NIK krytycznie o reformie oświaty

Kategoria: Edukacja, Kultura i Sport
Opublikowano: czwartek, 23, maj 2019 14:56
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 721

Wprowadzone w niecałe dziewięć miesięcy zmiany w systemie oświaty zostały nierzetelnie przygotowane i wdrażane. Minister nie dokonał rzetelnych analiz finansowych i organizacyjnych skutków reformy. Subwencja oświatowa, z której miały być sfinansowane zmiany, wzrosła o 6 proc, a wydatki samorządów na szkoły powiększyły się o 12 proc. Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi także proces przygotowania nowych podstaw programowych. Już teraz cześć dyrektorów szkół wskazuje na potrzebę ich zmiany, bo nie są one dostosowane do możliwości uczniów. Reforma spowodowała pogorszenie warunków nauczania w części szkół - lokalowych, czy wyposażenia sal w pomoce dydaktyczne. **Z powodu konieczności przyjęcia do szkół tzw. podwójnego rocznika przed ogromnym wyzwaniem postawiono powiaty i dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych. Od września br. naukę w nich ma rozpocząć ponad 705 tys. uczniów, czyli dodatkowo prawie 370 tys. absolwentów VIII klas szkół podstawowych**.

Wprowadzona 1 września 2017 r. reforma oświaty, zakładająca m.in. likwidację gimnazjów i wydłużenie nauki w szkołach podstawowych do ośmiu lat, to najgruntowniejsza i najszybciej przeprowadzona zmiana w historii polskiego szkolnictwa, od czasu wprowadzenia gimnazjów w 1999 r. Od przyjęcia zmian w Prawie oświatowym w grudniu 2016 r., do wprowadzenia reformy 1 września 2017 r. minęło niecałe dziewięć miesięcy. W tym czasie zmieniły się niemal wszystkie elementy systemu szkolnictwa, począwszy od struktury szkół przez podstawy programowe i nowe podręczniki, a skończywszy na konieczności dostosowania budynków placówek i ich wyposażenia. Szczególne obawy rodziców budziła kumulacja roczników w I klasie szkół średnich w roku szkolnym 2019/2020.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy wprowadzającej reformę, jej celem było m.in. stworzenie systemu oświaty na miarę XXI wieku. Zakładano utworzenie spójnej struktury organizacji szkół oraz wydłużenie okresu kształcenia w jednej szkole i tej samej grupie rówieśniczej. Miało to ograniczyć konieczność częstej adaptacji uczniów do nowych warunków nauczania i sprzyjać uzyskiwaniu lepszych efektów kształcenia .

NIK ocenia, że Minister Edukacji Narodowej w latach 2016-2018 nierzetelnie przygotował i wprowadził zmiany w systemie oświaty. Przygotowując reformę nie przeanalizował rzetelnie finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Nie dysponował m.in. pełnymi i rzetelnymi informacjami na temat kosztów reformy. Minister przewidywał, że reforma będzie sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej oraz oszczędności samorządów. **W latach 2014 - 2017 wydatki organów prowadzących na zadania oświatowe wzrosły o ponad 12 proc. przy wzroście subwencji tylko o 6 proc. W tym czasie udział środków subwencji w tych wydatkach spadł z 63 proc. do 60 proc.**

Ponadto projektując reformę założono zmniejszenie kosztów kształcenia w przeliczeniu na ucznia. Tymczasem średni wydatek na jednego ucznia w szkołach prowadzanych przez kontrolowane gminy wzrósł w 2018 r. o ponad 6 proc. w stosunku do 2016 roku. Gminy tłumaczyły to m.in. dwukrotnymi - w styczniu 2017 i w kwietniu 2018 r. - podwyżkami płac dla nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty.

