w Gdańsku takich osób jest 270 z tego w szkołach zawodowych 90).

Istnieje możliwość skorzystania ze studiów podyplomowych, które zawierają m.in. elementy dydaktyki przedmiotów zawodowych, oraz doradztwa zawodowego. Warto jednak rozpatrzyć wnioski, aby uczelnie zawodowe umożliwiły w trakcie studiów uzyskanie kwalifikacji pedagogicznych (nadobowiązkowo). Podstawowym warunkiem na to, aby byli chętni do uzyskania takich kwalifikacji i w ogóle aby były warunki do podjęcia pracy w szkole, w tym przez osoby wykonujące pracę zawodową, jest porównywalność wynagrodzeń nauczycieli z wynagrodzeniami w sektorze przedsiębiorstw.

W wielu krajach Europejskich wynagrodzenie inżyniera wynosi 130% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (wgn), a lekarza 160%. Ze względu na merytoryczny efekt kształcenia, w którym podmiotem działania jest młody człowiek, należy przyjąć, że wynagrodzenie nauczycieli winno oscylować między podanymi wyżej wskaźnikami. Problemem w polskich szkołach zawodowych jest również pensum, która obniża wynagrodzenie nauczycieli praktycznej nauki zawodu kształcenia praktycznego i wynosi 20 h tygodniowo, a w przypadku nauczycieli przedmiotów ogólnych czy teoretycznych – 18 h tygodniowo.

Tymczasem relacje między wynagrodzeniami nauczycieli a przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej wynosiły:

Rok 2013 – 122,72% (najwyższy wskaźnik)

Rok 2014 – 119,78%

Rok 2015 – 117,85%

Rok 2016 – 113,1%

Rok 2017 – 109,6%

Rok 2018 – 106,8%

Rok 2019 – 111,0%

Stąd powszechnym jest zatrudnianie „zdobytych” nauczycieli przedmiotów zawodowych z pominięciem praktyki zawodowej nauczycieli i bez przygotowania pedagogicznego.

2. Brak warunków sprzyjających większemu zaangażowaniu przedsiębiorców do współdziałania ze szkołami w zakresie kształcenia zawodowego.

Apele, osobiste znajomości nauczycieli, w tym przede wszystkim dyrektorów szkół, podkreślanie misji społecznej sektora przedsiębiorstw nie stwarza możliwości konkurencji z realnym funkcjonowaniem przedsiębiorstw, które muszą zarobić na swoje bieżące istnienie, a także na rozwój, w tym na niezbędne inwestycje. Choć nie brakuje wielu pozytywnych przykładów współpracy szkół z pracodawcami, które obejmują m. in. praktyczną naukę zawodu, doposażenie branżowej bazy dydaktycznej szkoły, doskonalenie branżowe kadry pedagogicznej, doskonalenie branżowej wiedzy i umiejętności uczniów w ramach wspólnie uzgodnionych programów i projektów, współfinansowanie i współpraca partnerów przy organizacji konkursów, turniejów, olimpiad, wsparcie stypendialne najlepszego ucznia, wspólne działania promocyjne, tworzenie klas patronackich, przygotowanie propozycji programu nauczania zawodu, realizację kształcenia zawodowego, organizację egzaminu zawodowego, realizację doradztwa zawodowego czy promocji kształcenia zawodowego, to jednak zasadnym wydaje się rozważenie wniosku o stworzenie zachęt finansowych dla przedsiębiorców współpracujących ze szkołami zawodowymi, na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów na kształcenie zawodowe lub zastosowania modelu finansowania nauki zawodu jak w przypadku rzemieślników.

Warunkiem wspomnianego wsparcia finansowego byłoby zdanie przez uczniów odpowiednich egzaminów.

3. Istnieje potrzeba większego niż dotychczas stałego wzmacniania współpracy wszystkich JST (województwo, powiat, gmina) na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego w regionie, z uwzględnieniem ich kompetencji i wykorzystaniem potencjału jednostek zajmujących się oświatą i rynkiem pracy.
Dotyczy to opracowywania na użytek oświaty prognoz dotyczących zapotrzebowania na zawody, monitorowania losów absolwentów, edukacji pedagogicznej osób podejmujących nauczanie zawodowe, zarówno w zakresie teorii jak i – co znacznie trudniejsze – w zakresie zajęć praktycznych (kursy szkoleniowe, konspekty lekcji, stanowiska do ćwiczeń, literatura do nauczania przedmiotów zawodowych, itp., itd.). W realizacji powyższych zamierzeń niezbędna jest współpraca z przedsiębiorcami i oświatą powiatową. Być może zakres instytucji, które należałoby zaangażować w realizację zadań z zakresu szkolnictwa zawodowego jest szerszy. Na przykład – uczelnie wyższe.
4. Oddzielnym problemem do rozwiązania jest system doradztwa zawodowego adresowany do uczniów szkół podstawowych, ich rodziców i nauczycieli.
Wydaje się, że elementy doradztwa – informacje o zawodach dzisiaj i w przyszłości, predyspozycje niezbędne do wykonywania poszczególnych zawodów, uwarunkowania społeczne – powinny być elementem kursów dokształcających co najmniej dyrektorów szkół, nauczycieli realizujących zadania wychowawców klas, a także nauczycieli przedmiotów ścisłych i przyrodniczych.
Obecnie w Polsce zgodnie z obowiązującymi przepisami w ciągu roku szkolnego przeznaczają się na doradztwo zawodowe jedynie 10 h na klasę, a tylko w 8 na 100 szkół pracują osoby z kwalifikacjami doradcy zawodowego.
W przypadku braku doradcy zawodowego zadania z zakresu doradztwa zawodowego realizuje wskazany przez dyrektora szkoły nauczyciel (do roku szkolnego 2021/22 włącznie).
Tymczasem dla porównania w innych krajach europejskich tj. Finlandia, Islandia, Wielka Brytania doradztwo zawodowe jest realizowane przede wszystkim w postaci indywidualnej rozmowy doradcy z uczniem.
W Finlandii w trzech ostatnich klasach dziewięcioletniej szkoły podstawowej (14-16 latkowie) uczniowie mają zapewniony łącznie 76 h program doradztwa zawodowego. Uczniowie mają możliwość przeanalizowania swoich umiejętności, poznania różnych perspektyw przyszłej edukacji, różnorodności zawodów i sektorów gospodarki.
Ważny element zajęć stanowią przygotowane przez każdego ucznia indywidualne plany dotyczące dalszej edukacji i przyszłej pracy. Doradcy zawodowi obserwują postępy ucznia w nauce i odgrywają dużą rolę w wyborze szkoły średniej, współpracują też z wychowawcami i nauczycielami poszczególnych przedmiotów. Ponadto, organizują dla uczniów warsztaty w firmach (2 dniowe w 7 klasie,

