



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KNO.410.007.01.2016
P/16/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 18/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 marca 2017 r. oraz po uwzględnieniu oczywistych omyłek pisarskich

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/025 – Cyfryzacja szkół.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.
Kontroler	1. Cezary Pomarański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/16/2016 z dnia 19 września 2016 r. 2. Marietta Rasielawska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/19/2016 z dnia 26 września 2016 r. 3. Mirosław Majewski, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15541. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1990-1991)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, 00-918 Warszawa, Al. Szucha 25, zwane dalej: MEN.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Zalewska – Minister Edukacji Narodowej od 16 listopada 2015 r. Wcześniej: od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. – Joanna Kluzik-Rostkowska, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. – Krystyna Szumilas.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Minister Edukacji Narodowej właściwie zaplanował przygotowanie materiałów edukacyjnych w formie elektronicznej oraz ich udostępnienie szkołom. Działania te były realizowane w latach 2012-2013 w ramach pilotażowego programu „Cyfrowa szkoła”² i czterech projektów finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Minister Edukacji Narodowej nie zapewnił jednak w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją dwóch projektów służących przygotowaniu elektronicznych materiałów edukacyjnych i ich udostępnieniu szkołom.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na realizację programu „Cyfrowa szkoła” (bez projektów finansowanych ze środków POKL) wydatkowano ogółem 60.264,9 tys. zł, w tym: 46.519,9 tys. zł ze środków budżetu państwa i 13.745 tys. z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Program ten, realizowany w okresie od 4 kwietnia 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r., przyniósł wymierne efekty w zakresie poprawy wyposażenia szkół i doskonalenia nauczycieli w relatywnie niewielkiej liczbie 423 szkół objętych tym programem. Ze względu na krótki czas jego realizacji nie wpłynął istotnie na poprawę wyników nauczania uczniów szkół objętych programem. Po jego zakończeniu nie wprowadzono zakładanego docelowo programu wieloletniego w zakresie cyfryzacji szkół. Zdecydowano się natomiast na wsparcie rozwoju cyfryzacji szkół w ramach projektów realizowanych w Regionalnych Programach Operacyjnych na lata 2014-2020, co daje możliwość wykorzystania doświadczeń wynikających z przeprowadzonego pilotażu.

Na działania skoordynowane z programem „Cyfrowa szkoła” w ramach czterech projektów komplementarnych, realizowanych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (POKL), wydatkowano łącznie 81.770,1 tys. zł.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie 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 objaśnienie.

² Rządowy program rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Cyfrowa szkoła” został ustanowiony na podstawie uchwały Nr 40/2012 Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2012 r. Miał on charakter pilotażowy. W dalszej części dokumentu zwany będzie *programem „Cyfrowa szkoła”*. W programie tym założono, że część działań wspierających szkoły w stosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) zostanie zrealizowana w ramach odrębnie przyjętych czterech projektów w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013, zgodnie z ich indywidualnie określonymi harmonogramami realizacji i budżetem. Dotyczyło to następujących projektów: „E-podręczniki do kształcenia ogólnego”, „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli”, „Wdrożenie podstawy programowej kształcenia ogólnego w przedszkolach i szkołach” i „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganie szkół”.

W wyniku zrealizowanego w latach 2012-2015 przez ORE projektu „E-podręczniki do kształcenia ogólnego” uzyskano zakładany efekt, którym było opracowanie i udostępnienie na internetowej platformie edukacyjnej 62 elektronicznych podręczników do kształcenia ogólnego oraz ok. 2,7 tys. innych elektronicznych zasobów edukacyjnych. Wszystkie e-podręczniki, przed ostatecznym zatwierdzeniem przez Ministra Edukacji Narodowej, uzyskały pozytywne opinie rzeczoznawców. Projekt ten zrealizowano zgodnie z założonym harmonogramem, uwzględniającym zatwierdzone przez Ministra Edukacji Narodowej przesunięcie terminu zakończenia jego realizacji (z 30 czerwca 2015 r. na 19 grudnia 2015 r.). Skutkiem tych zmian było opóźnienie o jeden rok szkolny włączenia e-podręczników przez szkoły do zestawów podręczników obowiązujących dla uczniów (z roku szkolnego 2015/2016 na 2016/2017). Należy jednak zauważyć, że Minister Edukacji Narodowej nie posiadał pełnej wiedzy na temat faktycznego poziomu wykorzystania przygotowanych podręczników elektronicznych w procesie nauczania.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Ministerstwo Edukacji Narodowej (jako Instytucja Pośrednicząca w realizacji Priorytetu III POKL) niezasadnie, w oparciu o stanowisko Instytucji Zarządzającej POKL potwierdzone opinią Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zakwestionowało wydatki jednego z partnerów projektu „E-podręczniki do kształcenia ogólnego” na dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2015 r. dla pracowników zatrudnionych w projekcie w kwocie 135,3 tys. zł. Skutkowało to wyłączeniem tego wydatku z możliwości proporcjonalnej jego refundacji ze środków europejskich.

W ramach realizowanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w latach 2009-2013 projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” udostępniono na tym portalu ok. 26 tys. różnych elektronicznych zasobów edukacyjnych (zweryfikowanych lub nowo opracowanych) oraz zapewniono tzw. kreator prezentacji, umożliwiający nauczycielom przygotowywanie gotowych prezentacji w oparciu o te zasoby. Minister Edukacji Narodowej dopuścił jednak do niegospodarnego zaniechania przez ORE udostępnienia szkołom opracowanego w ramach projektu narzędzia do prowadzenia elektronicznego dziennika szkolnego. Ponadto ORE nie przeprowadził zakładanej ewaluacji portalu „Scholaris”, przez co nie zapewniono przewidzianej oceny jego skuteczności.

W zakresie projektów „Wdrożenie podstawy programowej kształcenia ogólnego w przedszkolach i szkołach” i „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganie szkół” zorganizowano dla nauczycieli uczestniczących w programie „Cyfrowa szkoła” zakładane wsparcie szkoleniowe w zakresie posługiwania się w nauczaniu technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (TIK) i utworzono międzyszkolne sieci współpracy nauczycieli, z wykorzystaniem utworzonej w tym celu platformy internetowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja programu „Cyfrowa szkoła”.

1.1. Polityka państwa w zakresie cyfryzacji szkół.

1. Minister Edukacji Narodowej w określonych przez siebie (na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³) kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa na rok szkolny 2016/2017 wskazał m.in. na *rozwijanie kompetencji informatycznych dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach*. Kierunki realizacji polityki oświatowej państwa na lata szkolne: 2011/2012-2015/2016 nie zawierały żadnego odniesienia do rozwoju TIK w szkołach oraz kompetencji informatycznych uczniów. Formułowane w latach 2012-2016 roczne *Plany działalności Ministra Edukacji Narodowej dla działu administracji rządowej oświata i wychowania* również nie zawierały odniesienia do rozwoju kompetencji informatycznych uczniów oraz TIK w edukacji.

Wskazany przez Ministra Edukacji Narodowej kierunek polityki oświatowej państwa w 2016 r. w zakresie rozwoju kompetencji informatycznych dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach jest realizowany poprzez prace nad nową podstawą programową dla przedmiotu informatyka, uruchomienie pilotażowego programu nauki programowania i dedykowanemu temu portalowi

Opis stanu
faktycznego

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm. Dalej: ustawa o systemie oświaty.

www.programowanie.men.gov.pl, szkolenie nauczycieli⁴, powołanie w każdym z województw koordynatorów do spraw innowacji w edukacji, przygotowanie rekomendacji w zakresie standaryzacji sprzętu, ogólnopolskiej szkolnej sieci komputerowej⁵ i pomocy dydaktycznych, opracowanie mapy potrzeb w zakresie przyłączenia szkół do internetu szerokopasmowego i propozycji rządowego programu doposażania szkół w zakresie nowoczesnego sprzętu informatycznego (wstępnie nazywanego *Aktywna Tablica*)⁶, podjęcie działań nad stworzeniem wzorcowych 32 pracowni w ramach szkół ćwiczeń oraz dalszy rozwój e-podręczników do kształcenia ogólnego⁷ i zawodowego⁸. Na poziomie wojewódzkim, w ramach regionalnych programów operacyjnych realizowanych przez marszałków województw, założono kontynuowanie działań zapoczątkowanych w programie „Cyfrowa szkoła” w zakresie wyposażenia (doposażania) szkół dla dzieci i młodzieży, w tym szkół specjalnych, w nowoczesne pomoce dydaktyczne, zwłaszcza w mobilny sprzęt komputerowy oraz sprzęt niezbędny do budowy szkolnych strukturalnych sieci internetowych. W ramach regionalnych programów operacyjnych wspierane będzie również budowanie kompetencji cyfrowych nauczycieli i uczniów. W odniesieniu do nauczycieli zaplanowano rozwijanie umiejętności korzystania z nowoczesnych technologii w nauczaniu wszystkich przedmiotów poprzez szkolenia spersonalizowane pod kątem indywidualnych potrzeb i umiejętności.

Pani Alina Sarnecka – Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji w MEN wyjaśniła, że politykę oświatową państwa w latach 2012-2016 wytyczały główne strategie i plany opracowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwie właściwym do spraw rozwoju regionalnego i MEN⁹.

Nowe rozwiązania systemowe w obszarze umiejętności cyfrowych zapowiedziane zostały w stanowisku Rady Ministrów do Komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 czerwca 2016 r. pn. „Nowy Europejski Program Na Rzecz Umiejętności”, przyjętym w dniu 13 września 2016 r. W stanowisku tym Rada Ministrów wskazała m.in., że zdecydowano się na przeprowadzenie reformy oświaty, której celem ma być wzmocnienie potencjału polskiej edukacji, wprowadzenie cykliczności etapów szkolnych i modyfikacja programów nauczania. Zmiany te mają być wprowadzone od roku szkolnego 2017/2018.

(dowód: akta kontroli str. 43-46, 264-286)

2. Działania na rzecz kształcenia uczniów w zakresie kompetencji kluczowych, w tym umiejętności posługiwania się TIK, przewidziano w odpowiednich projektach wszystkich 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), przyjętych na lata 2013-2020. W sposób pośredni proces ten mają wspierać projekty realizowane w POWER, w działaniach należących do właściwości MEN jako Instytucji Pośredniczącej. Celem projektów realizowanych przez MEN w ramach POWER jest wprowadzanie systemowych rozwiązań, dotyczących m.in. kadry kierowniczej systemu oświaty, pracowników systemu wspomagania pracy szkoły i organów prowadzących, jak również przygotowaniu narzędzi edukacyjnych,

⁴ Podjęto działania nad opracowaniem programów studiów podyplomowych dla obecnych nauczycieli i fakultetów na studiach stacjonarnych dla przyszłych nauczycieli.

⁵ Ogólnopolska Sieć Edukacyjna (OSE) to projekt, którego celem jest połączenie wszystkich szkół w Polsce w jedną, spójną sieć, w ramach której zostanie zapewniony dostęp do treści edukacyjnych oraz odpowiedni poziom bezpieczeństwa w sieci.

⁶ Przygotowywany projekt programu zakłada wyposażenie szkół do końca września 2017 r. w niezbędną infrastrukturę w zakresie TIK, w szczególności w nowoczesne pomoce dydaktyczne w postaci tablic interaktywnych lub monitorów typu „all-in-one”. Ze strony budżetu państwa planowane jest skierowanie na realizację programu 75 mln zł. Plan zakłada również udział środków organów prowadzących szkoły w wysokości co najmniej 20% wartości ogółu kosztów udziału w programie.

⁷ W ramach tego działania planowane jest stworzenie – 14 nowych e-podręczników, 13.505 e-materiałów, czyli ponad 30.000 pojedynczych zasobów w postaci abstraktów, audiobooków, filmów, lekcji multimedialnych. Przewidziane są materiały m.in. do przedmiotów: muzyka, plastyka, historia sztuki, wiedza o kulturze, łacina, historia kultury, a także lekcji przyrodniczych, humanistycznych, matematyki i informatyki w zakresie rozszerzonym.

⁸ Działania te obejmą przygotowanie dla szkolnictwa zawodowego 150 nowych e-podręczników i 800 e-zasobów zawierających filmy, nagrania, zdjęcia, grafiki, schematy, dokumenty oraz ćwiczenia.

⁹ Wskazano następujące dokumenty programowe: Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności; Strategia Rozwoju Kraju 2020; Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego; Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe; Program Operacyjny Polska Cyfrowa; Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa; Narodowy Plan Szerokopasmowy (dokument wykonawczy do Strategii Sprawne Państwo); Plan na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju; Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia.

scenariuszy lekcji i zajęć, które to rozwiązania zastosowane w praktyce mają przyczynić się do podniesienia kompetencji kluczowych uczniów, m.in. w zakresie TIK.

