



KNO.410.008.00.2016
Nr ewid. 13/2017/P/16/026/KNO

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE ZABURZENIOM PSYCHICZNYM U DZIECI I MŁODZIEŻY

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży

Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego:
Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 13.06.17 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OGÓLNA OCENA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. UWAGI.....	16
5. WNIOSKI.....	17
6. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
6.1. Dostosowanie procesu nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów oraz wsparcie psychologiczno-pedagogiczne	18
6.1.1. Działania Ministra Edukacji Narodowej na rzecz dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości uczniów.....	18
6.1.2. Działania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej	21
6.1.3. Finansowanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej	24
6.2. Funkcjonowanie szkół w aspekcie prawidłowego rozwoju psychicznego uczniów	25
6.2.1. Rozpoznawanie potrzeb społeczności szkolnej	26
6.2.2. Szkolne programy wychowawcze i profilaktyczne	29
6.2.3. Organizacja kształcenia i wychowania w aspekcie higieny pracy umysłowej i zdrowia psychicznego.....	30
6.3. Pomoc psychologiczno-pedagogiczna w szkołach i poradniach	37
6.3.1. Dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej	38
6.3.2. Kadra specjalistyczna	44
6.3.3. Baza lokalowa i wyposażenie	50
6.3.4. Udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i poradniach	54
6.4. Współpraca szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych	62
6.5. Opinie pracowników szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych na temat pomocy psychologiczno-pedagogicznej.....	70
7. ZAŁĄCZNIKI	76
7.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	76
7.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	80
7.3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	83
7.4. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	85
7.5. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	93

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

IBE	Instytut Badań Edukacyjnych;
Czynniki chroniące zdrowie psychiczne	poczucie przynależności (wielż ze szkołą), pozytywny klimat szkoły (dobre relacje pomiędzy uczniami i nauczycielami oraz między uczniami, przyjazna wspierająca atmosfera), prospołecznie nastawiona grupa rówieśnicza, wymaganie od uczniów odpowiedzialności i udzielania sobie wzajemnej pomocy, okazje do przeżycia sukcesu i rozpoznawania własnych osiągnięć, zdecydowana niezgoda szkoły na przemoc ¹ . WHO i inni specjaliści w kontekście zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży zwracają uwagę również na jeszcze dwa czynniki, tj. dostępność opieki psychologiczno-pedagogicznej (w tym specjalistycznej) oraz poziom kompetencji znaczących w życiu ucznia osób dorosłych (nauczycieli i rodziców). Zdrowie psychiczne kształtuje się w dobrych relacjach z kompetentnymi rodzicami i dorosłym ² ;
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej;
NPOZP	Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego ³ ;
Podstawa programowa	jest to dokument opracowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, który wymienia treści nauczania (ogólne i szczegółowe) na cały etap edukacyjny;
Profilaktyka zaburzeń psychicznych	działania służące przeciwdziałaniu zagrożeniom dla zdrowia psychicznego, zmniejszaniu liczby incydentów zaburzeń psychicznych;
Promocja zdrowia psychicznego	działania mające na celu wzmocnienie zdrowia psychicznego, dobrego samopoczucia, poprawę jakości życia zarówno grup jak i jednostek;
SIO	System Informacji Oświatowej;
Zachowania ryzykowne	są to zachowania niosące ryzyko negatywnych konsekwencji, zarówno dla zdrowia fizycznego i psychicznego jednostki, jak i dla jej otoczenia społecznego. Do zachowań ryzykownych zaliczamy: palenie tytoniu, używanie środków psychoaktywnych: (alkoholu, narkotyków), wczesną aktywność seksualną, zachowania agresywne i przestępcze.

¹ J. Szymańska, *Ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w szkole*, ORE, Warszawa 2014 r.

² Jw.

³ Program został ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128), i wygał z dniem 31 grudnia 2015 r. Dalej: NPOZP.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy dzieciom i młodzieży szkolnej zapewniono wystarczającą pomoc psychologiczno-pedagogiczną?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania Ministra Edukacji Narodowej sprzyjają dostosowaniu treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów i umożliwiają łatwy dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej?

2. Czy sposób funkcjonowania szkół sprzyja prawidłowemu rozwojowi psychicznemu uczniów?

3. Czy pomoc udzielana uczniom przez szkoły i placówki psychologiczno-pedagogiczne jest łatwo dostępna i wystarczająca?

4. Czy współpraca szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi odbywa się w sposób systemowy?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 6 szkół i 6 publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

1 856 szkół i 337 poradni

Okres objęty kontrolą

2014–2016 (listopad)

System oświaty w Polsce powinien zapewniać dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, pomoc psychologiczno-pedagogiczną oraz bezpieczne i higieniczne warunki nauki w szkołach i placówkach oświatowych⁴.

Zadaniem Ministra Zdrowia i Ministra Edukacji Narodowej oraz innych instytucji publicznych jest podejmowanie skutecznych działań na rzecz ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży szkolnej. Do zadań tych należy między innymi promocja zdrowia i zapobieganie zaburzeniom psychicznym oraz zapewnienie opieki osobom z zaburzeniami psychicznymi⁵. Szczególne zadania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie promocji wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz profilaktyki zdrowotnej zostały uwzględnione w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Tymczasem wielu uczniów miało lub ma objawy depresji, a problem ten dotyczy nawet dzieci w wieku przedszkolnym⁶. Statystyki policyjne pokazują wzrost liczby samobójstw zakończonych zgonem z 3,8 tys. w 2011 r. do 6,2 tys. w roku 2014⁷. Wzrasta też liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych, czemu powinien przeciwdziałać Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Szkoły mają do odegrania ważną rolę w procesie upowszechnienia wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz profilaktyce zdrowotnej, jak również kształtowania właściwych postaw wobec osób cierpiących na choroby i zaburzenia psychiczne oraz rozwijania umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu.

Przeprowadzone w ostatnich latach kontrole NIK wykazały nieskuteczność prowadzonej w szkołach profilaktyki patologii szkolnych (agresja słowna i fizyczna, wagary, tj. nieusprawiedliwione absencje na zajęciach szkolnych, palenie tytoniu, zażywanie narkotyków i innych środków odurzających) i innych zachowań niepożądanych (e-uzależnienia). W szkołach nie udzielano dostatecznego wsparcia uczniom uzdolnionym, nie zapewniono pełnego komfortu nauki oraz warunków bezpieczeństwa i higieny uczenia się. NIK negatywnie oceniła również realizację przez Ministra Edukacji Narodowej zadań przewidzianych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego⁸.

W kontroli założono, że wartością dodaną będzie rozpoznanie słabości systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży oraz wskazanie sposobów jego usprawnienia. Ustalenia zaś mogą stać się pod-

⁴ Art. 1 pkt 1, 4, 10 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.).

⁵ Art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 546, ze zm.).

⁶ Przykładowe artykuły prasowe o zbliżonej tematyce: „W ławce z depresją”, „Uczniowie nie radzą sobie ze stresem”. Por. również: Joanna Szymańska *Zapobieganie samobójstwom dzieci i młodzieży*, Ośrodek Rozwoju Edukacji.

⁷ Dane Komendy Głównej Policji (<http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/samobojstwa>).

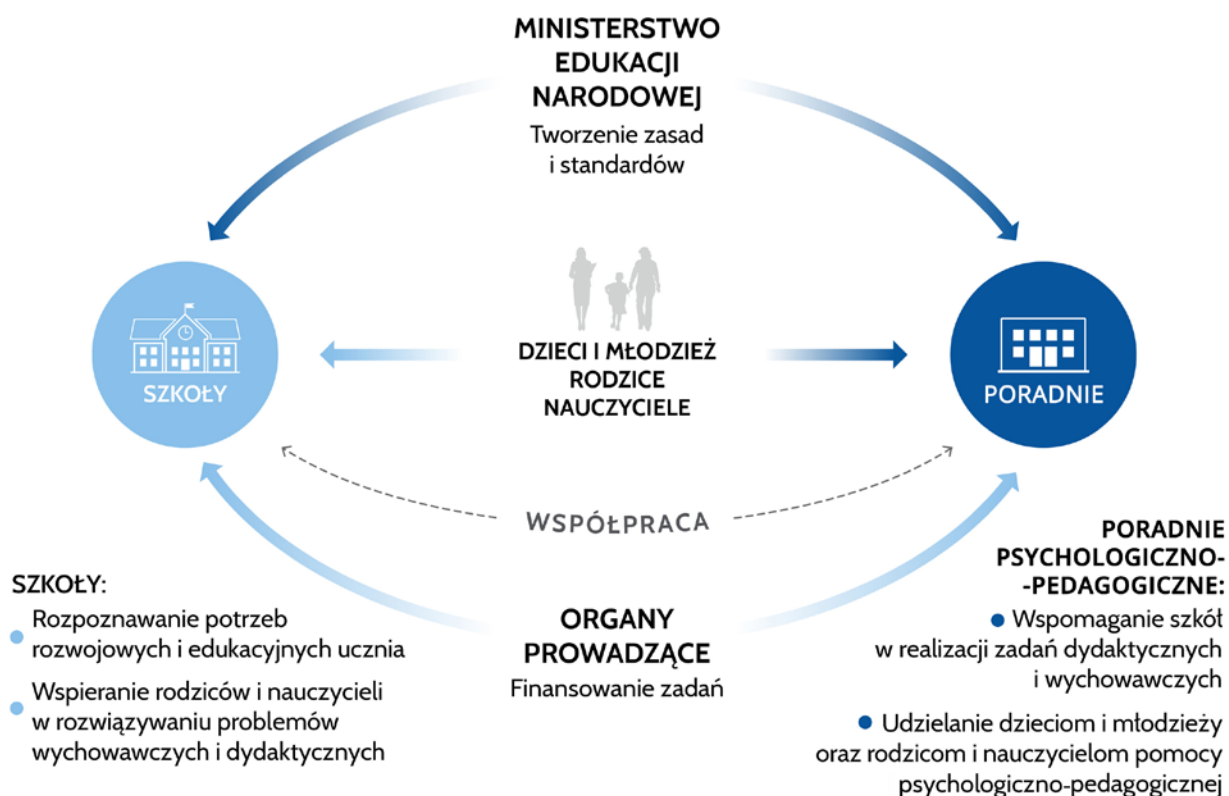
⁸ Szerzej na ten temat w *Informacjach o wynikach kontroli NIK: Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068), *Przeciwdziałanie e-uzależnieniu u dzieci i młodzieży* (P/16/070), *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim* (P/15/108/LWR), *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych* (P/14/122/LZG) oraz (P/16/099) oraz *Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* (P/16/055).

WPROWADZENIE

stawą do zaprojektowania i wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych pozwalających władzom oświatowym szczebla krajowego i samorządowego trafniej niż obecnie diagnozować i zwalczać zagrożenia dla zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży szkolnej.

Infografika nr 1

Pomoc psychologiczno-pedagogiczna w ramach systemu oświaty ze szczególnym uwzględnieniem szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przepisów prawa oświatowego.

Pomoc psychologiczno-pedagogiczna w liczbach

44% szkół nie ma psychologa lub pedagoga na etacie
1 739 uczniów przypada na jednego psychologa w szkole
461 uczniów przypada na jednego pedagoga w szkole
0,6 etatu psychologa na 1000 uczniów w szkołach wiejskich
582 poradnie pedagogiczno-psychologiczne (PPP)
8 587 pracowników PPP
385 626 opinii wydanych w PPP
126 235 orzeczeń wydanych w PPP
942 715 dzieci i młodzieży przyjętych w PPP
676 mln zł roczne koszty PPP

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej (stan na 30 września 2016 r.). Wyjątek stanowi wymieniona w ostatniej pozycji kwota wydatków jednostek samorządu terytorialnego w dziale 845 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85406 – Poradnie psychologiczno-pedagogiczne, gdzie dane podano według stanu za 2015 r.

2. OGÓLNA OCENA

System oświaty nie gwarantuje dzieciom i młodzieży szkolnej łatwej dostępności do opieki psychologiczno-pedagogicznej. W latach 2014–2016 blisko połowa szkół publicznych różnych typów (44,2%) nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga, ani psychologa. Uczniowie potrzebujący wsparcia mogli liczyć w tych szkołach jedynie na nauczycieli posiadających dodatkowe kwalifikacje lub doraźnie na specjalistów z poradni psychologiczno-pedagogicznych.

W przepisach oświatowych sformułowany jest zaledwie ogólny obowiązek zapewnienia uczniom przez organ prowadzący nieodpłatnej opieki psychologiczno-pedagogicznej. W konsekwencji, decyzja o zatrudnieniu specjalistów w szkole jest uwarunkowana nie skalą potrzeb, lecz przede wszystkim sytuacją ekonomiczną samorządu. Brakuje również standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej, które zobowiązywałyby szkoły do świadczenia usług na zbliżonym poziomie. W ocenie NIK, w latach 2014–2016 dzieciom i młodzieży szkolnej nie zapewniono wystarczającej opieki psychologiczno-pedagogicznej.

Tymczasem w latach 2014–2015 nastąpił wzrost liczby opinii stwierdzających potrzebę udzielenia uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach (o 8,07%) i w przedszkolach (o 39,72%). Szkoły miały również trudności w zapewnieniu uczniom optymalnych warunków do efektywnego przyswajania wiedzy. Dotyczyło to w szczególności organizacji procesu nauczania, który powinien w pełni uwzględniać zasady higieny pracy umysłowej. Ankietowani przez NIK dyrektorzy poradni psychologiczno-pedagogicznych (77%) oraz szkolni pedagodzy i psycholodzy (42%) wskazali na rosnącą skalę niepożądanych zachowań wśród dzieci i młodzieży. Zgodnie zaznaczyli również, że najczęściej występującym problemem były trudności w nauce, co sugeruje konieczność bardziej indywidualnego podejścia do uczniów.

Profesjonalna pomoc szkolnego pedagoga i psychologa powinna być istotnym wsparciem dla prawidłowej organizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami do zadań psychologów i pedagogów należy diagnozowanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów oraz wspieranie rodziców i nauczycieli w rozwiązywaniu problemów wychowawczych. Brak tych specjalistów w szkołach może zwiększyć ryzyko niepowodzenia procesu dydaktyczno-wychowawczego. Ponad połowa dyrektorów szkół (51%) wskazała w kwestionariuszu, że niezbędne jest zwiększenie wymiaru czasu pracy pedagogów i psychologów.

Pomoc udzielana w poradniach psychologiczno-pedagogicznych również nie była w pełni dostępna. Czas oczekiwania na wizytę w poradni wynosił około miesiąca. Wyjątek stanowiły sytuacje wymagające interwencji kryzysowej. W większości poradni psychologiczno-pedagogicznych (67%) występowały także bariery architektoniczne, które utrudniały dostęp do pomieszczeń osobom z niepełnosprawnością ruchową.

System oświaty nie gwarantuje łatwej dostępności do opieki psychologiczno-pedagogicznej

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Działania Ministra Edukacji Narodowej sprzyjały dostosowaniu treści i metod nauczania do możliwości uczniów

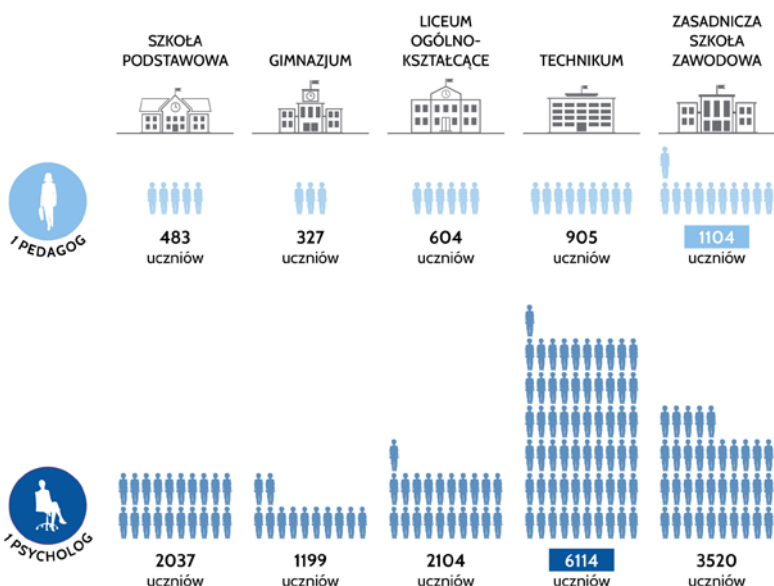
W latach 2014–2016 Minister Edukacji Narodowej podejmował działania, które sprzyjały dostosowaniu treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, w tym ograniczył liczbę uczniów w klasach I–III szkoły podstawowej i wprowadził zmiany podstawy programowej. NIK także pozytywnie ocenia zainicjowanie działań zmierzających do usprawnienia systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej⁹. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła jednak brak analiz dotyczących wpływu niektórych elementów procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej. Dotyczy to określonej w przepisach oświatowych dopuszczalnej liczby uczniów uczestniczących w poszczególnych zajęciach dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych (światlicowych) oraz tygodniowego wymiaru zajęć. Analizy te powinny pozwolić na sprawdzenie, czy przyjęte wartości są optymalne dla higieny pracy umysłowej i rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży. [str. 18]

W okresie objętym kontrolą jedynym wskaźnikiem stosowanym do opisu zagadnień dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej była liczba dzieci i młodzieży objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej w stosunku do liczby uczniów ogółem. W ocenie NIK, taki wskaźnik jest niewystarczający do oceny sytuacji, ponieważ nie odnosi podejmowanych działań do istniejących potrzeb dzieci i młodzieży. Ponadto za jego pomocą nie można ocenić efektów pomocy udzielanej dzieciom i młodzieży. [str. 21]

Infografika nr 2

[Dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach](#)

ŚREDNIA LICZBA UCZNIÓW PRZYPADAJĄCYCH
NA JEDEN ETAT SPECJALISTY W LATACH 2014–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej.

⁹ Działania te polegały w szczególności na opracowaniu instrumentów do prowadzenia diagnozy psychologiczno-pedagogicznej oraz modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W opracowanym na zlecenie Ministra dokumencie pt. Model kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, eksperci zalecili m.in. wprowadzenie ujednoliconego pensum specjalistów – psychologów i pedagogów oraz obowiązkowe zatrudnienie specjalistów w sytuacji, gdy jest stwierdzona taka potrzeba.

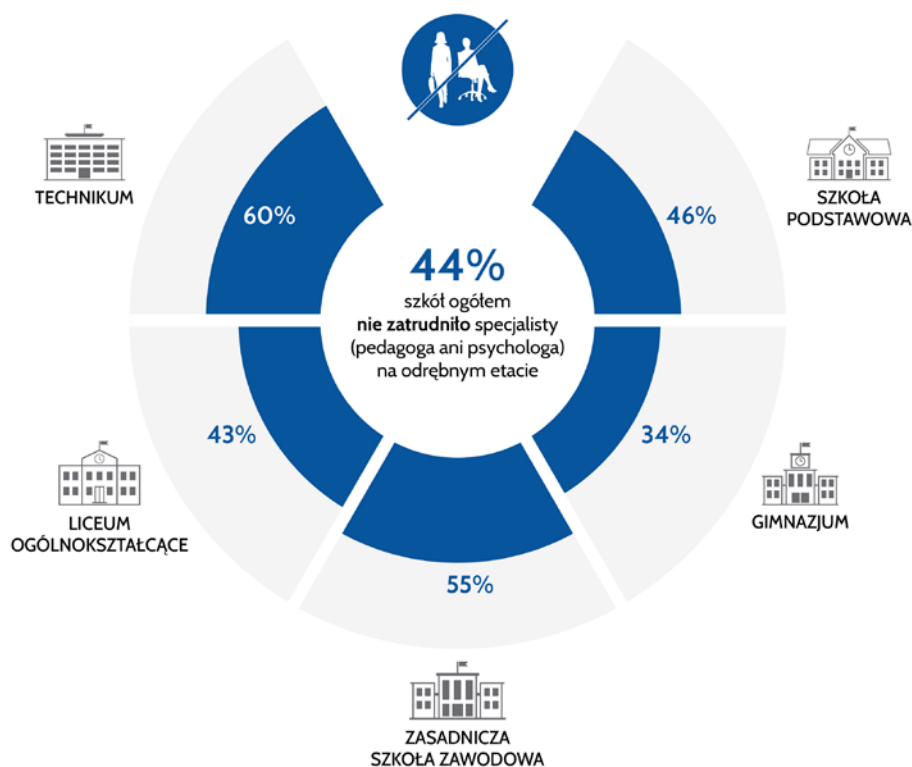
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dane Systemu Informacji Oświatowej wskazują, że w latach 2014–2016 blisko połowa szkół publicznych (44%) różnych typów nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa. We wrześniu 2016 r. problem ten dotyczył: 6 152 (45%) szkół podstawowych, 2 577 (34%) gimnazjów, 1 066 (54%) zasadniczych szkół zawodowych, 1 044 (42%) liceów ogólnokształcących oraz 1 221 (60%) techników. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 na jedną szkołę przypadało przeciętnie odpowiednio 0,76 i 0,75 etatu pedagoga oraz 0,19 i 0,2 etatu psychologa. Ten sam wskaźnik wyliczony tylko dla szkół wiejskich, był jeszcze niższy i wynosił odpowiednio 0,56 i 0,55 etatu pedagoga oraz 0,09 i 0,09 etatu psychologa. W latach 2014–2016 w szkołach, w których organ prowadzący zatrudnił specjalistów, średnio na jeden etat pedagoga przypadało 475 uczniów. Liczba ta był jeszcze wyższa w przypadku psychologów i wynosiła 1 904¹⁰.

Zaobserwowano również znaczne różnice w wymiarze pensum zatrudnionych w szkołach specjalistów (pedagogów i psychologów), które w skali kraju wynosiło od 18 do 40 godzin tygodniowo.

Infografika nr 3

Odsetek szkół, w których w latach 2014–2016 nie zatrudniono specjalistów (ani psychologa, ani pedagoga) na odrębnych etatach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej.

¹⁰ Dla poszczególnych lat dane te kształtują się w następujący sposób: na jeden etat pedagoga przypadało 479 uczniów w roku 2014, 486 uczniów w roku 2015 i 461 uczniów w roku 2016. W przypadku psychologów na jeden etat specjalisty przypadało: 2 057 uczniów w roku 2014, 1 938 uczniów w roku 2015 i 1 739 uczniów w roku 2016.

Uwarunkowania wpływające na dostęp do specjalistycznej pomocy w szkołach

Obowiązujące obecnie przepisy oświatowe formułują zaledwie ogólny obowiązek zapewnienia przez organ prowadzący nieodpłatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom. W konsekwencji, decyzja o zatrudnieniu pedagoga i psychologa w szkole jest uwarunkowana nie skalą potrzeb, lecz przede wszystkim sytuacją ekonomiczną organu prowadzącego. Warto podkreślić, że do zadań pedagoga i psychologa w szkole należy, w szczególności, diagnozowanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów oraz wspieranie rodziców i nauczycieli w rozwiązywaniu problemów edukacyjnych i wychowawczych. Brak takich specjalistów w szkołach utrudnia dostęp do nieodpłatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej na terenie szkoły i może zwiększyć ryzyko niepowodzeń dydaktyczno-wychowawczych. Stanowi również brak wsparcia dla nauczycieli, którzy chcą swoim uczniom zapewnić dobrostan psychofizyczny. [str. 21, 37]

Zagrożenia dla dobrostanu psychofizycznego uczniów

Badania NIK wykazały, że większość ankietowanych uczniów (76%) dość chętnie uczęszcza do swojej szkoły, co odpowiada w dużym stopniu wyobrażeniom rodziców na ten temat. Istotnym zagrożeniem dla dobrostanu psychofizycznego uczniów są zjawiska związane z podstawową rolą szkoły, czyli z samym procesem nauczania. Wśród uwarunkowań tego zjawiska wymienić można niewystarczająco przyjazną organizację procesu nauczania, w tym: zbyt dużą liczbę uczniów w klasach¹¹, brak indywidualnego podejścia nauczycieli do uczniów i hałas¹². Inne kontrole NIK w tym obszarze wskazały, że działania podejmowane w celu zapewnienia bezpiecznego i zgodnego z higieną pracy umysłowej pobytu uczniów w szkołach nie były skuteczne¹³. Przykładem braku jednoznacznych standardów w zakresie wyposażenia szkół jest kwestia pozostawiania w szkole podręczników i przyborów szkolnych. Wyniki kontroli wykazały, iż wprowadzanie szkół utworzyły miejsca na pozostawienie podręczników, jednak uczniowie nie mogli z tej możliwości korzystać m.in. ze względu na zadawane prace domowe czy brak dodatkowych podręczników w domu¹⁴. Rodzice (uczestniczący w badaniu ankietowym) zwracają uwagę na zbyt duże wymagania stawiane uczniom (25%) oraz obciążenie uczniów nauką, w tym znaczną ilością prac domowych. 44% rodziców przyznało, że ich dzieci przy odrabianiu prac domowych spędzają trzy lub więcej godzin dziennie. [str. 30]

¹¹ Na problem ten zwróciło uwagę w pierwszej kolejności 55% nauczycieli, 27% rodziców.

¹² Na problemy ten zwróciło uwagę odpowiednio 29% i 14% rodziców.

¹³ Szerzej na ten temat w informacji o wynikach kontroli NIK pt. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099).

¹⁴ Na pytanie czy organizacja pracy szkoły w tym zadawane prace domowe, pozwala na pozostawienie rzeczy, np. podręczników, zeszytów, prawie trzy czwarte (73%) rodziców odpowiedziało „nie”, a jedna piąta (21%) „czasami”.

W latach 2011–2016¹⁵ odnotowano wzrost liczby dzieci i młodzieży (o 47 537, tj. 5,3%) przyjętych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz wzrost liczby wydanych w nich orzeczeń (o 28,7%). W związku ze zmianami w systemie oświaty (m.in. obniżeniem wieku rozpoczęcia nauki w szkole i objęciem obowiązkiem przedszkolnym młodszych dzieci), w latach 2014–2015 nastąpił istotny wzrost liczby wydanych opinii dotyczących odroczenia obowiązku szkolnego (o ponad 100%) oraz opinii o stwierdzeniu potrzeby udzielenia pomocy psychologiczno-pedagogicznej na poziomie szkoły (o 8,07%) i przedszkola (o 39,72%)¹⁶. Warto zauważyć, że jednocześnie wzrosła też liczba specjalistów pracujących w poradniach psychologiczno-pedagogicznych w latach 2011–2016 o 418 osób (z 8 169 do 8 587, tj. 5,1%). Pomimo, że pracownicy poradni mogą w swoich opiniach czy orzeczeniach zalecać realizację zajęć prowadzonych przez specjalistów dostęp do nich w wielu szkołach bywa utrudniony lub niemożliwy. [str. 37]

Wzrost liczby
dzieci i młodzieży
przyjętych
w poradniach

Badania kwestionariuszowe NIK wskazują, że współpracę ze specjalistami zajmującymi się zawodowo dziećmi i ich rodzinami zadeklarowało niewiele ponad połowa nauczycieli (52%), natomiast 48% nauczycieli nie miało kontaktu z takimi specjalistami. Co trzeci nauczyciel wskazał niedostateczną pomoc podmiotów zewnętrznych, m.in. poradni psychologiczno-pedagogicznych, jako czynnik utrudniający szkołom prawidłową realizację zadań profilaktycznych i wychowawczych, w tym rozpoznawanie problemów psychofizycznych uczniów. Jednocześnie wśród czynników mogących usprawnić opiekę psychologiczno-pedagogiczną w szkole, respondenci wskazywali najczęściej: lepszą współpracę z specjalistami (60% wskazań dyrektorów szkół, 64% nauczycieli, 66% psychologów i pedagogów szkolni) oraz zwiększenie wymiaru godzin pracy psychologów i pedagogów w szkołach (51% dyrektorów szkół). [str. 37, 62, 70]

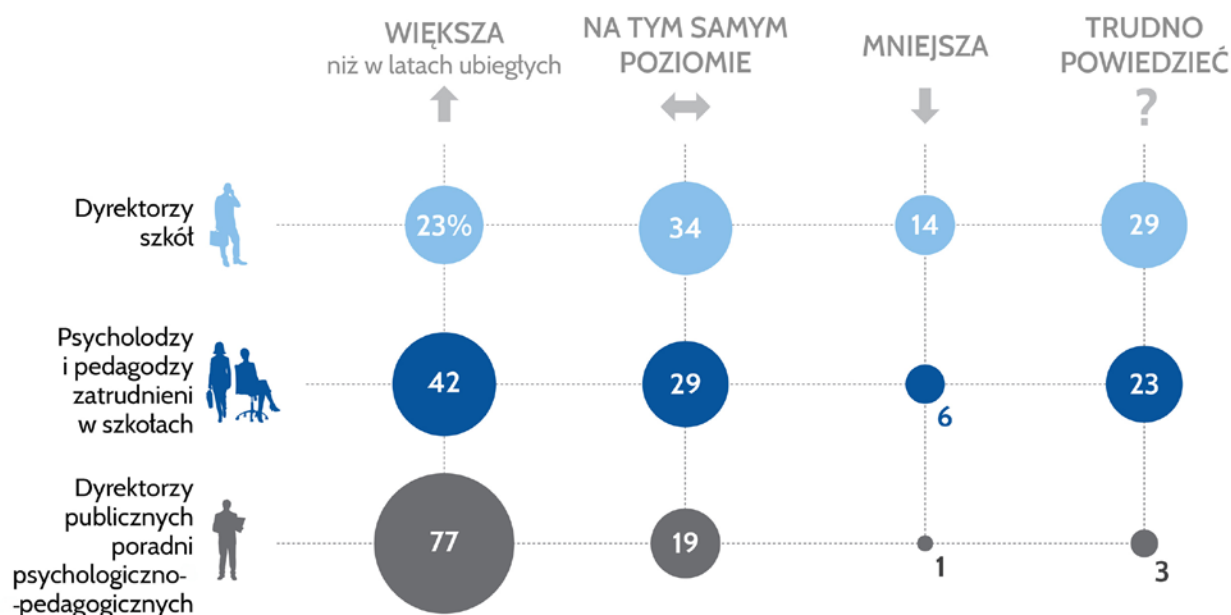
Ograniczona współpraca
specjalistów zawodowo
zajmujących się dziećmi
i młodzieżą

¹⁵ Dane wg Systemu Informacji Oświatowej (stan na dzień 30 września poszczególnych lat) dotyczą szkół dla dzieci i młodzieży, zespołów szkół oraz publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych.

¹⁶ Obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich został wprowadzony w 2009 r. Pierwotnie założono, że dzieci sześciolletnie rozpoczną obowiązkowo edukację od 1 września 2012 r., lecz termin ten przesunięto na dzień 1 września 2014 r. Od 1 września 2016 r. obowiązek ten zniesiono.

Infografika nr 4

Skala niepożądanych zjawisk w ciągu ostatnich pięciu lat w opinii pracowników szkół oraz publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

Wzrost skali problemów i niepożądanych zjawisk wśród dzieci i młodzieży

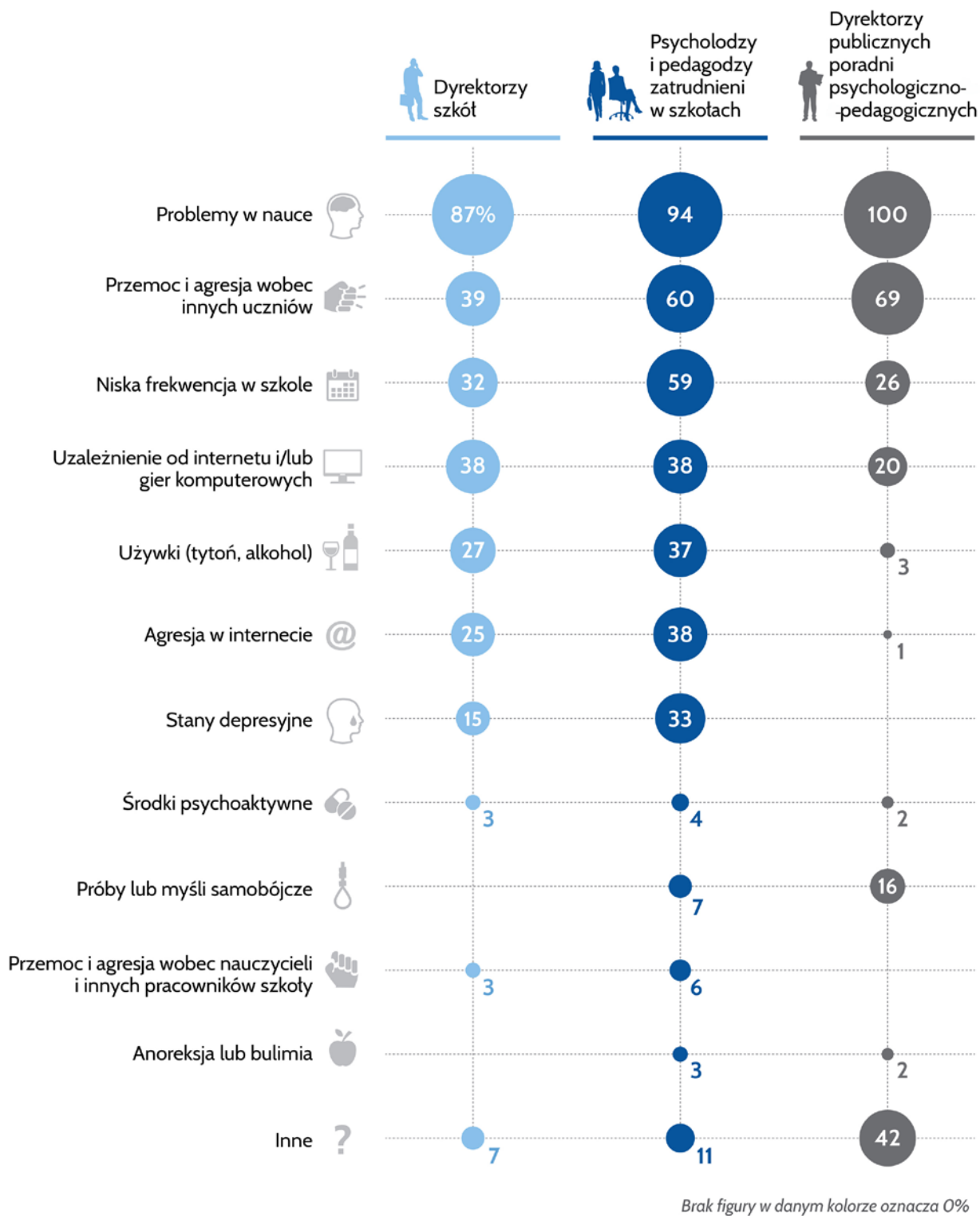
Na istotną skalę problemów wychowawczych wśród dzieci i młodzieży wskazują nie tylko inne kontrole NIK czy wyniki badań kwestionariuszowych, ale również analizy Instytutu Badań Edukacyjnych¹⁷. Najbardziej powszechnymi problemami wskazywanymi wśród dyrektorów szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych (poza trudnościami w nauce) były: przemoc i agresja wśród uczniów, uzależnienia od gier komputerowych i Internetu, niska frekwencja, stany depresyjne, używki. Ich podłożem są problemy wychowawcze i zaburzenia zdrowia psychicznego. Należy zauważyć, że problem agresji i przemocy w szkołach jest w mniejszym stopniu dostrzegany wśród dyrektorów szkół (39%) niż szkolnych pedagogów i psychologów (60%) oraz specjalistów z poradni psychologiczno-pedagogicznych (69%). Zdaniem NIK jednym z czynników min malizujących niepożądane zachowania powinno być zwiększenie zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym łatwiejszy dostęp do specjalistów (psycholog, pedagog). [str. 37, 62].