Dodatkowo **Minister błędnie założył, że reforma przyniesie samorządom oszczędności z tytułu dowożenia dzieci - w latach 2017-2018 miało to być 82 mln zł, podczas gdy wydatki te wzrosły o ponad 67 mln zł.**

We wdrażaniu zmian miały pomóc środki przyznawane z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Jednak w latach 2017-2018 uwzględniono zaledwie 38,5 proc. (ponad 351,8 mln zł) kwoty, o którą

Phoca PDF

wnioskowały samorządy. Podstawą do nieuwzględnienia wniosków był zastosowany przez Ministra próg kwotowy polegający na uzależnieniu dofinansowania od wnioskowanych środków. W 2017 r. wnioskodawcy do 50 tys. zł przyznawano pełne dofinansowanie, tym wnoszącym o dofinansowanie od 50 tys. zł do 125 tys. zł - 50 tys. zł, natomiast wnioskodawcom domagającym się ponad 125 tys. zł - 40 proc. kwoty wnioskowanej, jednak nie więcej niż 300 tys. zł.

Efektem wprowadzonych reformą zmian jest wystąpienie tzw. podwójnego rocznika. W rekrutacji do klas I szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2019/2020 biorą udział absolwenci III klasy gimnazjum i VIII klasy szkoły podstawowej. Łącznie jest to ponad 705 tys. uczniów. To oznacza, że szkoły ponadgimnazjalne i ponadpodstawowe we wrześniu 2019 r. muszą przyjąć o blisko 370 tys. więcej uczniów.

Tymczasem Minister nie przeprowadził rzetelnych i kompleksowych analiz dotyczących możliwości przyjęcia do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych absolwentów VIII klas szkół podstawowych oraz III klas wygaszanych gimnazjów. Dane, które Minister analizował, były niepełne i ograniczyły się do dostępności sal z 13 proc. szkół - wzięto pod uwagę tylko samodzielne licea ogólnokształcące. Pominięto pozostałe szkoły, tj. technika i szkoły branżowe I stopnia, jak również szkoły funkcjonujące w zespołach.

Z danych kuratorów oświaty ze stycznia 2019 r. wynikało, że stan przygotowań do przyjęcia podwójnego rocznika był różny w skali kraju. Liczba oferowanych miejsc w stosunku do liczby uczniów przystępujących do rekrutacji była mniejsza w ośmiu województwach (np. w województwie wielkopolskim o ponad pięć tys.) i większa w siedmiu województwach (np. w województwie podkarpackim o ok. 11,5 tys.).

NIK ustaliła, że nie wszystkie szkoły ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne, które od 1 września 2019 r. będą się mierzyć z przyjęciem absolwentów zarówno gimnazjów jak i podstawówki posiadają wyposażenie niezbędne do realizacji wszystkich przedmiotów. Nieprawidłowości stwierdzono w 19 proc. skontrolowanych szkół ponadgimnazjalnych.

NIK zwraca uwagę, że zjawisko tzw. podwójnego rocznika, ze względu na jego złożoność i szybki czas wdrażania, obserwuje się w polskim systemie edukacji po raz pierwszy. Komisje rekrutacyjne w szkołach przeprowadzą odrębnie postępowania rekrutacyjne dla absolwentów gimnazjum i absolwentów szkoły podstawowej. W postępowaniach zastosowano takie same ustawowe kryteria rekrutacyjne, ale inny sposób przeliczania na punkty wyników egzaminu gimnazjalnego i egzaminu ósmoklasisty z uwagi na różny ich zakres. Punkty za egzaminy końcowe zarówno dla jednych i drugich sumują się do 100, jednak podzielone są pomiędzy: trzy przedmioty w przypadku egzaminu ósmoklasisty (35 pkt, 35 pkt i 30 pkt) oraz pięć przedmiotów z przypadku egzaminu gimnazjalnego (po 20 pkt). Dodatkowe 100 pkt. absolwenci obu typów szkół, mogą otrzymać: za oceny z czterech przedmiotów - za ocenę celującą 18 pkt, co daje razem 4x18 pkt, 18 punktów za szczególne osiągnięcia, 7 punktów za świadectwo ukończenia szkoły z wyróżnieniem oraz 3 punkty za aktywność społeczną. W tej sytuacji bardzo ważne są oceny na świadectwach ukończenia szkół. Tymczasem NIK zauważa, że w polskich szkołach nie ma spójnego i porównywalnego pomiędzy szkołami systemu oceniania uczniów. Przykładowo za opanowanie 50 proc. wymaganego materiału uczniowie mogli otrzymać w różnych szkołach ocenę dopuszczającą, dostateczną lub dobrą.