(dowód: akta kontroli str. 195-199)

3. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty. W latach 2012-2016 podejmował współpracę w sprawach rozwijania cyfryzacji szkół m.in. z takimi podmiotami jak: Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Rozwoju, kuratoria oświaty, wojewodowie, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Stowarzyszenie Miasta w Internecie, Fundacja Nowoczesna Polska, Fundacja Dzieci Niczyje, Krajowym Funduszu na Rzecz Dzieci, Instytut Badań Edukacyjnych, Centrum Nauki Kopernik, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Szerokie Porozumieniem na Rzecz Rozwoju Umiejętności Cyfrowych. Przedmiotem tej współpracy były m.in. sprawy doskonalenia nauczycieli, zwiększania umiejętności uczniów w zakresie posługiwania się TIK, bezpieczeństwa uczniów w internecie, prowadzenia kampanii edukacyjnych oraz opiniowania nowych rozwiązań prawnych i ich wdrażania.

W przygotowaniu i realizacji programu wdrażania technologii cyfrowych w szkołach oraz proponowaniu kierunków działań w edukacji, związanych z budową w Polsce społeczeństwa informacyjnego Minister Edukacji Narodowej korzysta ze wsparcia działającej przy Ministrze Rady do Spraw Informatyzacji Edukacji¹⁰. W okresie objętym kontrolą Rada przedstawiła Ministrowi Edukacji Narodowej m.in. propozycje dotyczące zmian w podstawach programowych kształcenia ogólnego i zawodowego, w szczególności dotyczące wprowadzenia podstaw algorytmiki i programowania dla wszystkich uczniów (na wszystkich etapach edukacyjnych), materiał ekspercki pt. „Kierunki rozwoju edukacji wspieranej technologią” oraz uwagi do wytycznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakresie przedsięwzięć z udziałem EFS na lata 2014-2020.

MEN nie skorzystało ze stanowiska Rady dotyczącego deklaracji opracowania rekomendacji dla Urzędów Marszałkowskich w kwestii kontynuacji projektu „Cyfrowa szkoła”, przewidzianego do realizacji w nowej perspektywie finansowej UE w ramach RPO, wypracowując własne rekomendacje w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 15-41, 137-138, 211-263)

4. W roku szkolnym 2016/2017 jako działanie innowacyjne w szkołach uruchomiony został pilotażowy program nauki programowania. Celem programu jest m.in. testowanie dostępnych rozwiązań wprowadzających nauczanie programowania do edukacji formalnej, w tym programów nauczania opartych na przygotowywanym projekcie nowej podstawy programowej kształcenia informatycznego. Proponowane zmiany w projekcie podstawy programowej mają na celu wprowadzanie w szkole nauki programowania od najmłodszych lat¹¹. Do programu zgłosiły się 1.592 szkoły z całego kraju, w tym: 1.020 szkół podstawowych, 388 gimnazjów i 184 szkoły ponadgimnazjalne. Od września br. na stronie internetowej MEN została uruchomiona zakładka „Pilotaż programowania”, na której zamieszczane są aktualne informacje dotyczące pilotażu. Zaplanowano stworzenie zestandaryzowanego w skali kraju programu szkoleń dla nauczycieli oraz powstanie bazy dobrych praktyk.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 791-795)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1.2. Realizacja działań w programie „Cyfrowa szkoła”.

Opis stanu
faktycznego

1. Program „Cyfrowa szkoła”, realizowany w okresie od 4 kwietnia 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r., został przyjęty jako pilotażowy do wprowadzenia wieloletniego programu rządowego

¹⁰ Rada została powołana zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej nr 2 z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Rady do Spraw Informatyzacji Edukacji (Dz. Urz. MEN poz. 1) i zastąpiła działający od 2004 r. przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania organ doradczy – Radę do Spraw Edukacji Informatycznej i Medialnej.

¹¹ Zakończenie prac nad przygotowaniem treści nowej podstawy programowej planowane jest do końca 2016 r., natomiast zakończenie prac legislacyjnych w zakresie jej wprowadzenia na koniec I kwartału 2017 r.

w sprawie rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania TIK w edukacji. Program skierowano do szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Koordynacja realizacji programu została powierzona Ministrowi Edukacji Narodowej, we współpracy z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji.

W ramach programu realizowano działania przewidziane w obszarach „e-szkola” i „e-uczeń”, a działania przewidziane w obszarach „e-nauczyciel” i e-zasoby edukacyjne” realizowane były w zakresie czterech projektów POKL komplementarnych i skoordynowanych z programem „Cyfrowa szkoła”.

W programie wzięły udział 423 szkoły zgłoszone z terenu całego kraju, z tego:

- 399 szkół objęto działaniami przewidzianymi w obszarach „e-szkola” i e-uczeń”, obejmującymi pilotażowe wdrożenie TIK w nauczaniu z wykorzystaniem nabytego w ramach programu wyposażenia;
- 24 szkoły objęto komponentem badawczym, w którym wyposażono je w różne skonfigurowane zestawy sprzętu do stosowania TIK w celu przetestowania ich funkcjonalności.

Na realizację programu „Cyfrowa szkoła” (bez projektów komplementarnych) wydatkowano ogółem 60.264.897,81 zł, w tym: 46.519.851,88 zł ze środków budżetu państwa i 13.745.045,93 zł z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W sprawozdaniu rządowym z realizacji programu „Cyfrowa szkoła”¹² wykazano osiągnięcie zakładanych celów programu oraz przyjętych mierników jego realizacji. Za główne rezultaty programu uznano:

- podniesienie kompetencji uczniów w zakresie posługiwania się oraz wykorzystywania TIK w procesie uczenia się i pracy zespołowej;
- podniesienie kompetencji nauczycieli w zakresie stosowania TIK w procesie kształcenia;
- zwiększenie skuteczności nauczania dzięki stosowaniu przez nauczycieli aktywizujących metod i indywidualizacji w nauczaniu;
- wzrost świadomości uczniów i nauczycieli w zakresie bezpieczeństwa w sieci oraz stosowania praw autorskich do treści edukacyjnych dostępnych w internecie;
- wzbogacenie wyposażenia szkół w nowoczesny sprzęt komputerowy.

Po przeprowadzonym pilotażowo programie „Cyfrowa szkoła” nie wprowadzono wieloletniego programu rządowego służącego cyfryzacji szkół.

Pani Alina Sarnecka – Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji w MEN wyjaśniła, że powodem zaniechania wieloletniego programu była decyzja poprzedniego kierownictwa MEN o realizacji dalszych działań na rzecz cyfryzacji edukacji w latach 2015-2020 w oparciu o środki europejskie w ramach regionalnych programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 467-538, 863-913)

2. W programie „Cyfrowa szkoła” założono realizację działań w obszarze „e-nauczyciel” wchodzących w zakres dwóch odrębnie przyjętych projektów POKL: „Wdrożenie podstawy programowej kształcenia ogólnego w przedszkolach i szkołach”¹³ i „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganie szkół” Działania realizowane w tych projektach, wspierające realizację programu „Cyfrowa szkoła” obejmowały szkolenia nauczycieli w zakresie stosowania TIK w nauczaniu oraz organizację międzyszkolnych sieci współpracy nauczycieli, jako forum współpracy i wymiany doświadczeń

¹² Sprawozdanie z realizacji Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych „Cyfrowa szkoła” (men.gov.pl/wp-content/uploads/2014/02/sprawozdaniecyfrowa-szkola-przyjetepzezrm25_02_2014.pdf).

¹³ Nowa podstawa programowa, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.), weszła w życie z dniem 1 września 2012 r.

nauczycieli. Działania te były zaplanowane jako część szerzej zaplanowanych zadań w tych projektach.

W ramach projektu „Wdrożenie podstawy programowej” przygotowywano trenerów i moderatorów szkoleń z poszczególnych szkół uczestniczących w programie „Cyfrowa szkoła”, których zadaniem było organizowanie dalej (w systemie kaskadowym) szkoleń dla nauczycieli własnych szkół, oraz organizowano międzyszkolne sieci współpracy nauczycieli ze szkół objętych programem. W okresie realizacji programu „Cyfrowa szkoła” w ramach projektu:

- przeprowadzono szkolenia dla łącznie 177 trenerów i moderatorów;
- przeprowadzono szkolenia na konferencjach otwierających projekt dla łącznie 943 dyrektorów i szkolnych koordynatorów programu ze szkół uczestniczących w programie;
- przeprowadzono szkolenia na konferencjach regionalnych dla 479 szkolnych koordynatorów programu;
- zorganizowano 73 międzyszkolne sieci współpracy obejmujące 3.401 nauczycieli ze szkół uczestniczących w programie, w ramach których zorganizowano po co najmniej cztery spotkania nauczycielskie.

W ramach projektu „System doskonalenia nauczycieli” została przygotowana internetowa platforma edukacyjna do prowadzenia międzyszkolnych sieci współpracy nauczycieli.

Według informacji ORE na działania wspierające realizację programu „Cyfrowa szkoła” w ramach projektów „Wdrożenie podstawy programowej” i „System doskonalenia nauczycieli” poniesiono wydatki w kwotach 17.333.222,44 zł i 2.638.194 zł (łącznie 19.971.416,44 zł)¹⁴.

Zadania realizowane w obszarze „e-nauczyciel” bezpośrednio w programie „Cyfrowa szkoła” obejmowały doskonalenie nauczycieli finansowane ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły uczestniczące w programie¹⁵. W tym trybie doskonaleniem z zakresu TIK objęto 4.212 nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 437-538, 2167-2171)

3. Główne działania w obszarze „e-zasoby edukacyjne” programu „Cyfrowa szkoła” realizowano w dwóch projektach POKL: „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” i „E-podręczniki do kształcenia ogólnego” (opisane dalej w rozdziałach 2 i 3). Na ich realizację wydatkowano 61.798.723,42 zł.

Bezpośrednio w programie „Cyfrowa szkoła” w obszarze „e-zasoby” przewidziano przygotowanie przez Telewizję Polską S.A. (TVP) audycji oświatowych dla szkół dostępnych na internetowym portalu edukacyjnym TVP. Działanie to zrealizowano w ramach porozumienia Ministra Edukacji Narodowej z TVP z dnia 30 listopada 2012 r. W ramach tego porozumienia TVP wyprodukowała i udostępniła na swoim portalu oświatowym cztery audycje („Oferta Pana Alberta”, „Dlaczego tak?”, „LOL”, „Jak to działa”) w łącznie 18 odcinkach, sfinansowane ze środków na realizację programu „Cyfrowa szkoła” w kwocie 453.673,13 zł (przy planowanych na ten cel wydatkach w kwocie 500 tys. zł)¹⁶. Zgodnie z porozumieniem strony ponosiły koszty tworzenia audycji oświatowych w proporcjach: 5% (TVP) i 95% (MEN).

(dowód: akta kontroli str. 432, 437-538)

4. W programie „Cyfrowa szkoła” założono jego ewaluację przez Instytut Badań Edukacyjnych (IBE)¹⁷. Jej celem miało być przygotowanie wniosków i rekomendacji dotyczących wdrażania wieloletniego programu rządowego cyfryzacji szkół. W grudniu 2012 r. IBE wydał raport ewaluacyjny *ex-ante*, oparty na analizie dokumentacji programowej

¹⁴ Pismo ORE z dnia 28 września 2016 r. nr ZS-SD.0810.6.2016.KM.

¹⁵ Środki podlegające wyodrębnieniu na doskonalenie nauczycieli na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.).

¹⁶ W ramach tego samego porozumienia TVP wyprodukowała i udostępniła na swoim portalu oświatowym 5 odcinków kolejnej audycji („Cztery światy”), sfinansowanych przez MEN poza programem „Cyfrowa szkoła”.

¹⁷ Ewaluacja programu „Cyfrowa szkoła” była prowadzona w ramach realizacji przez IBE projektu POKL pn. „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego”.

z kwietnia 2012 r., tj. przed wdrożeniem w szkołach zajęć edukacyjnych z zastosowaniem TIK w ramach programu. Zawarte w raporcie (w 11 punktach) rekomendacje ukierunkowane były na spodziewane przygotowywanie w przyszłości rządowego programu wieloletniego.