¹⁷ Szerzej na ten temat: Informacje o wynikach kontroli NIK: – *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068), *Profilaktyka narkomanii w szkołach* (P/12/094) oraz raport Instytutu Badań Edukacyjnych *Bezpieczeństwo uczniów i klimat społeczny w polskich szkołach*, Warszawa, 2015). Ponadto 77% dyrektorów publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych zadeklarowało, że skala niepożądanych zjawisk występujących wśród dzieci i młodzieży w ciągu ostatnich pięciu lat jest większa (19% uznało, że utrzymuje się na tym samym poziomie).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Problemy z jakimi najczęściej spotykają się pracownicy szkół i publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

**Mankamenty
funkcjonowania poradni
w zakresie dostępności
usług i współpracy
ze szkołami**

W poradniach psychologiczno-pedagogicznych podejmowano działania na rzecz poprawy dostępności usług i współpracy ze szkołami. Przeciętny czas oczekiwania na wizytę wynosił miesiąc (w skrajnym przypadku nawet do 21 miesięcy), a część szkół w otrzymywanych z poradni opiniach oczekiwała bardziej szczegółowych wskazań dla nauczycieli do pracy z danymi uczniami. Ponadto, w jednej z sześciu poradni (17%) stwierdzono nierzetelnie prowadzoną dokumentację dotyczącą porad i terapii, co nie pozwalało na ustalenie rzeczywistego czasu oczekiwania na świadczenie oraz na stwierdzenie czy wszystkie osoby ubiegające się o pomoc zostały przyjęte. Występujące w większości poradni (67%) bariery architektoniczne utrudniały dostęp do pomieszczeń osobom z niepełnosprawnością ruchową. Ponadto jedna trzecia dyrektorów poradni uznała, że warunki lokalowe nie zaspokajają potrzeb poradni w sposób wystarczający. [str. 37, 62]

**Nieprawidłowości
i uwagi stwierdzone
w kontrolowanych
poradniach**

Inne sformułowane w toku kontroli nieprawidłowości i uwagi dotyczyły:

- procedur wydawania opinii określonych w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych*¹⁸ (cztery z sześciu kontrolowanych publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. 67%). Dotyczyły one w szczególności: przekroczenia maksymalnego terminu wydania opinii, niezachowania pisemnego trybu wnioskowania rodzica/opiekuna o wydanie opinii lub bez uzasadnienia, braku obligatoryjnych elementów opinii jak np.: wskazania dla nauczycieli dotyczących pracy z dzieckiem czy wskazania podstawy prawnej;
- wykazów alfabetycznych dzieci i młodzieży korzystających z poradni (dwie z sześciu kontrolowanych publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. 33%), w których nie zamieszczano obligatoryjnych elementów takich jak: numer PESEL (lub serii i numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość) czy adres zamieszkania;
- nieujmowania pełnych danych (np. numeru czy daty wydania opinii) w elektronicznych rejestrach (jedna z sześciu kontrolowanych publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. 17%);
- wydawania, ze względów statystycznych, innych dokumentów o charakterze informacyjnym lub zaświadczających jako opinii (jedna z sześciu kontrolowanych publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. 17%);
- funkcjonowania systemu doskonalenia pracowników w sposób niesprzyjający podnoszeniu kwalifikacji (jedna z sześciu kontrolowanych publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. 17%).

**Nieprawidłowości
w realizacji zadań
z zakresu pomocy
psychologiczno-
pedagogicznej
w szkołach**

W większości szkół objętych kontrolą (83%) zapewniono uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną. Jednak wystąpił przypadek szkoły (jedna z sześciu, 17%), w której organizacja takiej pomocy (liczebność grup na zajęciach) nie była zgodna z warunkami określonymi w *rozporządzeniu*

¹⁸ Dz. U. poz. 199.

*Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach*¹⁹.

Ponadto w jednej z sześciu skontrolowanych szkół stwierdzono również przekroczenie tygodniowego wymiaru obowiązkowych godzin edukacyjnych określonego w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych*²⁰.

W szkołach przeprowadzano również diagnozy potrzeb społeczności szkolnych, realizowały programy profilaktyki i programy wychowawcze, podejmowały działania na rzecz prawidłowego rozwoju psychicznego uczniów oraz współpracowały z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. W tym kontekście należy podkreślić, że:

- w żadnej ze skontrolowanych szkół nie zorganizowano uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej, tym samym nie zostały stworzone optymalne warunki do efektywnego przyswajania wiedzy²¹;
- w jednej z sześciu szkół specjalista nie posiadał pełnych uprawnień do wykonywania swoich obowiązków;
- w przypadku czterech (67%) szkół, w przyjętych do realizacji programach (profilaktycznych i/lub wychowawczych) nie określono wskaźników pomiaru wyznaczonych celów i/lub harmonogramu działań, co utrudniało weryfikację i ocenę skuteczności podjętych działań;
- w jednej szkole część objętych badaniem kontrolnym²² opinii wydanych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych nie zawierała informacji, wskazań jak użyte w opiniach określenia należy przekładać na funkcjonowanie ucznia w szkole oraz na co nauczyciele powinni zwracać uwagę podczas pracy z uczniem. Zdaniem NIK może to stwarzać trudności rodzicom i nauczycielom w interpretacji zaleceń, a tym samym w zapewnieniu odpowiedniej opieki.

Funkcjonowanie szkół
w aspekcie prawidłowego
rozwoju psychicznego
uczniów

¹⁹ Dz. U. poz. 532.

²⁰ Dz. U. poz. 204, ze zm.

²¹ Potwierdzają to także wyniki kontroli NIK pt. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099).

²² Badaniem kontrolnym objęto 10% opinii będących w kontrolowanych szkołach.

4. UWAGI

Polski system oświaty zapewnia bezpłatny dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach, placówkach oświatowych oraz poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Pomoc jest adresowana zarówno do uczniów, jak również – w postaci porad, konsultacji, warsztatów i szkoleń – do rodziców i nauczycieli. Pomoc psychologiczno-pedagogiczna może być udzielana w różnej formie, poczynając od bieżącej pracy z uczniem w szkole, czy zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze lub rozwijające szczególne uzdolnienia, aż po specjalistyczną diagnozę i terapię (np. logopedyczną, socjoterapię, terapię dla zagrożonych uzależnieniami itd.).

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy każdy uczeń (niezależnie od miejsca zamieszkania oraz szkoły, w której się uczy) powinien móc znaleźć wsparcie w zakresie zaspokojenia potrzeb rozwojowych, pokonywania trudności, rozwoju zainteresowań. Jednocześnie jednak ustawodawca nie określił standardów dotyczących zakresu i dostępności takiego wsparcia, pozostawiając organom prowadzącym szkoły wybór dostępnych dla uczniów środków pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Opracowanie
standardów pomocy
psychologiczno-
pedagogicznej mogłoby
zwiększyć jej dostępność

Zdaniem NIK, jednym z rozwiązań, które powinno pozytywnie wpłynąć na zwiększenie dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów jest określenie maksymalnej liczby uczniów przypadających na jednego specjalistę, wymiaru czasu pracy specjalistów oraz warunków lokalowych i wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do prowadzenia diagnozy i terapii pedagogiczno-psychologicznej.

5. WNIOSKI

Mając na uwadze konieczność zapewnienia wszystkim potrzebującym adekwatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne:

- 1) przeprowadzenie analiz dotyczących wpływu organizacji procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej, w szczególności związanych z: dostosowaniem treści podstawy programowej do możliwości psychofizycznych uczniów (w tym tygodniowy wymiar zajęć, liczba uczniów na zajęciach dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych, powierzchnia przypadająca na jednego ucznia);
- 2) określenie standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej²³;
- 3) monitorowanie zakresu i dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej z uwzględnieniem miejsca zamieszkania oraz typu i rodzaju szkoły, a także podejmowanie adekwatnych działań korygujących;
- 1) zapewnienie dostępności do usług poradni dla osób z niepełnosprawnością ruchową;
- 2) większą popularyzację indywidualizacji nauczania, w tym dostosowanie warunków, sposobu oraz treści nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów;
- 1) monitorowanie i usprawnianie pracy szkoły z uwzględnieniem dostosowania warunków, sposobu oraz treści nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów.

Minister Edukacji
Narodowej

Dyrektorzy poradni
psychologiczno-
pedagogicznych

Dyrektorzy szkół

²³ Określenie standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej mogłoby nastąpić przykładowo poprzez akt wykonawczy do ustawy Prawo oświatowe dotyczący zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach.

6. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

6.1. Dostosowanie procesu nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów oraz wsparcie psychologiczno-pedagogiczne

W latach 2014–2016²⁴, Minister Edukacji Narodowej podjął działania, których celem było dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów. Dotyczyło to przede wszystkim wprowadzenia odpowiednich zmian do podstawy programowej, ograniczenia liczby uczniów w klasach I–III szkoły podstawowej oraz opracowania instrumentów do prowadzenia diagnozy psychologiczno-pedagogicznej. W dalszym ciągu konieczne jest określenie standardów pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach, ponieważ ich brak w znacznym stopniu uzależnia dostępność i adekwatność tej pomocy od możliwości finansowych i woli organu prowadzącego.

6.1.1. Działania Ministra Edukacji Narodowej na rzecz dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości uczniów

Działania Ministra Edukacji Narodowej sprzyjały dostosowaniu treści i metod nauczania do możliwości uczniów

Minister określił cele i treści nauczania, umiejętności uczniów oraz zadania wychowawcze szkoły, uwzględniane w programach wychowania przedszkolnego oraz w programach nauczania w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*²⁵. Podstawa programowa uwzględnia możliwości rozwojowe ucznia, za pomocą opisanie oczekiwanych wyników nauczania dla poszczególnych etapów kształcenia. Natomiast do potrzeb związanych ze zdrowiem psychicznym, w podstawie programowej odniesiono się ogólnie, uwzględniając zalecenie organizowania zajęć umożliwiających wyrównywanie szans edukacyjnych oraz wskazując na obowiązek szkoły dotyczący udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym z niepełnosprawnościami. Dodatkowo, treści związane ze zdrowiem psychicznym występują w podstawach programowych różnych zajęć, w tym w szczególności lekcji: biologii²⁶, wychowania fizycznego²⁷ i wychowania do życia w rodzinie²⁸.

²⁴ Do 30 października 2016 r.

²⁵ Dz. U. poz. 977, ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie podstawy programowej*.

²⁶ Uczniowie poznają cechy i przebieg fizycznego, psychicznego i społecznego dojrzewania człowieka.

²⁷ Potrzebę dbałości o zdrowie fizyczne i psychiczne akcentuje podstawa programowa wychowania fizycznego. Określa ona także umiejętności sprzyjające zapobieganiu chorobom i doskonaleniu zdrowia fizycznego, psychicznego i społecznego. Skłania do omówienia przyczyn i skutków stygmatyzacji osób chorych psychicznie.

²⁸ Uczniowie poznają cechy i przebieg fizycznego, psychicznego i społecznego dojrzewania człowieka.

Przykładowe cele i treści podstawy programowej dotyczące zdrowia fizycznego i psychicznego uczniów

Przykładowe treści dla edukacji wczesnoszkolnej. Uczeń:

- dba o zdrowie i bezpieczeństwo swoje i innych;
- zna zagrożenia wynikające z korzystania z komputera, Internetu i multimedialnych;
- wie, jakie znaczenie dla zdrowia ma właściwe odżywianie się oraz aktywność fizyczna.

Przykładowe treści dla klas IV–VI. Uczeń:

- wymienia czynniki pozytywnie i negatywnie wpływające na jego samopoczucie w szkole oraz w domu i proponuje sposoby eliminowania czynników negatywnych (przyroda),
- wyjaśnia znaczenie odpoczynku (przyroda),
- wymienia zasady prawidłowego uczenia się i stosuje je w życiu (przyroda),
- wymienia zasady zdrowego stylu życia i uzasadnia konieczność ich stosowania (przyroda).

Przykładowe treści dla gimnazjum. Uczeń:

- przedstawia znaczenie pojęć „zdrowie” i „choroba” (zdrowie jako stan równowagi środowiska wewnętrznego organizmu, zdrowie fizyczne, psychiczne i społeczne; choroba jako zaburzenie tego stanu) (biologia);
- przedstawia negatywny wpływ na zdrowie człowieka niektórych substancji psychoaktywnych (tytoń, alkohol), narkotyków i środków dopingujących oraz nadużywania kofeiny i niektórych leków zwłaszcza oddziałujących na psychikę (biologia);
- przedstawia wpływ hałasu na zdrowie człowieka (biologia);
- identyfikuje swoje mocne strony, planuje sposoby ich rozwoju oraz ma świadomość słabych stron, nad którymi należy pracować (wychowanie fizyczne);
- omawia konstruktywne sposoby radzenia sobie z negatywnymi emocjami (wychowanie fizyczne);
- omawia sposoby redukcji nadmiernego stresu i radzenia sobie z nim w sposób konstruktywny (wychowanie fizyczne);
- omawia znaczenie dla zdrowia dobrych relacji z innymi ludźmi, w tym z rodzicami oraz rówieśnikami tej samej i odmiennej płci (wychowanie fizyczne).

Przykładowe treści dla szkół ponadgimnazjalnych. Uczeń:

- wyjaśnia, dlaczego zdrowie jest wartością dla człowieka i zasobem dla społeczeństwa oraz na czym polega dbałość o zdrowie w okresie młodości i wczesnej dorosłości (wychowanie fizyczne);
- omawia konstruktywne, optymistyczne sposoby wyjaśniania trudnych zdarzeń i przeformułowania myśli negatywnych na pozytywne (wychowanie fizyczne);
- wyjaśnia, na czym polega praca nad sobą dla zwiększenia wiary w siebie, poczucia własnej wartości i umiejętności podejmowania decyzji (wychowanie fizyczne);
- wyjaśnia, na czym polega konstruktywne przekazywanie i odbieranie pozytywnych i negatywnych informacji zwrotnych oraz radzenie sobie z krytyką (wychowanie fizyczne);
- omawia przyczyny i skutki stereotypów i stygmatyzacji osób chorych psychicznie i dyskryminowanych (np. żyjących z HIV/AIDS) (wychowanie fizyczne).

Przykładowe treści i cele podstawy programowej dotyczące zdrowia fizycznego

Brak analiz
dotyczących wpływu
procesu dydaktycznego
na zdrowie psychiczne
uczniów

W toku kontroli stwierdzono brak analiz dotyczących wpływu niektórych elementów procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej. W *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych*²⁹ określono dopuszczalną liczbę uczniów na niektórych zajęciach dydaktycznych oraz tygodniowy wymiar zajęć edukacyjnych dla uczniów poszczególnych klas szkół podstawowych i gimnazjów bez przeprowadzenia odpowiednich analiz dotyczących wpływu przyjętych wartości na rozwój psychofizyczny dzieci i młodzieży, opierając się na dotychczasowej praktyce.

Dyrektor Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej wyjaśnił, że maksymalne liczby uczniów na niektórych obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, a także tygodniowy wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych w poszczególnych klasach w poszczególnych typach szkół, regulowane były od wielu lat w kolejnych aktach prawnych dotyczących ramowych planów nauczania w szkołach publicznych. Limity uczniów na niektórych obowiązkowych zajęciach edukacyjnych ulegały w ciągu tych lat nieznacznemu zmniejszeniu wtedy, gdy pozwalała na to sytuacja ekonomiczna resortu oświaty. Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędne przeprowadzenie analiz, które pozwolą sprawdzić czy przyjęte przez Ministra wartości są optymalne dla higieny pracy umysłowej i rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że Minister Edukacji Narodowej nie określił w przepisach wykonawczych do ustawy o systemie oświaty, minimalnej powierzchni, która powinna przypadać na jednego ucznia w sali dydaktycznej, ani nie przeprowadzał w tym zakresie analiz. Standardy takie znajdują się w przepisach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczących innych grup osób, np. pracowników biurowych i przewidują minimalne wymagania w tym zakresie³⁰. Również § 4 ust. 5 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w uczelniach*³¹ przewiduje, że przytoczone wyżej minimalne warunki dotyczące m.in. powierzchni użytkowej, powinny być spełnione w pomieszczeniach uczelni.

Brak określenia minimalnej powierzchni przypadającej na jednego ucznia w szkole, zdaniem NIK, stwarza ryzyko przepełnienia sal lekcyjnych, co może nie sprzyjać prawidłowemu rozwojowi psychofizycznemu dzieci i młodzieży.

²⁹ Dz. U. poz. 204, ze zm.

³⁰ Zob. §19 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy* (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.). Na każdego z pracowników jednocześnie zatrudnionych w pomieszczeniach stałej pracy powinno przypadać co najmniej 13 m³ wolnej objętości pomieszczenia oraz co najmniej 2 m² wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęt itp.)

³¹ Dz. U. Nr 128, poz. 897.

6.1.2. Działania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej

W kontrolowanym okresie nie były zmieniane kluczowe dla obszaru pomocy psychologiczno-pedagogicznej akty wykonawcze (*rozporządzenie w sprawie udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach, rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych*). W ocenie Ministra zapisy tych dokumentów były adekwatne do potrzeb i nie wymagały zmian. Powyższą ocenę Minister oparł na danych pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej³², obrazujących wzrost liczby uczniów objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Brak zmian w przepisach dot. pomocy psychologiczno-pedagogicznej

W ramach przygotowań do opracowania nowych przepisów dotyczących prawa oświatowego Minister Edukacji Narodowej w okresie od lutego do czerwca 2016 r. zorganizował ogólnopolską debatę oświatową „Uczeń. Rodzic. Nauczyciel. Dobra zmiana”, w której wzięli udział m.in. przedstawiciele Ministerstw: Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Zdrowia, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wyniki tej debaty były m.in. podstawą do zaprojektowania nowego prawa oświatowego.

Zainicjowanie działań zmierzających do usprawnienia specjalistycznej pomocy

W 2016 r. Minister Edukacji Narodowej powołał *Zespół do spraw specjalnych potrzeb edukacyjnych*, który opracował „Model kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”³³ oraz powierzył Ośrodkowi Rozwoju Edukacji wykonywanie zadań beneficjenta w projekcie pt. „Opracowanie instrumentów do prowadzenia diagnozy psychologiczno-pedagogicznej”, zaplanowanym do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój³⁴.

Działania związane z upowszechnieniem informacji o możliwości korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkole Minister pozostawiał wychowawcom, nauczycielom i specjalistom działającym w środowisku ucznia. W latach 2014–2015 nastąpił wzrost liczby dzieci i młodzieży

Działania MEN dot. upowszechnienia pomocy psychologiczno-pedagogicznej

³² W Systemie Informacji Oświatowej, w kontrolowanym okresie (2014–2016), gromadzone były dane dotyczące liczby pedagogów i psychologów pracujących w szkołach, liczby dzieci i młodzieży posiadających opinie oraz orzeczenia wydane w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, liczby poradni psychologiczno-pedagogicznych, liczby i rodzajów orzeczeń oraz opinii wydawanych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, liczby poszczególnych pracowników merytorycznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. Dane te zostały również ujęte w raporcie Ośrodka Rozwoju Edukacji pt. „Pomoc psychologiczno-pedagogiczna w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach na podstawie danych zebranych z bazy Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września 2013 r.”

³³ Dokument ten, opracowany 31 maja 2016 r., zawierał także zalecenia dotyczące pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym ujednolicenia pensum specjalistów, wprowadzenie możliwości tworzenia klas terapeutycznych w rejonach działania szkół o szczególnie nasilonym negatywnym oddziaływaniu wychowawczym środowiska lokalnego. Do czasu zakończenia kontroli Minister nie wdrożył tych zaleceń.

³⁴ W ramach tego Programu planowane jest przygotowanie 160 koordynatorów systemu poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego, którzy przeszkolą 1 600 pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz pilotażowe wdrożenie modelowego zestawu narzędzi diagnostycznych oraz standardów pracy poradni.

objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach i szkołach (z 1 786 058 w 2014 r. do 1 859 721 w 2015 r.)³⁵.

Było to dla Ministra Edukacji Narodowej podstawą do niepodejmowania dodatkowych działań w zakresie upowszechniania informacji o możliwości korzystania przez dzieci i młodzież z pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Brak standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej

Minister Edukacji Narodowej nie określił standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej w szkołach. Ich brak uzależnia dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej od decyzji organu prowadzącego i może utrudnić Ministrowi monitorowanie adekwatności pomocy udzielanej uczniom w szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych.

Wskaźnik monitorujący pomoc psychologiczno-pedagogiczną był niewystarczający

W okresie objętym kontrolą jedynym wskaźnikiem stosowanym do opisu zagadnień dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej była liczba dzieci i młodzieży objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej w stosunku do liczby uczniów ogółem, tak jak wskaźnik zastosowany w budżecie zadaniowym dla zadania 3.1.5 „Wspieranie dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym uczniów zdolnych” podzadania 3.1.5.2 „Kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”. Wskaźnik ten obejmuje liczbę dzieci uczestniczących w zajęciach: dydaktyczno-wyrównawczych, korekcyjno-kompensacyjnych, logopedycznych, socjoterapeutycznych oraz o charakterze terapeutycznym. Wartość niniejszego wskaźnika w 2014 r. wyniosła 30% przy planowanych 27%, a w 2015 r. 29% przy planowanych 28%. W ocenie NIK, taki wskaźnik jest niewystarczający do oceny sytuacji, ponieważ nie odnosi podejmowanych działań do istniejących potrzeb dzieci i młodzieży. Ponadto za jego pomocą nie można ocenić efektów pomocy udzielanej dzieciom i młodzieży w tym zakresie, tj. przykładowo liczby uczniów u których nastąpiła faktyczna poprawa w nauce i funkcjonowaniu w środowisku szkolnym.

Dyrektor Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej stwierdził, że określenie wskaźników (np. liczby uczniów przypadających na pedagoga albo psychologa) nie daje pełnego obrazu potrzeb uczniów dotyczących zapewnienia im odpowiedniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, ponieważ potrzeby te powinny być diagnozowane i rozpoznawane lokalnie przez osoby mające kontakt z uczniem. Ponadto zauważył, że wskaźnik stosowany w budżecie zadaniowym, zawierający liczbę dzieci objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej ustalano na bazie wskaźnika z lat ubiegłych, a przyjęcie referencyjnej wartości wskaźnika w postaci liczby dzieci, które powinny zostać objęte pomocą nie jest możliwe na poziomie centralnym.

³⁵ Dotyczy w szczególności: zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, terapii logopedycznej, zajęć z uczniami zdolnymi, terapii dla zagrożonych uzależnieniami, zajęć grupowych aktywizujących do wyboru kierunku kształcenia i zawodu, ćwiczeń rehabilitacyjnych, innych formy pomocy indywidualnej i grupowej, porad bez badań, porad po badaniach przesiewowych, badań przesiewowych słuchu w ramach programu „słysz”, badań przesiewowych wzroku w ramach programu „widz”, terapii psychologicznej, w tym psychoterapii, indywidualne porady zawodowe na podstawie badań, mediacje i negocjacje, badania przesiewowych mowy w ramach programu „mówię”, innych zajęć o charakterze terapeutycznym, zajęć grupowych prowadzonych w szkołach i placówkach oświatowych, grup wsparcia i interwencji kryzysowych.

Zdaniem NIK, ustalenie standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej w szkołach, jak określenie maksymalnej liczby uczniów przypadających na jednego psychologa i pedagoga oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin pracy specjalistów pedagoga i psychologa, powinno wpłynąć na zwiększenie nieodpłatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W badanym okresie prawie w połowie szkół publicznych różnych typów nie byli zatrudnieni na odrębnym etacie ani pedagog ani psycholog. We wrześniu 2016 r. problem ten dotyczył: 6 152 (45,2%) szkół podstawowych, 2 577 (34 %) gimnazjów, 1 066 (53,7%) zasadniczych szkół zawodowych, 1 044 (42,1%) liceów ogólnokształcących oraz 1 221 (60,3%) techników.

Jest to wynikiem obowiązujących obecnie przepisów oświatowych, w których sformułowano zaledwie ogólny obowiązek zapewnienia uczniom przez organ prowadzący nieodpłatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W konsekwencji, decyzja o zatrudnieniu pedagoga i psychologa w szkole jest uwarunkowana nie skalą potrzeb, lecz przede wszystkim sytuacją ekonomiczną samorządu. Warto podkreślić, że do zadań pedagoga i psychologa w szkole należy w szczególności diagnozowanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów oraz wspieranie rodziców i nauczycieli w rozwiązywaniu problemów edukacyjnych i wychowawczych.

Tymczasem dane Systemu Informacji Oświatowej wskazują, że zwiększyły się potrzeby w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W latach 2011–2016 wzrosła liczba dzieci i młodzieży (o 5,3%) przyjętych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz liczba wydanych w nich orzeczeń (o 28,7%) zalecających różne formy opieki nad uczniem. Na rosnącą skalę problemów wychowawczych wśród dzieci i młodzieży wskazują kontrole NIK. Również analizy Instytutu Badań Edukacyjnych potwierdzają wagę negatywnych zachowań w szkołach. Ich podłożem są problemy wychowawcze i zaburzenia zdrowia psychicznego. Najbardziej powszechnym problemem wychowawczym jest agresja słowna i fizyczna skierowana do rówieśników i osób dorosłych. Inne często występujące wśród dzieci i młodzieży patologie to „wagary” – nieusprawiedliwione absencje na zajęciach szkolnych oraz palenie tytoniu i zażywanie substancji psychoaktywnych.

Jednym z czynników ograniczających niepożądane zachowania, w opinii NIK, powinno być zwiększenie zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym dostępu do specjalistów (psycholog, pedagog).

Oprócz zadań w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej wynikających z przepisów prawa oświatowego Minister Edukacji Narodowej jako organ administracji rządowej realizował również zadania wynikające z Narodowego Programu Zdrowia Psychicznego (NPOZP), którego głównym celem była promocja zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym³⁶. Dla osiągnięcia tego celu określono cztery cele szczegółowe, którym przyporządkowano dziewięć zadań.

Zwiększenie potrzeb w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej

Niepełna realizacja przez MEN zadań wynikających z NPOZP

³⁶ Część II załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (NPOZP)

W latach 2011–2015 Minister Edukacji Narodowej zrealizował tylko dwa spośród dziewięciu zadań, dotyczących promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, do wykonania których został zobligowany w Programie³⁷.

Minister opracował (w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK³⁸) we wrześniu 2015 r. „Program zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży” (zadanie nr 1.2.1.) oraz wdrożył go do realizacji (zadanie nr 1.2.2.).

Nie zrealizowano siedmiu zadań przewidzianych w NPOZP, które dotyczyły:

- ustalenia listy priorytetów promocji zdrowia psychicznego w dziedzinie oświaty i wychowania (zadanie nr 1.1.1.);
- opracowania i wdrożenia pakietu działań mających na celu podniesienie poziomu zdrowia psychicznego wśród dzieci i młodzieży przez kreowanie harmonijnego rozwoju, kształtowanie osobowości i struktur psychicznych, umiejętności społecznych, podnoszenie odporności i poprawę funkcjonowania emocjonalnego (zadanie 1.1.2.);
- opracowania programu zapobiegania zaburzeniom odżywiania wśród młodzieży (zadanie nr 1.2.3.) oraz jego realizacji (zadanie nr 1.2.4.);
- organizowania, we współpracy z ministrem właściwym do spraw zdrowia, kampanii informacyjnych i społecznych motywujących środowisko szkolne i pozaszkolne do integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi (zadanie nr 1.3.1.);
- opracowania programu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego w jednostkach działających w systemie oświaty (zadanie nr 1.4.1.) oraz jego realizacji (zadanie nr 1.4.2.).

Zdaniem NIK pełniejsza realizacja zadań wskazanych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego powinna zmniejszyć ryzyko występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego uczniów.

6.1.3. Finansowanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej

Wydatki samorządów
na pomoc
psychologiczno-
pedagogiczną

Pomoc psychologiczno-pedagogiczna finansowana jest przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego, które zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, powinny mieć zagwarantowane w swoich dochodach środki finansowe na realizację zadań oświatowych. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie mogą być pokrywane ze środków części oświatowej subwencji ogólnej. Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej jednostkom samorządu terytorialnego, realizującym zadania z zakresu edukacji publicznej jako zadania własne, na lata 2014–2016 nie wyodrębniał wagi adresowanej do poradni psychologiczno-pedagogicznych ani pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów³⁹. Kwota wydatków jednostek samorządu terytorialnego na poradnie psychologiczno-pedagogiczne wyniosła: w 2014 r.

³⁷ Por. Informację o wynikach kontroli NIK *Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (P/16/055)*.

³⁸ Po kontroli przeprowadzonej w 2014 r. dotyczącej koordynacji polityki rodzinnej w Polsce. Por. wystąpienie pokontrolne NIK, znak: KNO-4101-008-01/2014 z dnia 5 grudnia 2014 r.

³⁹ Z ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej wyodrębnia się – zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.) – rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 0,4%.

– 668 413 tys. zł (w tym wydatki majątkowe – 10 022 tys. zł), w 2015 r. – 676 009 tys. zł (w tym wydatki majątkowe – 2 510 tys. zł)⁴⁰. Z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na zadania związane z pomocą psychologiczno-pedagogiczną (pośrednio lub bezpośrednio), zaplanowano: w 2014 r. – 3 880 tys. zł (na wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne poradni psychologiczno-pedagogicznej), w 2015 r. – 22 972 tys. zł (na wyposażenie dla szkół podstawowych ogólnodostępnych prowadzących edukację włączającą), w 2016 r. – 9 455 tys. zł. (na wyposażenie w pomoce dydaktyczne dla szkół podstawowych ogólnodostępnych w celu podnoszenia jakości udzielanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej i zajęć rewalidacyjnych)⁴¹.

Zadania w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w przedszkolach mogą być także finansowane ze środków dotacji celowej na wychowanie przedszkolne (tzw. „dotacja przedszkolna”), która w latach 2014–2016 wyniosła odpowiednio: 1 566 998 tys. zł, 1 573 968 tys. zł i 1 562 618 tys. zł. W tej kwocie zadania pomocy psychologiczno-pedagogicznej nie są również wyodrębnione.

6.2. Funkcjonowanie szkół w aspekcie prawidłowego rozwoju psychicznego uczniów

W badanym okresie szkoły diagnozowały potrzeby społeczności szkolnych, realizowały programy profilaktyki i programy wychowawcze. Podejmowały również działania na rzecz prawidłowego rozwoju psychicznego uczniów oraz współpracowały z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. W tym kontekście należy jednak podkreślić, że w żadnej ze skontrolowanych szkół nie zorganizowano uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej⁴².

Działania szkół na rzecz prawidłowego rozwoju uczniów oraz współpracy z poradniami

Główne problemy, które wymagają zmian organizacyjnych ze strony dyrektorów szkół i nauczycieli stanowią: planowanie tygodniowych zajęć uczniom z uwzględnianiem zasad higieny pracy umysłowej, dostosowanie długości przerw do potrzeb uczniów, podjęcie kompleksowych działań na rzecz „lekkich tornistrów”, zablokowanie w internecie dostępu uczniom

Główne problemy dotyczące organizacji procesu nauczania w szkołach

⁴⁰ Kwoty wskazane dla lat 2014 i 2015 w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdziale 85406 – Poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne.

⁴¹ Kryteria podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2014 r., 2015 r. i 2016 r.

