

Obniżenie jakości kształcenia, pogłębienie nierówności edukacyjnych oraz pogorszenie kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli – takie skutki zdalnego nauczania w czasie epidemii Covid-19 w Polsce wykazała kontrola NIK. Zdaniem Izby, niekorzystny wpływ na proces edukacji miał brak systemowych rozwiązań, które zapewniłyby szkołom optymalne warunki do stabilnej pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. W całym badanym okresie - od stycznia 2020 r. do sierpnia 2021 r. - kolejni ministrowie edukacji wydawali głównie doraźne rekomendacje i wytyczne, dostosowując przepisy do aktualnych potrzeb. W opinii Najwyższej Izby Kontroli takie działania można usprawiedliwiać wyłącznie w pierwszym okresie epidemii, czyli w drugim semestrze roku szkolnego 2019/2020.

Kontrola NIK pokazała, że nieokreślenie standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego doprowadziło do tego, że szkoły dowolnie decydowały o sposobie realizacji zajęć dydaktycznych. On-line odbywały się lekcje np. z języka polskiego, języków obcych, matematyki, fizyki i geografii, przy czym zdalnie, w zależności od szkoły organizowano od 30% do nawet 100% zajęć z danego przedmiotu. Z kolei edukacja dla bezpieczeństwa, religia i etyka, a także zajęcia wychowania fizycznego polegały na samodzielnej pracy uczniów, co powodowało przeniesienie procesu nauczania na dzieci i ich rodziców. Z części przedmiotów zajęć nie organizowano wcale.

**NIK zwraca także uwagę na problemy z kontrolą realizacji obowiązku szkolnego.** W dwóch na 8 kontrolowanych szkół podstawowych, w roku szkolnym 2019/2020 nie sprawdzano frekwencji, kierując się wytycznymi ministra edukacji. W placówce w Jeleniej Górze kontrolę realizacji obowiązku szkolnego prowadzili wychowawcy klas w porozumieniu z pedagogami szkolnymi, z kolei w szkole w Łęcznej, frekwencję uzupełniono za cały okres nauki zdalnej, wpisując uczniom 100% obecności. **Doszło do tego, ponieważ w publikacji „Kształcenie na odległość – Poradnik dla szkół” minister edukacji dopuścił możliwość niewpisywania obecności uczniów na zajęciach online, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami.** Zdaniem Izby, wymagało to od dyrektorów szkół i nauczycieli podjęcia decyzji, czy wpisywać obecność i w ten sposób działać zgodnie z przepisem rozporządzenia ministra edukacji z 2017 r., który nie został ani zmieniony, ani uchylony, czy też zgodnie z zapisem poradnika, który nie stanowił żadnego aktu prawnego, ale mógł być odbierany, jako polecenie służbowe. Z poradnika wynikało również, że jedną z form kontaktu szkół z uczniami oraz ich rodzicami może być tzw. dziennik elektroniczny. Kontrola NIK pokazała jednak, że na koniec 2020 r. tego rodzaju narzędziem nie dysponowała co trzecia szkoła w Polsce.

**Brak systemowego podejścia do funkcjonowania szkoły podczas stanu epidemii, a także przypadki wykluczenia cyfrowego uczniów ze względu na brak odpowiedniego sprzętu, dostępu do szybkiego łącza internetowego czy wiedzy technologicznej doprowadziły do nierówności w procesie nauczania. To, zdaniem Izby, wymaga uruchomienia dodatkowych programów wyrównawczych.**

NIK skontrolowała działanie Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz 5 kuratoriów oświaty, 5 jednostek samorządu terytorialnego i 15 szkół (8 podstawowych i 7 ponadpodstawowych) na terenie pięciu województw: podlaskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego. Izba objęła kontrolą okres od 1 stycznia 2020 r. do 9 sierpnia 2021 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

### **Nauczanie zdalne organizowane doraźne**

Po tym jak ogłoszono w Polsce stan epidemii COVID-19, jedną z pierwszych decyzji podjętych przez rząd było zawieszenie od 11 marca 2020 r. działalności placówek oświatowych. Nauka zdalna rozpoczęła

się 25 marca 2020 r., w tym czasie działało w kraju 23,6 tys. szkół, w których uczyło się niemal 5 mln dzieci i młodzieży.