W raporcie ewaluacyjnym ex-post, wydanym w sierpniu 2013 r., IBE sformułował 15 rekomendacji skierowanych do instytucji przygotowujących i realizujących przyszły program wieloletni. Rekomendacje te dotyczyły: selekcji szkół do programu, wykorzystania TIK w edukacji, efektów programu, roli e-koordynatora, realizacji wariantu II programu „Cyfrowa szkoła”¹⁸, harmonogramu przygotowania i realizacji programu, szkoleń i międzyszkolnych sieci współpracy, infrastruktury technicznej, pomiaru efektów programu. W raporcie wskazano również na zbyt późne uruchomienie pierwszych sieci współpracy nauczycieli, przewidzianych jako działanie wspierające dla nauczycieli szkół uczestniczących w programie „Cyfrowa szkoła”, przez co współpraca nauczycieli w sieciach zafunkcjonowała zaledwie w dwóch końcowych miesiącach realizacji programu. W wyniku ewaluacji ex-post stwierdzono, na podstawie badania wyników sprawdzianu szóstoklasisty w roku szkolnym 2012/2013, że oddziaływanie programu było pozytywne, ale dotyczyło głównie kategorii uczniów osiągających relatywnie słabe wyniki (poniżej przeciętnej) i przełożyło się jedynie na nieznaczny wzrost średniej oceny uzyskiwanej przez uczniów na sprawdzianie szóstoklasisty¹⁹.

Ponownie przeprowadzone przez IBE badanie, w oparciu o analizę wyników sprawdzianu szóstoklasisty w roku szkolnym 2013/2014 wykazało, że pozytywny wpływ programu „Cyfrowa szkoła” na wyniki nauczania był stosunkowo niewielki (nie przekłada się na istotną statystycznie różnicę) i krótkotrwały – w 2014 r., czyli kilkanaście miesięcy od dostarczenia szkołom nowego wyposażenia do stosowania TIK, nie był już widoczny²⁰.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zrealizowało komponent badawczy programu „Cyfrowa Szkoła”, którego celem było przetestowanie w różnych środowiskach szkolnych określonych konfiguracji zastosowania nowoczesnych pomocy dydaktycznych obejmujących kwestie technologiczne i relacji szkoły z otoczeniem szkoły (gminą i rodzicami) oraz organizacji zajęć z udziałem TIK. W wyniku przeprowadzonych badań sformułowano siedem rekomendacji w kwestiach technologicznych, cztery w kwestiach relacji z otoczeniem oraz sześć dotyczących organizacji zajęć z udziałem TIK. Całkowity koszt realizacji komponentu badawczego wyniósł 3.484.191,36 zł.

(dowód: akta kontroli str. 437-538, 539, 812-853)

5. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła całościowe wydatki na realizację programu „Cyfrowa szkoła” – poniesione łącznie z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i w ramach projektów POKL komplementarnych z programem – na kwotę 142.035.043,67 zł, wg następującego wyliczenia:

- wydatki w ramach planu finansowego programu – 60.264.897,81 zł;
- wydatki na rzecz programu w ramach projektu „Wdrożenie podstawy programowej” – 17.333.222,44 zł;
- wydatki na rzecz programu w ramach projektu „System doskonalenia nauczycieli” – 2.638.194 zł;
- wydatki na realizację projektu „Scholaris” – 14.809.675,33 zł.
- wydatki na realizację projektu „E-podręczniki” – 46.989.048,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 375, 466, 474, 2122, 2030, 2167-2171)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

¹⁸ Wariant II zakładał wypożyczanie mobilnych komputerów uczniom poza teren szkoły do korzystania w domu.

¹⁹ „Ewaluacja ex-post rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Cyfrowa szkoła”, str. 161.

²⁰ „Średnioterminowe efekty programu „Cyfrowa szkoła”, str. 45.

W latach 2012-2013 programem „Cyfrowa szkoła” objęto 399 szkół podstawowych, w których wdrożono nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne w nauczaniu w oparciu o zakupione w tym programie wyposażenie. Dodatkowo, wyposażono 24 szkoły podstawowe w różnie skonfigurowane zestawy pomocy technicznych do stosowania TIK, aby zweryfikować ich funkcjonalność.

Przeprowadzone ewaluacje programu „Cyfrowa szkoła” wskazują jednak, że krótki okres realizacji programu pilotażowego nie pozwolił na uzyskanie wymiernych skutków w postaci poprawy efektów nauczania w szkołach realizujących program. Po zakończeniu pilotażu nie wprowadzono zakładanego docelowo programu wieloletniego w zakresie cyfryzacji szkół. Zdecydowano się natomiast na wsparcie rozwoju cyfryzacji szkół w ramach projektów realizowanych w Regionalnych Programach Operacyjnych na lata 2014-2020, co daje możliwość wykorzystania doświadczeń wynikających z przeprowadzonego pilotażu. W ocenie NIK, zaniechanie realizacji wieloletniego programu cyfryzacji szkół jako bezpośredniej kontynuacji programu pilotażowego, niepotrzebnie wstrzymało wkroczenie do polskich szkół nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W określanych przez Ministra Edukacji Narodowej kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa w latach szkolnych 2011/2012-2015/2016 nie uwzględniano problematyki cyfryzacji szkół. Potrzeba rozwijania kompetencji informatycznych dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach została wskazana w kierunkach polityki oświatowej przyjętych na rok szkolny 2016/2017.

2. Realizacja projektu „E-podręczniki do kształcenia ogólnego”.

Opis stanu faktycznego

1. Minister Edukacji Narodowej decyzją z dnia 6 marca 2013 r. powierzył ORE realizację projektu systemowego pod nazwą „E-podręczniki do kształcenia ogólnego” (w ramach Priorytetu III POKL, Działanie 3.3. Poprawa jakości kształcenia, Poddziałanie 3.3.3 Modernizacja treści i metod kształcenia – projekty systemowe). Na realizację projektu ustalono dofinansowanie w kwocie 49.332.980,45 zł (po zmianach), a wydatkowano 46.989.048,09 zł (95,2%).

Projekt zakończono oczekiwanymi rezultatami, w postaci udostępnienia na dedykowanej temu platformie edukacyjnej 62 elektronicznych podręczników do kształcenia ogólnego oraz 2.650 innych elektronicznych pomocniczych materiałów edukacyjnych (stan e-zasobów platformy na dzień 19 grudnia 2015 r.). Osiągnięto wskaźniki pozostałych zakładanych rezultatów projektu, takie jak:

- udostępnienie na platformie edukacyjnej 2.661 uzupełniających elektronicznych zasobów edukacyjnych (przy zakładanej docelowo wartości 2.650);
- zapewnienie na platformie edukacyjnej zasobów wspierających realizację 5.195 lekcji (wartość równa zakładanej);
- dostosowanie wszystkich zasobów na platformie edukacyjnej do wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych (zgodnie z założeniami);
- objęcie szkoleniami e-learningowymi w zakresie stosowania TIK 1.182 osób (przy zakładanej docelowo wartości 1.100).

Przyjęty pierwotnie okres realizacji projektu „E-podręczniki” – od 1 listopada 2012 r. do 30 czerwca 2015 r. – został ostatecznie wydłużony do 19 grudnia 2015 r. Spowodowało to w praktyce opóźnienie w możliwości włączenia przygotowanych w projekcie podręczników elektronicznych do stosowania przez uczniów w szkołach o cały jeden rok szkolny. Wynika to z ustalonego art. 22ab ust. 6 ustawy o systemie oświaty obowiązku informowania uczniów przez dyrektora szkoły o zestawie podręczników obowiązujących w danym roku szkolnym. Z istoty tego przepisu wynika konieczność dokonania tego przed rozpoczęciem kolejnego roku szkolnego, co skutkuje możliwością wprowadzenia podręczników powstałych w projekcie „E-podręczniki” jako obowiązkowych dla uczniów dopiero od roku szkolnego 2016/2017.

W ramach realizacji projektu „E-podręczniki” założono, że 40% uczniów i 40% nauczycieli będzie korzystać z tych materiałów. Ankieta przeprowadzona na koniec realizacji projektu (w grudniu 2015 r.) przez kuratoria oświaty wykazała wykorzystywanie e-podręczników przez

25% uczniów i 23% nauczycieli. W tej sytuacji Minister Edukacji Narodowej zwrócił się do Kuratorów Oświaty i dyrektorów szkół (w pismach z dnia 5 stycznia 2016 r. nr DJE-WPNT.4083.2.2016.KK) o przeprowadzenie w szkołach mini-warsztatów informacyjnych z wykorzystaniem e-podręczników w każdym oddziale klasowym oraz zobowiązanie wszystkich uczniów i nauczycieli do zapoznania się ze stroną internetową www.epodreczniki.pl oraz występującymi na niej wybranymi zasobami. Ankieta przeprowadzona po tej akcji informacyjnej wykazała osiągnięcie poziomu zaznajomienia się z e-podręcznikami przez 56% uczniów i 48% nauczycieli.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustalone w ww. sposób wskaźniki nie odnoszą się do poziomu faktycznego wykorzystania e-podręczników przez uczniów i nauczycieli, które powinno być badane w celu określenia ich wartości. Z przeprowadzonego przez NIK badania kwestionariuszowego, w którym – na podstawie art. 29 ust.1 pkt.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ – pozyskano informacje od dyrektorów 489 szkół lub zespołów szkół wynika, że w roku szkolnym 2016/2017 tylko w pięciu spośród zbadanych szkół (1%) w zestawach obowiązujących podręczników (zatwierdzonych do stosowania przez dyrektorów szkół) uwzględniono podręczniki elektroniczne opracowane w projekcie „E-podręczniki”, ujmując w nich łącznie 29 spośród 62 powstałych podręczników. Zapewne czynnikiem decydującym o niskim wskaźniku ujęcia podręczników elektronicznych w szkolnych zestawach podręczników są trudności techniczno-infrastrukturalne w ich dostępności (dostęp ucznia do komputera z szybkim internetem).

Biuro Kontroli i Audytu MEN przeprowadziło dwukrotnie kontrole w zakresie realizacji projektu „E-podręczniki”.

W dniach 6-13 lipca 2012 r. przeprowadzono kontrolę doraźną w ORE w zakresie poprawności przeprowadzenia otwartego naboru partnerów do projektu, ogłoszonego w dniu 11 kwietnia 2012 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że podczas naboru partnera technologicznego oraz partnerów merytorycznych, wybranych spoza sektora finansów publicznych, doszło do naruszenia zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów, o których mowa w art. 28a ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²². W związku z kontrolą przeprowadzone postępowanie w sprawie wyboru partnerów projektu zostało unieważnione przez dyrektora ORE w dniu 23 lipca 2012 r.

W dniach 24-28 listopada, 1-5, 8-11, 19 grudnia 2014 r. oraz 20-21 i 26 stycznia 2015 r. przeprowadzono kontrolę realizacji projektu przez lidera projektu (ORE) oraz dwóch partnerów: Instytut Chemii Bioorganicznej Polskiej Akademii Nauk i Grupę Edukacyjną S.A. W wyniku kontroli stwierdzono, że projekt jest realizowany co do zasady w sposób poprawny.

(dowód: akta kontroli str. 50-136, 2616, 2030-2035, 2172-2177)

2. Nadzór merytoryczny nad realizacją projektu „E-podręczniki” sprawował Departament Jakości Edukacji MEN (DJE). W ramach tego nadzoru przedstawiciel DJE uczestniczył w pracach Grupy Sterującej tego projektu.

Grupa Sterująca wypowiadała się m.in. w sprawach dotyczących przyjmowanych w projekcie „E-podręczniki” rozwiązań w odniesieniu do: zachowania praw autorskich do wytwarzanych materiałów edukacyjnych, wykorzystania materiałów dostępnych w formule wolnych licencji, sposobów oznaczania dzieł informacjami o autorach, usuwania problemów technicznych w korzystaniu z systemu „Antyplagiat” i trudności w integracji platformy e-podręczniki z innymi platformami e-learningowymi.

Grupa Sterująca akceptowała wprowadzane zmiany terminów zakończenia projektu „E-podręczniki”, uznając konieczność takiego działania dla osiągnięcia właściwej jakości e-podręczników oraz niedoszacowanie czasu na realizację projektu (przy nowatorskim charakterze przedsięwzięcia).