⁴² W przepisach prawa nie zdefiniowano pojęcia higieny procesu nauczania. W literaturze określa się, że higiena szkolna, jako nauka, bada nie tylko warunki higieniczno-sanitarne budynku, ale także organizację procesu nauczania i wychowania (m.in. czas trwania i liczbę lekcji, dzienny i tygodniowy ich rozkład, przerwy lekcyjne) z punktu widzenia ich wpływu na zdrowie pojedynczych uczniów i zbiorowości szkolnej. Higiena nauczania ma głównie na celu ochronę ucznia przed ujemnymi zjawiskami związanymi z pracą szkolną. Prawidłowo opracowany, tzn. zgodny z wymaganiami higieny, plan zajęć szkolnych i pracy szkolnej uwzględnia fizjologiczny rytm aktywności dziecka, jego wydolności nie tylko w układzie dziennym, ale również tygodniowym, miesięcznym i rocznym, oraz ma chronić ucznia przed zmęczeniem (T. Pilch (red.), *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. 2, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003, ss. 203, 207). Rozkład zajęć utworzony zgodnie z zasadami pracy umysłowej powinien charakteryzować się co najmniej: rozpoczynaniem zajęć o stałej porze, równomiernym rozłożeniem lekcji (zarówno pod względem liczby godzin jak i stopnie trudności przedmiotów), zaplanowaniem przerw międzylekcyjnych wynoszących co najmniej 10 minut oraz co najmniej jednej przerwy dłuższej na posiłek.

do treści mogących stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju. Ponadto, w badaniach kwestionariuszowych część nauczycieli (24%) przyznała, że nie jest wystarczająco przygotowana do rozpoznawania problemów psychospołecznych uczniów, zaś 17,4% nauczycieli zgłosiło brak dostatecznej wiedzy i kompetencji w zakresie realizacji zadań profilaktycznych i wychowawczych. W programach profilaktycznych i wychowawczych, realizowanych w większości badanych szkół (67%), nie określono wskaźników pomiaru celów i/lub harmonogramu działań, co utrudniało weryfikację i ocenę skuteczności podjętych działań.

Z informacji uzyskanych w ankietach od uczniów i rodziców kontrolowanych szkół wynika, że większość uczniów (76%) dość chętnie uczęszcza do swojej szkoły. Jednak blisko jedna czwarta dzieci (24%) jest odmiennej zdania: odpowiedź „nie” zaznaczyło 8% uczniów, a „raczej nie” – 16% uczniów. Odpowiada to w znacznym stopniu ocenie rodziców, z których tylko 13% uważa, że ich dzieci chodzą do szkoły niechętnie, lub raczej niechętnie. Równie dużo uczniów (22%) ponownie nie wybrałoby tej samej szkoły, co potwierdza 11% rodziców.

6.2.1. Rozpoznawanie potrzeb społeczności szkolnej

Sposoby rozpoznawania sytuacji i potrzeb społeczności szkolnych

W objętych kontrolą szkołach rozpoznawano sytuację i potrzeby społeczności szkolnych w tym: uczniów, rodziców i nauczycieli. Badania przeprowadzane były najczęściej za pomocą ankiet skierowanych do uczniów, rodziców, nauczycieli oraz analiz wniosków zgłaszanych przez rodziców i nauczycieli. Diagnoza potrzeb społeczności szkolnych oparta była również na rozmowach przeprowadzanych wśród nauczycieli czy specjalistów z uczniami i rodzicami. Także podczas posiedzeń rad pedagogicznych omawiano bieżącą sytuację uczniów i ich zachowanie ze szczególnym uwzględnieniem uczniów osiągających niewystarczające wyniki w nauce oraz tych z problemami wychowawczym. Na takiej podstawie formułowane były wnioski i rekomendacje do dalszej pracy.

Problemy zdiagnozowane w kontrolowanych szkołach

W skontrolowanych szkołach, wśród zdiagnozowanych problemów, jako najistotniejsze wymieniano m.in.: uzależnienia, brak poczucia bezpieczeństwa zarówno w cyberprzestrzeni jak i w relacjach bezpośrednich, agresję fizyczną⁴³ i słowną⁴⁴, przywłaszczanie cudzych rzeczy, konflikty w grupach rówieśniczych, zastraszania, autoagresję, problemy w nauce, problemy rodzinne i materialne, potrzeby w zakresie poszerzenia wiedzy i zainteresowań uczniów, brak tolerancji i wzajemnego szacunku wśród uczniów. Ustalenia kontroli potwierdzają również wyniki badań kwestionariuszowych przeprowadzonych w ramach tej kontroli wśród dyrektorów szkół, nauczycieli oraz pedagogów i/lub psychologów w szkołach.

Problemy uczniów zdiagnozowane na podstawie badań kwestionariuszowych

Wyniki badania kwestionariuszowego NIK wskazują, że skala niepożądanych zjawisk występujących wśród uczniów wzrasta z roku na rok (potwierdza to 42% psychologów/pedagogów i 23% dyrektorów), lub utrzymuje

⁴³ Wśród przejawów wskazywano w szczególności: bójki, impulsywne uderzenia, potrącenia, podstawiania nogi, wyrywanie przedmiotów, szarpanie, kopanie, popychanie.

⁴⁴ Wśród przejawów wskazywano w szczególności: wyśmiewanie, kpiny, złośliwe uwagi, przezywanie, plotkowanie, obmawianie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

się na tym samym poziomie (opinia 34% dyrektorów i 29% psychologów/pedagogów). Tylko 6% psychologów/pedagogów (i 14% dyrektorów) uznało, że skala problemów zmniejsza się. Niepokoi fakt, że 29% dyrektorów i 23% psychologów/pedagogów nie miało poglądu w tej sprawie, co może świadczyć o braku monitorowania tych zjawisk.

Najczęściej występujące problemy wychowawcze w szkole wskazane w kwestionariuszu przeprowadzonym wśród pedagogów i psychologów szkolnych:

- problemy w nauce (94% wskazań),
- przemoc i agresja w stosunku do innych uczniów (60%),
- niska frekwencja w szkole (59%),
- uzależnienie od internetu/gier komputerowych (38%),
- agresja w internecie (38%),
- stosowanie przez dzieci i młodzież używek (37%),
- stany depresyjne (33%),
- próby lub myśli samobójcze (7%).

Głównym niepożądanym zjawiskiem najczęściej diagnozowanym u uczniów były problemy w nauce (wskazało go aż 94% ankietowanych psychologów/pedagogów i 87% dyrektorów). W grupie najczęściej występujących negatywnych zjawisk wśród dzieci i młodzieży znalazły się: przemoc i agresja stosowane w stosunku do innych uczniów (60% wskazań psychologów/pedagogów, 39% dyrektorów), niska frekwencja w szkole (59% wskazań psychologów/pedagogów, 32% dyrektorów), uzależnienie od internetu/gier komputerowych (38% wskazań dyrektorów i psychologów/pedagogów), agresja w internecie (38% wskazań psychologów/pedagogów), stosowanie przez dzieci i młodzież używek – palenie tytoniu lub spożywanie alkoholu (37% wskazań psychologów/pedagogów, 27% dyrektorów).

Poważnym problemem u dzieci i młodzieży były stany depresyjne, przy czym psychologowie i pedagodzy wskazali na ich występowanie ponad dwukrotnie częściej (33% wskazań w ankiecie) niż dyrektorzy (15% wskazań). 7% specjalistów zaznaczyło również odpowiedź próby lub myśli samobójcze uczniów.

Nieliczni dyrektorzy wskazywali także na występowanie zjawisk przemocy i agresji w stosunku do nauczycieli lub innych pracowników szkoły (3%) – psychologowie i pedagodzy zaś zauważali dwukrotnie wyższą skalę tego zjawiska (6% wskazań). Na stosowanie środków psychoaktywnych przez dzieci i młodzież wskazało 4% psychologów/pedagogów i 3% dyrektorów. Wyniki te łącznie z danymi obrazującymi palenie tytoniu lub spożywanie alkoholu (37% wskazań psychologów/pedagogów, 27% dyrektorów) pokazują poważną skalę zagrożenia wystąpieniem uzależnień od używek i substancji psychoaktywnych (m.in. dopalaczy, narkotyków) wśród dzieci i młodzieży.

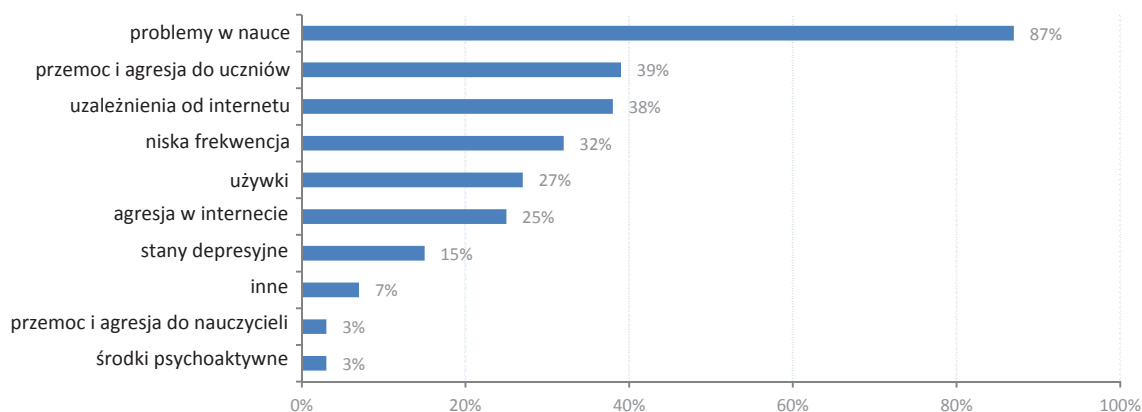
Innym niepokojącym problemem uczniów, wskazanym za pośrednictwem 3% psychologów/pedagogów były zaburzenia odżywiania (anoreksja lub bulimia).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wielu respondentów w tym pytaniu udzieliło odpowiedzi „inne”, podkreślając takie problemy jak przemoc werbalna, używanie wulgaryzmów, zaniedbania rodzinne lub złe kontakty z rodzicami, zaburzenia emocjonalne, zaburzenia zachowania, chuligaństwo, wagary. Wśród wymienianych w kwestionariuszu problemów dzieci i młodzieży, dyrektorzy i psycholodzy/pedagodzy szkolni rzadziej wskazywali na: uzależnienie od telefonów komórkowych, zaburzenia lękowe, autoagresja (przypadki samo-okaleczenia), problemy rodzinne (związane np. z rozwodem rodziców, alkoholizmem lub złą sytuacją materialną), kontakt z pornografią, agresywne zachowania uczniów z nadpobudliwością psychoruchową, impulsywnością oraz Zespołem Aspergera.

Wykres nr 1

Niepożądane zjawiska, które zdaniem dyrektorów występują najczęściej⁴⁵



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego skierowanego do dyrektorów szkół.

Najczęstsze źródła problemów wychowawczych wskazywane w kwestionariuszu przeprowadzonym wśród pedagogów i psychologów szkolnych:

- dysfunkcje w rodzinie (98% wskazań),
- brak akceptacji wśród innych uczniów (66%),
- trudności materialne rodziny (40%),
- brak zrozumienia ze strony nauczyciela (16%),
- tzw. wyścig szczurów w szkole (8%),
- niewielkie zaangażowanie nauczyciela (5%).

Uczestniczący w badaniu kwestionariuszowym psycholodzy/pedagodzy wśród innych źródeł problemów uczniów wymieniali m.in.: brak motywacji do nauki, problemy z samoakceptacją, zaburzenia psychiczne, wrażliwość młodzieży i niskie poczucie własnej wartości, nieumiejętność radzenia sobie ze stresem, brak wsparcia ważnych dorosłych, brak zaangażowania rodziców w proces wychowawczy (niedostateczne wsparcie) lub zbyt wysokie wymagania stawiane przez rodziców, doświadczenia traumatyczne, brak poczucia bezpieczeństwa, brak dojrzałości społecznej dzieci i młodzieży adekwatnej do wieku rozwojowego, brak współpracy rodziców ze szkołą.

⁴⁵ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru.

6.2.2. Szkolne programy wychowawcze i profilaktyczne

Działalność edukacyjna i wychowawcza szkoły realizowana jest w szczególności w oparciu o szkolny programy profilaktyki oraz szkolny program wychowawczy, które powinny być dostosowane do potrzeb rozwojowych uczniów i potrzeb środowiska szkolnego.

Szkolne programy wychowawcze i profilaktyczne zakładały realizację następujących celów: promowanie pozytywnych postaw zachowania, zapobieganie niedostosowaniu społecznemu, demoralizacji i przestępczości, zapobieganie uzależnieniom od środków psychoaktywnych (alkohol, narkotyki, tytoń), przeciwdziałanie agresji i przestępczości, zapobieganie zaburzeniom w odżywianiu, przeciwdziałanie uzależnieniom od komputera, internetu, przeciwdziałanie cyberprzemocy, kształcenie umiejętności rozpoznawania własnych potrzeb i rozwijaniu postaw sprzyjających dalszemu rozwojowi społecznemu i indywidualnemu, rozwijanie postaw tolerancji i wzajemnego szacunku, promowanie zdrowego stylu życia i higieny osobistej oraz pogłębianie współpracy z rodzicami.

Główne cele zawarte w programach profilaktycznych oraz wychowawczych

Profilaktyka ochrony zdrowia psychicznego w szkołach

W szkołach objętych kontrolą działania związane z ochroną zdrowia psychicznego i przeciwdziałaniu zaburzeniom psychicznym dedykowane były uczniom, rodzicom oraz nauczycielom i najczęściej przybierały formę zajęć warsztatowych, profilaktycznych zajęć informacyjno-edukacyjnych, konkursów, prelekcji, pogadanek, szkoleniowych rad pedagogicznych.

Przykłady:

- lekcje wychowawcze poświęcone kwestiom umiejętności radzenia sobie z własnymi emocjami, wyrażania myśli i uczuć, akceptowania siebie, rozwiązywania konfliktów, przyjmowania pomocy od innych, radzenia sobie w trudnych sytuacjach;
- w czasie zajęć i warsztatów skierowanych do uczniów (również z udziałem podmiotów zewnętrznych) poruszano sprawy związane z przeciwdziałaniem agresji i przestępczości, dyskryminacji, uzależnieniem od komputera, cyberprzemocą i promowaniem alternatywnych sposobów spędzania wolnego czasu;
- podczas wykładów i szkoleń dla rodziców omawiano zagrożenia związane z substancjami psychoaktywnymi, zasadami i korzyściami zdrowego odżywiania, problemami wychowawczymi.

Przykłady działań związanych z ochroną zdrowia psychicznego

Programy wychowawcze i profilaktyczne były oparte na zdiagnozowanych potrzebach środowiska szkolnego, jednak część z nich nie została w pełni poprawnie zaprojektowana. W realizowanych programach profilaktycznych i wychowawczych, w czterech szkołach (66,7%) nie określono wskaźników pozwalających na monitorowanie stopnia osiągniętych celów lub nie ustalono harmonogramu działań⁴⁶. Stan taki utrudniał weryfikację realizowanych zadań oraz ocenę skuteczności podjętych działań. Potwierdzają to również wyniki kontroli NIK pt. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży (P/13/068)*, w której stwierdzono, że w części szkół (osiem) realizowano nierzetelnie przygotowane programy profilaktyki

Błędy w projektowaniu szkolnych programów profilaktycznych oraz wychowawczych

⁴⁶ Dotyczy objętych kontrolą szkół w: Warszawie, Zadziemi, Zadrożu, Kielcach.

i programy wychowawcze. Nie odpowiadały one w pełni zidentyfikowanym w szkołach problemom i realnym potrzebom uczniów. Zawierały również błędy projektowe, które mogły wpłynąć na ich skuteczność. Szkoły nie dysponowały również kompletną i wiarygodną informacją na temat skali i struktury zjawisk patologicznych, co wpływało niekorzystnie na zaplanowanie i prawidłowe ukierunkowanie podejmowanych działań profilaktycznych. Ponadto w realizowanych programach profilaktycznych i wychowawczych nie określono wskaźników (ilościowych i jakościowych) pozwalających na rzetelne monitorowanie stopnia osiągania celów oraz nie odniesiono rezultatów pojedynczych zadań do celów zawartych w tych programach oraz jego efektów końcowych, a także sposobów pomiaru stopnia osiągnięcia każdego z celów.

6.2.3. Organizacja kształcenia i wychowania w aspekcie higieny pracy umysłowej i zdrowia psychicznego

Niezorganizowanie uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej

Prawidłowo opracowany, tzn. zgodny z wymaganiami higieny pracy umysłowej, plan zajęć szkolnych i pracy szkolnej uwzględnia fizjologiczny rytm aktywności ucznia, jego wydolności nie tylko w układzie dziennym, ale również tygodniowym, miesięcznym i rocznym oraz ma chronić ucznia przed zmęczeniem⁴⁷.

We wszystkich skontrolowanych szkołach wystąpiły przypadki niezorganizowania uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej. Przedmioty wymagające większej koncentracji planowano na ostatnich godzinach lekcyjnych lub łączono je w bloki⁴⁸, a plan zajęć dydaktyczno-wychowawczych nie uwzględniał potrzeby równomiernego obciążenia uczniów zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia⁴⁹. Dyrektorzy tłumaczyli to najczęściej trudnościami organizacyjnymi, w tym: dużą ilością oddziałów klasowych w stosunku do zasobów lokalowych oraz strukturą zatrudnienia i sytuacjami losowymi (np. długie nieobecności nauczycieli wymuszające konieczność zmian rozkładu lekcji). Zdaniem NIK stworzone w ten sposób warunki nie sprzyjały optymalnemu przyswajaniu wiedzy.

Przykład

W Zespole Szkół Ogólnokształcących w Chełmie w latach objętych kontrolą liczba godzin lekcyjnych w poszczególnych dniach tygodnia wahała się od pięciu do ośmiu. Zajęcia nie rozpoczynały się o stałej porze⁵⁰. W każdym roku szkolnym występowały dni, w których bezpośrednio po sobie następowały zajęcia, podczas których dominowała praca statyczna i długotrwała koncentracja (w tym: matematyka, fizyka i chemia).

⁴⁷ W przepisach prawa nie zdefiniowano pojęcia higieny procesu nauczania (por. przypis 42).

⁴⁸ W szkołach podstawowych: matematyka i przyroda, w gimnazjach i liceach ogólnokształcących: matematyka, fizyka i chemia. Identyfikacji tych przedmiotów dokonano na podstawie wyników panelu ekspertów zorganizowanego na potrzeby NIK.

⁴⁹ Badania kontrolne przeprowadzono na wybranej losowo próbie oddziałów klasowych.

⁵⁰ W latach 2013/2014 i 2014/2015 zajęcia nie rozpoczynały się o stałej porze w dwóch oddziałach klasowych a w roku 2015/2016 w trzech oddziałach klasowych spośród ośmiu objętych badaniem w każdym roku szkolnym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Występujące w szkołach nieprzestrzeganie zasad higieny pracy umysłowej w organizacji pracy uczniów zostało zidentyfikowane również w kontroli NIK pt. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099)⁵¹.

W jednej z sześciu skontrolowanych szkół stwierdzono również przekroczenie tygodniowego wymiaru obowiązkowych godzin edukacyjnych określonego w § 2 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 załącznika nr 3 *rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych*⁵².

Przekroczenie tygodniowego wymiaru obowiązkowych godzin edukacyjnych

W szkołach na ogół nie monitorowano czasu, który uczniowie poświęcają na naukę z uwzględnieniem godzin spędzonych w szkole i w domu przy odrabianiu zadanych prac domowych, przygotowywaniu do lekcji i powtarzaniu materiału. Tam, gdzie prowadzono monitorowanie czasu poświęconego na naukę można było poznać wpływ działań szkoły na wyniki w nauce i osiągnięcia uczniów, a także pomóc uczniom lepiej zorganizować czas nauki i wypoczynku.

Niepełne monitorowanie czasu poświęcanego przez uczniów na naukę

Przykłady

W szkole w Chełmie ustalono, że uczniowie z trudnościami w nauce poświęcali na naukę niedostateczną ilość czasu (do jednej godziny). Natomiast uczniowie, którzy spędzali przy nauce w domu od trzech do pięciu godzin, mieli w większości wysokie wyniki w nauce.

W szkole w Knurowie obowiązywała zasada niezadawania dużej ilości zadań domowych w przypadku większej liczby dni wolnych.

W części szkół podejmowano również działania wspierające naukę efektywnego uczenia się, w tym techniki szybkiego czytania, zapamiętywania, robienia notatek. W świetle badań ankietowych NIK przeprowadzonych wśród uczniów kontrowanych szkół, takie działania wydają się niezadowalające. 63% uczniów odpowiedziało, że w swojej szkole nie miało możliwości uczestniczenia w zajęciach, z których można się było dowiedzieć jak skuteczniej się uczyć (np. robienie notatek, techniki zapamiętywania, szybkie czytanie), a tylko 6% uczniów wykorzystuje nabyte umiejętności w codziennej nauce.

Niezadowalające działania szkół w zakresie wspierania efektywnego uczenia się

Ponadto 62% rodziców uważa, że liczba prac domowych jest „w sam raz”, jednak prawie jedna trzecia (32%) uważa, że jest zbyt duża. Jednocześnie, prawie połowa rodziców (46%) przyznaje, że ich dzieci przy odrabianiu prac domowych spędzają do 2 godzin dziennie, 27% do 3 godzin dziennie, a aż 17% wskazuje, że zajmuje to ponad 3 godziny dziennie⁵³.

⁵¹ W żadnej ze skontrolowanych szkół nie zorganizowano uczniom zajęć z pełnym uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej, tym samym nie zostały stworzone optymalne warunki do efektywnego przyswajania wiedzy. Również działania podejmowane w celu zapewnienia bezpiecznego i higienicznego pobytu uczniów w szkole nie były skuteczne.

⁵² Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech spośród ośmiu objętych badaniem klas pierwszych (w roku szkolnym 2013/2014), dla pięciu (z ośmiu) klas trzecich (w roku szkolnym 2015/2016).

⁵³ W pozostałym przypadku respondenci wskazali, że odrabianie prac domowych zajmuje ich dzieciom mniej niż godzinę.

Konieczność podjęcia kompleksowych działań na rzecz „lekkich tornistrów”

Obecnie nie ma w Polsce uregulowań prawnych określających ciężar tornistra szkolnego. Według Centralnego Instytutu Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego ciężar szkolnego plecaka nie powinien przekraczać 10–15% masy ciała dziecka. Wyniki kontroli NIK pt. *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099)⁵⁴ wskazują na konieczność kompleksowych działań na rzecz tzw. „lekkich tornistrów” – wypracowanie i propagowanie (w tym przez organy nadzoru) wśród dyrektorów szkół dobrych praktyk.

Dobre praktyki na rzecz „lekkich tornistrów” w działaniach szkół

Dobrymi praktykami są następujące działania części szkół: zapewnienie dodatkowych egzemplarzy podręczników, praca w szkole lub w domu z e-podręcznikami, indywidualne, zamykane szafki z możliwością swobodnego dostępu ucznia, uświadamianie uczniom i rodzicom negatywnych następstw wynikających z przeciążeń oraz stałe monitorowanie skuteczności podejmowanych działań, w tym m.in. sprawdzanie obciążeń szkolnych tornistrów/plecaków.

Potrzebę propagowania tzw. „dobrych praktyk” uzasadnia również, zdaniem NIK, ogólne sformułowanie przepisu nakładającego obowiązek zapewnienia uczniom możliwości pozostawienia w szkole części podręczników i przyborów szkolnych⁵⁵ – stwierdzono bowiem, iż jednostki oświatowe realizują go w sposób często niefunkcjonalny. Na przykład udostępnianie regałów/półek w salach, do których dostęp jest ograniczony z racji prowadzonych zajęć dydaktycznych w różnych salach przedmiotowych, ogranicza i zniechęca od korzystania z możliwości pozostawienia podręczników w szkole. W badaniu ankietowym przeprowadzonym w ramach kontroli, na pytanie czy organizacja pracy szkoły, w tym zadawane prace domowe, pozwala na pozostawienie rzeczy (np. podręczniki, zeszyty) w szkole, prawie trzy czwarte (73%) rodziców odpowiedziało „nie”, a jedna piąta (21%) „czasami”.

Absencja uczniów w szkołach w aspekcie zdrowia psychicznego

Duża absencja dzieci i młodzieży na lekcjach może mieć swoje źródła w problemach psychospołecznych lub zdrowotnych. Ekspertki podkreślają, że integralną częścią ogólnego stanu zdrowia jest zdrowie psychiczne. Ponadto istnieje ścisła zależność między stanem zdrowia fizycznego, a zdolnością ucznia do nauki i osiągania sukcesów szkolnych. Średnia frekwencja⁵⁶ dla wszystkich oddziałów w szkołach objętych kontrolą wynosiła od 85%⁵⁷ do 93%⁵⁸. Przyczynami niskiej frekwencji uczniów były najczęściej problemy zdrowotne, ale również choroby somatyczne uczniów, trudności z adaptacją w szkole, przygotowanie uczniów do olimpiad i konkursów (zwolnienia z lekcji) oraz przypadki uczniów z problemami

⁵⁴ Tylko w jednej szkole wszyscy zbadani uczniowie nosili plecaki/tornistry o zalecanym ciężarze.

⁵⁵ Przepis § 4a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.), dalej: *rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny*.

⁵⁶ Dane dla lat szkolnych 2014/2015 i 2015/2016.

⁵⁷ Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Warszawie.

⁵⁸ Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Kielcach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotyczącymi zdrowia psychicznego⁵⁹. W okresie objętym kontrolą liczba uczniów w oddziale klasowym⁶⁰ zawierała się w przedziale od 12⁶¹ do 34⁶² osób.

Jak wynika z badań ankietowych NIK, blisko połowa rodziców (49%) potwierdziła, że zdarzyły się sytuacje, w których ich dziecko bało się iść do szkoły. Analogiczną odpowiedź wskazała jedna piąta uczniów, tj. 21%. Wśród przyczyn strachu przed pójściem do szkoły uczniowie i rodzice wskazywali m.in.: trudności w nauce, strach przed nauczycielem, przemęczenie, zbyt dużą liczbę zajęć, zbyt dużą liczbę klasówek i kartkówek w ciągu jednego dnia, zbyt dużo materiału do nauczania na dany dzień, ciężki plecak, problemy osobiste.

Infografika nr 6

Mankamenty pracy szkół w aspekcie prawidłowego rozwoju psychofizycznego uczniów⁶³



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród rodziców w skontrolowanych szkołach.

⁵⁹ Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Warszawie.

⁶⁰ Dane te podano na podstawie badań kontrolnych przeprowadzonych w szkołach w: Zadzimiu, Warszawie, Chełmie, Kielcach.

⁶¹ Dotyczy kontroli przeprowadzonej w Zespole Szkół w Zadzimiu.

⁶² Dotyczy kontroli przeprowadzonej w szkole w Warszawie.

⁶³ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ rodzice mieli możliwość wskazania kilku odpowiedzi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mankamenty pracy szkół w opinii rodziców

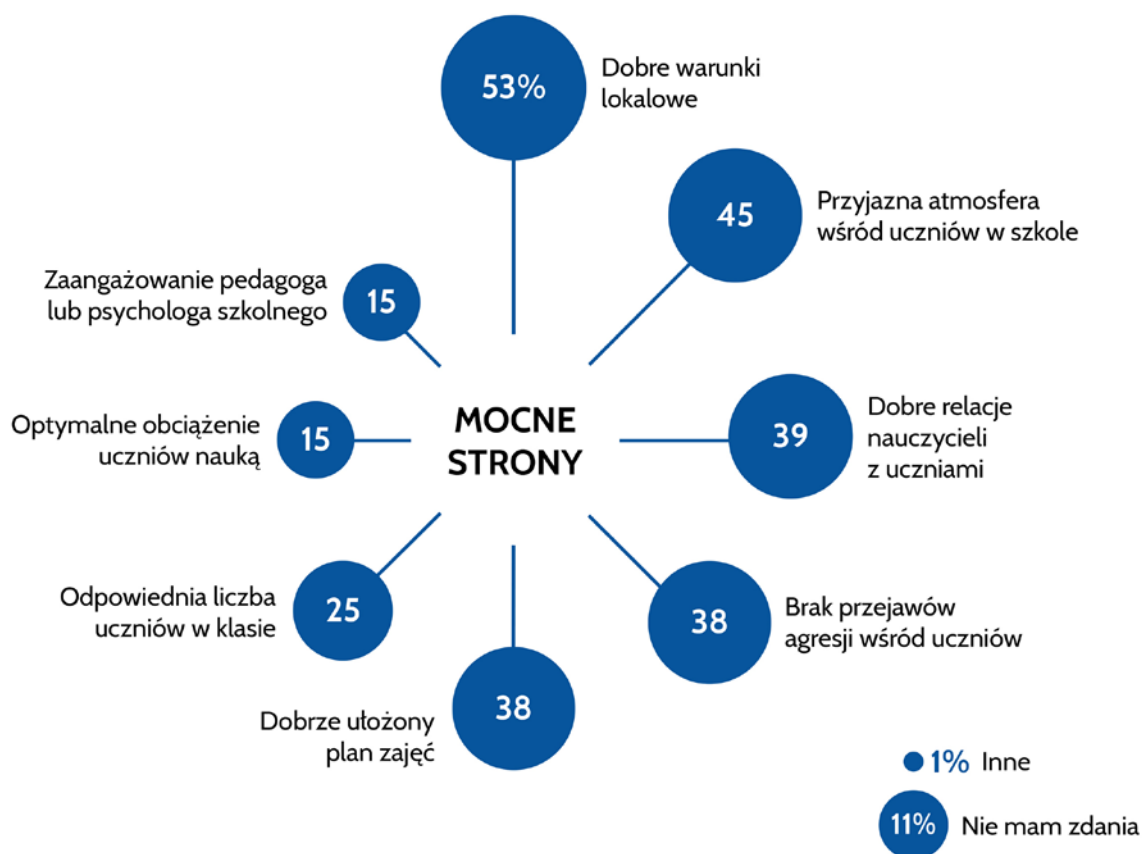
Według ankietowanych rodziców, mankamentem pracy szkoły jest zbyt duże obciążenie uczniów nauką i pracami domowymi (29%). Ponadto rodzice wymieniali zbyt dużą liczbę uczniów w klasie (27%) i ściśle z tym związany brak indywidualnego podejścia nauczycieli do uczniów (28%). Rodzice zwracają uwagę także na faworyzowanie przez nauczycieli tylko niektórych uczniów (24%), zbyt duże wymagania stawiane uczniom (19%), brak zainteresowania nauczycieli problemami dziecka (17%), brak pedagoga i/lub psychologa szkolnego (12%). Co siódmy rodzic uznał również, że w szkole panuje zbyt duży hałas (14%). Przykładowe odpowiedzi rodziców na pytanie „inne” to: jeden pedagog na ponad 800 uczniów, źle ułożony plan lekcji, za dużo nauki w domu.

Mocne strony pracy szkół w opinii rodziców

Wśród mocnych stron pracy szkoły w aspekcie rozwoju psychofizycznego dziecka rodzice wskazywali najczęściej dobre warunki lokalowe (53%), przyjazną atmosferę wśród uczniów w szkole (45%), oraz dobre relacje uczniów z nauczycielami (39%).

Infografika nr 7

Mocne strony pracy szkół w aspekcie prawidłowego rozwoju psychofizycznego uczniów⁶⁴



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród rodziców w skontrolowanych szkołach.

Różnorodność działań uwzględniających czynniki chroniące zdrowie psychiczne uczniów

We wszystkich objętych kontrolą szkołach podejmowane były działania uwzględniające czynniki chroniące zdrowie psychiczne uczniów w szczególności stwarzając możliwości do przeżycia sukcesu, rozwoju zaintereso-

⁶⁴ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ rodzice mieli możliwość wskazania kilku odpowiedzi.

wań i predyspozycji, a także sprzyjające zachowaniem prospołecznym i promujące wzajemną pomoc.

Działania te polegały przede wszystkim na:

- stworzeniu możliwości udziału uczniów w konkursach, olimpiadach przedmiotowych lub zawodach sportowych o zasięgu szkolnym, regionalnym, ogólnopolskim i międzynarodowym⁶⁵. Z tytułu uczestniczenia uczniów w zawodach, konkursach czy olimpiadach szkoły nie pobierały opłat od rodziców⁶⁶;
- organizowaniu, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 6 ustawy o systemie oświaty, ogólnodostępnych zajęć pozalekcyjnych, umożliwiających rozwój zainteresowań i zagospodarowanie czasu wolnego uczniów⁶⁷. Zajęcia te były dla uczniów bezpłatne;
- podejmowaniu działań skierowanych do uczniów, rodziców, nauczycieli i wychowawców⁶⁸ o charakterze integrującym, prospołecznym⁶⁹, a także profilaktycznym i promującym zdrowia psychicznego i przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym⁷⁰;
- zapewnieniu ciągłości opieki wychowawców nad oddziałami klasowymi⁷¹;
- zadaniach wychowawczych w bieżącej pracy nauczycieli⁷², zwłaszcza wychowawców, którzy w pracy wychowawczej kładli nacisk na współpracę, odpowiedzialność za siebie i innych, poszanowanie godności osobistej i podmiotowości uczniów, stwarzanie sytuacji podczas lekcji do dialogu pomiędzy uczniami i nauczycielem, na wspólne planowanie wybranych działań wychowawczych, omawianie dobrych przykładów, wskazywanie wzorców i autorytetów, tworzenie okazji do angażowania uczniów w działania na rzecz klasy czy środowiska lokalnego (np. przygotowanie i zorganizowanie imprez klasowych), oraz angażowanie młodzieży w akcje na rzecz potrzebujących rodzin;

⁶⁵ Dotyczy szkoły w Warszawie, przykładowo w: Olimpiadzie Matematycznej, Międzynarodowej Olimpiadzie Lingwistyki Matematycznej, Konkursie Prac Młodych Naukowców Unii Europejskiej (EUCYS).

⁶⁶ Wyjątek stanowił Międzynarodowy Konkurs Matematyczny „Kangur matematyczny” (uczestnicy ponosili koszt związany z udziałem w tym konkursie).

