

NIK o systemie egzaminów zewnętrznych: jest lepiej, ale konieczne są dalsze usprawnienia

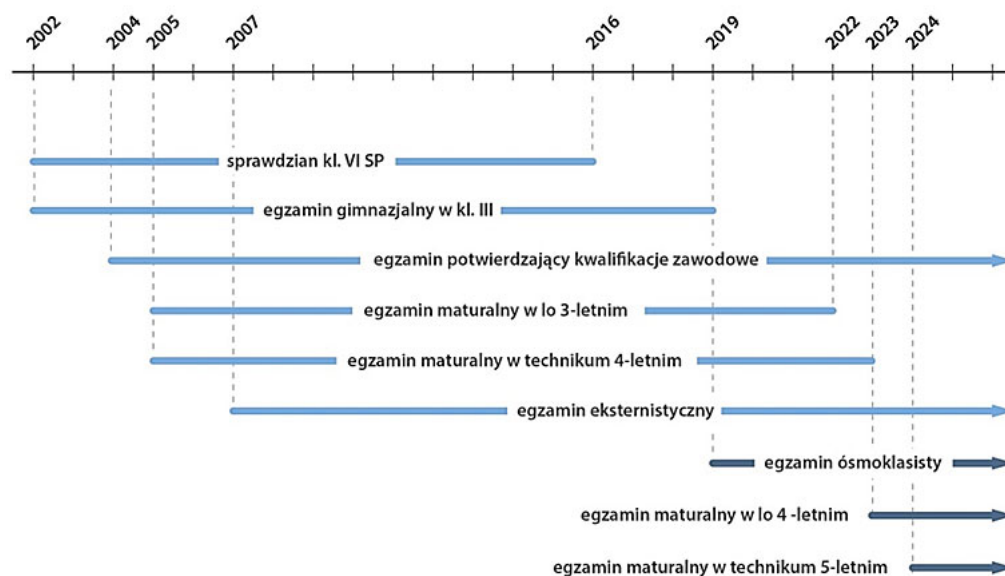
2019-12-27 07:00:00



W odpowiedzi na wyniki kontroli NIK z 2014 r. Centralna Komisja Egzaminacyjna podjęła działania, które przyczyniły się do usprawnienia systemu egzaminów zewnętrznych. Od 2015 r. wdrożono jednolitą procedurę wglądu do arkuszy egzaminacyjnych i weryfikacji prac uczniów, a od 2016 r. wprowadzany jest nowy sposób przygotowania arkuszy egzaminacyjnych. Jednak nadal nie funkcjonuje mechanizm pozwalający na porównywanie wyników egzaminów, brakuje też zasady weryfikacji wszystkich arkuszy egzaminacyjnych sprawdzonych w danej sesji przez egzaminatora, który błędnie sprawdził pracę. Fiaskiem okazały się dwa projekty, na które wydatkowano z budżetu państwa ponad 57 mln zł: e-ocenie i banki zadań.

System egzaminów zewnętrznych funkcjonuje w Polsce od czasu wprowadzenia reformy systemu oświaty w 1999 r. Co roku ponad milion uczniów i absolwentów szkół ogólnokształcących i zawodowych przystępuje do egzaminów państwowych sprawdzających ich osiągnięcia. Trwające od 2016 r. reformy w polskiej oświacie przyczyniły się do zmian w strukturze egzaminów zewnętrznych. W 2016 r. zlikwidowano sprawdzian po 6-letniej szkole podstawowej. W tym samym roku podjęto decyzję o wygaszaniu gimnazjów, i w konsekwencji zlikwidowano egzamin gimnazjalny. Ponadto 6-letnią szkołę podstawową przekształcono w 8-letnią, a 3-letnie licea i 4-letnie technika w odpowiednio 4-letnie i 5-letnie szkoły ponadpodstawowe.