MEN – jako Instytucja Pośrednicząca – uznało za niekwalifikowalne w projekcie „E podręczniki” wydatki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu w kwocie 135.335,45 zł, poniesione na dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2015 r. dla pracowników zatrudnionych

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

w projekcie, wykazane przez ORE w końcowym wniosku o płatność²³. Konsekwencją tego było ostateczne nieuwzględnienie tego wydatku w Poświadczeniu i deklaracji wydatków przedstawionym do rozliczenia Komisji Europejskiej. Przyjęta przez MEN kwalifikacja wydatków Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu była zgodna z opiniami w sprawie kwalifikowalności dodatkowego wynagrodzenia rocznego przedstawionymi przez Instytucję Zarządzającą POKL (Minister Infrastruktury i Rozwoju) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (pisma: DZF.IV.832.97.2015.ESO.1 z dnia 8 czerwca 2015 r. oraz DPR-V.42111.43.2012.2015.MZ z dnia 7 maja 2015 r.).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wypłata dodatkowego wynagrodzenia za 2015 r. (odpowiednio do przepracowanego okresu) pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w ramach projektu, której dokonano przed końcem 2015 r., była zgodna z przepisami art. 5 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²⁴. Wydatki te miały miejsce jeszcze w okresie kwalifikowalności POKL, odnoszą się do okresu realizacji projektu i zostały przez ORE ujęte w końcowym wniosku o płatność – spełniono tym samym warunek do uznania ich za kwalifikowalne w projekcie. Zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL (3.1 podrozdział 1 „Podstawowe zasady kwalifikowania wydatków”)²⁵ wszystkie wydatki w ramach tego programu są kwalifikowalne o ile są zgodne z przepisami prawa krajowego. Przyjęta przez Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu ocena dopuszczalności dokonania tego wydatku jest ponadto zgodna ze stanowiskiem wyrażonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 stycznia 2015 r. (sygn. akt V SA/Wa 1523/14). Wynika z tego niezasadność uznania przez MEN przedmiotowych wydatków za niekwalifikowalne, a skutkiem tego jest wyłączenie ich z kwoty wydatków podlegających proporcjonalnej refundacji ze środków europejskich.

W przypadku Ośrodka Rozwoju Edukacji, w związku ze stanowiskiem MEN, dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2015 r. pracownikom zatrudnionym w ramach projektu do końca 2015 r. nie zostało wypłacone, a tym samym nie było ujmowane w końcowym wniosku beneficjenta o płatność. Wypłacono je w pierwszym kwartale 2016 r. w kwocie 59.579,37 ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa.

Z wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Pana Marka Lewińskiego – dyrektora Departamentu Funduszy Strukturalnych wynika, że MEN – jako Instytucja Pośrednicząca w realizacji Priorytetu III POKL – uznaje się zobowiązane przepisami prawa do pełnego respektowania stanowiska Instytucji Zarządzającej POKL.

(dowód: akta kontroli str. 181-190, 589-689, 1992-2101, 2116-2147)

3. W procesie zatwierdzania do użytku szkolnego podręczników opracowanych w projekcie „E-podręczniki” Minister Edukacji Narodowej zastosował wymagania analogiczne jak w przypadku podręczników dopuszczanych na wniosek wydawców w trybie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników²⁶. E-podręczniki były opiniowane pod względem merytoryczno-dydaktycznym i językowym przez rzeczoznawców podręczników do kształcenia ogólnego, a także przez rzeczoznawcę do spraw kształcenia specjalnego w zakresie spełniania przez podręcznik w postaci elektronicznej warunków umożliwiających odczyt przez uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności. ORE sukcesywnie przekazywał do MEN podręczniki do poszczególnych zajęć edukacyjnych, po ich odebraniu od partnerów projektu, wraz z kompletami pozytywnych opinii sporządzonych przez rzeczoznawców do spraw podręczników. Pierwsza notatka w tej sprawie została przedłożona Ministrowi Edukacji Narodowej odnośnie podręczników do edukacji wczesnoszkolnej w dniu 5 listopada 2015 r., a ostatnia w dniu 22 grudnia 2015 r. (dotyczyła podręczników do języka polskiego i historii na drugim, trzecim i czwartym etapie edukacyjnym). Pierwsza akceptacja podręczników przez Ministra Edukacji Narodowej miała miejsce w dniu 6 listopada 2015 r., a ostatnia w dniu

²³ Informacje dla Beneficjenta o wynikach weryfikacji wniosku o płatność końcową (pisma do Dyrektora ORE z dnia 23 marca 2016 r. Nr – DFS-WDR.812.20.2016.ASN.4 i 18 listopada 2015 r. Nr – DFS-WDR.812.175.2015.MK

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1144, ze zm.

²⁵ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z dnia 2 kwietnia 2014 r. (efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx).

²⁶ Dz. U. poz. 909.

31 grudnia 2015 r., stanowiąc podstawę dopisania ich na listę podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego. Pierwszy podręcznik elektroniczny opracowany w ramach projektu (biologia do klasy pierwszej na czwartym etapie edukacyjnym) wprowadzono na internetową platformę edukacyjną (www.epodreczniki.pl)²⁷ w dniu 6 sierpnia 2015 r., a ostatni (historia do pierwszej klasy gimnazjum) w dniu 19 grudnia 2015 r. Po dniu 19 grudnia 2015 r. Minister Edukacji Narodowej zatwierdził następujące e-podręczniki: fizyka do klasy drugiej i trzeciej gimnazjum, fizyka do klasy pierwszej szkoły ponadgimnazjalnej, historia do klasy pierwszej gimnazjum, język polski do klasy szóstej szkoły podstawowej, wszystkich klas gimnazjum oraz trzeciej klasy szkoły ponadgimnazjalnej. Wcześniejsza publikacja podręczników, przed ich ostatecznym dopuszczeniem do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej, pozwalała na sformułowanie uwag dotyczących treści podręczników, ujawnienie błędów w ich funkcjonowaniu w środowisku platformy elektronicznej oraz promocję e-podręczników wśród interesariuszy. Do czasu akceptacji danego podręcznika przez Ministra Edukacji Narodowej, jego autorzy na bieżąco uwzględniali uwagi recenzentów.

(dowód: akta kontroli str. 546-588)

4. Według stanu na 29 września 2016 r. w prowadzonym przez Ministra Edukacji Narodowej wykazie podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego znajdowało się – poza 62 podręcznikami elektronicznymi do kształcenia ogólnego opracowanymi w ramach projektu „E-podręczniki” – 79 innych podręczników elektronicznych przeznaczonych do kształcenia ogólnego, z tego: dwa do edukacji wczesnoszkolnej w formie e-booka, 27 do szkoły podstawowej, w tym 25 w formie e-booka i dwa w formie multimedialnej, siedem do gimnazjum, w tym cztery w formie e-booka i trzy w formie multimedialnej, 43 do szkół ponadgimnazjalnych, w tym 39 w formie e-booka i cztery w formie multimedialnej.

Wśród podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego nie było podręczników elektronicznych przeznaczonych do kształcenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 181-190)

5. W ramach projektu „E-podręczniki” ORE zlecił przygotowanie w 2013 r. ekspertyzy (raportu) nt. wpływu e-podręczników na rozwój psychosomatyczny uczniów, mającej służyć autorom e-podręczników oraz twórcom platformy informatycznej w celu zapewnienia konstruowania e-podręczników oraz zasobów je uzupełniających w sposób umożliwiający uczniom w różnym wieku bezpieczne ich wykorzystywanie.

W przygotowanym raporcie zwrócono uwagę m.in., na:

- celowość rozważenia, poza korzyściami, ryzyka utraty zdrowia przez uczniów (wpływu komputerowego przekazu informacji na wzrok, postawę, koncentrację, kreatywność i inne zagrożenia zdrowotne młodych ludzi), z jednoczesnym podaniem potencjalnych korzyści stosowania e-podręcznika;
- potrzebę świadomej zgody nauczycieli i rodziców na podjęcie takiego ryzyka (podanego ilościowo) jako warunku kontynuacji eksperymentu z e-książką;
- wykorzystywanie dostępnych technologii w edukacji bardzo młodych ludzi (10-12 lat) głównie do kreowania moderowanych edukacyjnych zasobów sieciowych, stopniowej modyfikacji funkcji papierowego zeszytu, wskazania przemyślanych dróg funkcjonalnej i technologicznej synergii e-książek z książkami, zeszytu z klawiaturą²⁸.

Do twórców e-podręczników skierowane zostały również wnioski wypływające z innych badań, raportów, opracowań, ekspertyz i analiz²⁹.

²⁷ Data wprowadzenia na platformę (do Repozytorium Treści) nie jest dokładnym czasem upublicznienia danego podręcznika, gdyż zgodnie z ustaleniami PCSS (partner technologiczny) miał 5 dni na opublikowanie podręcznika, a w praktyce odbywało się to szybciej. Data wprowadzenia na platformę tym bardziej nie jest datą dopuszczenia podręcznika do użytku szkolnego.

²⁸ Włodzimierz Gogolek, „Wpływ e-podręczników na rozwój psychosomatyczny uczniów”, Ośrodek Rozwoju Edukacji. Warszawa, sierpień 2013 r.

²⁹ 1) Ekspertyza dr hab. inż. Janusza Morbitzera, dotycząca zmian w sposobie uczenia się osób urodzonych po 1990 r. (pokolenie C, pokolenie homo mediens) – ORE; 2) Poradnik dla twórców elektronicznych materiałów edukacyjnych pt. E-podręcznik dostępny dla wszystkich – Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego (2013 r.); 3) Raport pt. Podręczniki multimedialne w polskich szkołach – ORE (2013 r.); 4) Przewodnik dla autorów e-podręczników – rekomendacje w sprawie tworzenia multimedialnych treści edukacyjnych – ORE, autor Katarzyna Fenik, 2013 r.; 5) Standardy

Na zlecenie ORE przeprowadzone zostało badanie podręczników powstających w projekcie „E-podręczniki” pod względem zgodności z WCAG 2.0³⁰ oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³¹. Zalecenia z tego badania (raport sporządzony przez Utilitia Sp. z o.o. z dnia 28 października 2015 r.) zostały wdrożone przez partnerów projektu w ostatecznych wersjach podręczników.

Ponadto ORE zlecił Uniwersytetowi im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2015 r. wykonanie badania pn. „Ewaluacja on-going e-podręczników stworzonych w ramach projektu”. Wnioski i rekomendacje z tego badania zamieszczone w opracowaniu pn. „Rola e-podręcznika w kształceniu dzieci i młodzieży – wyniki badań ewaluacyjnych” (Poznań, październik 2015) zostały uwzględnione przy programowaniu działań w ramach projektu pozakonkursowego koncepcyjnego, obecnie realizowanego w ORE pn. „Tworzenie materiałów dydaktycznych do kształcenia ogólnego” i mają być uwzględniane w trakcie realizacji projektów konkursowych realizowanych w POWER mających na celu stworzenie i udostępnienie e-materiałów dydaktycznych uzupełniających e-podręczniki i e-zasoby utworzone wcześniej w ramach projektu „E-podręczniki”.

(dowód: akta kontroli str. 311-312, 549-551)

6. W wyjaśnieniu Pani Alina Samecka – Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji w MEN wyraziła stanowisko, że w przypadku podręczników elektronicznych opracowanych w projekcie „E-podręczniki” nie ma możliwości aktualizacji ich treści przed upływem trzech lat od ich zatwierdzenia. Dopuszczalne zmiany w treści podręcznika dopuszczonego do użytku szkolnego mogą dotyczyć jedynie sytuacji, kiedy w podręczniku, pomimo pozytywnej opinii rzeczoznawców, jest ewidentny błąd, który może zostać sprostowany bez konieczności ponownej oceny przez rzeczoznawców. .

Zdaniem NIK celowe byłoby dopuszczenie możliwości aktualizacji podręczników wydanych w formie elektronicznej przed upływem okresu trzyletniego od zatwierdzenia, wynikającego z art. 22a ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Aktualizacja podręcznika elektronicznego, w odróżnieniu od wydanego w wersji papierowej, nie pociąga za sobą kosztów wydania kolejnej wersji (druku i dystrybucji).

(dowód: akta kontroli str. 546-548)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena częściowa

Efektom realizacji projektu „E-podręczniki” było opracowanie oraz udostępnienie uczniom i nauczycielom na internetowej platformie edukacyjnej 62 elektronicznych podręczników do kształcenia ogólnego oraz ok. 2,7 tys. innych zasobów edukacyjnych. Wszystkie e-podręczniki, przed ich zatwierdzeniem przez Ministra Edukacji Narodowej do użytku szkolnego, uzyskały pozytywne opinie właściwych rzeczoznawców.

Projekt „E-podręczniki” zrealizowano zgodnie z założonym harmonogramem czasowym, uwzględniając zmiany wprowadzane w nim za zgodą Ministerstwa Edukacji Narodowej (Instytucji Pośredniczącej). Skutkiem tych zmian było jednak opóźnienie o jeden rok szkolny we włączeniu przez szkoły e-podręczników powstałych w projekcie do zestawów podręczników obowiązujących dla uczniów.