⁶⁷ Proponowana w szkołach oferta obejmowała różne dziedziny, w tym m.in.: kółka przedmiotowe (np. matematyczne, polonistyczne) rekreacyjno-sportowe, fotograficzne, taneczne. Potrzeby w zakresie zajęć pozalekcyjnych organizowanych dla ogółu uczniów w celu rozwoju zainteresowań i zagospodarowania czasu wolnego rozpoznawano w szczególności za pomocą ankiet, analiz wyników osiąganych w konkursach, zawodach i olimpiadach, konsultacji z Samorządem Uczniowskim i Radą Rodziców.

⁶⁸ Badanie kontrolne przeprowadzono dla roku szkolnego 2015/2016.

⁶⁹ Przykładowo: wspieranie pomocy koleżeńskiej w nauce, promowanie wolontariatu wśród uczniów, udział w różnych akcjach społecznych i charytatywnych.

⁷⁰ Celem podejmowanych działań był wzrost świadomości zagrożeń oraz w przypadku wystąpienia problemu, wskazanie u kogo należy szukać pomocy. Działania profilaktyczne były realizowane przede wszystkim przez nauczycieli wychowawców, pedagoga i psychologa szkolnego w formie lekcji wychowawczych, pogadanek z psychologiem lub pedagogiem, zgodnie z tematyką ujętą w programach profilaktycznych i wychowawczych, a także we współpracy z podmiotami zewnętrznymi m.in.: ze Strażą Miejską. W podejmowanych działaniach profilaktycznych zapewniono również udział rodziców uczniów.

⁷¹ Ewentualne zmiany wychowawcy dla oddziału klasowego następowały z przyczyn losowych w związku z długą absencją nauczyciela (np. zwolnienie lekarskie).

⁷² Badania kontrolne przeprowadzono na podstawie wyjaśnień minimum pięciu nauczycieli (różnych przedmiotów i klas) zatrudnionych w kontrolowanych szkołach.

- organizacji, zarówno dla uczniów jak i rodziców warsztatów, szkoleń dotyczących umiejętności konstruktywnego reagowania w sytuacjach trudnych, kształtowania umiejętności społecznych potrzeb i problemów rozwojowych uczniów, rozpoznawania symptomów trudności i zaburzeń psychicznych, ćwiczenia umiejętności wychowawczych;
- pracy samorządów uczniowskich działających na terenie szkół, które podejmowały różne inicjatywy o charakterze społecznym, charytatywnym i rozrywkowym⁷³. W przeprowadzonym badaniu ankietowym 78% uczniów oceniło, że nauczyciele i dyrekcja szkoły „zawsze” lub „raczej zawsze” współpracują z samorządem szkolnym i liczą się ze zdaniem uczniów w sprawach szkolnych, przeciwnego zdania było 22% uczniów.

Opinia uczniów i rodziców na temat funkcjonowania szkół

Z informacji uzyskanych z ankiet skierowanych do 491 uczniów i 346 rodziców kontrolowanych szkół wynika, że większość ankietowanych dzieci (76%) dość chętnie uczęszcza do swojej szkoły. Jednak blisko jedna czwarta dzieci (24%) jest odmiennego zdania: „nie” odpowiedziało 8% uczniów, a „raczej nie” 16%. Odpowiada to w znacznym stopniu ocenie rodziców, z których tylko 13% uważa, że ich dzieci chodzą do szkoły niechętnie, lub raczej niechętnie. Ponownie nie wybrałoby tej samej szkoły 22% uczniów, co potwierdza 11% rodziców.

Przeważająca liczba dzieci uważa, że są „dobrze” lub „raczej dobrze” traktowani zarówno przez nauczycieli (87%), jak i rówieśników (95%). Podobnie oceniają tę kwestię rodzice – 93% nie ma zastrzeżeń do traktowania swoich dzieci przez nauczycieli, a 97% pozytywnie postrzega odbiór swoich dzieci wśród rówieśników. Co ósmy uczeń w szkole (13%) uważa, że jest traktowany przez nauczycieli „niedobrze” lub „raczej niedobrze”. Trochę lepiej wygląda ocena w odniesieniu do rówieśników. Tylko 5% zadeklarowało „raczej nie” i „nie” na pytanie czy jesteś dobrze traktowany i doceniany przez rówieśników. Podobnie oceniają tę kwestię rodzice – 7% ma zastrzeżenia do traktowania swoich dzieci przez nauczycieli, a 3% negatywnie postrzega ich odbiór swoich dzieci wśród rówieśników.

Kwestie pozytywnego klimatu w szkole należy rozpatrywać w badaniu ankietowym również w kontekście pytań, które dotyczyły relacji między uczniami, nauczycielami i rodzicami, przepływu informacji między tymi grupami osób oraz sposobu wykorzystania czasu w trakcie godzin pozostających do dyspozycji wychowawców. Blisko co piąty rodzic (19%) deklaruje, że wychowawca „raczej nie wspiera” lub „nie wspiera” rodziców w dążeniu do prawidłowego rozwoju psychofizycznego dziecka. Natomiast na pytanie: które z poniższych zdań najlepiej opisuje pracę nauczycieli Waszego dziecka, najczęstszą odpowiedzią rodziców było „nie mam zdania” (33%)⁷⁴.

⁷³ Przykładowo: organizowano cykliczne wydarzenia, np. z okazji powitania w szkole nowych uczniów (otrząsiny, ślubowanie), obchody „Dnia Nauczyciela”. Ponadto samorzady zajmowały się organizowaniem dyskotek oraz przedstawień okolicznościowych, prowadziły różnego rodzaju akcje o zasięgu szkolnym (np. zbiórki makulatury, zużytych baterii, książek dla dzieci) oraz ogólnopolskim (np. akcja dobroczynna „Góra grosza”).

⁷⁴ Pozostałe odpowiedzi to: promują współpracę między uczniami (28%), starają się pomagać osobom, które gorzej radzą sobie z nauką (18%), faworyzują tylko grupę uczniów (14%), są bardziej nastawieni na rywalizację i promują indywidualne osiągnięcia (8%), inne (3%).

Ponad połowa (51%) uczniów uważa, że nauczyciele nie wiedzą o wszystkich problemach lub w ogóle nie są informowani, o tym co się dzieje. Zdaniem NIK świadczy to o konieczności podjęcia działań na rzecz poprawy współpracy i przepływu informacji między uczniami, nauczycielami i rodzicami.

Badania ankietowe wskazują, że na godzinach wychowawczych najczęściej omawiane są sprawy organizacyjne (65%) i aktualne problemy klasy (37%). Prawie co szósty uczeń (14%) zadeklarował jednak, że nauczyciele na godzinach wychowawczych realizują tematy związane ze swoim przedmiotem.

NIK zauważa, że pomimo urozmaiconej oferty zajęć pozalekcyjnych w szkołach, blisko połowa rodziców (47%) twierdzi, że ich dzieci korzystają z płatnych zajęć pozalekcyjnych (potwierdza to 58% uczniów). Spośród korzystających z płatnych zajęć pozalekcyjnych, uczniowie wskazali w pierwszej kolejności na zajęcia związane z przedmiotami szkolnymi sprawiającymi trudność np. korepetycje z matematyki (31%), a następnie na zajęcia związane ze sportem (19%) i rozwojem zainteresowań (19%). Potwierdzili to także rodzice⁷⁵. Trzy czwarte uczniów (75%) oraz 53% rodziców przyznało, że nie uczestniczyło w poprzednim roku szkolnym w programie wolontariatu.

Badania ekspertów potwierdzają mankamenty organizacji procesu kształcenia w szkołach w aspekcie zdrowia psychicznego i przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym. W Polsce wzrasta bowiem odsetek uczniów obciążonych stresem szkolnym (z 21,8% w 2010 r. do 32,1% w 2014 r.). W polskich szkołach pojawiały się również problemy w relacjach międzyludzkich. Przykładowo: więzi koleżeńskie uczniów w polskiej szkole są słabsze niż w innych krajach⁷⁶. Zmniejszeniu przemocy w szkole sprzyja poczucie pozytywnej więzi ze szkołą i nauczycielami, postrzeganie szkoły jako wspólnoty, a także wspierające i sprawiedliwe podejście nauczycieli⁷⁷. Zadowolenie uczniów ze szkoły jest słabsze w Polsce niż w krajach OECD, co lokuje Polskę w ostatniej piątce rankingu⁷⁸.

6.3. Pomoc psychologiczno-pedagogiczna w szkołach i poradniach

Jednym z czynników negatywnie wpływających na dostępność i zakres pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach były braki kadrowe. W latach 2014–2016 blisko połowa szkół publicznych różnych typów (44,2%) nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa.

Niepełny dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach

⁷⁵ Odpowiedzi rodziców: zajęcia związane z przedmiotami sprawiającymi trudność – 27% wskazań, zajęcia związane z rozwojem zainteresowań – 9% wskazań, zajęcia sportowe – 8% wskazań.

⁷⁶ W międzynarodowym badaniu ankietowym nad zachowaniami zdrowotnymi młodzieży szkolnej (HBSC) stwierdzono, że większość młodzieży szkolnej ma co najmniej troje przyjaciół swojej płci w szkole. Jednak polscy 15-latkowie rzadziej niż ich rówieśnicy z krajów należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD) deklarują, że są lubiani, a ich poczucie samotności i wyobcowania jest częstsze niż średnia.

⁷⁷ Justyna Osiecka-Chojnacka, „Zaufanie jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego...”

⁷⁸ Jadwiga Przewłocka, „Klimat szkoły i jego znaczenie dla funkcjonowania uczniów w szkole. Raport o stanie badań”, IBE, Warszawa 2015 r.

Objęte kontrolą szkoły zapewniały uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną, w innych formach niż pomoc zatrudnionych specjalistów w tym m.in. we współpracy z poradniami. W jednej z sześciu skontrolowanych szkół organizacja takiej pomocy nie była zgodna z warunkami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej*.

Ograniczenia w dostępie do pomocy udzielanej w poradniach

Pomoc udzielana w poradniach psychologiczno-pedagogicznych nie była w pełni dostępna. Czas oczekiwania na wizytę w poradni wynosił około miesiąca (w skrajnym przypadku do 21 miesięcy). Wyjątek stanowiły sytuacje wymagające interwencji kryzysowej, kiedy osoby potrzebujące przyjmowano poza kolejnością. W większości poradni psychologiczno-pedagogicznych (67%) występowały również bariery architektoniczne utrudniające dostęp do pomieszczeń osobom z niepełnosprawnością ruchową oraz braki pomieszczeń lub wyposażenia do świadczenia niektórych usług (np. diagnozy i terapii rozwoju psychoruchowego dzieci i młodzieży szkolnej oraz integracji sensorycznej⁷⁹). Również uczestniczący w badaniu kwestionariuszowym dyrektorzy poradni potwierdzili, że warunki lokalowe nie zaspokajają potrzeb diagnostycznych i terapeutycznych w sposób wystarczający (33%), a blisko trzy czwarte (74%) przyznało, że boryka się z problemem niewystarczającej liczby specjalistów.

6.3.1. Dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej

Szkoły

Zróznicowanie w dostępie do pomocy pedagoga w zależności od typu i rodzaju szkoły

Jednym z czynników, od którego zależy dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej, jest liczba uczniów przypadających na etat pedagoga albo psychologa zatrudnionego w szkole. W latach 2011–2016 najłatwiejszy dostęp do pomocy pedagoga mieli uczniowie gimnazjów, w których średnia liczba uczniów przypadająca na jeden etat pedagoga wahała się w zależności od szkoły od 325 do 345 uczniów. W szkołach podstawowych wskaźnik ten wyniósł od 460 do 505 uczniów na jeden etat pedagoga. W tym samym okresie, w liceach ogólnokształcących liczba uczniów przypadających na etat pedagoga była dwukrotnie większa niż w gimnazjach i wynosiła w zależności od szkoły, od 590 do 687 uczniów, a w technikach od 899 do 1 084.

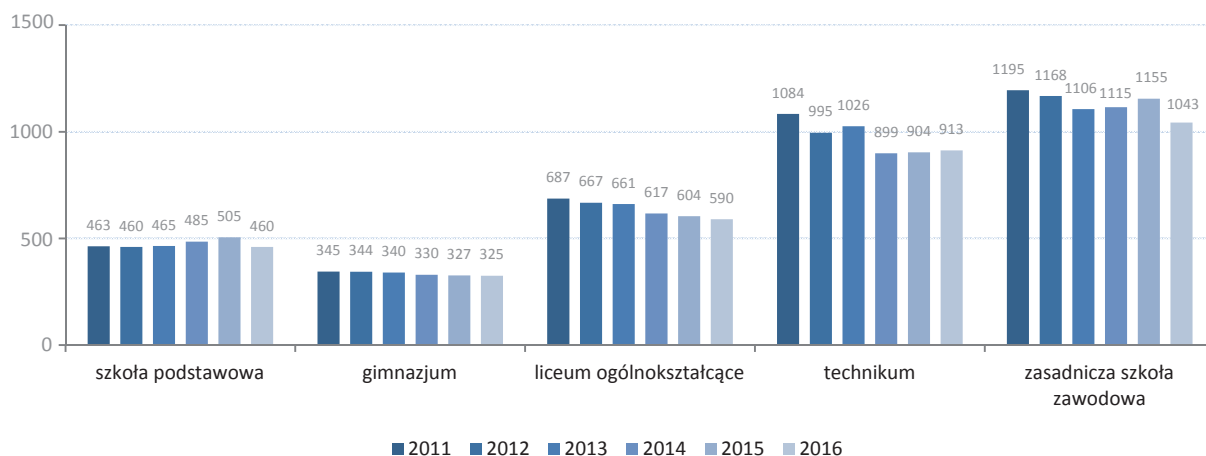
Najbardziej ograniczony dostęp do pomocy pedagoga mierzony liczbą uczniów przypadającą na jeden etat pedagoga odnotowano w zasadniczych szkołach zawodowych (w poszczególnych latach okresu 2011–2016 wartość ta wynosiła od 1 043,4 do 1 195, co oznacza ponad trzykrotnie mniejszy dostęp do takiej pomocy niż w przypadku uczniów gimnazjów).

⁷⁹ W powszechnym rozumieniu za integrację sensoryczną przyjmuje się podświadome (na poziomie neurologicznym) współdziałanie zmysłów człowieka w sposób umożliwiający wykonywanie codziennych czynności.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 2

Liczba uczniów przypadających na etat pedagoga w zależności od typu i rodzaju szkoły w latach 2011–2016



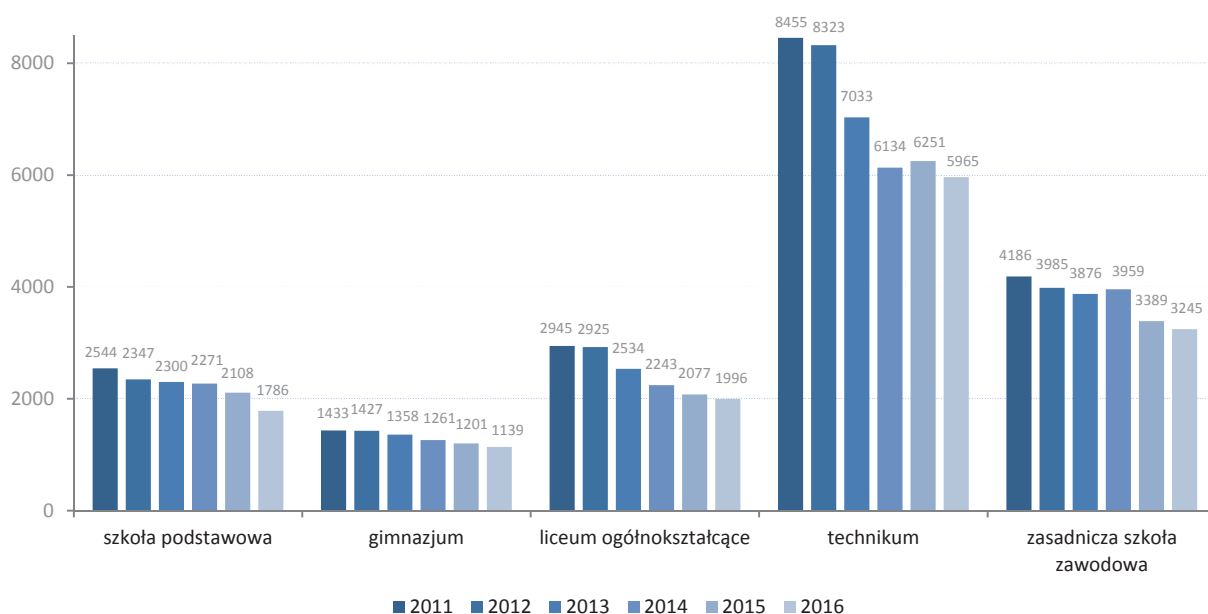
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Sytemu Informacji Oświatowej (stan na 30 września kolejnych lat).

Najłatwiejszy dostęp do pomocy psychologa w ww. okresie mieli uczniowie gimnazjów, w których liczba uczniów średnio przypadających na jeden etat psychologa wahała się od 1 139 do 1 433. Liczba uczniów przypadających średnio na jeden etat psychologa w szkołach podstawowych wynosiła od 1 786 do 2 544, w liceach ogólnokształcących od 1 996 do 2 945. Natomiast najbardziej ograniczony dostęp do pomocy psychologa mieli uczniowie zasadniczych szkół zawodowych (w latach 2011–2016 wahał się on od 3 245 do 4 185 uczniów przypadających średnio na jeden etat psychologa) i techników (średnio na jeden etat psychologa przypadało od 5 965 do 8 455 uczniów)⁸⁰.

Zróżnicowanie w dostępie do pomocy psychologa w zależności od typu i rodzaju szkoły

Wykres nr 3

Liczba uczniów przypadających na etat psychologa w zależności od typu i rodzaju szkoły w latach 2011–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Sytemu Informacji Oświatowej (stan na 30 września kolejnych lat).

⁸⁰ Wskaźnik wyliczony na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej dotyczących liczby uczniów w poszczególnych typach szkół oraz liczby zatrudnionych pedagogów i psychologów według etatów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

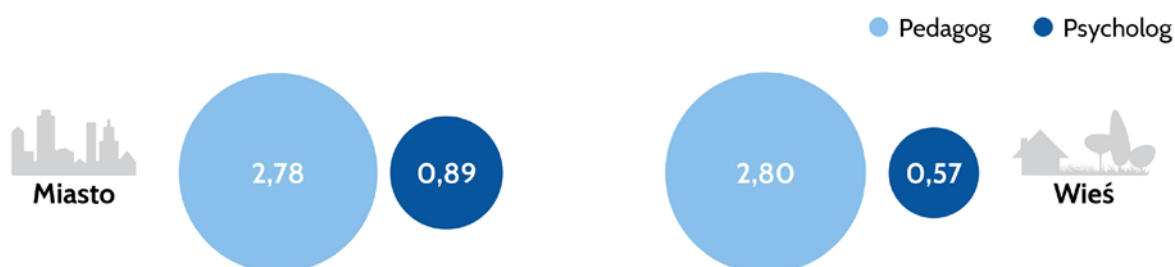
Zróżnicowanie w dostępie do pomocy specjalistów w zależności od lokalizacji szkoły

W roku szkolnym 2014/2015 na jedną szkołę (biorąc pod uwagę wszystkie szkoły) przypadało 0,76 etatu pedagoga i 0,19 etatu psychologa, a w roku szkolnym 2015/2016 roku na jedną szkołę przypadało 0,75 etatu pedagoga i 0,2 etatu psychologa. Z czego w roku szkolnym 2014/2015 na jedną szkołę wiejską przypadało 0,56 etatu pedagoga oraz 0,09 etatu psychologa, a w roku szkolnym 2015/2016 0,55 etatu pedagoga i 0,09 etatu psychologa⁸¹.

Zróżnicowanie w dostępie do specjalistów w zależności od lokalizacji szkoły potwierdza także liczba wyodrębnionych etatów psychologa przypadających na 1 000 uczniów. W 2016 r.⁸² dla szkół położonych w mieście wskaźnik ten wynosił 0,89, a dla szkół położonych na wsi 0,57⁸³.

Infografika nr 8

Zróżnicowanie w dostępie do specjalistów w zależności od lokalizacji szkoły. Średnia liczba etatów psychologów i pedagogów w przeliczeniu na 1 000 uczniów (wieś/miasto). Stan na 30 września 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Brak na etatach psychologów i pedagogów w szkołach

W blisko połowie szkół nie zatrudniano na odrębnych etatach (pełnych lub częściowych) ani pedagoga ani psychologa. W 2014 r. było 44,9% takich szkół, w 2015 r. – 44,93%, a w 2016 r. – 43,56%. W latach 2014–2016 brak takich specjalistów dotyczył: 60% techników, ponad połowy zasadniczych szkół zawodowych (55,5% w 2014 r., 55,29% w 2015 r. i 53,73% w 2016 r.) oraz blisko połowy szkół podstawowych (47% w 2014 r., 46,3% w 2015 r. i 45,2% w 2016 r.). Również w znacznym odsetku gimnazjów i liceów ogólnokształcących (odpowiednio ok. 30% i 40% ogółu szkół danego poziomu) nie był zatrudniony ani psycholog, ani pedagog⁸⁴, co zdaniem NIK, świadczy o ograniczonej dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów.

⁸¹ Wyliczenie na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej o liczbie uczniów i liczbie etatów pedagogów i psychologów zatrudnionych w szkołach podstawowych, gimnazjach, zasadniczych szkołach zawodowych, technikach i liceach ogólnokształcących.

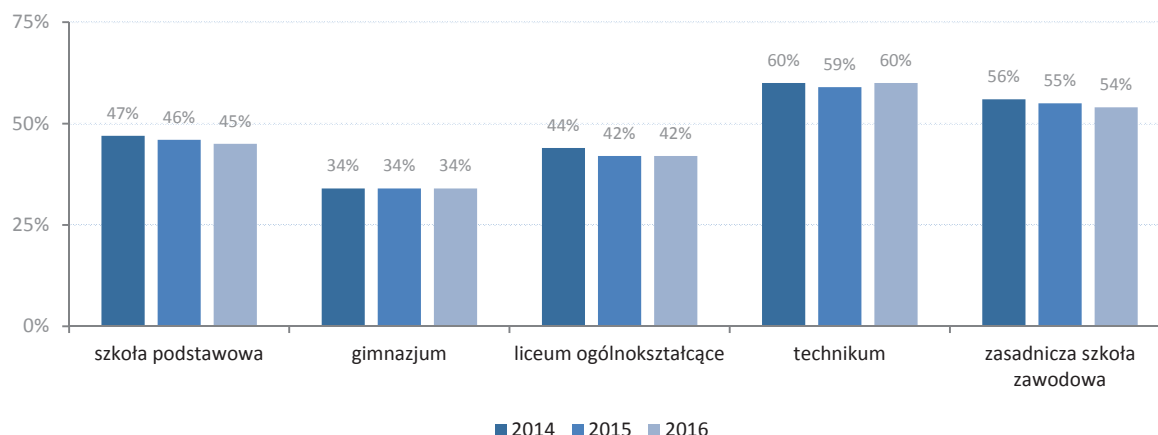
⁸² Wyliczenie na podstawie Sytemu Informacji Oświatowej wg stanu na dzień 30 września 2016 r. uwzględniając liczbę psychologów w etatach przypadającą na 1 000 uczniów w szkołach dla dzieci i młodzieży na wsi i w mieście.

⁸³ Analogiczny wskaźnik dla pedagogów wykazuje podobny poziom dostępności niezależnie od położenia szkoły. Wg stanu na 30 września 2016 r. wynosił on 2,78 wyodrębnionych etatów pedagoga na 1 000 uczniów w szkołach położonych w miastach i 2,8 w szkołach położonych na wsi.

⁸⁴ Według stanu na dzień 30 września danego roku, dane Systemu Informacji Oświatowej.

Wykres nr 4

Odsetek szkół, w których nie zatrudniono na odrębnym etacie ani psychologa ani pedagoga



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej (stan na dzień 30 września kolejnych lat).

W szkołach publicznych, w których organ prowadzący zdecydował o zatrudnieniu specjalistów, wymiar ich pensum był zróżnicowany i wynosił od 18 do 40 godzin tygodniowo. W latach 2014–2016 najczęściej występujący tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ww. specjalistów wynosił 20 godzin, co dotyczyło: w 2014 r. – 44% pedagogów i 61,3% psychologów, w 2015 r. – 42,5% pedagogów i 59,7% psychologów, w 2016 r. – 40,6% pedagogów i 58,2% psychologów⁸⁵.

Zróżnicowanie wymiaru pensum specjalistów zatrudnionych w szkołach

Poradnie psychologiczno-pedagogiczne

Obowiązujący system rejestracji zgłoszeń do poradni psychologiczno-pedagogicznych nie pozwalał na pełne określenie zapotrzebowania na usługi świadczone przez zatrudnionych w nich specjalistów. W pięciu⁸⁶ z sześciu (83,3%) skontrolowanych poradniach nie można było ustalić, na podstawie terminarzy, czasu oczekiwania na pierwszą wizytę, ponieważ nie prowadzono dokumentacji zawierającej odniesienie daty zgłoszenia do daty wyznaczonej u specjalisty wizyty. W wewnętrznych dokumentach żadnej z poradni (regulaminie organizacyjnym, regulaminie pracy) nie określono maksymalnego czasu oczekiwania na umówioną wizytę. W konsekwencji brak było mechanizmów monitorowania sprawności (adekwatności i dostępności) rozwiązań przyjętych w celu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Ze względu na wyżej wymienione trudności czas oczekiwania uczniów na wizytę u specjalisty ustalono przede wszystkim na podstawie oświadczeń dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Mankamenty w systemie rejestracji zgłoszeń do poradni

W jednej⁸⁷ z sześciu skontrolowanych poradni stwierdzono nierzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej udzielanych przez specjalistów porad i prowadzonych terapii. Nie wprowadzono zbiorczego rejestru osób zgła-

Nierzetelne prowadzenie dokumentacji w poradniach

⁸⁵ Według danych Systemu Informacji Oświatowej na 30 września 2014 r., 2015 r. i 2016 r. odsetek pedagogów i psychologów szkolnych, których tygodniowy wymiar pracy kształtował się w przedziale 18–19 godzin wynosił ok. 10% w przypadku pedagogów oraz ok. 3% w przypadku psychologów.

⁸⁶ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych w: Kielcach, Olkuszu, Poddębicach, Warszawie, Knurowie.

⁸⁷ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych w Kielcach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szających się po poradę pedagogiczną, psychologiczną i logopedyczną oraz na terapię integracji sensorycznej. Nie było również rejestru osób, którym udzielono powyższych świadczeń. Nie prowadzono rejestru osób, którym udzielono terapii EEG Biofeedback. Zapisy na poradę do specjalisty lub na terapię integracji sensorycznej dokonywane były niezależnie przez poszczególnych specjalistów, co nie pozwalało na monitorowanie czasu oczekiwania pacjenta na przyjęcie w poradni oraz stwierdzenie czy wszystkie osoby ubiegające się o poradę/terapię, takie świadczenie otrzymały. Ponadto na podstawie prowadzonej w roku szkolnym 2013/2014 dokumentacji dotyczącej terapii EEG Biofeedback nie można było ustalić skali udzielonych wówczas świadczeń. Dopiero od 1 listopada 2016 r. wprowadzono w poradni rejestr zaleceń zawartych w opiniach specjalistów co do prowadzenia integracji sensorycznej, wprowadzając także procedury dotyczące zasad kwalifikowania na ww. terapię

Zdaniem NIK przyjęte w procedurach zapisów niektórych kontrolowanych poradni rozwiązania (prowadzenie zapisów na niektóre rodzaje terapii raz lub dwa razy w roku szkolnym, brak listy wskazującej kolejność zapisów, brak informacji o liczbie dzieci i młodzieży zakwalifikowanych na terapię, nieokreślenie liczby dzieci i młodzieży mogących uczestniczyć w terapii, brak zasad dotyczących kolejności kwalifikowania na terapię) mogły stanowić barierę w dostępie do świadczeń z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Przykłady

W Miejskim Zespole Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Kielcach zapisy na terapię integracji sensorycznej odbywały się jeden raz w roku szkolnym. Nie tworzonej jednej listy, wskazującej na kolejność zapisów. Brak było pełnej informacji ile dzieci i młodzieży w poszczególnych latach szkolnych zostało zapisanych na terapię integracji sensorycznej. Nie było także informacji ile dzieci i młodzieży zakwalifikowano na terapię.

Z informacji zamieszczonej na stronie internetowej tej Poradni wynikało, że w latach 2013/2014–2015/2016 zapisy na terapię EEG Biofeedback odbywały się dwa razy w roku szkolnym, w wyznaczonym przez Poradnię dniu. W opracowanych zasadach nie określono jaka liczba dzieci i młodzieży będzie zapisana na terapię EEG Biofeedback. Na podstawie losowo wybranej próby 50 osób uczestniczących w terapii EEG Biofeedback ustalono, że specjaliści nie wzywali na terapię zgodnie z obowiązującą numeracją zapisów na utworzonych listach. O kolejności uczestnictwa w terapii decydował specjalista prowadzący terapię. Z przebadanej próby wynika, że czas oczekiwania na terapię EEG Biofeedback wynosił od jednego miesiąca do 21 miesięcy.

Trudności w określeniu czasu oczekiwania na wizytę w poradniach

Czas oczekiwania na wizytę u specjalisty w poradni, jak wynika z oświadczeń złożonych przez dyrektorów skontrolowanych poradni, wahał się w przedziale od kilku dni do 21 miesięcy. Najczęściej kierownicy jednostek deklarowali, że czas oczekiwania na wizytę wynosił jeden miesiąc i zaznaczyli, że liczba zgłaszających się znacznie wzrasta na początku roku szkolnego oraz przed końcem semestru w szkole. Czas oczekiwania na wizytę zależny był również od liczby przyjętych zgłoszeń oraz rodzaju oczekiwanej pomocy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli potwierdzają również istnienie finansowych i organizacyjnych barier utrudniających dostęp do świadczeń poradni psychologiczno-pedagogicznych. Dyrektorzy części poradni wskazywali na problemy związane w szczególności z rosnącymi potrzebami dotyczącymi zatrudnienia specjalistów (np. logopedów) oraz ograniczeniami finansowymi skutkującymi brakiem możliwości rozszerzenia oferty poradni (np. terapii integracji sensorycznej).

Bariery w dostępie do świadczeń poradni

Przykłady

Kierownik Filii Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Olkuszu, działającej w Wolbromiu, wskazała, że najodleglejsze terminy oczekiwania są do logopedy z uwagi na ogromną liczbę dzieci z zaburzeniami mowy oraz specyfikę działania logopedy. W miesiącach wrzesień-październik czas oczekiwania na wizytę u logopedy wynosi od 1–3 tygodni. Natomiast od listopada czas oczekiwania może się wydłużyć, nawet do 3–4 miesięcy;

Dyrektor Poradni w Chełmie stwierdziła, że możliwe jest zwiększenie dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej Poradni i poszerzenie oferty o nowe formy pracy z klientem takie jak: wczesne wspomaganie rozwoju oraz terapia integracji sensorycznej. Wymaga to jednak dużych nakładów finansowych na zakup sprzętu specjalistycznego i przeszkolenie pracowników.

Dyrektorzy poradni psychologiczno-pedagogicznych podkreślali, że w sytuacjach nagłych, wymagających podjęcia interwencji (w przypadku kryzysu lub traumatycznych przeżyć) termin wizyty u specjalisty wyznaczany był poza kolejnością.

Wszystkie kontrolowane poradnie podejmowały działania w celu zwiększenie dostępności do usług psychologiczno-pedagogicznych, w tym skrócenia czasu oczekiwania na wizytę.

Działania na rzecz zwiększenia dostępności usług, w tym skrócenia czasu oczekiwania na wizytę

Przykłady

W latach 2014–2016 w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Chełmie czas oczekiwania na wizytę u specjalisty wahał się od jednego dnia do nawet dwóch miesięcy (według zeszytów przyjęć prowadzonych przez pedagogów, psychologów i logopedów)⁸⁸. W 2016 r. zmieniono organizację pracy zespołów diagnostyczno-terapeutycznych oraz logopedów. W miarę napływu zgłoszeń dzieci do badań wyłoniono koordynatora ds. podziału zgłoszeń na poszczególne zespoły. Wprowadzono nowe rejestry zgłoszeń oraz dokonano precyzyjnego podziału zgłoszeń do specjalistów Poradni, co skróciło czas oczekiwania na badania do około tygodnia w przypadku badań psychologicznych lub pedagogicznych do jednego dnia w przypadku badań logopedycznych. Zapisy można było prowadzić telefonicznie, osobiście, e-mailem oraz u specjalisty. Poradnia była czynna w godzinach 8:00–18:00.

Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Poddębicach wydłużyła od roku szkolnego 2013/2014 codzienny czas pracy o cztery godziny oraz umożliwiła telefoniczne zgłoszenia na konsultację logopedyczną. Na terenie przedszkoli wykonywała badania przesiewowe mowy i wzroku, a w domu dziecka z niepełnosprawnością badania diagnostyczne. Przebadanie większej liczby dzieci w krótszym czasie oraz zwolnienie rodziców / opiekunów z obowiązku dowiezienia dziecka na badania do Poradni ułatwiało dostęp do świadczeń.

⁸⁸ Badania prowadzono na wybranej próbie 30 zgłoszeń z marca 2014 r. i 2016 r. oraz z listopada 2014 r. i 2015 r.

Czynniki zwiększające dostępność do specjalistycznej pomocy zdaniem dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych

Niektóre działania podejmowane w poradniach w celu zwiększenia dostępności usług, w szczególności tych, które świadczone były przez Internet, nie przyniosły oczekiwanego efektu. Przykładowo z e-porady specjalistów wprowadzonej w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Poddębicach od roku szkolnego 2012/2013 skorzystało pięć osób⁸⁹.