**Kolejni ministrowie edukacji, we współpracy z Ministrem Zdrowia, Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz kuratorami oświaty podejmowali działania, które w tej sytuacji miały umożliwić szkołom realizację zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Jednak – również ze względów obiektywnych – nie wystarczyły one do zapewnienia prawidłowej organizacji kształcenia dzieci i młodzieży.** Polegały przeważnie na doraźnym wydawaniu rekomendacji i wytycznych oraz dostosowywaniu przepisów prawa do aktualnych potrzeb.

Zmiany te, ze względu na swoją częstotliwość, wpływały destabilizująco na pracę szkół. Od marca 2020 r. do końca czerwca 2021, w związku z epidemią Covid-19, ministerstwo edukacji opracowało 58 rozporządzeń, w tym dwa kluczowe – dotyczące ograniczenia funkcjonowania placówek oświatowych i określające organizację kształcenia na odległość. To drugie rozporządzenie, do czasu zakończenia kontroli NIK było zmieniane 28 razy.

W pierwszym okresie epidemii nauka w większości skontrolowanych szkół odbywała się w oparciu o materiały przekazywane za pośrednictwem dziennika elektronicznego. Następnie do prowadzenia lekcji on-line nauczyciele zaczęli stopniowo wykorzystywać różnego rodzaju aplikacje internetowe - Microsoft Teams, Skype, Zoom, Messenger, Facebook. Jednakże moment, w którym lekcje zaczęły się odbywać on-line był różny w różnych placówkach, a nawet na poszczególnych etapach edukacyjnych. Dużo lepiej w tym zakresie radziły sobie szkoły ponadpodstawowe.

W kwietniu i w maju 2020 r. ministerstwo edukacji uruchomiło ze środków unijnych dwa projekty - „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła+”. Ich celem, było z jednej strony zwiększenie możliwości kształcenia na odległość, z drugiej zmniejszenie skali tzw. „wykluczenia cyfrowego” uczniów – część z nich nie miała laptopów, a nawet dostępu do łączny internetowych o właściwej przepustowości.

W ramach tych projektów zrefundowano zakup 137 tys. sztuk sprzętu komputerowego dla nauczycieli i uczniów. Ponadto, w porozumieniu z Naukową i Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym (NASK-PIB) przekazano do szkół 2 400 szkolnych pakietów multimedialnych (w tym 60 tys. tabletów) oraz 764 mobilnych pracowni komputerowych (w tym 12 224 laptopów). W sumie przeznaczono na ten cel ponad 451 mln zł. Z kolei dofinansowanie z budżetu państwa w wysokości ok. 270 mln zł pozwoliło na zakup dla ponad pół miliona nauczycieli sprzętu umożliwiającego prowadzenie zajęć na odległość.

Nie wszędzie jednak dofinansowanie było adekwatne do potrzeb. 77 szkół z Płocka, w których uczyło się prawie 22 tys. uczniów potrzebowało 480 laptopów, dostało jedynie 77. Z kolei w Gminie Przytoczna, limit środków ustalony według liczby mieszkających tam rodzin wielodzietnych pozwolił na zaspokojenie w 100% potrzeb dwóch tamtejszych szkół kształcących w sumie blisko pół tysiąca uczniów. Z projektu „Zdalna szkoła” uzyskano 16 laptopów i 31 tabletów, a z projektu „Zdalna szkoła+” 20 komputerów i pięć laptopów. W przypadku Gminy Bełżyce i miasta Jelenia Góra, NIK uznała za niegospodarne wydanie w sumie 34,5 tys. zł na zakup abonamentu na dostęp do internetu, z którego w opłaconym okresie nie korzystano.

Samorządy zdobywały niezbędny do nauki zdalnej sprzęt także w ramach innych projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, ale i to nie wystarczyło by zaspokoić wszystkie potrzeby.

Minister edukacji doprowadził do zwiększenia liczby i dostępności elektronicznych materiałów edukacyjnych (także dostosowanych do potrzeb uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności), a także do zwiększenia funkcjonalności „Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej”, którą w maju 2021 r. użytkowało w sumie prawie 7 mln osób (uczniów i nauczycieli). Od grudnia 2020 r. do maja 2021 r. najczęściej odwiedzano tam zakładkę „portal Scholaris.pl” (ok. 17 tys. razy), co zdaniem NIK sygnalizuje potrzebę dalszego usprawniania warunków edukacji cyfrowej w szkołach.