Minister Edukacji Narodowej skutecznie zareagował na nieprawidłowości w prowadzonym przez ORE pierwotnym naborze partnerów projektu „E-podręczniki”, przeprowadzając kontrolę tego postępowania, skutkującą jego unieważnieniem i zmianą procedur w następnym

bezpieczeństwa e-podręczników – Raport dla autorów e-podręczników oraz twórców platformy do upowszechniania e-podręczników – ORE, autor Marcin Solodki, 2013 r.).

³⁰ WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines – wytyczne dotyczące ułatwień w dostępie do treści publikowanych w internecie) to dokument, który zawiera wskazówki na temat tego, jak budować serwisy internetowe dostępne dla wszystkich.

³¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 113, ze zm.

postępowaniu w tej sprawie. Obiektywnym tego skutkiem było opóźnienie w utworzeniu partnerstwa projektu.

3. Funkcjonowanie portalu wiedzy dla nauczycieli „Scholaris”.

Opis stanu
faktycznego

1. Internetowy portal zasobów edukacyjnych dla nauczycieli, funkcjonujący pod nazwą „Scholaris”, został utworzony w ramach realizowanego w latach 2000-2005 Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), jako jedno z działań w części edukacyjnej programu powierzonej do realizacji Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu (pod-komponent B2 – Edukacja)³². Celem tej części programu było podniesienie efektywności systemu edukacyjnego na terenach wiejskich, w tym m.in. poprzez przygotowanie regionalnego internetowego centrum zasobów edukacyjnych dla nauczycieli, wspierającego szkoły we wdrażaniu technik komputerowych w nauczaniu³³. W wyniku tego działania Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu uruchomiło od kwietnia 2004 r. Internetowe Centrum Zasobów Edukacyjnych „Scholaris”. Udostępniono na nim m.in.:

- bazę zasobów edukacyjnych (leksykony, konspekty, scenariusze, artykuły, materiały źródłowe, narzędzia dydaktyczne);
- narzędzia wyszukiwawcze (katalogi, wyszukiwarki);
- serwisy informacyjne (komunikaty, szkolenia, przeglądy prasy pedagogicznej, przeglądy i recenzje podręczników szkolnych);
- przestrzeń www dla twórczości własnej i konta pocztowe;
- grupy i fora służące wymianie doświadczeń.

Na dzień 30 marca 2005 r. stwierdzono 700 tys. wejść miesięcznie na stronę internetową portalu, założenie na portalu 2.171 adresów internetowych przez szkoły i uczniów oraz utworzenie 1.854 stron internetowych przez szkoły i uczniów³⁴.

Na utworzenie Internetowego Centrum Zasobów Edukacyjnych „Scholaris” w ramach PAOW poniesiono wydatki w kwocie 2.170.744 zł (obejmujące wynagrodzenie OSI Compu Train S.A. za usługę pomocy technicznej przy jego tworzeniu w kwocie 1.420.292 zł i koszty zakupu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu wyposażenia komputerowego do zainstalowania portalu)³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 2178-2265)

2. W okresie od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2007 r. MEN zrealizowało w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPORZL)³⁶ projekt pn. „Edukacyjny Portal Internetowy”. W ramach tego projektu rozbudowano portal internetowy „Scholaris” przygotowany w ramach PAOW. Publikowane były na nim materiały metodyczne³⁷, materiały edukacyjne³⁸ oraz informacje związane z edukacją³⁹. Na portalu tym

³² PAOW finansowany był ze środków kredytu udzielonego Polsce przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju na podstawie umowy nr 7013-0 POL z dnia 25 lipca 2000 r.

³³ Źródło: Protokół kontroli NIK wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w zakresie kultury fizycznej i sportu – część 25, oświaty i wychowania – część 30 i szkolnictwa wyższego – część 38, str. 100-127.

³⁴ Studium oceny końcowej Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, redakcja: Tomasz Majewski, wydawca: Fundacja Programów pomocy dla Rolnictwa, str. 172, 176-177 (www.fapa.com.pl/jkp/context/fsrc/sok_PAOW.pdf).

³⁵ Źródło: 1) Protokół kontroli NIK wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w zakresie kultury fizycznej i sportu – część 25, oświaty i wychowania – część 30 i szkolnictwa wyższego – część 38, str. 115; 2) Protokół kontroli NIK wykonania budżetu państwa w 2004 r. przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w zakresie kultury fizycznej i sportu – część 25, oświaty i wychowania – część 30 i szkolnictwa wyższego – część 38, str. 239.

³⁶ Priorytet 2. Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, Działanie 2.1 Zwiększanie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie, w wyodrębnionym schemacie „b” Zwiększenie dostępu do edukacji poprzez zakup specjalistycznego sprzętu ułatwiającego kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz wyposażenie internetowych centrów informacji multimedialnej w sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem.

³⁷ Na koniec realizacji projektu na portalu „Scholaris” ukazywały się następujące periodyki: „Nowe w szkole”, „Kierowanie szkołą”, „Interklasa”, „Horyzonty Dydaktyki Chemii”, „Horyzonty Dydaktyki Matematyki”, „Nowe Technologie w Szkole”, „Wychowanie w Szkole”. Dodatkowo udostępniono sześć interaktywnych kursów doskonalenia nauczycieli, a także opublikowano 429 testów i sprawdzianów oraz 1.362 karty pracy ucznia.

zamieszczono również bazę informatorów zawierających dane dotyczące placówek edukacyjnych, instytucji, dane adresowe placówek, listy środków dydaktycznych, recenzentów oraz listy podręczników. Dodatkowo portal posiadał następujące funkcjonalności: mechanizm automatycznego powiadamiania o nowych zasobach w formie newslettera, aplikację umożliwiającą dokonywanie oceny zasobów umieszczonych na portalu, forum dyskusyjne, pocztę e-mail, funkcję „Scholaris-Czat” (umożliwiającą użytkownikom dyskusję w czasie rzeczywistym), funkcję komunikatora „Jabber” oraz usługę „e-szkola” (oparta na platformie e-learningowej⁴⁰). Ponadto, w ramach realizowanego projektu udostępniono usługę hostingową, dzięki której szkoły⁴¹ mogły posadowić swoje strony internetowe na jednym z serwerów obsługujących projekt.

Na realizację projektu wydatkowano 17.770.298 zł.

Po zakończeniu realizacji projektu jego utrzymanie powierzono najpierw Centrum Informatycznemu Edukacji, a następnie – od lipca 2008 r. – Centralnemu Ośrodkowi Doskonalenia Nauczycieli (CODN), z założeniem dalszego jego rozwoju w ramach PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1085)

3. Minister Edukacji Narodowej decyzją z dnia 30 czerwca 2009 r.⁴² powierzył CODN realizację w ramach POKL projektu pn. „Narodowy System Edukacji Wirtualnej Scholaris”⁴³. W pierwotnej wersji wniosku o dofinansowanie projektu założono nową organizację portalu, tj.: udostępnianie materiałów edukacyjnych, wielofunkcyjność platformy społecznościowej, doskonalenie instrumentów pozwalających na zakładanie i prowadzenie e-szkół i e-klas. Stworzone narzędzie miało składać się z:

- Internetowego Centrum Zasobów Edukacyjnych MEN (zawierającego zasoby obejmujące do 80% pokrycia podstawy programowej kształcenia ogólnego);
- platformy społecznościowej;
- systemu bazodanowego obsługującego e-kursy i e-szkoly.

Realizacja projektu nie została poprzedzona analizą typu ex-ante lub studium wykonalności projektu, mających na celu ocenę możliwości osiągnięcia wszystkich projektowanych dla portalu Scholaris funkcjonalności, które zostały wskazane w pierwotnym wniosku o dofinansowanie.

Realizowany w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r.⁴⁴ projekt ulegał modyfikacjom. Na wniosek ORE⁴⁵ w 2010 r.⁴⁶ zatwierdzono zmiany projektu, rezygnując z dwóch spośród trzech wcześniej projektowanych funkcjonalności, tj. z platformy społecznościowej i systemu bazodanowego obsługującego e-kursy i e-szkoly. W uzasadnieniu tego działania wskazano na wyniki analiz i monitoringu rynku portali, z których wynikało, że część społecznościowa portalu „Scholaris” powielalaby funkcjonalności istniejących portali komercyjnych, a jej utrzymanie prowadziłoby do nieefektywnej walki o użytkownika.

³⁸ Liczba materiałów edukacyjnych opublikowanych na portalu „Scholaris” według stanu na zakończenie projektu tj. 30 czerwca 2007 r. wynosiła: 530 lekcji multimedialnych, 700 prezentacji multimedialnych, 461 symulacji zjawisk i procesów, 2860 ćwiczeń interaktywnych, 3.748 filmów wideo i animacji, 10.300 zdjęć i ilustracji, 2.723 tablice i schematy oraz 158 map.

³⁹ Np. informacje o konferencjach, szkoleniach, organizowanych konkursach zarówno dla dzieci jak i nauczycieli oraz informacje dotyczące projektów związanych z wyposażaniem szkół w sprzęt komputerowy.

⁴⁰ W aplikacji „e-szkola” na zakończenie realizacji projektu w ramach SPO RZL zarejestrowanych było 146 szkół.

⁴¹ Na serwerze „Scholaris” swoje strony internetowe posadowiło 191 szkół.

⁴² Decyzja nr UDA-POKL.03.03.03-00-001/09-00. Zmiany przedmiotowej decyzji Ministra Edukacji Narodowej dokonywane były poprzez: decyzję zmieniającą nr UDA-POKL.03.03.03-00-001/09-01 z dnia 23 czerwca 2010 r., decyzję zmieniającą nr UDA-POKL.03.03.03-00-001/09-02 z dnia 27 września 2011 r., decyzję zmieniającą nr UDA-POKL.03.03.03-00-001/09-03 z dnia 20 grudnia 2013 r.

⁴³ Priorytet III. Wysoka jakość systemu oświaty, Działanie 3.3. Poprawa jakości kształcenia, Poddziałanie 3.3.3. Modernizacja treści i metod kształcenia.

⁴⁴ W pierwotnym założeniu projekt ten miał zostać zrealizowany do 31 marca 2012 r. Potrzeba wydłużenia czasu trwania projektu wyniknęła z faktu zmiany struktury portalu. Dodatkowy wpływ na wydłużenie realizacji projektu miało także uruchomienie nowej wyszukiwarki posiadającej możliwość zaawansowanego wyszukiwania zasobów oraz dostosowanie portalu do wymagań WCAG oraz do korzystania na urządzeniach mobilnych.

⁴⁵ Ośrodek Rozwoju Edukacji funkcjonuje od 2010 r., jako następca prawny CODN.

⁴⁶ Zmiany w zakresie dotyczącym m.in. struktury portalu zostały zaakceptowane 2 czerwca 2010 r. przez Ministra Edukacji Narodowej Katarzynę Hall.

Ostatecznie zdecydowano, że głównym rezultatem projektu wdrożonego pn. „Narodowy System Edukacji Wirtualnej Scholaris” będzie portal wiedzy dla nauczycieli funkcjonujący jako repozytorium zasobów edukacyjnych. W związku z tym zmieniono też nazwę projektu na: „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli”⁴⁷. Bazą portalu pozostało repozytorium zasobów, w tym zweryfikowane zasoby z poprzedniej edycji projektu (tj. z lat 2004-2007). Dodatkowo, w odniesieniu do pierwotnego wniosku o dofinansowanie projektu, zmniejszono planowany wskaźnik liczby zasobów edukacyjnych mających znaleźć się na portalu z 80% do 60% pokrycia podstawy programowej, osiągając ostatecznie w grudniu 2013 r. poziom 75%⁴⁸. Na zakończenie realizacji projektu „Scholaris” osiągnięto łącznie ok. 11,5 mln unikalnych odsłon⁴⁹ przy wzroście o 2.871 opracowań i materiałów udostępnionych na portalu. Swoje konta na portalu „Scholaris”, w okresie po pełnym wdrożeniu projektu, posiadało 12.711 użytkowników. Portal ten zapewniał dostępność zasobów także na urządzenia mobilne oraz został przystosowany dla osób z ograniczeniami sprawności zgodnie z wytycznymi WCAG.