Zdaniem dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym, aby zwiększyć dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej należy przede wszystkim:

- zwiększyć zatrudnienie specjalistów w szkole (psychologów, pedagogów, terapeutów). Wskazywano nawet na konieczność zatrudnienia specjalisty w każdej szkole (w celu realizacji części zadań, które obecnie muszą wykonywać poradnie) lub wprowadzić jako standard edukacyjny zatrudnianie w szkołach „triady” specjalistów: pedagoga szkolnego, psychologa szkolnego i logopedy szkolnego współpracujących na bieżąco ze specjalistami z poradni psychologiczno-pedagogicznych;
- poprawić kompetencje wychowawcze i kwalifikacje nauczycieli w kierunku udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej i rozpoznawania problemów oraz prowadzić więcej szkoleń dla pedagogów szkolnych;
- poszerzyć zatrudnienie specjalistów w poradniach (m.in. o: neurologów, psychiatrów, terapeutów, psychoterapeutów, pedagogów, psychiatrów dziecięcych, terapeutów integracji sensorycznej, specjalistów w zakresie terapii uzależnień), a także dodatkowo o: tłumaczy języków obcych i asystentów międzykulturowych;
- zwiększyć liczbę poradni psychologiczno-pedagogicznych, ośrodków psychoterapii i terapii rodzin;
- określić standardy opieki psychologiczno-pedagogicznej (od kadr po wymiar czasu pracy i standardy lokalowe), ujednolicić proces diagnostyczny;
- zwiększyć środki finansowe na doskonalenie zawodowe pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych;
- poprawić bazę lokalową (więcej gabinetów terapeutycznych, sale terapii grupowej itp.) i wyposażenie w sprzęt specjalistyczny do prowadzenia terapii;
- promować możliwość pomocy psychologiczno-pedagogicznej wśród rodziców, nauczycieli, w służbie zdrowia oraz zwiększać świadomości potrzeb w tym zakresie.

6.3.2. Kadra specjalistyczna

Szkoły

Stan zatrudnienia specjalistów w kontrolowanych szkołach

W szkołach objętych kontrolą zatrudniano średniorocznie 276 nauczycieli⁹⁰, w tym 117 osób stanowili wychowawcy. W jednej trzeciej kontrolowanych szkół⁹¹ nie zatrudniono na odrębnym etacie żadnego specjalisty

⁸⁹ Liczba uczniów przyjętych w latach 2013-2016 w poradniach (diagnoza i terapia) wynosiła 3,1 tys.

⁹⁰ W latach 2013/2014–2016/2017 nastąpił nieznaczny wzrost (o 13 osób) liczby zatrudnionych nauczycieli ogółem z 269 do 282 osób.

⁹¹ Dotyczy objętych kontrolą szkół w Zadzimiu i Zadrożu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(psychologa, pedagoga, logopedy, doradcy zawodowego, terapeuty). Było to spowodowane brakiem środków finansowych na ten cel w budżecie organów prowadzących.

W pozostałych szkołach objętych kontrolą średniorocznie zatrudniano 10 osób (7,8 etatu), w tym: czterech pedagogów, trzech psychologów, jednego doradcę zawodowego, a także innych specjalistów⁹². W żadnej szkole nie zatrudniono na odrębnym etacie logopedy. W skrajnym przypadku jeden etat specjalisty przypadał na 819 uczniów.

Zgodnie z art. 42 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin dla psychologów i pedagogów zatrudnionych w szkołach określa organ prowadzący szkołę. Wymiar pensum specjalistów zatrudnionych w szkołach objętych kontrolą był zróżnicowany i wynosił od 20 do 25 godzin tygodniowo. W skali kraju zróżnicowanie to było jeszcze większe i wynosiło od 18 do 40 godzin tygodniowo⁹³.

Podkreślić należy, że część specjalistów została zatrudniona w wymiarze niepełnego etatu, co w połączeniu z nierównym dostępem do pomocy określany liczbą uczniów przypadających na jednego specjalistę oraz relatywnie małą liczbą specjalistów, wskazuje na duże obciążenie specjalistów pracą i wiąże się z ryzykiem niezapewnienia wszystkim potrzebującym wystarczającej opieki psychologiczno-pedagogicznej.

Wyniki kontroli wskazują również, że część organów prowadzących szkoły nie doceniła znaczenia specjalistycznej opieki psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży, którą winno się im zapewnić. W konsekwencji zadania z tym związane były traktowane (i finansowane) mniej priorytetowo niż na przykład języki obce. W szkołach, w których nie było zatrudnionych na odrębnych etatach specjalistów, a zadania w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w ramach godzin nadliczbowych realizowali nauczyciele posiadający dodatkowo odpowiednie kwalifikacje. Ponadto braki finansowe powodowały, że część kadry nauczycielskiej zdecydowała się pracować za darmo, co jednak – zdaniem NIK – nie może być rozwiązaniem systemowym.

**Zróżnicowanie
w wymiarze
pensum specjalistów
w kontrolowanych
szkołach**

**Znaczne obciążenie
pracą specjalistów**

Przykłady

W Zespole Szkół w Zadziemiu nie zatrudniono specjalistów (psychologa, pedagoga, logopedy, doradcy zawodowego, terapeuty). Zajęcia z terapii logopedycznej prowadził w wymiarze dwóch godzin tygodniowo (bez zatrudnienia w charakterze logopedy i dodatkowego wynagrodzenia) nauczyciel posiadający studia neurologopedyczne. Funkcję doradcy zawodowego, w klasach II i III, pełnił w czasie godzin wychowawczych nauczyciel Gimnazjum. Dyrektor Zespołu Szkół wyjaśniła, że niezatrudnienie specjalistów spowodowane było brakiem środków na ten cel w budżecie Gminy Zadzim. Wójt Gminy zobowiązał się, że w zamian w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej Zespół Szkół otrzyma środki finansowe na dodatkowe zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze. Środki te były

⁹² W latach 2013/2014–2015/2016 w celu udzielenia wymagającym pomocy dwóm uczniom, w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Chełmie w zatrudniony był tyflopedałóg i surdopedałóg (na 0,2 etatu).

⁹³ Dane uzyskane z Systemu Informacji Oświatowej dla lat objętych kontrolą.

przekazywane od roku szkolnego 2010/2011. Wójt zapewnił również środki szkole podstawowej na dodatkowe lekcje z nowożytnego języka obcego.

Corocznie przed zatwierdzeniem organizacji zajęć w Zespole Szkół w Zadrożu dyrektor zwracała się z wnioskiem do organu prowadzącego o zapewnienie środków finansowych na zatrudnienie w szkole pedagoga. Każdorazowo otrzymywała odpowiedź, iż gminy nie stać na dodatkowe koszty, ponieważ corocznie dokłada do subwencji oświatowej 700 tys. zł.

Niewystarczający
do diagnozowania
i udzielania pomocy
wymiar zatrudnienia
specjalistów
w świetle badań
kwestionariuszowych

Kwestia niedostatecznego zatrudnienia specjalistów wiąże się z niewystarczającym zapewnieniem w szkołach opieki psychologiczno-pedagogicznej uczniom. Uczestniczący w badaniu kwestionariuszowym NIK, dyrektorzy szkół, podkreślali, że wymiar godzin i częstotliwość pracy pedagogów i psychologów nie są wystarczające, aby zapewnić uczniom odpowiednią opiekę i rozpoznanie ich problemów.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) i inni specjaliści zwracają uwagę, że jednym z czynników warunkujących zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży jest poziom kompetencji osób dorosłych w otoczeniu dziecka. Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży kształtuje się bowiem w kontaktach z opiekuńczymi i kompetentnymi rodzicami i nauczycielami.

Niepełne kwalifikacje
psychologa szkolnego

W prawie wszystkich kontrolowanych szkołach nauczyciele (pięć z sześciu, tj. 83,3%)⁹⁴ posiadali odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia powierzanych im zajęć z uczniami. Wyjątek stanowił psycholog, specjalista legitymujący się wymaganym poziomem wykształcenia kierunkowego z tytułem magistra psychologii, który nie posiadał przygotowania pedagogicznego. Osobie tej oprócz wykonywania obowiązków psychologa, powierzono prowadzenie zajęć rewalidacyjnych⁹⁵.

Jak wynika z kontroli NIK – *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela* (P/16/021), jednym z istotnych czynników ograniczających skuteczne przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym dzieci i młodzieży oraz rzetelne rozpoznanie potrzeb i problemów uczniów, jest brak odpowiedniego przygotowania kadry pedagogicznej. Nauczyciele kończąc studia mają niewielkie praktyczne umiejętności dydaktyczno-wychowawcze.

Doskonalenie zawodowe
nauczycieli

Wyniki niniejszej kontroli wskazują, że szkoły podejmują działania mające na celu niwelowanie tych deficytów. W czterech z sześciu szkół (66,7%) objętych kontrolą wszyscy nauczyciele uczestniczyli w różnych formach doskonalenia zawodowego związanych z zagadnieniami zdrowia psychicznego.

⁹⁴ Badanie kontrolne przeprowadzono dla wszystkich specjalistów zatrudnionych w szkole oraz nauczycieli wychowawców.

⁹⁵ Dyrektor objętej kontrolą szkoły w Warszawie nawiązała stosunek pracy z nauczycielem dnia 23 września 2016 r., stosując art. 10 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Nauczyciel ten złożył dwa oświadczenia zobowiązując się, iż do końca roku szkolnego 2016/2017 ukończy kurs przygotowania pedagogicznego oraz w trakcie ww. roku szkolnego będzie dokształcać się z zakresu rewalidacji uczestnicząc w kursach dokształcających z tej tematyki. Odnosnie braku przygotowania psychologa do prowadzenia zajęć rewalidacyjnych Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że korzystne dla szkoły jest takie rozwiązanie, gdy jedna osoba łączy funkcje psychologa i rewalidatora, ponieważ jest wtedy codziennie obecna w szkole i może na bieżąco reagować stosownie do zaistniałej sytuacji.

nego i przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym⁹⁶. W ramach szkoleń zrealizowano w szczególności następujące zagadnienia: bezpieczna i przyjazna szkoła, metody i formy pracy z uczniami posiadającymi orzeczenia o niepełnosprawności, promowanie zdrowego stylu życia, przeciwdziałanie zjawiskom narkomanii, pułapki pomocy psychologiczno-pedagogicznej, uzależnienia komputerowe, zagrożenia zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

W świetle badania kwestionariuszowego NIK przeprowadzonego wśród nauczycieli działania te wydają się jednak niewystarczające. Prawie co czwarty nauczyciel (24%) uznał bowiem, że nie jest wystarczająco przygotowany do rozpoznawania problemów psychospołecznych uczniów, zaś 17,4% wskazało na brak dostatecznej wiedzy i kompetencji dotyczących realizowanych przez siebie zadań profilaktycznych i wychowawczych. Natomiast z badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Edukacyjnych i opisanych w raporcie pt. *Bezpieczeństwo uczniów i klimat społeczny w polskich szkołach* wynika, że w opinii pedagogów i psychologów szkolenia są najbardziej potrzebną pomocą dla nauczycieli.

Poradnie psychologiczno-pedagogiczne

W latach 2014–2016 poziom zatrudnienia w kontrolowanych poradniach psychologiczno-pedagogicznych kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił średniorocznie 171 specjalistów⁹⁷, w tym: 60 pedagogów, 74 psychologów, 36 logopedów, 5 doradców zawodowych oraz 3 innych specjalistów.

Poziom zatrudnienia
w kontrolowanych
poradniach

Specjaliści pracujący w kontrolowanych poradniach posiadali kwalifikacje odpowiednie do wykonywania powierzonych im zadań⁹⁸. Na ogół dyrektorzy kontrolowanych poradni podkreślali, że zasoby kadrowe były wystarczające i pozwalały na prawidłową realizację zadań poradni. W pięciu na sześć skontrolowanych poradni (83,3%) występowały przypadki długich absencji specjalistów spowodowanych urlopami macierzyńskimi czy zwolnieniami lekarskimi⁹⁹. Sytuacja ta w skrajnym przypadku dotyczyła 40% specjalistów, którzy niemal cały rok szkolny 2014/2015 nie wykonywali swoich zadań z powodu usprawiedliwionej nieobecności¹⁰⁰. Wówczas zapewniono zastępstwo i zadania nieobecnych osób przejmowali inni pracownicy lub dyrektorzy zatrudniali nowe osoby. Natomiast w jednej

⁹⁶ Wyjątek stanowiły szkoły w Warszawie i Knurowie. W obu przypadkach brak uczestnictwa nauczycieli w formach doskonalenia zawodowego związany był z ich długą nieobecnością w pracy (np. urlop macierzyński, wychowawczy).

⁹⁷ Dane wg Systemu Informacji Oświatowej stan na 30 września kolejnych lat. W tym w 2014 r. łączna liczba zatrudnionych w kontrolowanych poradniach specjalistów wynosiła 168 osób, a w 2015 r. i w 2016 r. 173 osoby.

⁹⁸ Badanie kontrolne przeprowadzono na wybranej losowo próbie 10% zatrudnionych w poradniach specjalistów.

⁹⁹ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w: Olkuszu, Chełmie, Poddębicach, Kielcach, Knurowie.

¹⁰⁰ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w Poddębicach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z sześciu poradni psychologiczno-pedagogicznych (16,7%) dyrektor uznał, że sytuacja kadrowa jest niewystarczającą ze względu na obciążenia wynikające z liczby dzieci i młodzieży w obszarze działania poradni¹⁰¹.

Przykład

Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Warszawie każdego roku otrzymywała z Biura Edukacji Urzędu m.st. Warszawy „Zasady organizacji pracy poradni psychologiczno-pedagogicznych prowadzonych przez m.st. Warszawę” zawierające m.in. algorytm do wyliczenia liczby etatów specjalistów oraz algorytm na wyliczenie liczby etatów administracyjnych przysługujących Poradni w konkretnym roku szkolnym. Dyrektor Poradni występowała co roku do Burmistrza Dzielnicy Ochota z prośbą o zwiększenie stanu zatrudnienia w Poradni. W roku szkolnym 2015/2016 Poradnia uzyskała dwa dodatkowe etaty merytoryczne i 1/2 etatu administracyjnego. Odmowę dodatkowego zatrudnienia w pozostałych latach uzasadniono tym, że w wielu szkołach są zatrudnieni psychologowie szkolni i przedszkolni. Zdaniem Dyrektora Poradni specyfika pracy specjalisty w szkole jest inna niż specyfika pracy specjalisty w Poradni, który prowadzi wieloaspektowy proces diagnozy i psychoterapii oraz wydaje opinie i orzeczenia.

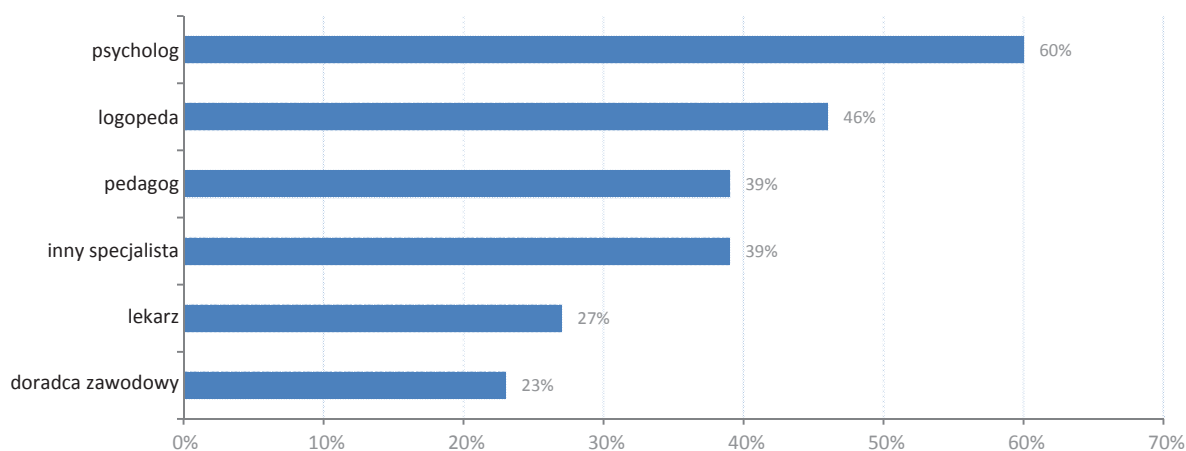
Potrzeby kadrowe potwierdzają również wyniki badania kwestionariuszowego NIK przeprowadzonego wśród dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych. Blisko trzy czwarte respondentów (74%) zadeklarowało, że boryka się z problemem niewystarczającej liczby specjalistów. Prawie jedna trzecia z nich (29%) przyznała, że ma trudności w pozyskaniu innych potrzebnych specjalistów. Wśród poszukiwanych przez dyrektorów specjalistów znaleźli się: psychologowie (60%), logopedzi (46%), pedagodzy (39%), lekarze (27%), doradcy zawodowi (23%). W pozycji „inny specjalista (jaki?)” wymieniano najczęściej: terapeutów¹⁰², rehabilitantów, psychiatrów (ewentualnie psychiatrów dziecięcych), psychoterapeutów.

¹⁰¹ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w Warszawie. Ponadto w jednym przypadku zgłoszono niedostateczne w stosunku do potrzeb regionu zasoby kadrowe. Dotyczył to Filii Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Olkuszu mieszczącej się w Wolbromiu. Podkreślić należy jednak, że działania Filii w Wolbromiu były odpowiedzią na prośby zgłaszane za pośrednictwem szkół lub rodziców. Pracownicy pedagogiczni starali się w miarę możliwości równomiernie obejmować opieką wszystkie szkoły działające na terenie Filii. Szkoły, w których nie było etatu pedagoga i psychologa częściej zwracały się o pomoc.

¹⁰² Dyrektorzy poradni wskazywali ogólnie terapeutów lub terapeutów różnych specjalności, w tym m.in.: behawioralny, rodzinny, uzależnień, integracji sensorycznej.

Wykres nr 5

Specjaliści, których należy zatrudnić w poradniach, aby zapewnić odpowiednią pomoc psychologiczno-pedagogiczną¹⁰³



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

Stosownie do art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁰⁴ nauczyciel ma obowiązek podnoszenia wiedzy ogólnej i zawodowej. Potrzeby pracowników w zakresie szkoleń najczęściej ustalano na podstawie bieżących rozmów oraz zgłaszanych przez pracowników deklaracji. W poradniach dysponowano wewnętrznymi dokumentami dotyczącymi planów doskonalenia lub regulacji procedur uczestniczenia i finansowania udziału pracowników merytorycznych w szkoleniach¹⁰⁵. W okresie objętym kontrolą specjaliści pracujący w poradniach podnosili swoje kompetencje i kwalifikacje uczestnicząc w różnych formach kształcenia i doskonalenia zawodowego. Podejmowane przez specjalistów formy kształcenia i doskonalenia były zgodne z potrzebami wykonywanej pracy i dotyczyły w szczególności: terapii uzależnień, mediacji, interwencji kryzysowej, treningu zastępowania agresji, podstaw integracji sensorycznej, psychoterapii, autyzmu i zespołu Aspergera, terapii rodzin, zaburzeń płynności mowy oraz stymulowania rozwoju mowy dziecka, edukacji i rehabilitacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, diagnozy i terapii neuropsychologicznej.

Dostęp do szkoleń i sposób ich realizacji w skontrolowanych poradniach był zróżnicowany. W czterech¹⁰⁶ z sześciu skontrolowanych poradni (66,7%) część specjalistów nie uczestniczyła w żadnej formie kształcenia i doskonalenia zawodowego. Jako przyczynę wskazywano m.in. brak wystarczających środków finansowych¹⁰⁷. Ponadto w jednej¹⁰⁸ z sześciu objętych kontrolą placówek funkcjonujący tam system doskonalenia zawo-

Organizacja
i zakres doskonalenia
zawodowego
pracowników poradni

Zróżnicowanie
w dostępie do szkoleń
w kontrolowanych
poradniach

¹⁰³ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1379, ze zm.

¹⁰⁵ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w: Poddębicach, Olkuszu, Warszawie, Chełmie, Knurowie.

¹⁰⁶ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w Olkuszu, Warszawie, Chełmie, Knurowie.

¹⁰⁷ Przykładowo poradnia psychologiczno-pedagogiczna w Chełmie w 2015 r. otrzymała środki finansowe w kwocie 1,5 tys. zł, pomimo, że dyrektor wnioskowała w tym zakresie na kwotę 8 tys. zł. Podobnie w 2016 r. placówka otrzymała dofinansowanie w kwocie 1,5 tys. zł, a wnioskowała o 19,4 tys. zł.

¹⁰⁸ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w Kielcach.

dowego pracowników nie sprzyjał podnoszeniu kwalifikacji pracowników merytorycznych. Konieczność opłaty za uczestnictwo w formach doskonalenia przez pracowników oraz odpracowania swoich zajęć, spowodowało, że kadra pedagogiczna ograniczała swój udział w szkoleniach. Pedagog pracujący w poradni psychologiczno-pedagogicznej w Kielcach wyjaśnił, że w latach 2014–2016 na szkolenia odpłatne nie uzyskiwał zgody, natomiast uczestniczył w szkoleniach bezpłatnych, pokrywając z własnych środków koszty dojazdu i nie otrzymywał zwrotu pieniędzy. Jedynymi szkoleniami finansowanymi ze środków Poradni były szkolenia organizowane na terenie placówki. Pedagog zaznaczył, że mimo otrzymania polecenia służbowego do uczestnictwa w ww. szkoleniu, zobowiązany był do odpracowania czasu szkolenia. Dotyczyło to także innych szkoleń zewnętrznych, w których składający wyjaśnienia Pedagog brał udział na własny wniosek. W związku z powyższym nie uczestniczył w szkoleniach zewnętrznych, konferencjach i warsztatach.

Ograniczenia (finansowe lub organizacyjne) w dostępie do specjalistycznych szkoleń dla pracowników potwierdza również ponad jedna trzecia (37%) dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym NIK.

6.3.3. Baza lokalowa i wyposażenie

Szkoły

Zróznicowanie warunków lokalowych

Warunki pracy zatrudnionych w szkołach specjalistów (psycholog i pedagog) były zróżnicowane pod względem powierzchni i jakości wyposażenia. W wyniku przeprowadzonych oględzin NIK stwierdziła, że w jednej z sześciu szkół objętych kontrolą nie było wystarczającego wyposażenia, a nauczyciel realizujący zadania specjalisty wykorzystywał zarówno pomoce będące własnością szkoły jak i swoje własne¹⁰⁹. Natomiast pozostałe szkoły dysponowały pomieszczeniami (niektóre nawet kilkoma) służącymi zarówno jako gabinet dla specjalistów, jak i do prowadzenia zajęć (indywidualnych lub grupowych). Wyposażenie tych pomieszczeń było odpowiednie do wymogów procesów diagnozy i terapii. Szkoły te posiadały testy psychologiczne i pedagogiczne oraz inne pomoce wykorzystywane w diagnozie, w tym: fachową literaturę i prasę specjalistyczną. Dokumentacja zawierająca dane wrażliwe uczniów była odpowiednio zabezpieczona.

Przykład

W szkole w Knurowie dyrektor zapewnił specjalistom bazę lokalową składającą się łącznie z czterech przestronnych pomieszczeń: jedno pełniące funkcję gabinetu oraz trzy służące prowadzeniu zajęć. Pomieszczenia te – w zależności od potrzeb – wykorzystywane były zarówno do prowadzenia zajęć indywidualnych, jak i grupowych (nawet dla kilkunastu osób). Specjaliści posiadali również dostęp do niezbędnych sprzętów i narzędzi dydaktycznych. Estetyka tych pomieszczeń była zadowalająca. Zgromadzone tam wyposażenie zapewniało swobodny dostęp do niezbędnych materiałów, pomocy dydaktycznych i literatury fachowej. Indywidualne karty uczniów były zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych.

¹⁰⁹ Dotyczy szkoły w Zadzimiu.

Poradnie psychologiczno-pedagogiczne

Warunki lokalowe i wyposażenie mają istotne znaczenie dla jakości realizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a braki w wyposażeniu utrudniają jej organizację. Wpływają one także na dostęp do usług i komfort pracy zarówno pracowników jak i osób potrzebujących pomocy.

Występujące w większości kontrolowanych poradni (66,7%) bariery architektoniczne ograniczały dostęp i możliwość korzystania z oferty poradni osobom z niepełnosprawnością ruchową¹¹⁰. Nieprawidłowości i ryzyka dotyczyły w szczególności niedostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo konstrukcji i wyposażenia budynku, pomieszczeń sanitarnohigienicznych oraz umiejscowienia pomieszczeń poradni na wyższych kondygnacjach¹¹¹. Mankamentem było także usytuowanie poradni bezpośrednio przy drodze publicznej. Powodowało to hałas i wibracje utrudniające pracę.

Bariery architektoniczne jako czynniki ograniczające możliwość korzystania z poradni

Przykłady

Przed budynkiem Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Poddębicach, brak było wyznaczonego miejsca postojowego dla samochodów osób z niepełnosprawnościami. Stan techniczny chodnika przed Poradnią był zły, nie zapewniał klientom, w tym szczególnie osobom z niepełnosprawnością ruchową, możliwości bezpiecznego poruszania się. Konstrukcja i wyposażenie budynku oraz umiejscowienie pomieszczeń Poradni na pierwszym piętrze stwarzały osobom niepełnosprawnym barierę architektoniczną. Różnice poziomu pomiędzy chodnikiem a wejściem oraz piętrzem można było pokonać tylko schodami. Brakowało pochylni lub dźwigu osobowego, zapewniającego osobom niepełnosprawnym dostęp do pomieszczeń. Również pomieszczenie sanitarnohigieniczne nie spełniało wymogów określonych dla osób niepełnosprawnych.

W Miejskim Zespole Poradni Psychologiczno-Pedagogicznym w Kielcach nie zainstalowano urządzenia technicznego zapewniającego osobom niepełnosprawnym dostęp do kondygnacji z pomieszczeniami użytkowymi. Brak takiego urządzenia nie pozwalał na łatwy dostęp do specjalistów osobom z ograniczonymi zdolnościami poruszania się. Dyrektor Poradni wyjaśniła, że wejście do budynku dla osób z dysfunkcjami ruchu jest ograniczona. Do tej pory osoby te korzystają z pomocy pracowników Poradni, którzy są pracownikami Portierni. Dopełnienie tego obowiązku jest priorytetem obecnego kierownictwa.

Na podstawie przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin stwierdzono, że poradnie posiadały pomieszczenia dla specjalistów. Dysponowały także poczekalniami, w których znajdowały się miejsca do siedzenia zarówno dla dorosłych jak i dla dzieci. Gabinety psychologów wyposażone były w specjalistyczne testy psychologiczne oraz testy do badania osobowości i sfery emocjonalno-motorycznej. Również gabinety logopedów posiadały nie-

Warunki lokalowe i ich wpływ na ofertę pomocy w kontrolowanych poradniach

¹¹⁰ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych w: Poddębicach, Kielcach, Knurowie, w Wolbromiu (filia Poradni w Olkuszu).

¹¹¹ Wymogi w tym zakresie określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych.

zbędne zaplecze w tym: lustra logopedyczne, sprzęt multimedialny do odtwarzania dźwięku, testy językowe, gry dydaktyczne, próby grafomotoryczne. Narzędzia do diagnostyki oraz indywidualne karty klientów były zabezpieczone przed wykorzystywaniem przez osoby nieupoważnione poprzez m.in. przechowywanie dokumentów w zamykanych na klucz pokojach i szafach. Mimo to jedna trzecia dyrektorów kontrolowanych poradni uznała, że warunki lokalowe nie zaspokajają potrzeb poradni w sposób wystarczający. Zgłaszane do organów prowadzących zapotrzebowanie na dodatkowe pomieszczenia czy wyposażenie do dnia zakończenia kontroli nie zostały załatwione pozytywnie¹¹².

Różnice w warunkach lokalowych i wyposażeniu kontrolowanych poradni były przyczyną ograniczenia zakresu świadczonej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W większości objętych kontrolą poradni (66,7%) nie było pomieszczeń lub wyposażenia do świadczenia niektórych usług¹¹³. Dotyczyło to w szczególności badań i terapii w zakresie rozwoju psychoruchowego czy terapii integracji sensorycznej. Problem ten starano się rozwiązywać wykorzystując pomieszczenia innych podmiotów, co mogło stanowić niedogodność dla osób korzystających z porad, na przykład z uwagi na dłuższy dojazd. Nie we wszystkich poradniach dostępna była aktualna literatura i prasa specjalistyczna¹¹⁴. Specjaliści przyjmujący w poradniach nie zawsze posiadali samodzielne pokoje¹¹⁵. Jako przyczynę tych braków dyrektorzy wskazują najczęściej niewystarczające środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie poradni lub brak specjalistów.

Przykłady

W Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Chełmie nie było indywidualnego pomieszczenia do prowadzenia terapii z dziećmi, np. integracji sensorycznej, ani pokoju do prowadzenia badań i terapii psychoruchowych z powodu zbyt wysokich kosztów stworzenia takich pracowni.

W Filii Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Olkuszu funkcjonującej w Wolbromiu znajdowało się pomieszczenie do prowadzenia zajęć grupowych. Pomieszczenie to nie było wyposażone w pomoce i narzędzia diagnostyczne oraz sprzęt do terapii. Istniała natomiast możliwość korzystania z takiego pomieszczenia w macierzystej jednostce, w budynku Poradni w Olkuszu.

¹¹² Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznej w: Warszawie, Olkuszu.

¹¹³ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych w: Knurowie, Chełmie, Wolbromiu (filia poradni w Olkuszu). Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Olkuszu posiadała pomieszczenia do prowadzenia zajęć grupowych – integracji sensorycznej. Natomiast Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna nr 9 w Warszawie nie posiadała gabinetu do integracji sensorycznej, ale miała zawarte porozumienie z Przedszkolem integracyjnym nr 404 w sprawie bezpłatnego użytkowania przez poradnię pomieszczenia do terapii sensorycznej. Poradnia ta nie posiadała również oddzielnych pomieszczeń do prowadzenia badań i terapii rozwoju psychoruchowego, ale wszystkie gabinety pedagogów były przystosowane do prowadzenia takich zajęć.

¹¹⁴ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych w Kielcach. Jak wyjaśnił Dyrektor Poradni wynikało to z braku środków finansowych. Pozyskiwane środki kierowane są na zakup testów niezbędnych do prowadzenia badań oraz pomocy dydaktycznych.

¹¹⁵ Specjaliści mieli natomiast dostęp do odrębnych pomieszczeń, w których bez kolizji z innymi specjalistami mogli przyjmować osoby potrzebujące. Przykładowo dostęp do pokoju miało dwóch specjalistów, którzy wymieniali się w godzinach pracy.

Problemy z niewystarczającą bazą lokalową i niedostatecznym wyposażeniem zgłaszali także dyrektorzy uczestniczący w badaniach kwestionariuszowych NIK. Dyrektorzy zwracali uwagę na niewystarczającą liczbę pomieszczeń w budynku poradni (42%), niedostosowanie pomieszczeń i budynku do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, np. ruchowymi (26%), niewystarczające wyposażenie do zadań związanych z diagnozą (18%) i terapią (35%), brak dostępu do niezbędnych testów psychologicznych, pedagogicznych czy innych pomocy wykorzystywanych w terapii i diagnozie (16%), brak dostępu do aktualnej wiedzy w postaci literatury czy prenumeraty prasy (6%)¹¹⁶. W pytaniu otwartym wśród najpilniejszych potrzeb dotyczących bazy lokalowej i/lub wyposażenia pomieszczeń do zadań związanych z terapią i/lub diagnozą respondenci zgłaszali brak testów i innych narzędzi diagnostycznych (jest ich za mało, nie są dość aktualne, brakuje testów znormalizowanych dla populacji polskiej), zgłaszali potrzebę aktualizacji programów wykorzystywanych w terapii EEG Biofeedback, doposażenia poradni w sprzęt i pomoce do diagnostyki i terapii (wzrokowej, słuchowej, pedagogicznej, logopedycznej, do zajęć integracji sensorycznej oraz do zajęć wczesnego wspomagania rozwoju dziecka), doposażenia w meble dostosowane do potrzeb dzieci w różnym wieku, w sprzęt komputerowy i specjalistyczne oprogramowanie. Znaczące pod względem liczby zgłoszeń były odpowiedzi dotyczące konieczności poprawy warunków lokalowych, w tym: potrzebę stworzenia dodatkowych gabinetów specjalistycznych (do terapii integracji sensorycznej, diagnostyczne, do zajęć grupowych i terapii indywidualnej, do pracy z małym dzieckiem), gabinetów lekarskich, dodatkowych pomieszczeń i sal do zajęć (np. do prowadzenia zajęć warsztatowych z rodzicami). Wskazania dyrektorów dotyczyły również remontów, wyciszenia pomieszczeń, likwidacji barier architektonicznych w dostępie dla osób z niepełnosprawnościami ruchowymi.

¹¹⁶ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru. Pozostałe wskazania w pytaniu o trudności jakie napotykała poradnia z zapewnieniem wszystkim potrzebującym odpowiedniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w roku szkolnym 2015/2016 to: niewystarczająca liczba zatrudnionych specjalistów (74%) trudności w zatrudnieniu innych potrzebnych specjalistów (30%) trudności we współpracy ze szkołami (3%) i rodzicami (6%) oraz nie wystąpiły żadne trudności (5%) i inne (8%).

Infografika nr 9

Trudności, jakie napotkały poradnie psychologiczno-pedagogiczne z zapewnieniem pomocy wszystkim potrzebującym



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

6.3.4. Udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i poradniach

Szkoły

Nieprzestrzeganie przepisów określonych dla specjalistycznej pomocy

Wyniki kontroli wskazują, że nie we wszystkich szkołach przestrzegano obowiązujących przepisów gwarantujących minimalny zakres pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W jednej z sześciu szkół (16,7%) zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, rozwijające uzdolnienia, korekcyjno-kompensacyjne i socjoterapeutyczne prowadzone były w grupach, których liczebność przekraczała limity wskazane w § 9–11 oraz § 13 *rozporządzenia w sprawie zasad organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach*. Organizacja niektórych zajęć w grupach większych niż określono w przepisach prawa wynikała ze względów organizacyjnych¹¹⁷.