System egzaminów zewnętrznych w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK

System egzaminów zewnętrznych w oświacie w 2014 r. był już przedmiotem kontroli NIK, której główne ustalenia wskazywały na liczne słabości systemu. Po kontroli NIK w 2014 r. Centralna Komisja Egzaminacyjna podjęła działania na rzecz poprawy działania systemu egzaminów zewnętrznych. Np. w 2015 r. wdrożono jednolitą procedurę wglądu do arkuszy egzaminacyjnych i weryfikacji prac uczniów, a rok później wprowadzono trzyletni cykl przygotowania arkuszy egzaminacyjnych z przedmiotów ogólnokształcących z podwójnym próbnym zastosowaniem zadań (standaryzacją). Ponadto w ocenianiu zadań otwartych Komisja zrezygnowała z podejścia analitycznego (opartego o ściśle określone kryteria) na rzecz holistycznego (bardziej elastycznego oceniania przez egzaminatora, uwzględniającego możliwość różnych podejść do rozwiązania zadania przez ucznia). Ponadto rozszerzono zakres dostosowania arkuszy do potrzeb uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Uregulowano też prawnie kwestię wglądu zdających w ocenione arkusze, m.in. umożliwiając zdającemu robienie notatek i zdjęć swojej pracy podczas wglądu. Poza tym w sytuacji wystąpienia przez zdającego z wnioskiem o weryfikację wyniku egzaminu, dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej (oke) został zobowiązany do wyznaczenia do weryfikacji pracy innego egzaminatora niż ten, który sprawdzał i oceniał pracę. Wprowadzono też możliwość odwołania się osób przystępujących do egzaminu maturalnego oraz egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie od ustalonego przez dyrektora oke wyniku weryfikacji sumy punktów z egzaminu do Komisji Arbitrażu Egzaminacyjnego.

NIK docenia skuteczność działań Komisji związanych z przygotowaniem koncepcji egzaminu ósmoklasisty, informatorów i arkuszy egzaminu próbnego, tym bardziej, że były one podejmowane w okresie dynamicznych zmian w oświacie.

Jednak system egzaminów zewnętrznych nie jest nadal w pełni sprawny. W dużej mierze jest to konsekwencja niepełnej realizacji wniosków w poprzedniej kontroli NIK. Centralna Komisja Egzaminacyjna (CKE) zrealizowała tylko trzy z ośmiu wniosków Izby, a Minister Edukacji Narodowej zaledwie jeden z sześciu. Komisja nie stworzyła np. mechanizmu pozwalającego na porównywanie wyników egzaminów zewnętrznych z kolejnych lat. Nadal nie funkcjonuje zasada weryfikowania wszystkich arkuszy egzaminacyjnych sprawdzonych w danej sesji przez egzaminatora, który błędnie ocenił kwestionowany przez zdającego arkusz. Dwa kolejne wnioski - dotyczące programów doskonalenia nauczycieli i corocznej ewaluacji egzaminów zewnętrznych - nie zostały zrealizowane w latach 2014-2015. Natomiast (po 1 stycznia 2016 r., ze względu na zmiany w prawie, te dwa wnioski

straciły na aktualności).

W latach 2007-2018 na modernizację systemu egzaminów zewnętrznych wydatkowano prawie 304 mln zł. Poniesione wydatki nie przyczyniły się jednak do unowocześnienia systemu. Szczególnie negatywnie Izba oceniła wydatkowanie ponad 57 mln zł w okresie 2007 - 2013 na dwa projekty, których wdrożenie zakończyło się pełnym niepowodzeniem. Jeden z nich to e-ocenianie - projekt, który miał zapewnić wysoką rzetelność oceniania zadań otwartych. Tymczasem, za wyjątkiem egzaminu gimnazjalnego z matematyki w latach 2016-2019 (w wymiarze trzech zadań otwartych co roku) projekt ten w ogóle nie został wdrożony. W ocenie Izby CKE nie podjęła wystarczających działań na rzecz zapewnienia trwałości projektu e-oceniania w systemie egzaminów zewnętrznych. W ciągu 12 lat Komisja nie opracowała nawet koncepcji określającej długofalową strategię wdrażania e-oceniania w Polsce. Drugi projekt - banki zadań - okazał się przydatny jedynie w minimalnym stopniu w odniesieniu do kształcenia ogólnego. W latach 2014-2018 wykorzystano zaledwie 190 zadań do tworzenia standardowych arkuszy egzaminacyjnych z przedmiotów ogólnokształcących. Do banków zadań w ogóle nie mieli dostępu eksperci oke, odpowiedzialni za pierwszy etap opracowywania testów. Obecnie testy są - tak jak było to dotychczas - przygotowywane przez oke i modyfikowane w CKE, bez wykorzystania zadań z banków zadań kształcenia ogólnego. W ocenie NIK Komisja nie podejmowała skutecznych działań pozwalających na kontynuację projektów.