W latach 2014-2016 (po zakończeniu realizacji projektu „Scholaris”) nie dokonywano modyfikacji portalu, wzrastała jednak liczba gromadzonych na portalu zasobów, która w tym okresie łącznie wzrosła o 1.705 jednostek różnego rodzaju zasobów, z czego w 2014 r. nastąpił wzrost o 877 jednostek zasobów⁵⁰, w 2015 r. – 820⁵¹, w 2016 r. (do 18 października) – osiem⁵². ORE podejmował działania mające na celu zwiększanie zasobów portalu zawierając porozumienia z instytucjami współpracującymi, które przekazywały własne zasoby do publikacji na portalu „Scholaris” (w 2014 r. zawarto 7 porozumień i oddano łącznie 5 zasobów do publikacji, w 2015 r. zawarto 7 porozumień oddając łącznie 61 zasobów do publikacji, a w 2016 r., do 18 października zawarto 5 porozumień oddając łącznie 5 zasobów do publikacji). Nad jakością materiałów publikowanych na portalu czuwa Redakcja Portalu działająca w ramach ORE.

Obecnie⁵³ na portalu „Scholaris” znajduje się 26.528 szt. zasobów⁵⁴, w tym: 3.592 ćwiczenia, 2.520 dokumentów dydaktycznych, 126 e-książek, 4.545 filmów i animacji, 119 nagrań dźwiękowych, 1.997 prezentacji multimedialnych, 5.782 scenariusze lekcji, 182 strony www, 389 tekstów oraz 7.276 zdjęć i ilustracji. Portal posiada możliwość zaawansowanego wyszukiwania materiałów oraz opcję kreatora prezentacji umożliwiającego przygotowywanie lekcji z wykorzystaniem odnalezionych materiałów. Portal ma charakter otwarty (dostępny dla różnego rodzaju odbiorców)⁵⁵.

Na dzień 12 października 2016 r. summaryczne dane dotyczące użytkowników portalu „Scholaris” przedstawiały się następująco: liczba odwiedzin – 7.124.194; liczba odsłon – 21.221.254 (w tym 16.460.936 odsłon unikalnych⁵⁶); liczba pobrań – 2.436.825.

Z wyników przeprowadzonej przez MEN w okresie 2-3 sierpnia 2016 r. kontroli trwałości projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” wynika, że od 2011 r. następował przyrost zarejestrowanych użytkowników, jednakże tempo tego przyrostu stopniowo malało: w 2014 r. przybyło 2.761 użytkowników, w 2015 r. – 1.877, a w 2016 r. (do 2 sierpnia 2016 r.) – 710.

⁴⁷ Zgodnie decyzją Ministra Edukacji Narodowej nr UDA-POKL.03.03.03-00-001/09-02 z dnia 27 września 2011 r. zmieniającą decyzję z 30 czerwca 2009 r. nr UDA-POKL.03.03.03-00-001/09-00.

⁴⁸ Zmiana zakładanej wysokości rezultatu związana była z faktem zmiany podstawy programowej. Ponadto decyzją kierownictwa MEN, ORE skupiło się na pozyskiwaniu zasobów o charakterze niszowym.

⁴⁹ Unikalna odsłona to wejście na stronę internetową portalu użytkownika o unikalnym numerze IP (z konkretnego urządzenia komputerowego) – liczy się każdorazowe wejście na stronę z danego numeru IP jako cała wizyta na stronie, nie zaś suma odsłoniętych podstron w czasie danej wizyty.

⁵⁰ Z tego: 51 ćwiczeń, 19 dokumentów dydaktycznych, 3 e-książki, 73 filmy/animacje, 19 nagrań dźwiękowych, 182 prezentacje, 222 scenariusze lekcyjne, 10 stron internetowych, 298 ilustracji.

⁵¹ Z tego: 137 ćwiczeń, 195 dokumentów dydaktycznych, 21 e-książek, 74 filmy/animacje, 76 nagrań dźwiękowych, 31 prezentacje, 214 scenariuszy lekcyjnych, 7 stron www, 65 ilustracji.

⁵² Z tego: 3 dokumenty dydaktyczne i 5 e-książek.

⁵³ Według stanu na 12 października 2016 r.

⁵⁴ Wskazana wartość dotyczy liczby zasobów widocznych z poziomu użytkownika, jednakże z poziomu administratora liczba ta wynosi 26.587. Różnica wynosząca 59 zasobów wynika z błędnego działania funkcji indeksowania poszczególnych zasobów.

⁵⁵ Portal nie rejestruje użytkowników wg kategorii, przez co nie można stwierdzić, w jakim stopniu z jego zasobów korzystają nauczyciele, do których jest on bezpośrednio adresowany.

⁵⁶ Zaznaczyć należy, że po zakończeniu realizacji projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli”, tj. w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 12 października 2016 r. przybyło 4.904.987 unikalnych odsłon.

Zgodnie z informacją pokontrolną MEN, ORE planuje wzmocnienie działań w zakresie pozyskiwania zasobów od innych instytucji, powiększanie zasobów portalu w ramach projektów konkursowych zrealizowanych w ramach PO KL⁵⁷ oraz zasilanie portalu materiałami powstałymi w ramach POWER.

(dowód: akta kontroli str. 323-355, 359-427, 1086-1388, 1527-1547)

4. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła całościowe wydatki na przygotowanie i rozbudowę portalu wiedzy dla nauczycieli, funkcjonującego pn. „Scholaris” – począwszy od jego utworzenia w ramach PAOW do rozbudowy w ramach POKL – na kwotę 37.750.717,33 zł, wg następującego wyliczenia:

- utworzenie Internetowego Centrum Zasobów Edukacyjnych „Scholaris” w ramach PAOW – 2.170.744 zł;
- realizacja projektu „Edukacyjny Portal Internetowy” w ramach SPORZL – 17.770.298 zł;
- zwiększenie budżetu CODN na utrzymanie i rozwój portalu w 2008 r. – 2.000.000 zł;
- zwiększenie budżetu CODN na utrzymanie i rozwój portalu w 2009 r. – 1.000.000 zł;
- realizacja projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” w ramach POKL – 14.809.675,33 zł.

Ponadto na utrzymanie portalu w latach 2014-2016 (do 28 listopada 2016 r.), tj. po zakończeniu realizacji projektu w ramach POKL, ORE poniósł wydatki w kwocie łącznej 106.258,76 zł, z tego: w 2014 r. – 41.030,36 zł, 2015 r. – 40.590 zł, 2016 r. – 24.638,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 333-334, 1210, 2102-2103, 2030)

5. W programie „Cyfrowa Szkoła” określono, że portal „Scholaris” winien działać jako rozbudowane repozytorium multimedialnych zasobów edukacyjnych, w szczególności w zakresie treści podstawy programowej kształcenia ogólnego oraz zapewniać narzędzia rozszerzające warsztat nauczycieli, umożliwiające opracowanie lekcji z wykorzystaniem TIK, oraz do zarządzania szkołą (m.in. e-dziennik).

W ramach projektu „Scholaris” ORE przygotował narzędzia rozszerzające warsztat pracy nauczycieli, w tym tzw. kreator prezentacji, oraz narzędzia do zarządzania szkołą zawierające tzw. e-dziennik. Moduł e-dziennik, odebrany przez ORE od wykonawcy zamówienia w dniu 4 czerwca 2013 r. jako zainstalowany na dedykowanym portalowi serwerze i sprawdzony pod względem funkcjonalności, nie został udostępniony do użytku szkół.

Z przeprowadzonego przez NIK badania kwestionariuszowego w 489 szkołach i zespołach szkół wynika, że w 250 jednostkach (51,1%) stosowane były dzienniki szkolne w formie elektronicznej (tzw. e-dzienniki) dostarczane przez łącznie 20 spośród funkcjonujących na rynku dostawców komercyjnych⁵⁸. W badanej próbie stwierdzono dwa przypadki wykorzystywania przez szkoły narzędzi do prowadzenia e-dzienników przygotowanych w projektach finansowanych ze środków europejskich, tj.:

- w projekcie pn. „Uruchomienie innowacyjnej usługi prowadzenia Automatycznego Dziennika Elektronicznego” (realizowanym w okresie lipiec 2013 r. – czerwiec 2015 r. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka) – narzędzie udostępniane pn. „Bliżej szkoły”⁵⁹;
- w projekcie pn. „Wdrożenie usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa” (realizowanym w okresie kwiecień 2011 r. – czerwiec 2015 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2007-2013) – narzędzie udostępniane pn. „Podlaska Platforma Edukacyjna”.

(dowód: akta kontroli str. 359-363, 2104-2121, 2148-2163)

6. Ewaluacja portalu „Scholaris”, założona we wniosku o dofinansowanie projektu do przeprowadzenia po okresie jego sześciomiesięcznego funkcjonowania, nie została przez

⁵⁷ Dotyczy konkursu „Opracowanie i wdrażanie innowacyjnych programów nauczania do edukacji wczesnoszkolnej”.

⁵⁸ Ok. ¾ szkół objętych badaniem korzysta z e-dzienników dwóch dominujących dostawców.

⁵⁹ Z informacji uzyskanej przez NIK od beneficjenta projektu wynika, że wartość zrealizowanego projektu wynosiła 622.652 zł (według wniosku o dofinansowanie projektu), a z e-dziennika „Bliżej szkoły” korzysta 105 szkół.

ORE przeprowadzona. Zrealizowane audyty w odniesieniu do projektu „Scholaris” nie obejmują badania jego funkcjonalności i przydatności dla nauczycieli oraz sposobu jego wykorzystania. Z posiadanej przez MEN informacji z audytu projektu w zakresie rozliczeń finansowych oraz udzielania zamówień publicznych wynika, że w badanych aspektach projekt zrealizowano prawidłowo⁶⁰. MEN dysponuje także sprawozdaniem audytora wewnętrznego w ORE z realizacji w 2013 r. zadania audytowego pn. „Wykonanie obowiązków beneficjenta systemowego w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, realizacja projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” – wybrane obszary ryzyka”. W sprawozdaniu tym wskazano ryzyka dla działalności zespołu projektowego, bez odnoszenia się do zagrożeń w funkcjonalności samego portalu.

(dowód: akta kontroli str. 1215-1275, 1523-1526, 1548-1602, 1694-1721, 1910-1912)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Minister Edukacji Narodowej, jako Instytucja Pośrednicząca PO KL, dopuścił i zaakceptował przypadek działania niegospodarnego w ORE, polegającego na wytworzeniu w ramach projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” narzędzia informatycznego do zarządzania szkołą i dokumentowania przebiegu nauczania, którego funkcjonalność nie została uruchomiona i udostępniona. Przygotowanie takiej funkcjonalności w projekcie wynikało z założeń programu „Cyfrowa szkoła”, jak również z samego wniosku o dofinansowanie projektu.

ORE realizując – na wniosek użytkowników – projekt modernizacji portalu „Scholaris” (szczegółowo określony w pracy wybranej przez sąd konkursowy) zlecił wykonanie tego zadania Business Management Software Sp. z o.o. w Warszawie. Koncepcja rozbudowy portalu przewidywała m.in. powstanie narzędzia umożliwiającego zarządzanie szkołą i dokumentowanie przebiegu nauczania (tzw. e-dziennik). W zawartej w dniu 18 stycznia 2013 r. umowie nr 30/ZZP/2013 na kwotę 1.300 tys. zł, nie wydzielono kosztów poszczególnych elementów składowych dostarczanych prac związanych z rozbudową funkcjonalności portalu przyjmując system płatności etapowy (trzy etapy częściowe). Funkcjonalność e-dziennika została wprowadzona i zainstalowana na serwerze dedykowanym temu portalowi, jednakże nie udostępniono jej użytkownikom na portalu „Scholaris”. Ostateczny „Protokół z odbioru dzieła po usunięciu wad” został podpisany ze strony ORE przez koordynatora projektu w dniu 4 czerwca 2013 r. Ministerstwo w karcie zamknięcia projektu w ramach PO KL potwierdziło jednakże funkcjonowanie portalu „Scholaris”, uznając projekt za zamknięty⁶¹.

Pan Rafał Lew-Starowicz – Zastępca Dyrektora Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji MEN poinformował, że: *Przyczyną nie funkcjonowania narzędzia do zarządzania szkołą po roku 2013 (m.in. e-dziennik) był brak zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia finansowego na obsługę tej funkcjonalności portalu w planie finansowym ORE po zakończeniu projektu w 2013 r., a administrowanie portalem, który zawierałby funkcjonujące narzędzie e-dziennik, wymagałoby środków finansowych znacznie przewyższających możliwości finansowe państwowej jednostki budżetowej, m.in. koszty związane z utrzymaniem, hostingiem.* Jednocześnie wskazał, że MEN przewiduje podjęcie działań zmierzających do umożliwienia wykorzystania e-dziennika w przyszłości, co wiąże się z zapewnieniem środków dla ORE na funkcjonowanie e-dziennika oraz jego aktualizację i dostosowanie do nowych przepisów i potrzeb szkół.