NIK ocenia, że **prowadzony przez Ministra proces przygotowania nowych podstaw programowych**

Phoca PDF

był nierzetelny. Tylko 20 proc. ekspertów je opracowujących było rekomendowanych przez instytucje związane z systemem oświaty. Pozostałych wybrała Minister w sposób autonomiczny. Ponadto podstawę programową wychowania do życia w rodzinie dla szkół ponadpodstawowych tworzyli pracownicy Ministerstwa, a nie - jak w pozostałym przypadku - zespoły ekspertów.

Minister nierzetelnie sporządziła umowy z ekspertami opracowującymi założenia do podstaw programowych, nie wskazując jakiego typu szkół i klas mają dotyczyć treści nauczania zawarte w założeniach. Umowy ograniczały się do ogólnego stwierdzenia, że chodzi o stworzenie założeń programowych do danego przedmiotu. Mogło to utrudniać merytoryczny odbiór dzieła, szczególnie pod względem jego kompletności. NIK zauważa, że w zawartych z ekspertami umowach na przygotowanie podstawy programowej brak było zapisów określających, że mają oni zagwarantować zapewnienie spójności treści nauczania z liczbą godzin planowanych na realizację poszczególnych zajęć. Nie wskazano również na szczególną sytuację uczniów, którzy rozpoczęli naukę w szkole w wieku sześciu lat oraz uczniów rozpoczynających nową podstawę programową w VII i VIII klasie.

Nowa podstawa programowa, która została zaprojektowana jako spójna całość dla cyklu nauczania w klasach I-VIII dla uczniów rozpoczynających naukę w wieku 7 lat, objęła także uczniów nowo powstałych klas VII i VIII, którzy dotychczas realizowali podstawę programową w cyklu 6-letnim, a także uczniów, którzy rozpoczęli naukę w wieku 6 lat.

Izba zauważa także, że podręczniki szkolne opracowywane przez wydawców powstawały na podstawie projektów nowej podstawy programowej.

NIK zwraca również uwagę na ryzyko wadliwej konstrukcji nowych podstaw programowych, wskazanych m.in. przez Rzecznika Praw Dziecka. Mogłoby być one zniwelowane poprzez weryfikację tych podstaw przez ekspertów wybranych w sposób przejrzysty i transparentny. Potrzebę weryfikacji lub zmiany podstawy programowej tak, aby dostosować treści w niej zawarte do możliwości uczniów i nauczycieli, potwierdziła blisko jedna trzecia (31 proc. z 2,8 tys.) uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym NIK dyrektorów szkół podstawowych. Zdaniem respondentów obowiązująca podstawa programowa jest zbyt obszerna, nieprzystająca do realiów szkolnych i przede wszystkim bardzo obciążająca dla uczniów. Ponadto wskazywano, że wiele treści jest zbędnych, a w konsekwencji nie ma czasu na utrwalanie rzeczy potrzebnych i ważnych.

NIK wielokrotnie, we wcześniejszych kontrolach, zwracała uwagę na mankamenty i braki w szkołach. Jednak w związku z wprowadzonymi od 1 września 2017 r. zmianami w systemie oświaty, warunki nauczania w jednej trzeciej szkół (ponad 34 proc.) jeszcze bardziej pogorszyły się, a w ponad połowie placówek (ponad 56 proc.) nie poprawiły się. Ze względu na problemy lokalowe części szkół podstawowych, wzrósł współczynnik zmianowości, co wiąże się z dłuższą pracą placówek. Przykładowo przesunięto rozpoczęcie lekcji na godzinę 7.10 i odnotowano przypadki kończenia obowiązkowych zajęć o 18.15. W 22 proc. szkół podstawowych zmniejszyła się dostępność pracowni przedmiotowych, czy sal gimnastycznych (częściej lekcje wychowania fizycznego odbywały się w innych miejscach, np. na korytarzu). Wygospodarowanie nowych sal lekcyjnych odbywało się kosztem ograniczenia dostępu do innych pomieszczeń, np. zmniejszano powierzchnie świetlicy. Część szkół miała trudności z wyposażeniem sal w pomoce dydaktyczne potrzebne do nauki nowych w szkołach podstawowych przedmiotów np. fizyki, chemii. Co czwartej skontrolowanej szkole nie udało się tego zrobić do czasu zakończenia kontroli, czyli do końca stycznia 2019 r. Dyrektorzy zazwyczaj tłumaczyli to brakiem