Kolejnym przykładem potencjału niewykorzystanego w polskiej oświacie są wskaźniki edukacyjnej wartości dodanej (EWD). W związku z przekształceniem struktury szkolnictwa wskaźniki te są obecnie wykorzystywane jedynie w ograniczonym zakresie w szkołach ponadgimnazjalnych (do czasu ich wygaszenia). NIK zwraca uwagę, że jest to jedyne narzędzie, które bada wkład pracy szkoły w wyniki osiągane przez uczniów. Badanie za pomocą wskaźnika EWD polega na pomiarze osiągnięć uczniów na początku nauki w danej szkole i na jej zakończenie oraz na porównaniu tych dwóch wyników. Polska jest jednym z niewielu krajów, w których funkcjonuje metodologia EWD, umożliwiając pogłębioną analizę, obiektywne porównywanie i ewaluację wyników egzaminacyjnych, a w konsekwencji, doskonalenie jakości nauczania. Jednak Minister Edukacji Narodowej nie wprowadził wskaźników EWD do przepisów prawa, a tym samym nie zapewnił formalnego wykorzystania potencjału tego narzędzia (o co NIK wniosowała w poprzedniej kontroli). Tymczasem na dwa projekty dotyczące wskaźników EWD realizowane w latach 2007-2015 wydatkowano prawie 20 mln zł.

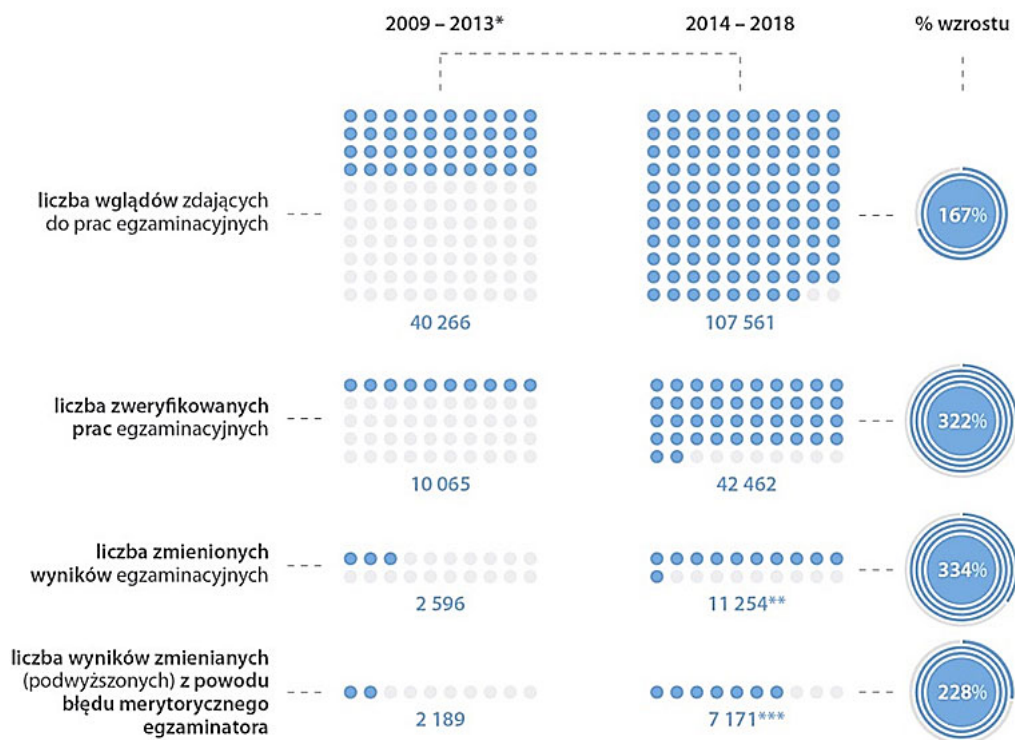
System egzaminów zewnętrznych nie miał większego wpływu na kształtowanie polityki oświatowej państwa, mimo iż wydatki na funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych w latach 2014-2018 (do 31 października) sięgały 1,1 mld zł. Ministerstwo Edukacji Narodowej nie wykorzystywało wyników egzaminów do podejmowania decyzji czy wyznaczania celów. Natomiast rola Centralnej Komisji Egzaminacyjnej ograniczała się do organizacji egzaminów i publikacji ich wyników, z pominięciem wspomagania pracy nauczycieli.