Kontrola nie wykazała przypadków braku realizacji w szkołach zaleceń zawartych w opiniach i orzeczeniach wydanych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Potwierdzają to wyniki badań kwestionariuszowych NIK przeprowadzonych wśród szkolnych psychologów i pedagogów.

¹¹⁷ Z wyjaśnień dyrektora szkoły wynika, że: w praktyce, np. w miarę dostarczania do szkoły kolejnych opinii, uczniowie dołączali do grup już istniejących i nie tworzone nowych dla np. dwóch osób. Ponadto, niektórzy nauczyciele organizowali dodatkowe zajęcia dla całego zespołu klasowego, gdyż ze względów organizacyjnych nie można było utworzyć np. w przypadku 32-osobowej klasy czterech grup w terminach, które byłyby zaakceptowane przez uczniów i ich rodziców. (...) Wielu uczniów również woli uczestniczyć w zajęciach z klasą i nauczycielem uczącym w danej klasie, a nie w grupach międzyoddziałowych prowadzonych przez innego nauczyciela. Wpływ na przekroczenie limitu osób w danych grupach wynikał z możliwości organizacyjnych szkoły – liczna grupa wszystkich uczniów szkoły w tym sięgająca ponad sto osób liczba uczniów z opiniami i orzeczeniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 w większości szkół wykonywano orzeczenia i opinie wydane przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne, na co wskazało 91% psychologów/pedagogów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że blisko co dziesiąty respondent wskazał, że jest inaczej (9% psychologów).

Wśród głównych przyczyn, uniemożliwiających wykonywanie w szkole orzeczeń i opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych psychologów i/lub pedagogów wskazywało m.in. na: zbyt liczne klasy, brak funduszy na realizację zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, zbyt małą liczbę godzin pracy pedagoga, zbyt dużą liczbę uczniów, którym wydano opinię z zaleceniem pomocy w formie zajęć korekcyjno-kompensacyjnych indywidualnych lub w zespołach 2–3 osobowych, zbyt małą liczbę godzin zajęć specjalistycznych przyznanych przez organ prowadzący, brak funduszy na opłacenie nauczycieli specjalistów, brak zgody rodziców, brak odpowiedniej infrastruktury.

Wyniki kontroli wskazują, że szkoły w ograniczony sposób zapewniały opiekę uczniom uzdolnionym. Najczęściej opieka dla uczniów szczególnie uzdolnionych polegała na organizowaniu dla nich dodatkowych zajęć (np. kółka zainteresowań zajęcia czy konsultacje w ramach przygotowania do konkursów, olimpiad przedmiotowych). W jednej szkole¹¹⁸ zajęcia pozalekcyjne mające na celu rozwój zainteresowań i zagospodarowanie czasu wolnego organizowano wyłącznie dla ogółu uczniów. Nie prowadzono oddzielnych zajęć dla uczniów szczególnie uzdolnionych. W żadnej ze skontrolowanych szkół uczniowie nie korzystali z indywidualnego toku nauki (ITN), które stanowią formę realizacji obowiązku szkolnego (lub nauki) umożliwiającą uczniom szczególnie uzdolnionym przyspieszenie ukończenia etapów kształcenia. Analogicznie, żaden uczeń nie został objęty indywidualnym programem nauki (IPN). Dyrektorzy szkół wyjaśniali tę sytuację brakiem zainteresowania rodziców lub bogatą ofertą innych zajęć szkolnych zaspokajających potrzeby uczniów.

Pomoc materialna dla uczniów, wypłacana w formie stypendiów za wybitne wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe realizowana była w ograniczonym zakresie. W jednym przypadku¹¹⁹ pomimo uregulowania w statucie zasad dotyczących opieki nad uczniami zdolnymi, w tym systemu nagradzania uczniów osiągających wybitne sukcesy, uczniowie szkoły nie otrzymywali ani stypendiów Ministra Edukacji Narodowej czy Prezesa Rady Ministrów ani żadnego innego stypendium za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe. Natomiast tam, gdzie przyznawano stypendia, były one fundowane przede wszystkim przez samorządy lub Rady Rodziców.

Wyniki kontroli NIK pt. *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim* (P/15/108) potwierdzają, że wspieranie uczniów uzdolnionych w tym województwie przebiegało w sposób, który nie gwarantował w pełni rzeczywistego rozwoju ich uzdolnień. Rozwiązania organizacyjne przyjęte w szkołach miały pomagać w rozwoju uczniowskich uzdolnień, jednak formy kształcenia uczniów uzdolnionych oraz działania na rzecz ich rozwoju nie były skuteczne. Tylko w połowie skontrolowanych szkół wypracowano i sformalizowano systemy typowania wybitnych uczniów, jednakże występowały dalej problemy z ich wspieraniem.

Przyczyny uniemożliwiające wykonywanie zaleceń orzeczeń i opinii

Ograniczony zakres opieki nad uczniami uzdolnionymi

¹¹⁸ Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Kielcach.

¹¹⁹ Dotyczy objętej kontrolą szkoły w Kielcach.

Ponadto w ww. kontroli stwierdzono, że działania szkół w zakresie form i metod nauczania skupiały się przede wszystkim na zapewnieniu warunków organizacyjnych kształcenia uczniów o przeciętnych zdolnościach lub uczniów mających problemy z przyswajaniem wiedzy, natomiast identyfikacja uczniów uzdolnionych ograniczyła się głównie do obserwacji pedagogicznej oraz analizy wyników kształcenia, związanej z klasyfikacją semestralną i roczną. W wielu szkołach zabrakło właściwie zorganizowanej pomocy psychologicznej dla uczniów uzdolnionych. Nie we wszystkich szkołach zatrudniono pedagogów i psychologów, z kolei w szkołach, w których zostali zatrudnieni tego rodzaju specjaliści, nie realizowano szeregu wymaganych obowiązków dotyczących prowadzenia badań i działań diagnostycznych wśród uczniów.

Działania pedagogów i psychologów szkolnych w świetle badań kwestionariuszowych

Formy współpracy pedagogów i psychologów szkolnych z rodzicami

Współpraca pedagogów i psychologów szkolnych z rodzicami polegała głównie na organizowaniu spotkań z rodzicami uczniów oraz organizowaniu warsztatów lub szkoleń. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 mniej niż połowa uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym specjalistów (44%) kilka razy organizowała warsztaty dla rodziców uczniów z zakresu umiejętności wychowawczych lub podnoszące poziom wiedzy na temat występujących zagrożeń. Przeprowadzenie jednorazowego warsztatu dla rodziców zadeklarowało tylko 19% respondentów. Regularne szkolenia dla rodziców prowadziło jedynie 13% z nich. Szkoleń takich nie prowadziło aż 18% pedagogów i psychologów. Natomiast 78% z nich odbywało spotkania z rodzicami lub opiekunami uczniów.

Zasięg pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach

Wyniki badań ankietowych NIK przeprowadzonych wśród uczniów i rodziców kontrolowanych szkół wydają się potwierdzać ograniczony zasięg pomocy psychologiczno-pedagogicznej świadczonej przez specjalistów w szkołach. Zdecydowana większość uczestniczących w badaniu uczniów (68%) deklaruje, że w ciągu ostatniego roku szkolnego nie miała kontaktu z pedagogiem i/lub psychologiem szkolnym, a prawie połowa z tych którzy spotkali się z specjalistą nie uzyskali spodziewanej pomocy. W przypadku rodziców 83% z nich stwierdziło, że w ciągu ostatniego roku szkolnego nie miało kontaktu z psychologiem i/lub pedagogiem szkolnym, a ponad połowa (53%) nie miała okazji uczestniczyć w warsztatach (szkoleniach, spotkaniach) prowadzonych w szkole specjalistów.

Współpraca pedagogów i psychologów szkolnych z nauczycielami

Wyniki przeprowadzonego badania kwestionariuszowego wskazują, że współpraca psychologów/pedagogów szkolnych z nauczycielami przebiegała poprawnie. Prawie 66% specjalistów wskazało, że pracując z uczniami może zawsze liczyć na pomoc ze strony nauczycieli. Także 66% ankietowanych nauczycieli potwierdziło, że w codziennej pracy mogą zawsze liczyć na pomoc ze strony psychologów. Ponadto 34% psychologów/pedagogów (w porównaniu z 23% nauczycieli) mogło liczyć na taką pomoc, choć nie zawsze¹²⁰.

Główne źródła wiedzy na temat problemów uczniów

Głównym źródłem wiedzy psychologów/pedagogów na temat występujących w szkole problemów uczniów były informacje od nauczycieli, którzy zaobserwowali niepokojące zachowania dzieci i młodzieży (76%). Inne źródła wiedzy specjalistów to: obserwacja własna (51%), wizyty uczniów zgła-

¹²⁰ Pozostali respondenci zadeklarowali brak lub raczej brak wzajemnej współpracy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szających swoje problemy (41%), rodzice lub opiekunowie (18%), inni specjaliści pracujący z dziećmi, młodzieżą i ich rodzinami, np. kuratorzy sądowi, pracownicy socjalni (10%) oraz skargi kolegów (2%).

Do najczęściej wykonywanych przez psychologa/pedagoga szkolnego działań należały: przeprowadzanie rozmów indywidualnych z uczniami (99% wskazań), spotkania z rodzicami/opiekunami uczniów (78%), spotkania z uczniami podczas lekcji wychowawczych (51%), prowadzenie warsztatów dla uczniów (33%), spotkania ze specjalistami pracującymi z rodzinami (25%). W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 tylko 2% psychologów/pedagogów organizowało w szkołach szkolenia (warsztaty) dla nauczycieli. Tematyka szkoleń najczęściej dotyczyła diagnozowania problemów uczniów (44%), profilaktyki i ochrony zdrowia psychicznego (26%), rozwoju psychofizycznego uczniów (20%). Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym było rzadziej realizowanym tematem szkoleń – przeprowadzenie warsztatu o tej tematyce zadeklarowało jedynie 7% uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym psychologów/pedagogów. Natomiast 15% szkoleń dotyczyło innej tematyki.

Najczęstsze działania pedagogów i psychologów szkolnych

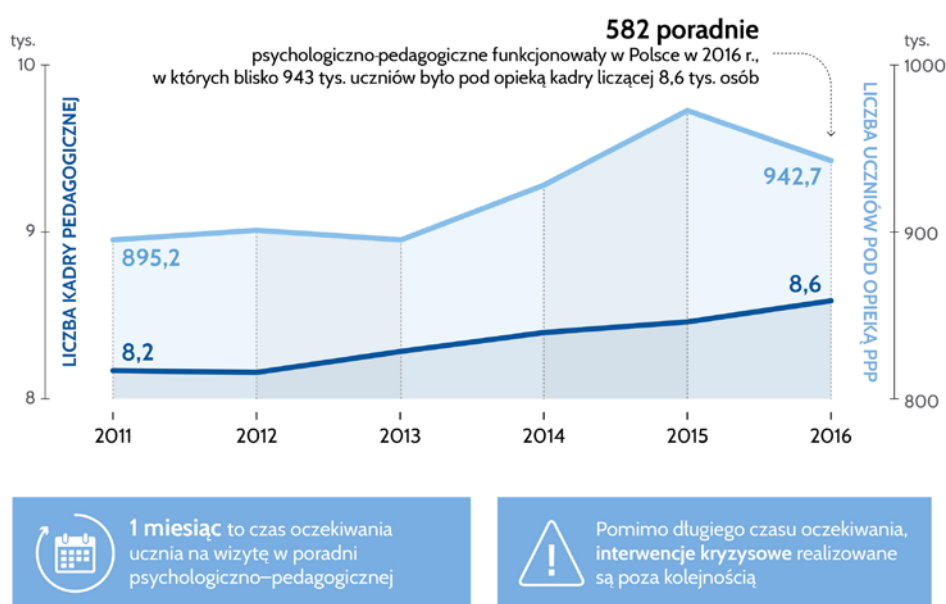
Poradnie psychologiczno-pedagogiczne

Działalność publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych została uregulowana w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych*. W latach 2011–2016 liczba publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych wynosiła kolejno: 586, 581, 578, 579, 580, osiągając w 2016 r. liczbę 582. Liczba zatrudnionych w poradniach specjalistów pełniących obowiązki kadry pedagogicznej w okresie 2011–2016 zwiększyła się z 8169 do 8 587¹²¹.

Działalność publicznych w poradni psychologiczno-pedagogicznych

Infografika nr 10

Liczba pracowników pełniących obowiązki kadry pedagogicznej, a liczba dzieci i młodzieży przyjętej w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych w latach 2011–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej (stan na dzień 30 września kolejnych lat).

¹²¹ Dane na podstawie Systemu Informacji Oświatowej.

W tym samym czasie rosła liczba przyjętych w poradniach dzieci i młodzieży (z 895 178 do 942 715) oraz liczba wydanych orzeczeń (z 98 102 do 126 235). Natomiast liczba opinii mieściła się w przedziale od 459 655 w 2011 r. do 385 626 w 2016 r. osiągając swoje maksimum w 2015 r. (460 910).

Największy wzrost liczby opinii, wg stanu na dzień 30 września 2014 i 2015 r., dotyczył odroczenia obowiązku szkolnego (z 45 770 do 93 098., co stanowiło wzrost o 103,4% w podanym okresie). Należy zauważyć, że również istotny wzrost dotyczył liczby opinii dotyczących konieczności udzielenia dziecku pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zarówno w szkole (wzrost o 9 213 opinii, tj. 8,07%) jak i w przedszkolu, uwzględniając również dzieci poniżej trzeciego roku życia (wzrost o 11 843, tj. 39,72%). Pozostałe opinie dotyczyły m.in.: wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, wcześniejszego przyjęcia do szkoły, zwolnienia z nauki drugiego języka obcego, nauki w klasie terapeutycznej, dostosowania do indywidualnych potrzeb edukacyjnych, indywidualnego toku nauczania, przeniesienia do oddziału przystosowanego do pracy, pierwszeństwa przyjęcia do szkoły ponadgimnazjalnej, zatrudnienia młodocianego w celu przysposobienia do zawodu, specyficznych trudności w nauce oraz wykonywania obowiązku nauki poza przedszkolem lub szkołą.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w poradniach wskazują, że przy relatywnie stabilnej liczbie zatrudnionych specjalistów rosła ogólna liczba uczniów i wychowanków placówek oświatowych funkcjonujących na terenie danej poradni (o 24%) oraz przyjętych w kontrolowanych poradniach (o 7%)¹²². Rosła również liczba wydanych opinii i orzeczeń¹²³.

Formy pomocy udzielanej w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych

W wyniku kontroli stwierdzono, że poradnie psychologiczno-pedagogiczne udzielały pomocy psychologicznej dzieciom, młodzieży oraz rodzicom, zgodnie z wymogami określonymi w § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych*. Pomoc ta polegała w szczególności na: prowadzeniu terapii dzieci i młodzieży oraz ich rodzin, udzielaniu wsparcia dzieciom i młodzieży wymagającym pomocy psychologiczno-pedagogicznej lub pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu oraz planowaniu kształcenia i kariery zawodowej, udzielaniu pomocy rodzicom w rozpoznawaniu i rozwijaniu indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz indywidualnych możliwości psychofizycznych dzieci i młodzieży oraz w rozwiązywaniu problemów edukacyjnych i wychowawczych.

Pomoc, o której mowa wyżej, udzielana była w szczególności w formach określonych w § 8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych*, tj. indywidualnych lub grupowych zajęć terapeutycznych dla dzieci i młodzieży, tera-

¹²² Podane dane dotyczą lat 2013–2015. W 2016 r. widać spadek liczby dzieci i młodzieży przyjętych w kontrolowanych poradniach. Należy jednak uwzględnić, że 2016 r. jest niepełny a objęte kontrolą dane dotyczą tylko 9 miesięcy roku.

¹²³ W badaniach kontrolnych uwzględniono wydane w kontrolowanych poradniach orzeczenia o potrzebie: kształcenia specjalnego, zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, indywidualnego obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży.

pii rodziny, grup wsparcia, prowadzenia mediacji, interwencji kryzysowej, warsztatów, porad i konsultacji, wykładów i prelekcji, działalności informacyjno-szkoleniowej.

W większości poradni (66,7%) stwierdzono – w różnym zakresie – nieprawidłowości dotyczące procedur wydawania opinii określonymi w *rozporządzeniu w sprawie zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych*.

Nieprawidłowości
dotyczące procedur
wydawania opinii

Dotyczyły one przede wszystkim: przekroczenia maksymalnego terminu wydania opinii, braku pisemnego wniosku rodziców lub opiekunów o wydanie opinii lub braku uzasadnienia wniosku o wydanie takiej opinii, braku obligatoryjnych elementów opinii jak np.: wskazania dla nauczycieli dotyczących pracy z dzieckiem czy wskazania podstawy prawnej. Zarówno termin wydania opinii jak i brak wskazań do pracy z uczniem mogły mieć wpływ na jakość i sposób pracy nauczyciela z uczniem. Powodem powyższych nieprawidłowości było najczęściej niedopatrzenie.

W jednej trzeciej objętych kontrolą podmiotów (dwie z sześciu objętych kontrolą poradni 33,3%) stwierdzono nieprawidłowości w wykazie alfabetycznym dzieci i młodzieży korzystających z pomocy poradni¹²⁴. Dotyczyło to niezamieszczenia numeru PESEL (lub serii i numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość) oraz adresu zamieszkania. Ponadto prowadzony w poradni rejestr wydanych opinii nie zawierał daty ich wydania, co było niezgodne z § 19 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia¹²⁵.

W jednej z sześciu objętych kontrolą poradni dane dotyczące opinii lub informacji np. o wyniku badania, ujęte w elektronicznym rejestrze nie były kompletne¹²⁶. Przy czym podkreślić należy, że prowadzenie kompletnego rejestru danych usprawnia i ułatwia bieżącą pracę poradni. Ponadto NIK zwraca uwagę, że wydawanie dokumentów o charakterze informacyjnym lub zaświadczającym jako opinie, przyjęte w praktyce ze względów statystycznych, nie odzwierciedlało fatycznych działań poradni¹²⁷. Od tej praktyki odstąpiono w trakcie prowadzonej kontroli.

¹²⁴ Dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych w: Knurówie i Warszawie.

¹²⁵ Dotyczy Poradni psychologiczno-pedagogicznej w Warszawie.

¹²⁶ Dotyczy Poradni psychologiczno-pedagogicznej w Olkuszu. Spośród 30 zbadanych spraw w ośmiu przypadkach dane zawarte w opinii zostały umieszczone w wykazie dzieci i młodzieży korzystających z pomocy Poradni (prowadzonym w formie elektronicznej jako BAZA 3P). Opinie te zostały wydane przez Filię Poradni w Wolbromiu. W pozostałych 22 przypadkach (jedna opinia oraz jedna informacja o wynikach konsultacji wydane przez Filię w Wolbromiu i 14 opinii oraz sześć informacji np. o wyniku badania wydanych przez Poradnię bez Filii) w elektronicznym rejestrze BAZA 3P w zakładce Pacjent nie podano wszystkich elementów np. numeru informacji lub opinii. Od 14 października 2016 roku pracownicy sekretariatu zostali zobligowani do kontrolowania i uzupełniania wpisów w systemie BAZA 3P a mianowicie numeru opinii oraz daty wydania opinii zgodnie z rejestrem wydawanych opinii.

¹²⁷ Spośród 30 zbadanych spraw w 23 przypadkach opinie zawierały wszystkie elementy wskazane w § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych*. W pozostałych sześciu przypadkach dokumenty nazwane jako opinie stanowiły informację o wyniku badania lub informację o przebiegu opieki albo informację o wynikach konsultacji i nie zawierały wszystkich elementów określonych w cytowanym przepisie. Dyrektor Poradni oświadczyła – w odniesieniu do ww. sześciu opinii – że opinie (informacje) były wydawane do sądu, Ośrodka Wczesnej Pomocy Psychologicznej, do szkoły, do lekarza i informowały o wynikach przeprowadzonej diagnozy lub o przebiegu opieki w Poradni, dlatego też nie zawierały stanowiska poradni, ani wskazań dla nauczycieli i rodziców dotyczących pracy z dzieckiem. Miały charakter informacyjny lub zaświadczący. Informacje te były wydawane jako opinie ze względów statystycznych i nie miały charakteru edukacyjnego.

Udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w świetle badań kwestionariuszowych

**Diagnozy
jako dominujący rodzaj
zajęć wykonywanych
przez specjalistów
w poradniach**

Wyniki badań kwestionariuszowych skierowanych do dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych wskazują, że dominującym rodzajem zajęć wykonywanych przez specjalistów w 2015 roku było diagnozowanie (87% wskazań). Na dalszych miejscach znalazły się terapia (4%) i udzielanie porad nauczycielom, uczniom, rodzicom (2%). Wśród odpowiadających 4% respondentów zaznaczyło „trudno powiedzieć”, a 3% „inne”.

W latach 2011–2016 w poradniach wydawano średnio w ciągu roku 243,7 tys. opinii. Najczęściej wydawane opinie dotyczyły objęcia dziecka pomocą psychologiczno-pedagogiczną w szkole (92%), dostosowania wymagań edukacyjnych wynikających z programu nauczania do indywidualnych potrzeb edukacyjnych ucznia (95%), specyficznych trudności w uczeniu się (92%). Deklaracje dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznej dotyczące spraw najczęściej objętych opiniami może wskazywać, że największym problemem dla uczniów jest dostosowanie się do standardowych wymagań polskiej szkoły.

Wykres nr 6

Zakres przedmiotowy opinii wydawanych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych w 2015 roku¹²⁸



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

¹²⁸ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2011–2016 w poradniach wydawano średnio w ciągu roku 70,4 tys. orzeczeń. Najczęściej wydawane w poradniach w 2015 r. orzeczenia dotyczyły: kształcenia specjalnego dla dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim (92%) oraz nauczania indywidualnego i indywidualnego rocznego obowiązku przygotowania przedszkolnego (91%).

Skala i zakres przedmiotowy opinii wydawanych w poradniach

Wykres nr 7

Zakres przedmiotowy orzeczeń wydawanych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych w 2015 roku



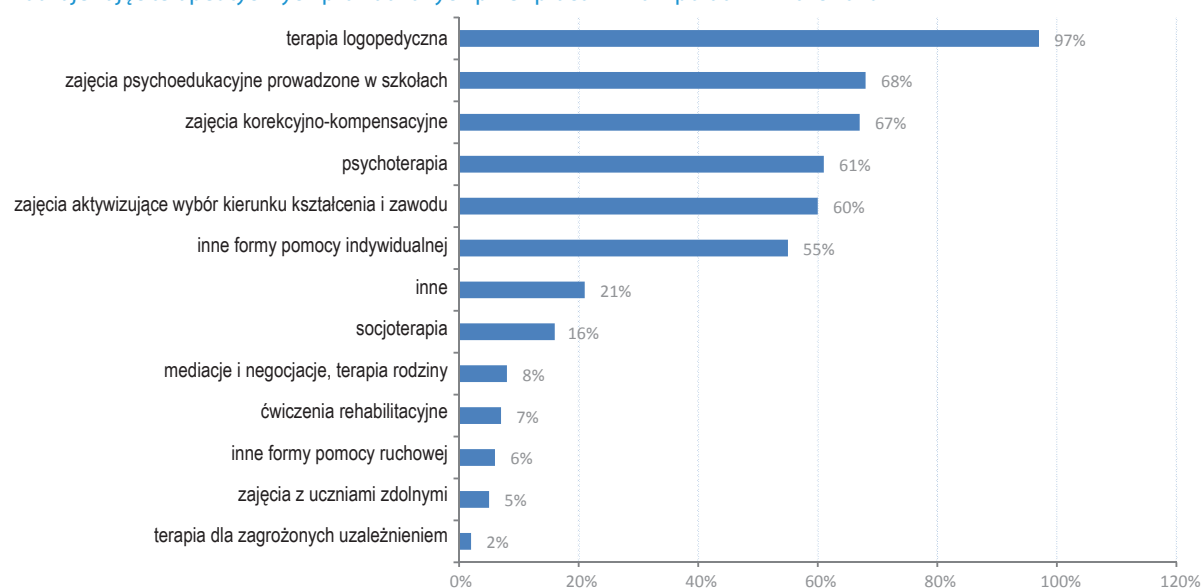
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

Do najczęściej wskazywanych zajęć terapeutycznych prowadzonych przez specjalistów w poradniach – zgodnie z kwestionariuszem NIK – należały: terapia logopedyczna (97%), zajęcia psychoedukacyjne prowadzone w szkołach (68%), zajęcia korekcyjno-kompensacyjne (67%), psychoterapia (61%), zajęcia aktywizujące wybór kierunku kształcenia i zawodu (60%), inne formy pomocy indywidualnej (55%).

Terapia logopedyczna jako najczęstsza forma zajęć terapeutycznych

Wykres nr 8

Rodzaje zajęć terapeutycznych prowadzonych przez pracowników poradni w 2015 roku¹³⁰



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

¹²⁹ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

¹³⁰ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

6.4. Współpraca szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych

Trudności
we współpracy
szkół i poradni

Wszystkie szkoły i poradnie psychologiczno-pedagogiczne podejmowały działania na rzecz wzajemnej współpracy. Trudnością, która pojawiła się podczas wzajemnej współpracy w jednej z kontrolowanych szkół, była kwestia interpretacji opinii wydanych w poradniach. Ponadto, prawie co czwarty zapytany w kwestionariuszu NIK nauczyciel (27%) przyznał, że oczekuje większej pomocy ze strony podmiotów zewnętrznych, w tym poradni psychologiczno-pedagogicznych w rozpoznawaniu problemów psychospołecznych u uczniów. Pomoc taka powinna pozwolić na prawidłową realizację zadań profilaktycznych i wychowawczych w szkole.

Szkoły

Formy i charakter
współpracy szkół
z podmiotami
zewnętrznymi

Realizując zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej objęte kontrolą szkoły współpracowały z właściwymi terytorialnie poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Współpraca ta polegała w szczególności na kierowaniu uczniów wymagających pomocy na badania diagnostyczne, prowadzeniu przez pracowników poradni szkoleń i programów na terenie szkoły, organizowaniu szkoleń i konferencji dla nauczycieli, rodziców i uczniów, konsultacjach z psychologiem z poradni współpracującej ze szkołą, uczestnictwie pedagoga i psychologa w szkoleniach organizowanych przez poradnie. Ponadto szkoły współpracowały na stałe lub doraźnie z innymi podmiotami zewnętrznymi, w tym: placówkami doskonalenia nauczycieli¹³¹, innymi szkołami i instytucjami działającymi na rzecz rodziny dzieci i młodzieży oraz rodzicami¹³².

Nieokreślenie zasad
współpracy szkół
z poradniami

NIK zwraca jednak uwagę, że nie wszędzie zawarto w dokumentach wewnętrznych (statutach) regulacje w zakresie współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc uczniom i rodzicom pomimo, że działania takie w kontrolowanym okresie były realizowane.

Ustalenia kontroli wskazują na mankamenty we współpracy szkół i poradni. W jednej ze szkół stwierdzono trudności w interpretacji opinii wydanej w poradni psychologiczno-pedagogicznej, spowodowane zbyt ogólnym opisem.

Trudności w interpretacji
opinii wydawanych
w jednej z poradni

Przykładowy fragment opinii ucznia szkoły, u którego stwierdzono specyficzne trudności w pisaniu o podłożu dysgrafii i dysortografii, oceniona przez nauczycieli jako zbyt ogólna.

¹³¹ Współpraca ta w szczególności polegała na uczestnictwie nauczycieli w szkoleniach w zakresie zagadnień powiązanych z problemami psychicznymi dzieci i młodzieży

¹³² Przykładowo współpraca z rodzicami polegała na organizowaniu konsultacji i porad pedagoga i psychologa szkolnego dla rodziców uczniów wymagających wsparcia, przygotowywaniu warsztatów dla rodziców, ustalaniu pomiędzy radą pedagogiczną i radą rodziców zadań do programów profilaktyki i programów wychowawczych na kolejne lata szkolne.

Przykład ogólnej opinii dotyczącej ucznia, u którego stwierdzono specyficzne trudności w pisaniu o podłożu dysgrafii i dysortografii

Na podstawie analizy przeprowadzonych badań diagnostycznych, dokumentacji ucznia stwierdza się specyficzne trudności w pisaniu o podłożu dysgrafii i dysortografii.

Wskazania dla nauczycieli dotyczące pracy z uczniem:

- należy dostosować procedurę oceniania zewnętrznego i wewnętrznego do występujących trudności;
- zachęcać do pracy ćwiczeniowej nad rozwijaniem umiejętności redagowania wypowiedzi pisemnych;
- wyrabiać nawyk pracy ze słownikiem ortograficznym i wdrażać do prowadzenia autokorekty.

Wskazania dla rodziców dotyczące pracy z dzieckiem:

- tworzyć klimat zrozumienia i wsparcia dla problemów ucznia;
- wdrażać do prowadzenia pracy samokształceniowej zmierzającej do pokonywania trudności;
- wzmacniać mocne strony i rozwijać potencjał ucznia.

Brak informacji i wskazań, jak użyte w opiniach poszczególnych uczniów określenia należy przekładać na ich funkcjonowanie w różnych sferach życia szkolnego i poza szkołą oraz na co nauczyciele powinni zwracać uwagę podczas pracy z uczniami, których dotyczą opinie, mogło sprawiać trudności rodzicom i nauczycielom jak właściwie rozumieć te wskazania i jak w związku z tym zapewnić uczniom odpowiednią opiekę.

Poniżej przykładowy fragment bardziej szczegółowej opinii wydanej w innej poradnię psychologiczno-pedagogiczną. Opinia została wydana dla ucznia, u którego w wyniku analizy badań stwierdzono trudności w pisaniu o charakterze dysortografii i dysgrafii.

Przykład szczegółowej opinii dotyczącej ucznia, u którego stwierdzono specyficzne trudności w pisaniu o podłożu dysgrafii i dysortografii

Analiza uzyskanych wyników wskazuje na deficyt w zakresie pisania o charakterze dysortografii i dysgrafii.

1. Zalecane formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej:

- dostosowanie wymagań szkolnych, tj. zastosowanie takich kryteriów egzekwowania wiedzy i umiejętności, które uwzględniają możliwości i ograniczenia ucznia, w szczególności języków obcych – dawanie większej ilości czasu na opanowanie nowych słówek, przygotowanie odpowiedzi;
- materiał przeznaczony do opanowania dzielić na części tak, by uczeń mógł go łatwiej zapamiętać i opanować;
- zwiększanie limitu czasu przeznaczonego na wykonanie zadania;
- nie obniżać ocen za poziom graficzny pisma (unikać krytyki słownej i na piśmie);
- prace pisemne ucznia należy oceniać głównie pod względem merytorycznym biorąc pod uwagę zawartą w wypracowaniu wiedzę, dobór argumentów, logikę wyводу, treść, styl i kompozycję pracy;
- poprawność zapisu winna stanowić tylko niewielką część składową całościowej oceny;

- pisemne sprawdziany powinny ograniczać się do sprawdzanych wiadomości, wskazane jest zatem stosowanie testów wyboru, zdań niedokończonych, tekstów z lukami – pozwoli to uczniowi skoncentrować się na kontrolowanej tematyce, a nie na poprawności pisania;
 - wskazane jest preferowanie wypowiedzi ustnych – sprawdzanie wiadomości powinno odbywać się często i dotyczyć krótszych partii materiału, a pytania kierowane do ucznia powinny być precyzyjne;
 - w przedmiotach ścisłych podczas wykonywania operacji wymagających wielokrotnych przekształceń, należy umożliwić chłopcu ustne skomentowanie wykonywanych działań – w ocenie pracy wskazane jest uwzględnienie poprawności toku rozumowania, a nie tylko prawidłowości wyniku końcowego;
 - materiał programowy wymagający znajomości wielu wzorów, symboli, przekształceń można podzielić na mniejsze partie – tam, gdzie jest taka możliwość, pozwolić na korzystanie z gotowych wzorów, tablic itp. Unikanie wrywania do odpowiedzi; jeśli to możliwe uprzedzić chłopca (na przerwie lub na początku lekcji), że będzie dzisiaj pytany – w ten sposób umożliwiamy mu przypomnienie wiadomości, skoncentrowanie się, a także opanowanie napięcia emocjonalnego często blokującego wypowiedź;
 - podczas oceny prac pisemnych nie uwzględnianie poprawności ortograficznej lub ocenianie jej opisowo – należałoby pozwolić uczniowi na korzystanie ze słownika ortograficznego podczas pisania wypracowań, prac klasowych. Postępy w zakresie ortografii sprawdzać za pomocą dyktand z komentarzem, pisania z pamięci. Zakres sprawdzianu powinien obejmować jeden rodzaj trudności ortograficznych – umożliwi to skoncentrowanie się na zagadnieniu, tym samym zmniejszając ilość błędów i dając poczucie sukcesu;
 - częste sprawdzanie zeszytów szkolnych ucznia, ustalenie sposobu poprawiania błędów, czuwanie nad wnikliwą ich poprawą, ocenianie poprawności i sposobu wykonania prac.
2. Dostosowanie warunków sprawdzianów i egzaminów do możliwości ucznia w całym okresie edukacji szkolnej.
3. Objęcie ucznia terapią pedagogiczną na terenie szkoły:
- ćwiczenie percepcji i pamięci wzrokowej, koordynacji wzrokowo-ruchowej;
 - trening pisma bibliotecznego;
 - prowadzenie treningu ortograficznego;
 - rozwijanie umiejętności budowania przez dziecko dłuższych pisemnych wypowiedzi tematycznych.
4. Wdrażanie do większej samokontroli i umiejętności praktycznego stosowania zasad ortograficzno-gramatycznych:
- utrwalanie zasad pisowni, wyrabianie czujności ortograficznej;
 - częste sprawdzanie zeszytów szkolnych ucznia, zaznaczanie ilości błędów, mobilizowanie do wnikliwej poprawy.
5. Pozytywne wzmacnianie sukcesów ucznia i motywowanie go do nauki oraz budzenie wiary we własne możliwości.