Phoca PDF

środków finansowych.

Izba zauważa, że zwiększyły się trudności z ułożeniem planu lekcji zgodnego z higieną pracy umysłowej, czyli np. planowaniem lekcji wymagających większej koncentracji np. matematyki i fizyki w pierwszej połowie dnia. Dyrektorzy tłumaczyli to najczęściej problemami organizacyjnymi i lokalowymi oraz ograniczoną dyspozycyjnością nauczycieli zmuszonych pracować w kilku szkołach. Muszą oni tracić czas na dojazdy między szkołami i skoordynować swój plan lekcji w wielu placówkach, co powoduje, że zajęcia mogą realizować tylko w określonych dniach tygodnia i godzinach. Liczba nauczycieli szkół publicznych prowadzących przez samorządy, którzy pracują w więcej niż jednej szkole, wzrosła w latach 2016-2018 o prawie 55 proc.

Dodatkowo zmiany w systemie oświaty oraz likwidacja tzw. godzin karcianych, czyli jednej (szkoły ponadgimnazjalne) lub dwóch (szkoły podstawowe i gimnazja) godzin pracy nauczyciela na rzecz uczniów, spowodowała w wielu szkołach ograniczenie oferty zajęć pozalekcyjnych. W połowie szkół objętych kontrolą w roku szkolnym 2018/2019 było ich mniej niż w roku szkolnym 2016/2017.

W latach 2016-2018 liczba nauczycieli w szkołach prowadzonych przez samorządy wzrosła z 413 tys. do 417 tys. Największe zmiany dotyczyły nauczycieli gimnazjów (spadek o 78 tys.) oraz szkół podstawowych (wzrost o 87 tys.).

Wnioski

Do Ministerstwa Edukacji Narodowej:

- **rozważenie powołania zespołu ekspertów, który oceniłby podstawę programową w zakresie adekwatności treści i liczby godzin, czy dostosowania treści do wieku i możliwości poznawczych uczniów oraz zarekomendowałby podjęcie ewentualnych działań korygujących;**
- **kompleksowe monitorowanie zmian w systemie oświaty;**
- **podjęcie działań wspierających organy prowadzące (samorządy) na rzecz organizacji procesu nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych dla tzw. podwójnego rocznika;**
- **rozważenie zebrania za pośrednictwem kuratorów oświaty w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego materiałów dotyczących zasad i sposobu oceniania i klasyfikowania uczniów, a następnie dokonanie ich analizy oraz ewentualne podjęcie działań zmierzających do zapewnienia porównywalnych zasad oceniania uczniów w szkołach.**

Ministerstwo przyjęło wnioski NIK do realizacji.

Do organów prowadzących szkoły:

- **poprawę warunków lokalowych i wyposażenia pracowni przedmiotowych;**
- **podjęcie intensywnych działań na rzecz zapewnienia w szkołach ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych oferty adekwatnej do potrzeb i wielkości populacji w roku szkolnym 2019/2020.**

Do dyrektorów szkół:

Phoca PDF

- **wsparcie systematycznego rozwoju zawodowego nauczycieli zgodnego z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty;**
- **podjęcie działań na rzecz poprawy higieny nauczania, poprawy warunków lokalowych i stanu wyposażenia sal lekcyjnych oraz poprawy bezpieczeństwa w szkołach;**
- **stworzenie oferty zajęć pozalekcyjnych adekwatnej do potrzeb uczniów.**

Źródło: NIK

Phoca PDF