Co roku Centralna Komisja Egzaminacyjna przygotowuje dla Ministra Edukacji Narodowej sprawozdania o poziomie osiągnięć uczniów na poszczególnych etapach kształcenia. NIK zwraca uwagę, że opracowania te powinny stanowić narzędzie dla Ministra do zarządzania oświatą. Jednak w badanym okresie ograniczały się one do wąsko pojmowanej analizy przedmiotowej w danym roku szkolnym. Zawarte w sprawozdaniach informacje i analizy nie pozwalały na porównywanie osiągnięć egzaminacyjnych uczniów pomiędzy poszczególnymi etapami edukacji ani w kolejnych latach szkolnych, ani też nie prezentowały uwarunkowań osiągnięć uczniów. Dlatego też w ocenie Ministra Edukacji Narodowej opracowane przez Komisję dokumenty nie dawały podstaw do wprowadzenia zmian w systemie oświaty, w tym egzaminów zewnętrznych.

Od ostatniej kontroli NIK w 2014 r. nie poprawiła się w sposób znaczący rzetelność ani przejrzystość procesu oceniania prac egzaminacyjnych. CKE nie wprowadziła zasady, zgodnie z którą wszystkie prace sprawdzone w danej sesji przez egzaminatora, który popełnił błąd podczas oceniania, podlegają weryfikacji. NIK podkreśla, że wprowadzenie takiego rozwiązania jest zasadne ze względu na wysokie ryzyko błędu egzaminatora. W latach 2014-2018 w przypadku aż ¼ zdających (ponad

10,5 tys. na ok. 42 tys. osób), którzy złożyli wnioski o weryfikację pracy, konieczna okazała się zmiana wyniku i wymiana świadectwa. Tymczasem w latach 2009-2018 z ewidencji egzaminatorów wykreślono zaledwie 10 osób, które nie przestrzegały przepisów dotyczących przeprowadzania egzaminów i zasad oceniania.

Weryfikacja ocenionych prac egzaminacyjnych (porównanie skontrolowanych przez NIK okresów)



* Z wyłączeniem OKE w Warszawie, gdzie nie uwzględniano wniosków zdających o ponowną ocenę prac i OKE we Wrocławiu (utracone dane za 2009 r.)

** W tym 697 wyników zmienionych z inicjatywy CKE/OKE

*** Bez danych za 2014 r.; dane za 2018 r. wg stanu na 15.08.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK

Centralna Komisja Egzaminacyjna nie ustaliła otwartego katalogu kryteriów decydujących o unieważnianiu egzaminu w sytuacji, gdy uczeń niesamodzielnie rozwiązał zadanie egzaminacyjne lub gdy zaszło takie podejrzenie, bo np. w pracy występowały jednakowe sformułowania sugerujące współpracę między uczniami. Zdaniem NIK katalog taki pozwoliłby egzaminatorom na pełniejszą i bardziej dogłębną ocenę sprawdzanych prac, w tym na ujawnianie nieuczciwych praktyk uczniów.

W kontrolowanym przez NIK okresie Centralna Komisja Egzaminacyjna praktycznie w ogóle nie badała sposobu funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych. W latach 2009-2015 Komisja nie prowadziła corocznej ewaluacji egzaminów (której prowadzenie było jej ustawowym obowiązkiem). W tej sytuacji CKE nie uzyskiwała wartościowej informacji zwrotnej dotyczącej sposobu przygotowywania i przeprowadzania egzaminów. System egzaminów zewnętrznych nie został także poddany całościowej zewnętrznej ewaluacji przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, o co wnioskuje NIK po kontroli w 2014 r. Brak systematycznych badań, zwłaszcza ewaluacyjnych, uniemożliwił przeprowadzenie kompleksowej oceny wpływu systemu egzaminów zewnętrznych na system oświaty, a w szczególności na kształcenie uczniów, po 20 latach jego funkcjonowania. NIK podkreśla, że prowadzenie badań, analiz i ewaluacji jest niezwykle istotne w Polsce, gdzie system edukacji od 1999 r. znajduje się w stanie nieustannych reform.