tygodniowe w 8 klasie i dwutygodniowe w 9 klasie) i wyjścia do instytucji edukacyjnych oraz przedsiębiorstw. Doradztwo ściśle łączy się z wyborem zajęć przez ucznia. Wg danych OECD z indywidualnych rozmów z doradcą zawodowym korzysta w Finlandii 95% uczniów szkół ogólnokształcących. Podobne rozwiązania w zakresie doradztwa zawodowego funkcjonują również w Wielkiej Brytanii, Danii, Norwegii, Kanadzie.

Mając na uwadze lepsze wykorzystanie potencjału kadrowego absolwentów dla potrzeb lokalnej gospodarki, a także problemy związane z niżem demograficznym wchodzącym na rynek pracy w najbliższych latach wskazanym jest zintensyfikowanie działań zmierzających do poprawy stanu doradztwa zawodowego w szkołach woj. pomorskiego.

5. Należy rozpatrzyć na ile wsparcie dochodów JST przez subwencję oświatową sprzyja rozwojowi szkolnictwa zawodowego. Dotyczy to zarówno wielkości subwencji oświatowej jak i sposobu jej podziału.

Obecnie coroczna zmiana części oświatowej subwencji ogólnej wynika z uwzględnienia przede wszystkim dwóch czynników:

- poziomu inflacji,
- wzrostu wynagrodzeń nauczycieli (i związanej w tym wzroście płac administracji i obsługi w szkole).

Tymczasem na koszty realizacji zadań edukacyjnych mają decydujący wpływ również inne czynniki, w tym między innymi:

- a) Koszt likwidacji gimnazjów, który wynosi w skali rocznej około 3 mld zł. Wynika to z zastąpienia w miarę licznych klas I i II gimnazjum przez znacznie mniej liczniejsze klasy VII i VIII, co skutkuje wzrostem zatrudnienia i w konsekwencji i wzrostem kosztów funkcjonowania szkół.
- b) Zmiany relacji stosunku kształcenia ogólnokształcącego (tańsze) do kształcenia zawodowego (droższe). Obecnie ta relacja wynosi około 40% do 60% i jest to odwrócenie proporcji w stosunku do tych, które były w okresie wprowadzania obecnego systemu wspierania przez państwo kosztów realizowanych przez JST zadań edukacyjnych.


6. Należy z troską zwrócić uwagę na problemy szkolnictwa zawodowego związane z pandemią np.:

- niemożność pełnej realizacji praktyk u pracodawców,
- potrzebę rozwoju alternatywnych form kształcenia praktycznego na odległość,
- zmianę zapotrzebowania na zawody,
- możliwość zdobycia umiejętności pozwalających na pracę w systemie zdalnym.

7. Konkludując należy stwierdzić, że Samorząd Województwa Pomorskiego poprzez realizację przedsięwzięcia strategicznego „Kształtowanie sieci szkół zawodowych w regionie” oraz „Pomorskiego Systemu Poradnictwa Zawodowego” znacząco wzmocnił szkolnictwo zawodowe oraz poradnictwo zawodowe na Pomorzu, dzięki

czemu jest ono lepiej dostosowane do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej i potrzeb branż kluczowych dla regionu. Nadal jednak konieczna jest kontynuacja działań wspierających jednostki samorządu terytorialnego w realizacji zadań związanych z kształceniem zawodowym i poradnictwem zawodowym. Za szczególnie ważne w kontekście „nowych środków z Unii Europejskiej” należy uznać kwestię dotyczące nauczycieli zawodu jak i doradców zawodowych. Jednym z najważniejszych celów na najbliższe lata wydaje się konieczność zapewnienia uczniom indywidualnej pomocy doradcy zawodowego oraz zbadania predyspozycji zawodowych i społecznych wszystkich uczniów ostatnich (lub przedostatnich) klas w województwie pomorskim.

8. Należy z uznaniem ocenić realizację zadań oświatowych w zakresie szkolnictwa zawodowego, wykonywanych przez samorząd m. Gdańska. Przedstawione Wojewódzkiej Radzie Dialogu Społecznego opracowania są rzetelne i zawierają informacje o znaczących osiągnięciach zarówno dotyczących działań Gdańskiego Urzędu Pracy jak i Wydziału Rozwoju Społecznego UM Gdańsk, które mogą stanowić pomoc dla innych samorządów. Zawierają też uwagi dotyczące mankamentów systemu edukacji zawodowej, których usunięcie wymaga decyzji rządowych, ale również takich, które należy podjąć przez lokalne samorządy terytorialne.

Przewodniczący
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
w Gdańsku

Adam Liszczewski