Niewystarczające okazały się także szkolenia organizowane dla nauczycieli. Minister edukacji uruchomił np. program „Wsparcie placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych w realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wsparciem nauczycieli w prowadzeniu kształcenia na odległość”. Na jego realizację przeznaczono 50,5 mln zł, ale od sierpnia 2020 r. do kwietnia 2021 r. nie objęto nim żadnego nauczyciela. W ramach projektu „Lekcja. Enter”, który przewidywał przeszkolenie 75 tys. nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej, przedmiotów humanistycznych, matematyczno-przyrodniczych, artystycznych oraz informatyki do 20 maja 2021 r. przeszkolono nieco ponad 11 tys. osób, a w trakcie szkolenia było wówczas kolejne 12 tys. nauczycieli. Na ten projekt wydano w sumie ponad 13,5 tys. zł. Trzeba jeszcze dodać, że w okresie objętym kontrolą doskonalenie zawodowe dotyczyło szeroko rozumianego rozwijania przez nauczycieli kompetencji cyfrowych, a nie kształcenia na odległość.

### Niezmieniona podstawa programowa

**Po kilku miesiącach pracy zdalnej, w grudniu 2020 r. minister edukacji podjął decyzję o ograniczeniu zakresu wymagań egzaminacyjnych dla uczniów, którzy w roku szkolnym 2020/2021 mieli zdawać egzamin ósmoklasisty lub egzamin maturalny. NIK pozytywnie ocenia tę decyzję, ponieważ zdaniem Izby, dzięki uwzględnieniu trudnych warunków, w jakich uczniowie zdobywali wiedzę, można było adekwatnie ocenić ich postępy w nauce.**

W efekcie ograniczenia zakresu wymagań egzaminacyjnych, wyniki matury w 2021 r. były statystycznie porównywalne i nie odbiegały od poziomu z lat ubiegłych. Jednak liczba absolwentów szkół ponadpodstawowych, którzy nie zdali egzaminu maturalnego w terminie głównym wyniosła w 2019 r. 19,5%, w 2020 r. - 26%, a w 2021 r. 25,5%.

W przypadku egzaminów pisemnych z języka polskiego, matematyki i języka obcego wyniki osiągnięte w 2021 r. były nieco lepsze niż w 2020 r.

**Mimo ograniczenia wymagań egzaminacyjnych i trudności w prowadzeniu zajęć w formie zdalnej, w badanym przez NIK okresie nauczyciele byli nadal zobowiązani do realizacji wszystkich treści nauczania wynikających z podstawy programowej.** Ministerstwo edukacji nie wprowadziło zmian, choć wyniki innej kontroli Izby pt. „Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych” wykazały, że w roku szkolnym 2019/2020 oraz w I półroczu roku szkolnego 2020/2021 treści programowe nie zostały w pełni zrealizowane.

Pełne wyniki tej kontroli można znaleźć pod adresem: [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

### Spóźniona pomoc psychologiczno-pedagogiczna

Epidemia koronawirusa w Polsce pokazała nie tylko, z jakimi trudnościami w nauce muszą się mierzyć uczniowie uczestniczący w lekcjach on-line. Minister edukacji zlecił kuratorom oświaty zbadanie, w jaki

sposób w szkołach funkcjonuje w tym czasie pomoc psychologiczno-pedagogiczna, a Instytutowi Profilaktyki Zintegrowanej (IPZ) – opracowanie zbioru rekomendacji, dzięki którym będzie można opracować systemowe rozwiązania dotyczące wychowania, zdrowia psychicznego oraz profilaktyki problemów dzieci i młodzieży będących skutkiem stanu epidemii.

Raport IPZ jasno pokazał, że wraz z rozwojem epidemii pogarszała się kondycja psychofizyczna uczniów i nauczycieli. Rekomendowano w nim by działania wychowawcze, profilaktyczne i pomocowe na rzecz wsparcia psychicznego dzieci i młodzieży stały się w systemie edukacji priorytetem, zarówno w ówczesnej fazie epidemii, jak i bezpośrednio po jej wygaśnięciu.