(dowód: akta kontroli str.1210-1275, 1390-1522, 1871-1872, 1910-1912)

2. MEN dokonało końcowego rozliczenia projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” mimo nieprzeprowadzenia przez ORE ewaluacji portalu „Scholaris”, założonej we wniosku o dofinansowanie projektu.

⁶⁰ Informacja pokontrolna POKI.03.03.03-00-001/09 z 22 grudnia 2013 r. wraz z korektą z 30 grudnia 2013 r. z audytu zrealizowanego przez Netsoft Consulting Piotr Welenc.

⁶¹ Karta zamknięcia projektu w ramach PO KL w zakresie działań merytorycznych została zaakceptowana przez Panią Małgorzatę Szybalską, Dyrektora Departamentu Jakości Edukacji w MEN oraz zatwierdzona przez Jarosława Jankowskiego, Zastępcę Dyrektora Departamentu Funduszy Strukturalnych w MEN w dniu 7 stycznia 2014 r.

W ostatecznym wniosku o dofinansowanie projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli” w ramach PO KL (w punkcie 3.4 wniosku o dofinansowanie dotyczącym rezultatów i produktów projektu) wskazano na potrzebę poddania portalu „Scholaris” badaniu ewaluacyjnemu, które miało być przeprowadzone po około 6-miesięcznym okresie jego funkcjonowania w nowej wersji w sieci. Jako cele badania wskazano m.in.: uzyskanie informacji na temat struktury społeczno-demograficznej użytkowników oraz informacji o sposobie i częstotliwości korzystania oraz satysfakcji z użytkowania portalu przez nauczycieli, określenie znajomości portalu w grupie docelowej, wskazanie mocnych i słabych stron portalu oraz zdiagnozowanie barier rozwojowych, określenie trafności funkcjonowania w zderzeniu z potrzebami grupy docelowej, określenie użyteczności i trwałości. Zbadana miała zostać również efektywność, tj. stosunek poniesionych nakładów na stworzenie portalu do uzyskanych rezultatów. Pomimo powyższego zapisu, portal „Scholaris” nie został poddany ewaluacji, co w efekcie doprowadziło do braku możliwości oceny jego skuteczności.

Pani Alina Sarnecka – Dyrektor Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji MEN stwierdziła, że w punkcie 3.4 wniosku o dofinansowanie omyłkowo pozostały zapisy dotyczące badania ewaluacyjnego, a szczegółowy budżet projektu wskazywał kwotę 0 zł jako przewidziany koszt ewaluacji projektu. Zmiany w zakresie realizacji badania ewaluacyjnego dotyczące przedmiotowego wniosku o dofinansowanie zostały zaś zawarte w stosownym formularzu zmian i zatwierdzone przez MEN.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie tłumaczą braku ewaluacji, gdyż wymieniony w wyjaśnieniach szczegółowy budżet wskazuje na brak zaplanowanych kosztów ewaluacji projektu, a nie portalu, a dodatkowo powołany formularz zmian dowodzi, że zrezygnowano z ewaluacji całego projektu w zamian za dokonanie badania ewaluacyjnego portalu. W piśmie MEN DFS-WPS-EK0904(SCH)/2013/325 z dnia 4 marca 2013 r. do ORE podano, że beneficjent uznał za bardziej uzasadnione przeprowadzenie badania ewaluacyjnego portalu zamiast ewaluacji projektu, w związku z czym MEN jako Instytucja Pośrednicząca zobligowała beneficjenta do ujęcia w harmonogramie ewentualnego kolejnego wniosku, etapu dotyczącego przeprowadzenia wskazanego badania ewaluacyjnego portalu.

(dowód: akta kontroli str.1210-1275, 1316-1388, 1523-1526, 1910-1912)

Ocena cząstkowa

Minister Edukacji Narodowej nie zapewnił skutecznej realizacji przez podległy Ośrodek Rozwoju Edukacji projektu „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli”. W wyniku realizacji projektu osiągnięto zakładane cele w zakresie wielkości zasobów edukacyjnych do udostępnienia oraz umożliwienia nauczycielom przygotowywania gotowych prezentacji w oparciu o te zasoby. Dopuszczono jednak do niegospodarnego zaniechania przez ORE udostępnienia szkołom opracowanego w ramach projektu narzędzia do prowadzenia elektronicznego dziennika szkolnego. Wskazywanie przez MEN na trudności w zabezpieczeniu finansowania usługi hostingu w zakresie utrzymania tej funkcjonalności portalu „Scholaris” świadczy o nienależytym bieżącym nadzorze nad realizacją projektu, oznacza to bowiem podjęcie działań bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowania.

MEN, jako Instytucja Pośrednicząca, stwierdziło ponadto pełną realizację założeń projektu „Scholaris”, mimo że ORE nie przeprowadził zakładanej ewaluacji portalu „Scholaris”, a tym samym nie zapewniono przewidzianej oceny jego skuteczności.

4. Zapewnienie dostępności do elektronicznych zasobów edukacyjnych opracowanych w projektach konkursowych zrealizowanych w ramach Priorytetu III POKL.

Opis stanu faktycznego

W POKL, w zakresie Poddziałania 3.3.4. Modernizacja treści i metod kształcenia – projekty konkursowe, ORE (jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia w realizacji Priorytetu III) przeprowadził trzy konkursy na realizację projektów:

- w 2009 r. – konkurs nr 4/POKL/2009 pn. *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów dotyczących m.in. kształcenia w zakresie nauk matematycznych, przyrodniczych i technicznych oraz przedsiębiorczości;*

- w 2011 r. i 2013 r. – konkursy nr 2_3.3.4_2011 i nr 2_3.3.4_2013 pn. *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów, materiałów dydaktycznych, metod kształcenia dotyczących m.in. kształcenia w zakresie nauk matematycznych, przyrodniczych i technicznych oraz przedsiębiorczości.*

W poszczególnych konkursach zrealizowano odpowiednio: 38, 60 i 31 projektów, w których opracowano elektroniczne materiały edukacyjne. W założeniach pierwszego z nich beneficjent miał obowiązek określić, w jaki sposób/jaką drogą zostaną przekazane użytkownikom produkty finalne. Podobnie w drugim konkursie wymagane było określenie wskaźników upowszechnienia produktu. W trzecim konkursie określono wymagania funkcjonalne, techniczne i organizacyjne dla wykonawców zasobów edukacyjnych i podano wprost, że produkty projektów konkursowych zostaną zamieszczone m.in. na portalu „Scholaris”.

Do testowego sprawdzenia dostępności materiałów edukacyjnych wytworzonych w tych projektach, w tym na portalu „Scholaris” oraz stronie internetowej ORE, wybrano losowo 10 projektów⁶². Stwierdzono, że część elektronicznych zasobów edukacyjnych wypracowanych w projektach konkursowych pozostaje dostępna jedynie na platformach internetowych utworzonych indywidualnie dla poszczególnych projektów. Zdaniem NIK zamieszczanie tych materiałów na powszechnie znanych nauczycielom platformach edukacyjnych, utworzonych w projektach „E-podręczniki” i „Scholaris” zapewniłoby ich efektywne wykorzystanie.

Pani Alina Sarnecka – dyrektor departamentu Podręczników, Programów i Innowacji w MEN wyjaśniła, że produkty wszystkich 10 wybranych projektów znajdują się w wyszukiwarce produktów projektów konkursowych na stronie ORE (pod adresem <https://zasobyip2.ore.edu.pl>), funkcjonującej od 2011 r. Wyjaśniająca podała ponadto, że upowszechnianie projektów konkursowych odbywało się głównie poprzez wdrażanie wypracowanych produktów w praktyce, np. poprzez prowadzenie w oparciu o opracowane programy zajęć z uczniami w szkołach, praktyk studenckich lub studiów podyplomowych. Natomiast, ze względu na różnorodność powstających produktów, na portalu „Scholaris” upowszechnianie były tylko niektóre produkty z projektów konkursowych, w tym głównie programy nauczania, opracowane w ramach projektów innowacyjnych PO KL (konkurs 4/PO KL/2009), a zapis w dokumentacji konkursowej dotyczący zamieszczania produktów projektów konkursowych na portalu „Scholaris” znajdował się tylko w dokumentacji konkursowej nr 1/PO KL/3.3.4/2013. W związku z powyższym produkty z konkursu nr 2/PO KL/3.3.4/2011 nie były planowane do umieszczenia na portalu. W przypadku programów nauczania opracowanych w ramach projektów z konkursu nr 1/PO KL/3.3.4/2013 są one zamieszczane na portalu „Scholaris”.

(dowód: akta kontroli str. 288-310, 1865-1869)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena cząstkowa

Elektroniczne zasoby edukacyjne wytworzone w projektach konkursowych przyjętych w ramach Priorytetu III POKL były udostępniane do użytku głównie poprzez strony internetowe poszczególnych projektów oraz internetową wyszukiwarkę projektów ORE. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że taki sposób udostępniania produktów projektów zawęża krąg potencjalnych ich odbiorców do szkół i nauczycieli bezpośrednio związanych z danym projektem – nie zapewnia to tak szerokiego ich upowszechnienia, jak portal „Scholaris” i platforma edukacyjna „E-podręczniki”.

⁶² Z konkursu 4/POKL/2009: *Model pracy pozalekcyjnej z wykorzystaniem nowatorskich metod pracy oraz współczesnych technik informatycznych* (poz. 19); *PI - Matematyka innego wymiaru - organizacja Matematycznych Mistrzów Polski dla dzieci i młodzieży* (poz. 27); *PI - Szukając Einsteina - Akademia Umysłów Ścisłych* (poz. 32). Z konkursu 2_3.3.4_2011: *Gra w klasy: rozwój bez granic* (poz. 3); *Wspomaganie nauczania matematyki w Technikum w oparciu o nowoczesne technologie informacyjne* (poz. 11); *ACE – aktywna, kreatywna i przedsiębiorcza młodzież – innowacyjne programy kształcenia w obrębie przedsiębiorczości i ekonomii* (poz. 17); *Tablit-innowacyjny program wychowania przedszkolnego* (poz. 30); *Korelacja przedmiotowa na lekcjach matematyki i fizyki w gimnazjum* (poz. 17). Z konkursu 1_3.3.4_2013: *Innowacyjny start edukacyjny* (wiersz 8); *Mazowiecka Akademia Innowacji Szkolnych* (wiersz 30).

5. Zawansowanie działań na rzecz cyfryzacji szkół w ramach programów operacyjnych finansowanych ze środków europejskich na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1. Minister Edukacji Narodowej pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w realizacji czterech działań POWER (2.10., 2.13., 2.14., 2.15.), w ramach Osi priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne na rynku pracy, gospodarki i edukacji. W Planie Realizacji Celów Pośrednich i Końcowych POWER określono alokację środków przeznaczonych na realizację działań MEN w obszarze cyfryzacji szkół w latach 2015-2023 w kwocie 362.829,4 tys. zł, z tego 334.672,1 tys. zł na projekty konkursowe i 28.157,3 tys. zł na projekty pozakonkursowe. Do zakontraktowania do 2018 r. zaplanowano projekty o wartości 150.056,6 tys. zł, z tego 132.026,6 tys. zł na projekty konkursowe i 18.030 tys. zł na pozakonkursowe.

Wsparcie w obszarze cyfryzacji szkół przewidziano w trzech działaniach POWER.

- 1) Działanie 2.10. Wysoka jakość systemu oświaty, typ operacji nr 7: Tworzenie e-podręczników i rozwijanie e-materiałów towarzyszących istniejącym e-podręcznikom.

Na projekty konkursowe w ramach tej operacji zaplanowano 110.171,7 tys. zł, a na projekty pozakonkursowe – 12.238 tys. zł.

W 2016 r. Minister Edukacji Narodowej ogłosił pierwszy konkurs pn. „Tworzenie i rozwijanie e-materiałów dydaktycznych służących do rozwijania kompetencji kluczowych” z alokacją 23.312,7 tys. zł, z terminem naboru wniosków do 5 grudnia 2016 r. Przewidywanym efektem projektów konkursowych ma być utworzenie 3.380 e-materiałów edukacyjnych.

W 2016 r. Minister Edukacji Narodowej powierzył ORE realizację projektu pozakonkursowego pn. „Tworzenie e-materiałów dydaktycznych do kształcenia ogólnego”, z dofinansowaniem w kwocie 1.580 tys. zł, w okresie od 1 lipca 2016 r. do 31 marca 2018 r. Do 31 października 2016 r. w projekcie wydatkowano 127,5 tys. zł (8,1% łącznego budżetu projektu i 94,5% planu rocznego) i uzyskano zakładane na 2016 r. rezultaty, tj. stworzono system i narzędzia umożliwiające nadzór merytoryczny i odbiór opracowywanych w projektach konkursowych e-materiałów.