Istotną słabością systemu egzaminów zewnętrznych jest niemożność porównywania ich wyników w czasie (pomiędzy kolejnymi edycjami). Utrudnia to wykorzystywanie danych egzaminacyjnych przez szkoły, organy prowadzące czy Ministerstwo Edukacji w celu doskonalenia pracy szkół na różnych poziomach zarządzania oświatą oraz ocenę zmian w jakości edukacji. Problem braku porównywalności wyników jest szczególnie widoczny w przypadku egzaminu maturalnego, ze względu na trudność testów z różnych lat i sesji egzaminacyjnych, co znacząco wpływa na rekrutację do szkół wyższych. Centralna Komisja Egzaminacyjna, pomimo wniosku NIK, nie podjęła kroków na rzecz wprowadzenia porównywalności wyników egzaminów pomiędzy kolejnymi edycjami, a nawet nie planowała takich działań.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie podjęło kwestii progu zdawalności egzaminów maturalnych z przedmiotów obowiązkowych w części podstawowej, który obecnie wynosi zaledwie 30%. Zdaniem NIK utrzymywanie tak niskiego progu zdawalności na egzaminie maturalnym jest szkodliwe dla polskiej oświaty, wpływa demotywująco na uczniów i stanowi swoistą zapowiedź ich niepowodzenia na studiach wyższych. Tymczasem próg zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe to 50% dla części teoretycznej i 75% dla części praktycznej.

W latach 2014-2018, podobnie jak w poprzednio skontrolowanym okresie (lata 2009-2013), specjaliści i eksperci Centralnej Komisji Egzaminacyjnej nie zostali objęci doskonaleniem i doskonaleniem w wymaganym zakresie. Zabrakło też zorganizowanego rozpoznania potrzeb pracowników merytorycznych. Co gorsza, działania na rzecz doskonalenia zawodowego kadry merytorycznej z CKE nie były w ogóle planowane i praktycznie nie finansowane.

Mając na uwadze rolę i znaczenie systemu egzaminów zewnętrznych dla systemu oświaty oraz potrzebę doskonalenia systemu egzaminacyjnego Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- do Ministra Edukacji Narodowej o:
 - jednoznaczne określenie funkcji egzaminów zewnętrznych w ramach systemu oświaty. Poza selekcją i rekrutacją do kolejnych etapów kształcenia i poświadczaniem osiągnięć uczniów przepisy powinny określać też inne funkcje, jak np. diagnostyczno-ewaluacyjna, związana z możliwością monitorowania i oceny procesów edukacyjnych.
 - przeprowadzenie całościowej ewaluacji systemu egzaminów zewnętrznych po 20 latach od jego utworzenia. Konieczne jest sprawdzenie, czy ogromne wydatki ponoszone z budżetu państwa na utrzymanie systemu egzaminów zewnętrznych są uzasadnione.
 - zbadanie zasadności i skutków funkcjonowania 30% progu zdawalności egzaminu maturalnego oraz rozważenie podwyższenia tego progu. Tak niski próg zdawalności jest w wymiarze długofalowym szkodliwy dla polskiej oświaty, oddziałuje negatywnie na pracę dydaktyczno-wychowawczą szkoły i wpływa demotywująco na uczniów.
 - wsparcie CKE w zakresie wdrożenia e-ocenia w systemie egzaminów zewnętrznych oraz zrównywania wyników egzaminów, a także rozwoju metody edukacyjnej wartości dodanej. Z uwagi na poniesione dotychczas nakłady finansowe niezbędne jest dofinansowanie działań CKE w celu zapewnienia trwałości projektów niezbędnych dla rozwoju polskiego systemu oświaty.
- do Centralnej Komisji Egzaminacyjnej o:
 - organizowanie i inicjowanie badań służących doskonaleniu systemu egzaminów zewnętrznych oraz analizie i wykorzystaniu wyników egzaminacyjnych.
 - podjęcie działań dotyczących zrównywania wyników egzaminów pomiędzy kolejnymi edycjami egzaminów.
 - opracowanie strategii rozwoju i wdrażanie metody edukacyjnej wartości dodanej oraz e-ocenia.