**Niepokojącymi wynikami zleconych badań minister dysponował już w lutym 2021 r., mimo to dopiero 7 lipca ogłosił Narodowy Program Wsparcia Uczniów po Pandemii, na który przeznaczono 224 mln zł, z tego na pomoc psychologiczno-pedagogiczną dla uczniów i nauczycieli 15 mln zł, a pozostałą kwotę na dodatkowe zajęcia wspomagające.** Mimo rekomendacji wynikających z raportu Instytutu Profilaktyki Zintegrowanej, ministerstwo zdecydowało, że Program będzie wdrażany od roku szkolnego 2021/2022. **To pokazuje, że działania ministra edukacji dotyczące pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach były spóźnione i niewystarczające.**

W badanym okresie zmiany przepisów dotyczyły także zajęć terapeutycznych, w tym rewalidacyjnych. Chodziło o uczniów, którzy z uwagi na rodzaj niepełnosprawności lub z innych powodów nie są w stanie uczyć się zdalnie z domu. Decyzje o tym, z jakiej formy zajęć mają korzystać minister edukacji pozostawił dyrektorom szkół, a monitoring 19 tys. placówek zlecił kuratorom oświaty. Wynika z niego, że od października 2020 r. do lutego 2021 r. w bezpośrednim kontakcie z nauczycielem pozostawało 38% uczniów szkół ogólnodostępnych objętych wsparciem, 44% uczniów szkół integracyjnych i 77% uczniów szkół specjalnych.

W skontrolowanych szkołach, by wesprzeć uczniów, kontynuowano nauczanie indywidualne, a także organizowano różnego rodzaju zajęcia dla uczniów z trudnościami w nauce (dydaktyczno-wyrównawcze, specjalistyczne, terapeutyczne, rewalidacyjne, itp.). Wystąpił tylko jeden przypadek niezapewnienia uczniowi możliwości korzystania z zaleceń wynikających z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

### WNIOSKI

Kontrola NIK pokazała, że tradycyjny model nauczania nie przystawał do realiów edukacji online. Epidemia jeszcze mocniej uwidoczniła niedoskonałości systemu oświaty: problemy z komunikacją społeczną, niedostosowanie podstaw programowych i metod nauczania do wyzwań współczesności, zbyt mały nacisk na kompetencje kluczowe.

Zdaniem Izby, brak systemowego podejścia do kształcenia na odległość, niewystarczające wsparcie nauczycieli w postaci szkoleń z prowadzenia lekcji on-line, a także przypadki wykluczenia cyfrowego uczniów pokazują konieczność stworzenia optymalnego modelu funkcjonowania szkół w sytuacji zagrożenia epidemicznego. Powinien on, zgodnie z rekomendacjami środowisk naukowych, zapewnić równowagę pomiędzy wymogami reżimu sanitarnego a działaniami chroniącymi zdrowie psychiczne uczniów. Stąd wnioski Izby.

### Do Ministra Edukacji i Nauki:

- o opracowanie optymalnego modelu funkcjonowania szkół w okresie zagrożenia epidemicznego, w tym:
  - sposobu i zakresu realizacji podstawy programowej,
  - standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego z zachowaniem zasad higieny cyfrowej uczniów i nauczycieli oraz z uwzględnieniem możliwości psychofizycznych uczniów na danym etapie nauczania;
- o przygotowanie – we współpracy z przedstawicielami środowisk oświatowych i akademickich oraz samorządu terytorialnego planu naprawczego („Planu dla szkoły po pandemii”), którego celem będzie zainicjowanie zmian w systemie oświaty zmierzających do poprawy, jakości edukacji i zmniejszenia nierówności edukacyjnych;
- o wsparcie szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych w udzielaniu specjalistycznej pomocy uczniom, rodzicom i nauczycielom, których zdrowie psychiczne pogorszyło się w związku ze stanem epidemii COVID-19;
- o zniwelowanie nierówności edukacyjnych poprzez uruchomienie dodatkowych programów wyrównawczych dla uczniów, którzy mieli ograniczony dostęp do edukacji zdalnej z powodu wykluczenia cyfrowego;
- o zintensyfikowanie działań na rzecz zapewnienia wszystkim uczniom cyfrowego dostępu do nauki;
- o wsparcie nauczycieli w rozwijaniu kompetencji cyfrowych w nauczaniu zdalnym;
- o dalsze poprawianie warunków do edukacji cyfrowej w szkołach.

### Do kuratorów oświaty:

- o kompleksowe wspomaganie szkół w sytuacjach kryzysowych, zarówno pod względem prawnym, jak i metodycznym;
- o monitorowanie form i zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniom przez szkoły;
- o przeprowadzanie obserwacji lekcji realizowanych online i niezwłoczne przekazywanie wniosków wynikających z takich obserwacji szkołom.

*Źródło: NIK*