- 2) Działanie 2.10. Wysoka jakość systemu oświaty, typ operacji nr 8: Integracja baz danych systemu oświaty.

Na projekty konkursowe w ramach tej operacji zaplanowano 25.000 tys. zł, a na projekty pozakonkursowe – 15.919,3 tys. zł.

Pierwszy konkurs zaplanowano na 2017 r. (z alokacją 6.000 tys. zł).

W 2016 r. Minister Edukacji Narodowej powierzył Centrum Informatycznemu Edukacji realizację projektu pozakonkursowego pn. „Integracja baz danych systemu oświaty”, z dofinansowaniem w kwocie 12.030 tys. zł, z terminem realizacji od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. W projekcie założono integrację oraz uzyskanie interoperacyjności pomiędzy bazami danych oświatowych i zasobami informacyjnymi. Dotychczas rozliczono wydatki w kwocie 197,5 tys. zł (1,6%).

- 3) Działanie 2.14. Rozwój narzędzi dla uczenia się przez całe życie, typ operacji nr 5: Przygotowanie i udostępnienie multimedialnych zasobów wspierających proces doradztwa dla wszystkich grup wiekowych.

W ramach tej operacji zaplanowano wsparcie w projektach konkursowych na kwotę 30.587,2 tys. zł. Przeprowadzenie pierwszego konkursu zaplanowano na 2017 r. (z alokacją 15.295 tys. zł).

- 4) Działanie 2.15. Kształcenie i szkolenie zawodowe dostosowane do potrzeb zmieniającej się gospodarki, typ operacji nr 6: Tworzenie i upowszechnianie e-zasobów i e-podręczników do kształcenia zawodowego.

W ramach tej operacji zaplanowano wsparcie w projektach konkursowych na kwotę 168.913,2 tys. zł.

W 2016 r. Minister Edukacji Narodowej ogłosił pierwszy konkurs pn. „Zwiększenie wykorzystania zmodernizowanych treści, narzędzi i zasobów wspierających proces

kształcenia zawodowego (Język obcy zawodowy - JOZ)", z alokacją w kwocie 17.358 tys. zł. Według stanu na 9 listopada 2016 r. trwała ocena merytoryczna wniosków o dofinansowanie (nie podpisano żadnej umowy). W projektach konkursowych będą opracowywane materiały multimedialne do języka obcego ukierunkowanego zawodowo dla 10 obszarów zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 195-199, 859-862)

2. Minister Edukacji Narodowej we współpracy z Ministrem Cyfryzacji przeprowadził (w I połowie 2016 r.) ankietę w szkołach dotyczącą stanu internetyzacji szkół oraz wypracował standardy wymagań kompetencji cyfrowych osób objętych szkoleniem w ramach projektów konkursowych w POPC w Działaniu 3.2. Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej.

Z przeprowadzonej ankiety nt. internetyzacji szkół oraz dokonanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej wynika, że na ponad 30 tys. szkół (znajdujących się w ok. 19,3 tys. lokalizacji) bez dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s jest ok. 25 tys. szkół (w ok. 16,7 tys. lokalizacji). Według planów zgłoszonych w konsultacjach obszarów białych NGA⁶³, w ramach Działania 1.1. Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) przedsiębiorcy telekomunikacyjni planują podłączyć do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s ok. 10 tys. szkół znajdujących się w ok. 5,8 tys. lokalizacji. Celem działania 1.1 PO PC jest „Wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach”, co w zakresie internetyzacji szkół oznacza podłączenie wszystkich szkół w Polsce do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

Z danych zebranych przez MEN do prac nad koncepcją wieloletniego programu rządowego „Cyfrowa szkoła” (według stanu na dzień 30 września 2012 r.) wynikało, że średnio w kraju na jeden komputer w szkole przypadało dziewięciu uczniów. Na 28.083 sklasyfikowane szkoły przypadało 26.631 tablic interaktywnych i 69.561 projektorów multimedialnych, tj. niespełna jedna tablica interaktywna i ponad dwa projektory multimedialne na szkołę.

Naukowa Akademicka Sieć Komputerowa (NASK) przeprowadziła w 2016 r. pilotażowy program podłączenia 26 szkół z województw: mazowieckiego i podlaskiego do sieci dostępu do internetu o przepustowości do 1 Gb/s. Z pilotażu wynika, że średni koszt przyłącza (budowa kanalizacji i doprowadzenie światłowodu) to 8.111 zł netto, a średni koszt wyposażenia (instalacja wewnętrzna, urządzenia aktywne plus punkty dostępu WiFi) to 3.500 zł netto. Do kosztów należy dodatkowo doliczyć zakup transmisji danych u operatorów Regionalnych Sieci Szerokopasmowych oraz zapewnienie usług bezpieczeństwa (firewall – zapora sieciowa, antywirus itp.).

Według danych z Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC), w ramach pierwszego konkursu w Działaniu 1.1 POPC przewidziano alokację 600 mln zł. Załącznik do regulaminu konkursu pn. „*Lista placówek edukacyjnych do objęcia wsparciem i lista placówek zdrowia*” zawierał 575 szkół publicznych przewidzianych do podłączenia do internetu. W wyniku rozstrzygnięcia pierwszego naboru 193 szkoły objęte zostaną szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. W drugim konkursie zwiększono alokację do 3 mld zł. W załączniku do Regulaminu konkursu pn. „*Liczba jednostek oświatowych do objęcia wsparciem*” wymieniono 14.817 szkół, które nie posiadały dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. W Regulaminie konkursu dodatkowo zastrzeżono, że 80% jednostek oświatowych wskazanych dla wybranego w projekcie obszaru interwencji, należy podłączyć w ciągu 14 miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie. Drugi konkurs ogłoszony został 30 września 2016 r. Termin składania wniosków upływa 9 stycznia 2017 r., a rozstrzygnięcie konkursu nastąpi w II kwartale 2017 r.

W POPC w Działaniu 3.2. Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej przewidziano m.in. wsparcie dla szkół w zakresie nauczania programowania. Pierwszy konkurs w tym działaniu ogłoszono w lipcu 2016 r., z terminem składania wniosków do końca

⁶³ Białe obszary NGA (ang. Next-generation access – sieć dostępu nowej generacji), czyli punkty adresowe, w których nie występuje infrastruktura telekomunikacyjna umożliwiająca świadczenie usług dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s.

listopada 2016 r., z alokacją 124.211,1 tys. zł. W konkursie założono realizację projektów o jednostkowej wartości dofinansowania od 300 tys. zł do 1.700 tys. zł, prowadzonych maksymalnie przez okres 30 miesięcy od dnia podpisania umowy. W wyniku konkursu planowane jest sfinansowanie 64 projektów – jeden projekt w każdym obszarze NUTS-3 obejmującym gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Celem długookresowym tej interwencji jest zwiększenie kompetencji w zakresie nauczania programowania przez nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej oraz umiejętności podstaw programowania uczniów klas I-III szkoły podstawowej, na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Celem krótkookresowym jest rozwijanie kompetencji nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej umożliwiających prowadzenie zajęć pozalekcyjnych dla uczniów klas I-III szkoły podstawowej, a w dalszej perspektywie również do prowadzenia nauki programowania w ramach kształcenia zintegrowanego, co pozwoli na utrzymanie trwałości efektów interwencji.

W ramach projektów przewidziane jest finansowanie zajęć i szkoleń dotyczących nauki zagadnień z obszaru kompetencji cyfrowych i medialnych oraz programowania i nauczania programowania, zakup lub najem niezbędnego w tym celu sprzętu teleinformatycznego, w tym dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych (do wysokości nieprzekraczającej łącznie 25% wydatków kwalifikowalnych projektu). W ramach konkursu nie przewidziano sfinansowania kosztów dostępu do internetu w szkołach podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 207-209, 697-699, 854-857)

3. MEN zorganizowało w dniu 3 października 2016 r. spotkanie z przedstawicielami samorządów województw, z udziałem przedstawicieli Ministra Rozwoju oraz Ministra Cyfryzacji, które miało na celu zainicjowanie długofalowej współpracy na linii MEN – samorząd, w celu wypracowania spójnej koncepcji działań planowanych do realizacji w odniesieniu do projektów z zakresu edukacji dzieci i młodzieży oraz dorosłych. Na spotkaniu tym zaprezentowano samorządom województw, jako podmiotom odpowiedzialnym za realizację RPO, planów i zamierzeń MEN w odniesieniu do projektów edukacyjnych.

W ramach RPO dla poszczególnych województw możliwe jest realizowanie działań z obszaru cyfryzacji szkół, takich jak:

- wyposażenie szkół w nowoczesne pomoce dydaktyczne oraz narzędzia do stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych i zapewnienie infrastruktury sieciowej;
- podnoszenie kompetencji zawodowych nauczycieli;
- kształtowanie i rozwijanie podstawowych kompetencji cyfrowych uczniów poprzez realizację projektów edukacyjnych i różnych form zajęć pozalekcyjnych w szkołach;
- pomoc materialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych w zakresie przedmiotów matematycznych, przyrodniczych, informatycznych lub języków obcych.

Z informacji udzielonych NIK przez wszystkich marszałków województw⁶⁴ wynika, że planowana alokacja środków na realizację ww. działań w RPO wynosi 714.272.281 euro. W ramach tej alokacji w poszczególnych RPO nie wyodrębniano operacji służących wyłącznie cyfryzacji szkół (mieści się ona w szerszych poddziałaniach). W 2015 r. w ramach RPO przyjęto do realizacji projekty konkursowe i pozakonkursowe w obszarze edukacji o wartości łącznej 129.912,7 tys. zł, z czego wykonanie – według stanu na koniec III kwartału 2016 r. – wyniosło 81.742,3 tys. zł, tj. 63%. Natomiast alokacja środków na konkursy ogłoszone w 2016 r. oraz projekty pozakonkursowe wynosi 1.558.587,4 tys. zł, z czego wykonanie na koniec III kwartału 2016 r. wyniosło 725.892,6 tys. zł, tj. 47%. Tylko połowa województw zdecydowała się przeznaczyć środki na pomoc materialną dla uczniów szczególnie uzdolnionych w zakresie przedmiotów matematycznych, przyrodniczych, informatycznych lub języków obcych. Województwa w sposób bardzo zróżnicowany zaplanowały w swoich RPO objęcie wsparciem nauczycieli w zakresie podnoszenia ich kompetencji zawodowych np. w największym województwie mazowieckim – 327 osób, a w małopolskim – 9.260 osób. W skali całego kraju jest to poniżej ok 4,1% stanu nauczycielskiego. Podobnie niski wskaźnik oraz zróżnicowanie dotyczy liczby szkół zaplanowanych do udzielenia im wsparcia w zakresie wyposażenia w nowoczesne pomoce dydaktyczne oraz narzędzia do stosowania technologii

⁶⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

informacyjno-komunikacyjnych i zapewnienia infrastruktury, np. w województwie lubuskim zaplanowano wsparcie dla 38 szkół, a w województwie wielkopolskim dla 411. W skali całego kraju wsparcie zaplanowano dla 2.765 szkół na ogólną ich liczbę ponad 30 tys., tj. ok. 9,2%.

(dowód: akta kontroli str. 210, 247-263, 1770-1864, 1949-1989)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, przedsięwzięcia w zakresie internetyzacji szkół zaplanowane w ramach Działania 1.1. POPC, to istotne wsparcie w obszarze cyfryzacji szkół. Jednak ze względu na planowany harmonogram ich wdrażania od 2016 r. nie przyniosły one jeszcze wymiernych rezultatów. Przyjęte do realizacji w pierwszym konkursie projekty będą skutkowały podłączeniem do szybkiego internetu relatywnie niewielkiej liczby 193 szkół w kraju, a drugi konkurs obejmujący 14.817 szkół będzie miał swoje rozstrzygnięcie dopiero w II kwartale 2017 r.

Minister Edukacji Narodowej wdrożył zakładane na 2016 r. działania w zakresie cyfryzacji szkół w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, obejmujące ogłoszenie dwóch konkursów związanych z wytwarzaniem elektronicznych materiałów edukacyjnych, oraz uruchomił realizację dwóch projektów systemowych wspierających cyfryzację szkół.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do udostępnienia do wykorzystania szkołom e-dziennika przygotowanego w projekcie „Scholaris – portal wiedzy dla nauczycieli”;
- 2) rozważenie możliwości przeprowadzenia ewaluacji portalu „Scholaris” w celu oceny jego skuteczności jako narzędzia wspomagającego pracę szkół i nauczycieli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 21 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.

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk


podpis