Współpraca szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i innymi specjalistami w świetle badań kwestionariuszowych

Wyniki badań kwestionariuszowych NIK przeprowadzonych wśród dyrektorów szkół, psychologów, pedagogów szkolnych i nauczycieli wskazują na niewystarczający zakres i charakter współpracy zarówno z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi jak i innymi podmiotami zajmującymi się opieką nad rodziną, dziećmi i młodzieżą.

Niewystarczający zakres i charakter współpracy szkół z podmiotami zajmującymi się dziećmi i ich rodzinami

Wprawdzie 99,5% dyrektorów szkół¹³³ zadeklarowało współpracę z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, jednak częściej niż co czwarty nauczyciel (27%) wskazał niedostateczną pomoc ze strony podmiotów zewnętrznych, czyli m.in. poradni psychologiczno-pedagogicznych lub kuratoriów oświaty jako czynnik utrudniający szkołom prawidłową realizację zadań profilaktycznych i wychowawczych, w tym rozpoznawanie problemów psychospołecznych uczniów.

Najczęściej współpraca szkół i poradni polegała na wydaniu opinii lub orzeczenia dla ucznia/uczniów szkoły (co wskazało 94% ankietowanych dyrektorów), na konsultacji określonego problemu zgłoszonego za pośrednictwem szkoły (59% wskazań), na udzieleniu porady przez pracownika poradni (40%), zorganizowaniu warsztatów dla uczniów (36%), przeprowadzeniu szkoleń dla kadry pedagogicznej przez pracowników poradni (33%), na przeprowadzeniu mediacji przez pracownika poradni (2%).

Ponadto aż 24% ankietowanych nauczycieli w ciągu ostatnich dwóch lat szkolnych nie uczestniczyło w żadnej formie pomocy świadczonej przez pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznej. Pozostali nauczyciele, korzystający z takiej pomocy wskazali, iż najczęstszymi formami pomocy ze strony poradni były: porada lub konsultacja z pracownikiem poradni psychologiczno-pedagogicznej (40% wskazań), warsztaty prowadzone przez pracownika poradni psychologiczno-pedagogicznej (38%) oraz wykład lub prelekcja (37%). Tylko niespełna 3% nauczycieli uczestniczyło w grupie wsparcia prowadzonej przez pracownika poradni psychologiczno-pedagogicznej lub mediacji.

Współpraca z innymi specjalistami w świetle badań kwestionariuszowych

Współpracę ze specjalistami zajmującymi się zawodowo dziećmi i ich rodzinami w ostatnim roku szkolnym zadeklarowała niewiele ponad połowa uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym nauczycieli (52%), natomiast prawie połowa (48%) nie miała z nimi kontaktu. Ponadto 48% nauczycieli nie wskazało konkretnego specjalisty, z którym współpracowano. Najczęstszy kontakt nauczyciele mieli z kuratorem sądowym (27% wskazań w ankiecie). W dalszej kolejności wymieniano: pracowników socjalnych (22%), policjantów dzielnicowych (16%), asystentów rodziny (15%) oraz pedagogów ulicy/streetworkerów (8%).

Ograniczony kontakt ze specjalistami zajmującymi się zawodowo dziećmi

¹³³ Odsetek szkół, które nie miały kontaktu z poradniami był niski (0,4%), co może oznaczać brak specjalistycznej opieki psychologiczno-pedagogicznej. Ponadto dyrektor jednej ze szkół nie potrafił wskazać, czy taka współpraca była prowadzona.

Ze specjalistami współpracowali głównie psycholodzy lub pedagodzy zatrudnieni w szkołach. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 prawie wszyscy specjaliści szkolni mieli kontakt z kuratorem sądowym (92% wskazań), a zdecydowana większość kontaktowała się z pracownikiem socjalnym (86%), policjantem dzielnicowym (79%) i asystentem rodziny (71%). Ponad 41% zadeklarowało kontakt z innymi specjalistami lub placówkami (np. psychiatrą, terapeutą uzależnień, koordynatorem pieczy zastępczej, Policją, pracownikiem Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych), 3% miało kontakt z pedagogiem ulicy (streetworkerem).

Najczęściej wskazywanym źródłem informacji o sytuacji uczniów był kurator sądowy

Najbardziej przydatne do pracy z uczniami informacje uczestniczący w badaniu kwestionariuszowym psycholodzy/pedagodzy otrzymali od następujących osób: kurator sądowy (59%), pracownik socjalny (48%), asystent rodziny (38%), policjant dzielnicowy (12%). Pomocne informacje (19%) pochodziły także od innych specjalistów lub instytucji, np. od psychologów lub pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznej, pedagogów szkolnych, wychowawców, terapeutów, psychiatrów (za zgodą rodziców).

Poradnie psychologiczno-pedagogiczne

Współpraca poradni ze szkołami i przedszkolami

W obszarze działania objętych kontrolą poradni funkcjonowało łącznie 345 szkół i przedszkoli¹³⁴, w tym: 72 przedszkola, 132 szkoły podstawowe, 68 gimnazjów, 59 szkół ponadgimnazjalnych i osiem zespołów szkół. Wszystkie skontrolowane poradnie promowały swoje działania w środowisku lokalnym w szczególności polegało to na: prowadzeniu stron internetowych, wydawaniu ulotek i folderów zawierających ofertę poradni, rozpowszechnianiu informacji o terminach dyżurów specjalistów w placówkach współpracujących z poradniami, organizowaniu dni otwartych, imprez profilaktyczno-edukacyjnych, udziale w lokalnych targach edukacyjnych, współpracy z lokalnymi mediami.

Jednym z czynników istotnych dla zapewnienia prawidłowej i adekwatnej opieki psychologiczno-pedagogicznej jest współpraca poradni z innymi podmiotami działającymi w szczególności w lokalnym środowisku i zajmującymi się dziećmi i rodzinami.

Wyniki kontroli wskazują, że nie wszystkie poradnie systematycznie współpracowały z innymi podmiotami, w tym również uczestnicząc w działaniach partnerstwa lokalnego. Spośród sześciu badanych poradni pięć (83%) współpracowało z: bibliotekami (np. pedagogicznymi), lekarzami specjalistami, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, miejskimi i gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, sądami, interdyscyplinarnymi zespołami ds. przeciwdziałania przemocy, pogotowiami rodzinnymi, rodzinami zastępczymi, centrami doskonalenia nauczycieli, lokalnymi urzędami, innymi poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, lokalnymi stowarzyszeniami, fundacjami, szkołami. Wyjątek stanowiła poradnia psychologiczno-pedagogiczna w Poddębicach. Na terenie powiatu nie funkcjonowały bowiem

¹³⁴ Stan na 30 września 2016 r. (uwzględniono placówki oświatowe pracujące w trybie dziennym). Ponadto funkcjonowały także: zakład doskonalenia zawodowego (jeden) oraz ośrodek terapii uzależnień (jeden).

organizacje o charakterze partnerstwa lokalnego¹³⁵. Działania na rzecz lokalnego środowiska Poradnia ta podejmowała okazjonalnie, w zależności od potrzeb i okoliczności: organizując konferencje naukowe, uczestnicząc w pracach zespołów interdyscyplinarnych oraz w debatach środowiskowych, współpracując z lokalnymi instytucjami, szkoląc pracowników instytucji nie związanych z oświatą.

Ważnym elementem określenia faktycznego zapotrzebowania na usługi poradni jest diagnoza potrzeb i problemów występujących w środowiskach szkolnych. Objęte kontrolą poradnie psychologiczno-pedagogiczne podejmowały działania w tym zakresie. Źródłem ich wiedzy były w szczególności informacje uzyskiwane podczas: wyjść terenowych pracowników oraz wizyt psychologów i pedagogów szkolnych, rozmów, obserwacji, konsultacji, porad, posiedzeń rad pedagogicznych, wywiadu diagnostycznego, wywiadu z uczniami zgłoszonymi na udzielenie porad, dni otwartych, analiz wyników badań ankietowych, analiz wyników badań przesiewowych logopedycznych dzieci prowadzonych na terenie placówek.

Do powtarzających się problemów zdiagnozowanych przez specjalistów w kontrolowanych poradniach wymienić należały m.in.: zaburzenia psychiczne (obsesyjne, lękowe, snu, psychosomatyczne), zaburzenia zachowania (wychowawcze i emocjonalno-lękowe oraz zaburzenia nastroju), uzależnienia związane z mediami i środkami psychoaktywnymi, eksperymentowanie ze środkami psychoaktywnymi w tym z alkoholem, agresją wśród uczniów, trudności w nauce (dysleksja, dysgrafia, dyskalkulia), depresje, problem niedojrzałości dzieci sześciolletnich do stawianych przed nimi zadań, problemy związane z: trudnościami w radzeniu sobie ze stresem¹³⁶.

Wśród przyczyn wskazywano m.in. kryzysy wynikające z trudnych sytuacji rodzinnych (rozwód, rekonstrukcja rodziny, narodziny/śmierć), problemy występujące w środowisku dotyczącym dzieci i młodzieży, m.in.: trudne zachowania uczniów.

Podkreślić należy, że zdaniem dyrektorów kontrolowanych poradni skala potrzeb i problemów dzieci i młodzieży rośnie.

Rozpoznanie potrzeb i problemów środowisk szkolnych

Zdiagnozowane przez kontrolowane poradnie problemy dzieci i młodzieży

Rosnąca skala potrzeb i problemów dzieci i młodzieży

¹³⁵ Na stronie internetowej powiatu poddębickiego brak danych o spotkaniach przedstawicieli instytucji z innymi organizacjami (stowarzyszeniami, koalicjami, federacjami, itp.).

¹³⁶ Uwzględniając etapy nauczania dyrektorzy poradni wskazywali jako dominujące: w szkołach podstawowych m.in. trudności w uczeniu się matematyki, zbyt liczne klasy, problemy niedojrzałości dzieci sześciolletnich do stawianych przed nimi zadań, zaburzenia zachowania u dzieci, problemów adaptacyjnych i emocjonalnych, przemoc i agresję między rówieśnikami. Zwracali uwagę na potrzeby odwiedzania placówek wraz z opiekującymi się nimi psychologami na początku roku szkolnego, zwiększenia liczby rodziców sygnalizujących bezradność wobec zachowania swoich dzieci oraz zwiększonego zapotrzebowania na zajęcia typu socjoterapeutycznego. W szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych wskazywano m.in. na problemy wychowawcze i emocjonalne (lękowe, zaburzenia nastroju, samookaleczenia), problem dysfunkcyjnego zachowania rodziców, problematykę uczniów depresyjnych lub z zaburzeniami psychicznymi, przemoc uczniów spowodowane sposobem prowadzenia zajęć lekcyjnych, potrzebę przeprowadzania zajęć wspólnie z psychologiem szkolnym, uzależnienia uczniów od komputera, przypadki rodziców nierealizujących zaleceń zawartych w opiniach, co prowadzi do narastania problemów dzieci i dysfunkcji w przyszłości.

Przykład

w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Chełmie ze względu na trudności w uczeniu się w roku szkolnym 2013/2014 wydano 107 opinii, w 2014/2015 – 125 i 2015/2016 – 162. Problem niedojrzałości dzieci sześciolatków do stawianych przed nimi zadań zdiagnozowano w roku 2013/2014 u 63 podopiecznych, którym wydano w tym zakresie opinie. W roku 2014/2015 było ich już 159. Problemy dotyczące niedostosowania społecznego zdiagnozowano w roku 2013/2014 u 10 podopiecznych, w 2014/2015 u dziewięciu oraz w 2015/2016 u 15. Osobom tym wydano stosowne orzeczenia. Około 80% orzeczeń o nauczaniu indywidualnym stanowią orzeczenia wydane ze względu na problemy wychowawcze i emocjonalne.

Potwierdzają to również wyniki innych kontroli NIK, wskazujące na brak spadku zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży¹³⁷. Negatywnym zjawiskiem w szkołach poświęcone są również analizy Instytutu Badań Edukacyjnych¹³⁸. Eksperci wskazują, że wzrost ten jest integralnym elementem etapu rozwoju cywilizacyjnego¹³⁹.

Problemy dzieci i młodzieży oraz skala niepożądanych zjawisk w świetle badań kwestionariuszowych

Rosnąca skala
niepożądanych zjawisk
występujących wśród
dzieci i młodzieży

Niepokojąco przedstawiają się wyniki badania kwestionariuszowego NIK przeprowadzonego wśród dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych. Zdaniem aż 77% z nich skala niepożądanych zjawisk występujących wśród dzieci i młodzieży na przełomie pięciu lat jest większa, a 19% uznała, że na tym samym poziomie.

Główne problemy
i niepożądane zjawiska
występujące wśród dzieci
i młodzieży

Na pytanie: z jakimi problemami spotykają się najczęściej pracownicy poradni wskazywano przede wszystkim: problemy z nauką (100%), przemoc i agresja w środowisku szkolnym (69%), niska frekwencja w szkole (26%), uzależnienie od gier komputerowych/internetu (20%), próby lub myśli samobójcze (16%). W kategorii „inne” (42%) znalazły się m.in.: problemy wychowawcze, zaburzenia zachowania, zaburzenia emocjonalne, nadpobudliwość, depresja.

¹³⁷ Podejmowane w latach szkolnych 2011/2012–2012/2013 działania profilaktyczne szkół i gmin nie doprowadziły do spadku zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży. Najbardziej powszechnym problemem wychowawczym pozostawała nadal agresja słowna (74%) i fizyczna (58%) skierowana wobec rówieśników oraz osób dorosłych (w tym nauczycieli). Skala tych zjawisk znajdowała się na poziomie wyższym niż w latach ubiegłych. Inne często występujące patologie to „wagary” – nieusprawiedliwione absencje na zajęciach szkolnych oraz palenie tytoniu. Jednocześnie najbardziej niepokojącym zjawiskiem patologicznym w szkołach pozostawało zażywanie narkotyków lub substancji odurzających. Szerzej na ten temat: *Informacje o wynikach kontroli NIK: Przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068), *Profilaktyka narkomanii w szkołach* (P/12/094)

¹³⁸ Szerzej na ten temat: *Bezpieczeństwo uczniów i klimat społeczny w polskich szkołach* (Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015 r.).

¹³⁹ W NPOZP wskazano, że podobnie jak na świecie i w Polsce rośnie liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych. Podkreślono również, że tendencja ta będzie jeszcze wyraźniej kształtować się w przyszłości. Ze względu na zwiększenie poziomu społecznych zagrożeń dla zdrowia psychicznego takich jak: bezrobocie, ubóstwo, przemoc czy rozluźnienie więzi społecznych.

Jako najczęstsze źródła problemów respondenci uznawali: dysfunkcje w rodzinie (97%), brak akceptacji w środowisku (63%), złe relacje z nauczycielami lub małe zaangażowanie nauczycieli w problemy uczniów (26%), zbyt duże wymagania rodziców (18%), trudności materialne rodziny (15%), tzw. wyścig szczurów w szkole (6%). Ponadto 26% wskazało odpowiedź „inne” wymieniając m.in.: zaburzenia (rozwojowe, psychiczne, emocjonalne) trudności w relacjach, nieharmonijny rozwój, opóźnienia i dysfunkcje rozwojowe, postawy rodzicielskie (brak kompetencji wychowawczych, brak zainteresowania problemami dziecka, brak wzorców, eurosieroctwo), postawy i kompetencje nauczycieli (brak relacji z uczniami rodzicami, biurokracja), obniżone możliwości intelektualne i poznawcze, czynniki wrodzone, uwarunkowania genetyczne.

Najczęstsze źródła problemów występujących wśród dzieci i młodzieży

Zdiagnozowane problemy stanowiły podstawę planowania pracy poradni i organizowania wsparcia dla szkół i przedszkoli. Objęte kontrolą poradnie, stosownie do § 2 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie zasad działania poradni psychologiczno-pedagogicznych* realizowały zadania profilaktyczne oraz wspierające wychowawczą i edukacyjną funkcję szkoły, w tym wspierały nauczycieli w rozwiązywaniu problemów dydaktycznych i wychowawczych¹⁴⁰. Specjaliści zatrudnieni w poradniach wspierali szkoły zlokalizowane w obszarze ich działania, m.in.: udzielając porad, konsultacji, prowadząc warsztaty, grupy wsparcia, wykłady, prelekcje, mediacje, obserwując dzieci i młodzież w trakcie wizyt specjalistów w szkołach i przedszkolach, uczestnicząc w spotkaniach i szkoleniach rad pedagogicznych. Poradnie podejmowały też działania związane z ochroną zdrowia psychicznego oraz przeciwdziałaniem zaburzeniom psychicznym dzieci i młodzieży w formie warsztatów dla uczniów, rodziców i nauczycieli¹⁴¹.

Planowanie i realizacja zadań dotyczących współpracy ze szkołami w objętych kontrolą poradniach

Poradnie prowadziły na swoim terenie lub poza (np. w szkołach, w domu u dziecka) również sprawy zgłaszane jako kryzysowe. Dotyczyły one m.in. problemów wychowawczych, agresji rówieśniczej, agresji wobec nauczycieli, samookaleczenia, zagrożeń życia, samobójstwa uczniów, niskiej samooceny – odmowy chodzenia do szkoły, lęków społecznych, konfliktów i przemocy w rodzinie, trudności w funkcjonowaniu, problemów emocjonalnych, wsparcia w żałobie.

Przykład

W roku szkolnym 2015/2016 siedmiu pracowników Miejskiego Zespołu Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych w Kielcach prowadziło 16 spraw zgłoszonych w ramach interwencji kryzysowych. Interwencje te dotyczyły: agresji rodzica, przemocy w rodzinie, trudności w funkcjonowaniu, problemów emocjonalnych uczennicy po próbie samobójczej, wsparcia w żałobie. Interwencje kryzysowe dotyczyły: 38 uczniów, 16 rodziców, pięciu nauczycieli i ośmiu dyrektorów szkół.

¹⁴⁰ Badanie kontrolne przeprowadzono dla 2015 r.

¹⁴¹ W jednej z poradni wprowadzono w 2016 r. innowację pn. *Wspomaganie porozumiewania się z dziećmi ze złożonymi zaburzeniami komunikacji*. Innowacją będą objęte dzieci realizujące Wczesne Wspomaganie Rozwoju, u których stwierdza się złożone problemy w komunikacji. Opracowana metoda miała sprzyjać indywidualnemu rozwojowi dziecka, wspierać pracę zmysłów, wpływać na zmianę zachowania, doskonalić sferę emocjonalną poznawczą oraz pozytywnie wpływać na socjalizację dziecka ze złożonymi zaburzeniami w komunikacji.

Ograniczony charakter współpracy poradni ze szkołami

Zdaniem NIK jednym z przejawów ograniczonego charakteru współpracy pomiędzy szkołami a poradniami psychologiczno-pedagogicznymi było formułowanie opinii psychologiczno-pedagogicznych w sposób utrudniający ich praktyczne wykorzystanie w pracy z uczniami.

W części szkół funkcjonujących w rejonie działania Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Chełmie uznało, że opinie o uczniach wydawane przez tę Poradnię powinny zawierać bardziej szczegółowe wskazania do pracy dla nauczycieli¹⁴². Wśród mankamentów wskazywano niejasny (zbyt ogólnikowy) sposób formułowania zaleceń do postępowania z wychowankami, których opinie dotyczą, oraz zbyt fachowy, hermetyczny, a w konsekwencji mało komunikatywny opis zawarty w opiniach. Mimo to nie zgłaszano Poradni powyższych problemów.

W poradniach dokonywano oceny efektów realizacji swoich działań najczęściej w oparciu o ankiety przeprowadzane wśród uczestników (oceniano m.in. stopień zadowolenia uczestników, przydatność prowadzonych zajęć wykorzystanie uzyskanych informacji, obserwowanie zmian, dotyczące poziomu zadowolenia, przydatności), rozmowy, obserwacje aktywności uczestników szkoleń czy warsztatów, analizowano również sprawozdania specjalistów. W niektórych poradniach przeprowadzono również ewaluację w zakresie uzyskiwanych efektów i dalszego kontynuowania podjętych działań. Na podstawie jej wyników działalność placówki była modyfikowana poprzez wzbogacanie oferty zajęć dla uczniów, nauczycieli i rodziców.

Poradnie starały się równomiernie obejmować opieką wszystkie szkoły działające na ich terenie. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że nie wszystkie szkoły skorzystały z ich wsparcia, co tłumaczono brakiem zainteresowania szkół ofertą poradni.

Współpraca poradni ze szkołami w świetle badań kwestionariuszowych

Ponad trzy czwarte dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym (76%) zadeklarowało regularną współpracę ze szkołami funkcjonującymi na terenie ich działania, a jedna czwarta (24%) współpracę okresową. Współpraca ta polegała w szczególności na działaniach podejmowanych przez pracowników poradni na terenie szkoły (68%) lub na terenie poradni (25%). Dodatkowo 62% respondentów oceniło tę współpracę jako satysfakcjonującą i przynoszącą efekty, zaś jedna trzecia (34%) jako przeciętną, czasami przynoszącą efekty.

6.5. Opinie pracowników szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych na temat pomocy psychologiczno-pedagogicznej

Czynniki utrudniające udzielanie specjalistycznej pomocy

Wyniki badań kwestionariuszowych wskazują, że główną barierą w skutecznym zapewnieniu w szkołach publicznych opieki psychologiczno-pedagogicznej jest niewystarczająca liczba zatrudnionych w szkołach psychologów. Tylko 28% ankietowanych dyrektorów szkół wskazało, że w szkole

¹⁴² Sytuacja ta dotyczy dwóch spośród 12 zapytanych w trakcie kontroli szkół (ZSO nr 6 w Chełmie oraz SP w Bukowie Wielkiej). W rejonie działania objętej kontrolą NIK Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Chełmie funkcjonowały 44 szkoły.

jest zatrudniony psycholog, natomiast aż 62% dyrektorów przyznało, że nie zatrudniają oni psychologów na etacie. Udzielanie pomocy psychologicznej uczniom w postaci regularnych konsultacji nieetatowych psychologów zadeklarowało jedynie 5% dyrektorów szkół, natomiast formę sporadycznych konsultacji psychologów niepracujących w szkole stosowało zaledwie 4% dyrektorów.

Czynnikami utrudniającymi diagnozowanie sytuacji wychowawczych w szkołach są: zbyt mały wymiar godzin i częstotliwość pracy szkolnego pedagoga i psychologa. Zdaniem większości (61%) ankietowanych dyrektorów szkół, nie są one wystarczające dla pełnego diagnozowania problemów uczniów w szkole. Odpowiedni wymiar godzin i częstotliwość pracy pedagoga i/lub psychologa w szkole zadeklarowało tylko 39% dyrektorów.

Niedostateczny wymiar godzin lub zbyt mała częstotliwość pracy pedagoga i/lub psychologa utrudniły prawidłowe zapewnienie pomocy psychologiczno-pedagogicznej uczniom w szkołach. W opinii aż 65% ankietowanych dyrektorów wymiar czasu pracy tych specjalistów jest niewystarczający do udzielania takiej pomocy w pełnym zakresie. Tylko 35% dyrektorów uznało wymiar godzin i częstotliwość pracy pedagoga i/lub psychologa za wystarczające do zorganizowania i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Realizację zadań profilaktycznych i wychowawczych nauczycieli, w tym rozpoznawanie problemów psychospołecznych uczniów przez nauczycieli utrudniały głównie zbyt duża liczba uczniów w klasach (55% wskazań nauczycieli) oraz ograniczona wiedza o tym, co dzieje się w rodzinach uczniów (54%). Ponad połowa nauczycieli (54%) jako utrudnienie wskazała nadmiar obowiązków związanych z pracą dydaktyczną.

Brak psychologa w szkole, pedagog tylko raz w tygodniu, zbyt liczne klasy – w opinii nauczycieli – skutkuje utrudnieniami w indywidualnym podejściu do problemów ucznia.

Problemem w rozpoznawaniu problemów psychospołecznych uczniów jest również niewystarczające przygotowanie nauczycieli. Spośród 2 354 ankietowanych nauczycieli, 17% z nich przyznało się do braku dostatecznej wiedzy i kompetencji w zakresie realizacji zadań profilaktycznych i wychowawczych, zaś 24% z nich uznało, że nie byli wystarczająco przygotowani do rozpoznawania problemów psychospołecznych uczniów. Pozostałych 75% uznało swoje przygotowanie w tym zakresie za wystarczające lub raczej wystarczające.

Bariery w prawidłowym funkcjonowaniu pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach:

- niewystarczające przygotowanie merytoryczne nauczycieli;
- zbyt mała liczba pedagogów i psychologów szkolnych;
- zbyt mały wymiar godzin i częstotliwość czasu pracy specjalistów w szkołach;
- nadmierna biurokracja w szkole, która pochłania czas;
- brak informacji od rodziców na temat kondycji psychofizycznej dziecka.

W opinii nauczycieli innymi czynnikami utrudniającymi im skuteczne rozpoznawanie problemów psychospołecznych uczniów były głównie nadmiar obowiązków formalno-administracyjnych pochłaniających czas, który można by przeznaczyć na pracę z uczniem oraz konieczność zapewniania uczniom ciągłego, nie zawsze koniecznego nadzoru. Ponadto wskazywano: zbyt dużo obowiązków poza pracą dydaktyczną (przedmiotową) i przeżucenie na szkołę zbyt wielu obowiązków związanych z szeroko rozumianą opieką nad dzieckiem, wychowywaniem, zajmowaniem się jego rodziną, ponieważ instytucje do tego powołane nie spełniają swojej roli w tym zakresie, a także ograniczony dostęp do specjalistów, powściągliwość uczniów w opowiadaniu o swoich problemach. Tylko 4% respondentów nie wykazało żadnych utrudnień w pracy.

W innym pytaniu otwartym, dotyczącym czynników najbardziej przeszkadzających w wykonywaniu codziennych obowiązków nauczyciele najczęściej wskazywali nadmierną biurokrację w szkole („biurokracja paraliżująca pracę w szkole. Ciągłe się mówi się o jej ograniczeniu, lecz wprowadza się nowe wymogi w tym zakresie”). Ponadto wskazywano: tworzenie niepotrzebnej dokumentacji (analizy i sprawozdania), dużą liczbę uczniów w oddziałach, niestabilność (częste zmiany) przepisów oświatowych, zmiany w podstawie programowej, brak jasno określonych procedur w przypadkach niektórych negatywnych zachowań uczniów, niedostateczną współpracę rodziców ze szkołą. Przeszkody stanowiły także niesprawiedliwość w traktowaniu pracowników, brak stabilizacji zawodowej (likwidacja szkół, ciągły niepokój o brak godzin do wypełnienia etatu), zła atmosfera pracy, zbyt duża liczba dodatkowych obowiązków, liczne dyżury podczas przerw, brak podstawowych pomocy dydaktycznych, za mała liczba specjalistów w szkole itd.

Do czynników mocno ograniczających oraz utrudniających bardziej efektywną pracę w szkole nauczyciele zaliczyli także brak pełnej informacji od rodziców o kondycji psychofizycznej uczniów, bardzo często przemilczanie poważnych problemów zdrowotnych w znacznym stopniu wpływających na wyniki edukacyjne uczniów oraz brak czasu na rozmowy z uczniami. Nadmiar obowiązków i przepracowanie nauczycieli jest czynnikiem utrudniającym prawidłowe wykonywanie przez nich zadań profilaktycznych i wychowawczych. W związku z pracą w szkole prawie połowa nauczycieli (46%) przyznała się do odczuwania stałych objawów zmęczenia. Natomiast 54% nauczycieli nie zgłosiło odczucia stałego zmęczenia lub zaznaczyło odpowiedź „raczej nie”.

Nauczyciele narzekali także na niedostateczną pomoc ze strony podmiotów zewnętrznych, tj. poradni psychologiczno-pedagogicznych lub kuratorów oświaty (27% ankietowanych). Natomiast prawie wszyscy nauczyciele (97%) w codziennej pracy mogli liczyć na pomoc i wsparcie innych nauczycieli (w tym „zawsze” – 58%). Jedynie 3% nauczycieli nie spodziewało się pomocy lub wsparcia ze strony kolegów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pomimo odczuwanego zmęczenia i utrudnień w efektywnym wykonywaniu obowiązków aż 97% nauczycieli zadeklarowało, że praca, którą wykonują przynosi im satysfakcję.

Ponad 83% uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym psychologów i pedagogów wskazywało różnorodne czynniki, utrudniające im wykonywanie codziennych obowiązków. Należały do nich m.in.: zbyt duża liczba zadań do wykonania, zbyt mała liczba godzin pracy specjalistów w szkołach, nadmierna ilość dokumentacji, stres związany z odpowiedzialnością pracy pedagoga/psychologa. Podkreślano także takie mankamenty jak: niedostateczna wymiana informacji pomiędzy szkołą a instytucjami wspierającymi szkołę w procesie wychowania, brak czasu i zainteresowania rodziców dziećmi, brak specjalistów w zakresie diagnozy i terapii w przypadku dzieci z zaburzeniami zachowania, zwłaszcza w wieku młodszym szkolnym, bardzo długi czas oczekiwania na pełną diagnozę psychiatryczną i psychologiczno-pedagogiczną, długi czas oczekiwania na wizytę u specjalistów.

Rekomendacje dotyczące funkcjonowania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach:

- mniejsza liczba uczniów w klasach;
- większa liczba szkoleń dla nauczycieli, psychologów i pedagogów szkolnych;
- zwiększenie wymiaru czasu pracy specjalistów;
- zwiększenie liczby zatrudnionych specjalistów;
- poprawa współpracy między nauczycielami oraz współpraca kadry pedagogicznej ze specjalistami spoza szkoły zajmującymi się rodziną;
- czytelne procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- zmniejszenie liczby uczniów przypadających na jednego specjalistę (psychologa i /lub pedagoga).

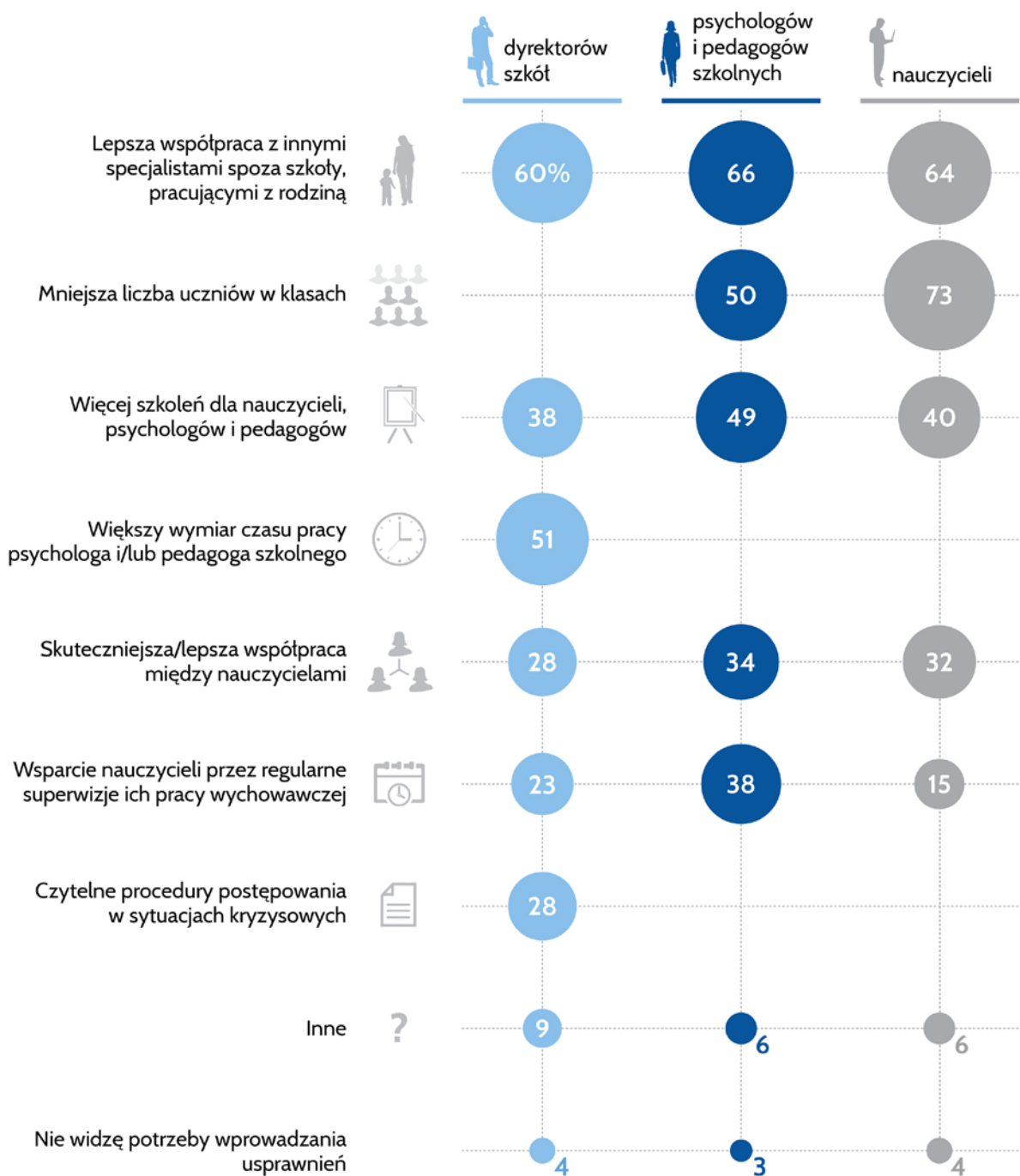
Ponad 66% psychologów/pedagogów, 64% nauczycieli oraz 60% dyrektorów szkół wskazało, że udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkole mogłyby usprawnić regularne, wspólne spotkania kadry pedagogicznej ze specjalistami spoza szkoły, którzy pracują z rodzinami (np. kuratorzy sądowi, pracownicy socjalni, policjanci dzielnicowi). Sytuację może poprawić także: większy wymiar godzin pracy psychologa/pedagoga w szkole (51% wskazań dyrektorów), mniejsza liczba uczniów w klasach (73% wskazań nauczycieli, 50% psychologów/pedagogów), większa liczba szkoleń dla pedagoga /psychologa i nauczycieli (49% wskazań psychologów/pedagogów, 40% nauczycieli, 38% dyrektorów), wprowadzenie regularnych superwizji pracy wychowawczej dla grona pedagogicznego (38% psychologów/pedagogów, 23% dyrektorów, 15% nauczycieli) oraz poprawa współpracy między nauczycielami (34% psychologów/pedagogów, 32% nauczycieli, 28% dyrektorów). Na potrzebę wprowadzenia czytelnych procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych wskazywało 28% dyrektorów. Tylko 3% ankietowanych psychologów/pedagogów, 4% dyrektorów szkół i 4% nauczycieli nie widziało potrzeby wprowadzania usprawnień.

Czynniki usprawniające specjalistyczną pomoc

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Czynniki usprawniające opiekę psychologiczno-pedagogiczną



Brak figury w danym kolorze oznacza 0%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego.

Inne propozycje wymieniane wśród 9% dyrektorów uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym NIK to: zatrudnienie w szkole psychologa i pedagoga na pełen etat lub przynajmniej na część etatu, zwiększenie etatów pedagoga, mniej biurokracji, szkolenia dla rodziców i lepsza z nimi współpraca oraz lepszy dostęp do bezpłatnej opieki psychologicznej i psy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

chiatrycznej. Rodzice w każdym prawie wypadku korzystają z pomocy płatnej, gdyż oczekiwanie na diagnozę psychiatryczną i terapię jest, zdaniem dyrektorów szkół, zbyt długie.

Ponad 6% psychologów/pedagogów postulowało potrzebę przeznaczenia większych środków finansowych na profilaktykę, zmniejszenie liczby dzieci przypadającego na jednego pedagoga oraz codziennej pracy psychologa i pedagoga w placówce szkolnej.

Ponad 6% nauczycieli wskazało na potrzebę zatrudnienia psychologa i pedagoga na całym etacie, potrzebę większego zaangażowanie rodziców w proces wychowawczy dzieci, w tym organizowanie spotkań trójstronnych – rodzice – specjaliści spoza szkoły – wychowawcy, podniesienie jakości szkoleń dla nauczycieli, zwiększenie środków na zakup pomocy do pracy z dziećmi, wymagającymi pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Postulowano także zmniejszenie ilości dokumentacji, której tworzenie i wypełnianie zniechęca nauczycieli do pracy i zabiera bardzo dużo czasu.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel
główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena zapewnienia dzieciom i młodzieży szkolnej wystarczającej pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Pytania definiujące cele
szczegółowe kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy działania Ministra Edukacji Narodowej sprzyjają dostosowaniu treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów i umożliwiają łatwy dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej?
2. Czy sposób funkcjonowania szkół sprzyja prawidłowemu rozwojowi psychicznemu uczniów?
3. Czy pomoc udzielana uczniom przez szkoły i placówki psychologiczno-pedagogiczne jest łatwo dostępna i wystarczająca?
4. Czy współpraca szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi odbywa się w sposób systemowy?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 13 jednostek, w tym: Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz na zasadzie studiów przypadku sześć poradni psychologiczno-pedagogicznych i sześć szkół publicznych.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono w:

- Ministerstwie Edukacji Narodowej, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴³, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;
- szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych, na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Okres objęty
kontrolą

Kontrolą objęto lata 2014–2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 12 września 2016 r. do dnia 30 listopada 2016 r.

Działania
na podstawie art. 29
ustawy o NIK

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje dotyczące organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach od 1 856 dyrektorów szkół z terenu całego kraju, a za ich pośrednictwem od 2 354 nauczycieli, 540 pedagogów i psychologów szkolnych¹⁴⁴.

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje dotyczące organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej od 337 dyrektorów publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych z terenu całego kraju.

¹⁴³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., zwana dalej: *ustawą o NIK*.

¹⁴⁴ Na podstawie art. 29 ust 1 pkt 1 ustawy o NIK przeprowadzono badanie kwestionariuszowe. Jednostki do badania wytypowano losowo – szkoły publiczne (bez filii) – uwzględniając przede wszystkim zróżnicowanie terytorialne i status organu prowadzącego.

Kontrola pt. *Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży* (P/16/026) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z organizacją pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Szkoły do kontroli zostały wybrane uwzględniając wyniki kontroli pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży* (P/13/068) i *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym* (D/14/504) oraz ryzyka wynikające z badania ankietowego przeprowadzonego w szkołach. Natomiast poradnie psychologiczno-pedagogiczne wybrano właściwe dla kontrolowanych szkół.

W kontroli uczestniczyły: Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz sześć Delegatur NIK w: Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi i Warszawie. Delegatury NIK przeprowadziły kontrole w poradniach psychologiczno-pedagogicznych i szkołach, w ramach swojej właściwości terytorialnej. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Kontrola była prowadzona od dnia 12 września 2016 r. do 30 listopada 2016 r.

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 13 jednostek kontrolowanych. W ocenach kontrolowanej działalności, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto trzystopniową skalę ocen stosowaną przez NIK¹⁴⁵.

Ponadto kontrolerzy prowadzący czynności kontrolne w szkołach przeprowadzili ankiety dotyczące funkcjonowania placówek w aspekcie zdrowia psychicznego uczniów wśród 491 uczniów i 346 rodziców¹⁴⁶.

Kierownicy kontrolowanych poradni psychologiczno-pedagogicznych i szkół nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W dniu 21 grudnia 2016 r. Minister Edukacji Narodowej zgłosił cztery zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 listopada 2016 r. W podjętej w dniu 25 stycznia 2016 r. uchwale Nr 2/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło jedno zastrzeżenie w całości, jedno w części, a dwóch zastrzeżeń nie uwzględniono.

W informacji pokontrolnej wykorzystano infografiki przygotowane przez Polską Grupę Infograficzną.

Do przygotowania informacji pokontrolnej wykorzystano również wyniki zbliżonych problemowo wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności:

- *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068);
- *Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych* (P/16/099);

¹⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3 – stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁴⁶ Badaniem ankietowym objęto uczniów i rodziców ze szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.

ZAŁĄCZNIKI

- *Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży (P/16/070);*
- *Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (P/16/055);*
- *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim (P/15/108)*

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 13 wystąpieniach pokontrolnych. W siedmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 14 wniosków pokontrolnych.

Wnioski pokontrolne skierowane do MEN dotyczyły określenia standardów dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych wnioskowano o:

- wydawanie opinii w terminie i na pisemny wniosek rodzica dziecka albo pełnoletniego ucznia, zawierających uzasadnienie oraz wskazania dla nauczycieli dotyczące pracy z dzieckiem zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie działania poradni psychologiczno-pedagogicznych;*
- zainstalowanie urządzenia technicznego zapewniającego osobom niepełnosprawnym dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi, z których mogą korzystać zgodnie z § 55 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;*
- rzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej porad i terapii udzielanych przez specjalistów poradni;
- pełną realizację działań mających na celu terminowe wydawanie opinii;
- kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia dostępności do usług osobom niepełnosprawnym ruchowo.

Do dyrektorów szkół skierowano wnioski dotyczące:

- opracowania planów zajęć dydaktyczno-wychowawczych z uwzględnieniem – w miarę możliwości – potrzeby równomiernego obciążenia zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia;
- organizacji zajęć obowiązkowych z zachowaniem tygodniowego wymiaru godzin określonego w obowiązujących przepisach prawa;
- podjęcia działań w celu organizowania i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w formie zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, rozwijających uzdolnienia, zajęć korekcyjno-kompensacyjnych oraz socjoterapeutycznych w grupach nieprzekraczających liczebności określonej w § 9–11 i 13 *rozporządzenia w sprawie udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej.*

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano dziewięć wniosków (64%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych pięciu wniosków (36%).

ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Wykaz jednostek
objętych kontrolą

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK, realizująca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Anna Zalewska, Joanna Kluzik-Rostkowska	O	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Miejskie Gimnazjum nr 3 w Knurowie	Marzena Rudzewicz	O	Delegatura NIK w Katowicach
3.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Knurowie	Jolanta Olejnik	O	
4.	Szkoła Podstawowa nr 27 im. K.K. Baczyńskiego w Kielcach	Małgorzata Sowa, Renata Jankowska	O	Delegatura NIK w Kielcach
5.	Miejski Zespół Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych w Kielcach	Anna Hajdukiewicz, Barbara Jamróz	O	
6.	Zespół Szkół im. W. Witosa w Zdrożu	Renata Żelazna	O	Delegatura NIK w Krakowie
7.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Olkuszu	Beata Adamska, Barbara Szewczyk (p.o. dyrektora), Krystyna Ziarnik	O	
8.	Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 6 im. K. Janczykowskiego w Chełmie	Dorota Cieślik	O	Delegatura NIK w Lublinie
9.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna nr 2 w Chełmie	Anna Szewczyk	O	
10.	Zespół Szkół w Zadzimiu	Izabela Pietrasik	O	Delegatura NIK w Łodzi
11.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Poddębicach	Bożena Michalska	O	
12.	XIV Liceum Ogólnokształcącego im. S. Staszica w Warszawie	Regina Lewkowicz	O	Delegatura NIK w Warszawie
13.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna nr 9 w Warszawie	Magdalena Łabuś-Brzezińska	PN	

* Zastosowane skróty: P- pozytywna, PN - pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N - negatywna, O - ocena opisowa

7.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Obowiązki
państwa w zakresie
ochrony zdrowia
psychicznego

Zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka, a ochrona praw osób z zaburzeniami psychicznymi należy do obowiązków państwa. Ochronę zdrowia psychicznego zapewniają organy administracji rządowej, samorządowej oraz instytucje do tego powołane (art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego). Realizacja zadań dotyczących ochrony zdrowia psychicznego obejmuje w szczególności: promocję zdrowia i zapobieganie zaburzeniom psychicznym, zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki, kształtowanie wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji i życzliwości (art. 2 ust. 1 ww. ustawy). Działania zapobiegawcze w zakresie ochrony zdrowia psychicznego są podejmowane przede wszystkim wobec dzieci i młodzieży, osób starszych oraz wobec osób znajdujących się w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla ich zdrowia psychicznego. Działania te obejmują w szczególności: stosowanie zasad ochrony zdrowia psychicznego w pracy szkół i placówek (systemu oświaty, placówek opiekuńczo – wychowawczych, resocjalizacyjnych) oraz w jednostkach wojskowych, tworzenie placówek rozwijających działalność zapobiegawczą (w tym m.in.: poradnictwa psychologicznego, specjalistycznych) z uwzględnieniem wczesnego rozpoznawania potrzeb dzieci z zaburzeniami rozwoju psychoruchowego, wspieranie grup samopomocy i innych inicjatyw społecznych w zakresie ochrony zdrowia psychicznego przez podmioty lecznicze, rozwijanie działalności zapobiegawczej w zakresie ochrony zdrowia psychicznego przez podmioty lecznicze, wprowadzanie zagadnień ochrony zdrowia psychicznego do programu przygotowania zawodowego osób zajmujących się wychowaniem, nauczaniem, resocjalizacją, leczeniem, opieką, zarządzaniem i organizacją pracy oraz organizacją wypoczynku (art. 4 ust. 1–2 ww. ustawy).

System oświaty w Polsce zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny, dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z opieki psychologicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej, możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niedostosowaną społecznie, opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej, warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów poprzez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, upowszechnienie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach zrównoważonego rozwoju oraz kształtowanie postaw sprzyjających jego wdrażaniu, kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego oraz bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oświatowych (art. 1 ustawy o systemie oświaty).

Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, system oświaty obejmuje poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne, które udzielają dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu.

Podstawowe zadania z tego zakresu określone zostały w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych*. W szczególności do zadań tych należy m.in.: diagnozowanie dzieci i młodzieży, udzielanie dzieciom i młodzieży oraz rodzicom bezpośredniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej; realizowanie zadań profilaktycznych oraz wspierających wychowawczą i edukacyjną funkcję szkoły w tym wspieranie nauczycieli w rozwiązywaniu problemów dydaktycznych i wychowawczych, organizowanie i prowadzenie wspomaganie przedszkoli, szkół i placówek w zakresie zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (§ 2 pkt 1–4 rozporządzenia).

Zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej m.in. w szkołach zostały określone w *rozporządzeniu w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach*. W § 3 ust. 1 tego rozporządzenia stwierdzono m.in., że pomoc psychologiczno-pedagogiczna udzielana w szkole i placówce polega na rozpoznawaniu i zaspokajaniu indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych ucznia oraz na rozpoznawaniu indywidualnych możliwości psychofizycznych ucznia wynikających w szczególności: z niedostosowania społecznego, z zagrożenia niedostosowaniem społecznym, ze szczególnych uzdolnień, z choroby przewlekłej, z sytuacji kryzysowych lub traumatycznych, z niepowodzeń edukacyjnych, z zaniedbań środowiskowych związanych z sytuacją bytową ucznia i jego rodziny, sposobem spędzania czasu wolnego i kontaktami środowiskowymi.

W szkołach podstawowych i gimnazjach (z wyjątkiem specjalnych) oraz szkołach ponadgimnazjalnych powinny być stosowane ramowe statuty określone *rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół*¹⁴⁷. Ramowe statuty w zależności od typu szkoły stanowią załączniki do powołanego rozporządzenia, w których określone zostały m.in. zadania i cele szkoły wynikające z przepisów prawa oraz uwzględniające programy wychowawcze i profilaktyczne szkoły¹⁴⁸, dostosowane do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska, sposób ich wykonywania, zadania zespołów nauczycielskich, organizacje oddziałów szkolnych, organizacje zajęć dodatkowych dla uczniów, formy opieki

Zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w poradniach psychologiczno-pedagogicznych

Zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach

¹⁴⁷ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

¹⁴⁸ Szkolny program wychowawczy – to program, który powinien opisywać w sposób całościowy wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym i być realizowany przez wszystkich nauczycieli danej szkoły. Szkolny program profilaktyki – to program, który powinien wspierać codzienną pracę edukacyjno-wychowawczą i profilaktyczną szkoły (wspomagać wychowanie i nauczanie). Zarówno szkolny program wychowawczy szkoły jak i szkolny program profilaktyki uchwała rada pedagogiczna po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego (np. § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia), a jego zadania są częścią programową statutu.

ZAŁĄCZNIKI

i pomocy uczniom, którym potrzebna jest pomoc i wsparcie (w tym pomoc materialna), organizacja współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc dzieciom i rodzicom, organizacja i formy współdziałania szkoły z rodzicami (prawnymi opiekunami) w zakresie nauczania, wychowania i profilaktyki.

7.3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Minister Edukacji Narodowej
8. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Kuratoria Oświaty (wszystkie)
12. Naczelnik Związku Harcerstwa Polskiego
13. Naczelnik Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 30 Czerwca 2017 r.

BK-WKI.0911.11.2016.FS

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. *Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży.*

Nie można zgodzić się z oceną ogólną sformułowaną przez NIK, że system oświaty nie gwarantuje dzieciom i młodzieży szkolnej łatwej dostępności do opieki psychologiczno-pedagogicznej.

System oświaty zapewnia możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej, opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwienie zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych.

Ministerstwo Edukacji Narodowej stwarza warunki organizacyjno-prawne do kształcenia, wychowania i opieki pedagogicznej wszystkim dzieciom i młodzieży, w tym ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach wszystkich typów i rodzajów - ogólnodostępnych, integracyjnych lub specjalnych, a także w placówkach systemu oświaty.

Zapewnienie dostępu do pomocy psychologiczno-pedagogicznej w systemie oświaty ma charakter powszechny, a korzystanie z niej jest dobrowolne i nieodpłatne. Owa powszechność przekłada się wprost na zadania przedszkoli, szkół i placówek oświatowych.

Wszystkie jednostki systemu oświaty zobowiązane są do organizowania pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla swoich uczniów, nauczycieli i rodziców. Wszystkie publiczne przedszkola, szkoły czy placówki realizują to wsparcie w oparciu o zasoby swoje oraz najbliższego środowiska. Wiodącą rolę w tym zakresie pełnią poradnie psychologiczno-pedagogiczne, instytucje wyspecjalizowane w rozpoznaniu indywidualnych potrzeb rozwojowych dzieci i młodzieży.

Pomoc psychologiczno-pedagogiczna jest zapewniana przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki w zróżnicowanych formach, co znajduje odzwierciedlenie w danych gromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej. Liczba dzieci korzystających z pomocy psychologiczno-pedagogicznej rośnie

w kolejnych latach. W 2012 r. z pomocy psychologiczno-pedagogicznej skorzystało ok. 25% populacji uczniów, w 2013 r. ok. 27%, a w 2014 r. i 2015 r. ok. 30%.

MEN prowadzi stałe działania mające na celu podnoszenie standardów udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej dzieciom i młodzieży. Wskazują na to zmiany wprowadzane w tym zakresie na przestrzeni ostatnich sześciu lat.

Obecnie Ministerstwo Edukacji Narodowej prowadzi prace nad przygotowaniem nowych rozwiązań, których celem jest podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi poprzez podniesienie jakości wsparcia udzielanego uczniom w procesie kształcenia i wychowania w oparciu o rzetelną i trafną diagnozę ich potrzeb edukacyjnych i rozwojowych opartą o model biopsychospołeczny. Planuje się wypracowanie nowych rozwiązań w zakresie zadań specjalistów zatrudnionych w szkołach, w tym psychologów i pedagogów, wyposażenie ich m.in. w nowoczesne narzędzia diagnostyczne. Prowadzone są również prace analityczne związane z oceną skutków finansowych rozważanego wprowadzenia obowiązku zatrudniania ww. specjalistów w szkołach.

Standardy dotyczące organizowania i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej są określone w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że standardy te nie są określone. Obecnie procedowany jest projekt rozporządzenia stanowiącego wykonanie upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe². W projektowanym rozporządzeniu zaproponowano zmiany, które poszerzają formy pomocy i uelastyczniają sposoby jej udzielania. Celem wprowadzanych zmian jest również zwiększenie efektywności udzielanej pomocy. W projekcie wskazano, że pomoc psychologiczno-pedagogiczna udzielana uczniowi w przedszkolu, szkole lub innej placówce oświatowej polega na rozpoznawaniu i zaspokajaniu indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych ucznia oraz rozpoznawaniu indywidualnych możliwości psychofizycznych ucznia, jak i czynników środowiskowych wpływających na jego funkcjonowanie, w celu wspierania potencjału rozwojowego ucznia i stwarzania warunków do jego aktywnego i pełnego uczestnictwa w życiu przedszkola, szkoły i placówki ucznia. Dodatkowo wprost wskazano na konieczność dokonywania oceny efektywności udzielonej pomocy i formułowania wniosków dotyczących dalszych działań mających na celu poprawę funkcjonowania ucznia.

Szkoła jest często pierwszym środowiskiem, w którym dokonywane jest rozpoznanie i udzielane wsparcie uczniom. Szczególna w tym zakresie jest rola nauczycieli, którzy podczas bieżącej pracy z uczniem mogą zaobserwować pierwsze symptomy trudności dziecka. Ważnym ogniwem systemowych

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.

² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12299454>

rozwiązań są również szkolni specjaliści, którzy powinni stanowić pierwszy poziom wsparcia dla nauczycieli i uczniów, a także rodziców.

Specjalne potrzeby edukacyjne powinny być postrzegane nie tylko jako wynik działania czynników tkwiących w samym uczniu, ale także jednoczesnego oddziaływania tych uwarunkowań, które składają się na kontekst edukacyjny, w jakim funkcjonuje uczeń. Uwzględnienie wpływu czynników środowiskowych – zarówno barier, jak i czynników wspierających – na jakość procesu kształcenia i wychowania umożliwia dostrzeganie specjalnych potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży nie tylko z punktu widzenia czynników osobowych, uwarunkowań rozwojowych konkretnego ucznia, ale również przez pryzmat psychospołecznych uwarunkowań środowiska, w którym dziecko funkcjonuje.

Koniecznością staje się rozpoznanie sytuacji i warunków, które determinują to, jak uczeń funkcjonuje, bowiem rozpoznanie środowiska i przyczyn ograniczających bądź wspierających optymalne funkcjonowanie oraz zniwelowanie lub skompensowanie tych uwarunkowań środowiskowych, które mogą stanowić barierę dla ucznia.

Z uwagi na powyższe proponuje się stosowne zmiany w przepisach regulujących zadania nauczycieli, wychowawców grup wychowawczych oraz specjalistów, podkreślając, że prowadzenie rozpoznania indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów, w tym prowadzenie obserwacji pedagogicznych ma na celu rozpoznawanie mocnych stron, predyspozycji, zainteresowań i uzdolnień uczniów oraz przyczyn niepowodzeń edukacyjnych lub trudności w funkcjonowaniu uczniów, w tym barier i ograniczeń utrudniających funkcjonowanie ucznia i jego uczestnictwo w środowisku szkolnym.

Podkreślono także konieczność współpracy nauczycieli, wychowawców grup wychowawczych i specjalistów w zakresie wspierania ucznia i udzielania mu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, także w trakcie bieżącej pracy z uczniem, oraz dostosowania sposobów i metod pracy do możliwości psychofizycznych ucznia.

Uczniowie, którzy wykazują zaburzenia zachowania i emocji, powinni być również obejmowani pomocą psychologiczno-pedagogiczną. Takie wskazanie znalazło się w projektowanych przepisach. Zaburzenia zachowania i emocji należy korygować w trakcie bieżącej pracy z uczniem oraz przez objęcie ucznia odpowiednimi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Wczesne rozpoznanie zaburzeń zachowania i emocji będzie przeciwdziałało pojawieniu się u ucznia niedostosowania społecznego. Dodatkowo w celu poszerzenia grupy uczniów, którzy mogą korzystać z zajęć logopedycznych proponuje się doprecyzowanie, że potrzeba objęcia ucznia pomocą psychologiczno-pedagogiczną może wynikać z deficytów kompetencji i zaburzeń sprawności językowych.

Zaproponowano dodanie nowych form pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Są to zajęcia rozwijające umiejętności uczenia się, zajęcia rozwijające

kompetencje emocjonalno-społeczne oraz zindywidualizowana ścieżka kształcenia.

Dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, którzy np. ze względu na stan zdrowia wymagają dostosowania organizacji i procesu nauczania do ich specjalnych potrzeb edukacyjnych, przewidziano nową formę pomocy psychologiczno-pedagogicznej - zindywidualizowaną ścieżkę kształcenia.

Dla podkreślania istoty zadań z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej w przedszkolach, szkołach i placówkach, dodatkowo w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół³ wskazano, że ramowy plan nauczania obejmuje również zajęcia z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, które dotychczas realizowane były m.in. z godzin do dyspozycji dyrektora szkoły. Natomiast w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁴ wskazano, że arkusz organizacji przedszkola, szkoły i placówki uwzględnia ogólną liczbę godzin pracy finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący, w tym liczbę godzin zajęć edukacyjnych i opiekuńczych, zajęć rewalidacyjnych, zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz innych zajęć wspomagających proces kształcenia, realizowanych w szczególności przez pedagoga, psychologa, logopedę i innych nauczycieli.

Organizacja zajęć edukacyjnych w sposób zapewniający higienę pracy umysłowej bez wątpienia ma istotny wpływ na poziom kształcenia uczniów. Problematyka dotycząca zapewnienia koniecznych zmian organizacyjnych ze strony dyrektorów szkół i nauczycieli w planowaniu tygodniowych zajęć uczniom z uwzględnieniem zasad higieny pracy umysłowej, dostosowanie długości przerw do potrzeb uczniów, podjęcie kompleksowych działań na rzecz „lekkich tornistrów”, jak również zablokowanie w internecie dostępu uczniom do treści mogących stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju, jest traktowana w polityce oświatowej państwa priorytetowo, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawa oświatowego i określanych przez Ministra Edukacji Narodowej na każdy rok szkolny podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa z uwzględnieniem zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego⁵.

W obecnym stanie prawnym szkoły korzystają z dużego zakresu autonomii, przy czym swoboda ich działania jest chroniona ustawą, zgodnie z art. 34b ustawy o systemie oświaty⁶. W działalność szkoły może ingerować wyłącznie organ prowadzący szkołę, a w zakresie działalności dydaktyczno-

³ Dz.U. poz. 703.

⁴ Dz. U. poz. 649.

⁵ Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa w latach szkolnych 2012/2013-2016/2017 – www.men.gov.pl/jakosc-edukacji/nadzor-pedagogiczny.

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

wychowawczej i opiekuńczej również organ sprawujący nadzór pedagogiczny, tj. właściwy kurator oświaty, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie.

Obowiązek organizowania pracy szkoły z poszanowaniem zasad higieny pracy umysłowej uczniów nakłada na dyrektora szkoły art. 110 ust. 4 ustawy *Prawo oświatowe*. Przepis ten zobowiązuje dyrektora szkoły do uwzględnienia zasad ochrony zdrowia i higieny pracy przy ustalaniu tygodniowego rozkładu zajęć określającego organizację zajęć edukacyjnych.

Ponieważ aktualnie nie ma przepisów regulujących zasady higieny pracy umysłowej uczniów w szkole, wyklucza to możliwość przeprowadzania w tym zakresie kontroli w trybie nadzoru pedagogicznego. Określenie katalogu zasad higieny pracy umysłowej uczniów w przepisach prawa nie wydaje się zasadne i byłoby trudne z uwagi na istotne różnicowanie zarówno specyfiki szkół, jak i warunków ich funkcjonowania. Za niezbędne uznać jednak należy określenie najważniejszych wymagań w tym zakresie, np. poprzez przywrócenie regulacji obowiązujących przed 1 września 2009 r.⁷ oraz uzupełnienie ich w szczególności o zakaz planowania zajęć edukacyjnych wymagających zwiększonej koncentracji na ostatnich godzinach lekcyjnych. Stosowne działania legislacyjne w tym zakresie zostaną podjęte na etapie opracowania projektu rozporządzenia określającego ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny obowiązujące w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, które zostanie wydane przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 125 ustawy *Prawo oświatowe*.

Szkoły są obowiązane do zapewnienia uczniom możliwości pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych w pomieszczeniach szkolnych⁸. Kontrole prowadzone w szkołach (placówkach) przez służby sanitarne egzekwują wywiązywanie się z tego obowiązku. Jednak jak wynika z ustaleń kontrolerów – w tornistrze często znajdują się rzeczy, które nie są konieczne do nauki w szkole (np.: gry, zabawki, albumy z naklejkami).

Do rozwiązania problemu zbyt ciężkich tornistrów najskuteczniej przyczynić się może dalsze upowszechnianie wiedzy na temat profilaktyki wad postawy, w szczególności wśród rodziców, nauczycieli i samych uczniów. Szkoły podejmują takie działania, często we współpracy z organizacjami pozarządowymi w ramach własnych programów profilaktyki dostosowanych do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska.

⁷ § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, który stanowił, iż „jeżeli specyfika programu nauczania nie sprzeciwia się temu, w planie zajęć dydaktyczno-wychowawczych uwzględnia się:

1) potrzebę równomiernego obciążenia zajęciami w poszczególnych dniach tygodnia;
2) potrzebę różnicowania zajęć w każdym dniu;
3) zasadę niełączenia w kilkugodzinne bloki zajęć z tego samego przedmiotu”.

⁸ § 4a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach.

Mając na uwadze konieczność efektywnego przeciwdziałania zjawiskom patologii społecznej od nowego roku szkolnego 2017/2018 na mocy przepisów wzmocniona zostanie wychowawcza funkcja szkoły. Stosownie do zapisów art. 26 ustawy *Prawo oświatowe* nastąpi połączenie szkolnego programu wychowawczego i programu profilaktyki w jeden dokument zawierający treści i działania o charakterze wychowawczym i profilaktycznym. Program wychowawczo-profilaktyczny uwzględniać będzie wnioski z przeprowadzonej diagnozy potrzeb wychowawczych, profilaktycznych i środowiskowych danej społeczności szkolnej. Połączenie obu programów umożliwi całościowe oddziaływanie wychowawcze i profilaktyczne, zarówno wspieranie dzieci i młodzieży w prawidłowym rozwoju, jak i przeciwdziałanie zachowaniom problemowym.

Ponadto obowiązujące od 1 września 2015 r. przepisy rozporządzenia w sprawie zakresu i form prowadzenia w szkołach i placówkach systemu oświaty działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej w celu przeciwdziałania narkomanii⁹ w § 6 nakładają na szkoły obowiązek opracowania w każdym roku szkolnym diagnozy w zakresie występujących w środowisku szkolnym czynników chroniących oraz czynników ryzyka. Szkoła i placówki realizując działania wynikające z przepisów rozporządzenia zostały zobowiązane do współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, w tym poradniami specjalistycznymi, placówkami doskonalenia nauczycieli, podmiotami realizującymi świadczenia zdrowotne z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, wojewódzkimi i powiatowymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi, Policją, pracodawcami oraz organizacjami pozarządowymi.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, współpracując z Ministrem Zdrowia w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, Celu Operacyjnego 3: *Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa* przygotowało zadanie dotyczące „Wspierania szkół i placówek oświatowych w zakresie interwencji kryzysowej”, które obejmie działania wychowawcze, profilaktyczne i interwencyjne - szczególnie w sytuacjach trudnych, wynikających z doświadczania kryzysów przez uczniów.

W ramach zadania zostanie opracowany program szkolenia, którego zakres obejmie zagadnienia ochrony zdrowia psychicznego uczniów, ich rodziców i nauczycieli. Przygotowany program poprzedzony zostanie badaniem potrzeb edukacyjnych skierowanym do dyrektorów szkół, nauczycieli, psychologów i pedagogów zatrudnionych w szkole, uczniów i wychowanków, rodziców z zakresu ochrony zdrowia psychicznego uczniów. Program stanowić będzie merytoryczną bazę do prowadzenia szkoleń skierowanych do przedstawicieli publicznych i niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, publicznych i niepublicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz psychologów

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz.1249.

i pedagogów zatrudnionych w szkołach, a w kolejnych etapach do szkolenia rad pedagogicznych, nauczycieli szkół i placówek systemu oświaty oraz rodziców.

Odnosząc się do informacji o niepełnej realizacji przez resort edukacji zadań wynikających z Narodowego Programu Zdrowia Psychicznego na lata 2011-2015, należy wskazać, że w tej sprawie 30 września 2016 r. Minister Edukacji Narodowej przedstawił NIK informację o sposobie wykorzystania uwag zawartych w tekście wystąpienia pokontrolnego z kontroli pn. *Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* (dalej: „NPOZP”). Minister Edukacji Narodowej podkreślił, że w ramach nowej edycji Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 zadania z zakresu promocji zdrowia i ochrony zdrowia psychicznego są realizowane na poziomie szkół i placówek systemu oświaty, w ramach ich podstawowej działalności edukacyjnej, wychowawczej i opiekuńczej.

W opinii MEN *przeprowadzenie analiz dotyczących wpływu organizacji procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej, w szczególności związanych z: dostosowaniem treści podstawy programowej do możliwości psychofizycznych uczniów (...) jest niezasadne.*

Jak już wyżej wykazano, system oświaty zapewnia dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej. Nauczyciel w swoich działaniach dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych ma obowiązek kierowania się dobrem uczniów, troską o ich zdrowie, postawę moralną i obywatelską z poszanowaniem godności osobistej ucznia (art. 4 ustawy o systemie oświaty).

Pomocne w tych działaniach materiały edukacyjne są również dostępne na stronie Ośrodka Rozwoju Edukacji¹⁰.

Liczby godzin danych zajęć edukacyjnych (przedmiotów) zostały uzgodnione z autorami podstaw programowych – ekspertami, dydaktykami i praktykami zajmującymi się szeroko pojętą edukacją i dydaktyką nauczania dzieci i młodzieży. Szkoły i placówki podejmują niezbędne działania w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego (art. 21a ustawy o systemie oświaty, art. 44 ustawy Prawo oświatowe). Powyższe działania dotyczą:

- 1) efektów w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz realizacji celów i zadań statutowych;
- 2) organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki;
- 3) tworzenia warunków do rozwoju i aktywności uczniów;
- 4) współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym;
- 5) zarządzania szkołą lub placówką.

¹⁰ www.ore.edu.pl w zakładce Bezpieczna szkoła > Zdrowie psychiczne
<https://www.ore.edu.pl/bezpiecznaszkola/4328-zdrowie-psychiczne>

Minister Edukacji Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, w odniesieniu do różnych typów szkół i rodzajów placówek, wymagania wobec szkół i placówek, dotyczące prawidłowości i skuteczności powyższych działań, w zakresie:

- 1) przebiegu procesów kształcenia, wychowania i opieki;
- 2) umożliwienia każdemu uczniowi rozwoju na miarę jego indywidualnych możliwości;
- 3) podejmowania przez szkołę lub placówkę działań podnoszących jakość jej pracy;
- 4) angażowania uczniów, rodziców i nauczycieli w działania szkoły lub placówki;
- 5) współpracy ze środowiskiem lokalnym;
- 6) uzyskiwanych efektów kształcenia i wychowania;
- 7) aktywności uczniów i ich rozwoju osiąganego adekwatnie do potrzeb i możliwości;
- 8) doskonalenia pracy szkoły lub placówki przy zaangażowaniu społeczności szkolnej i środowiska lokalnego.

Informujemy, że wszelkie czynności kontrolne w powyższym zakresie prowadzone są w szkołach i placówkach przez organy uprawnione tj. kuratoria oświaty - w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego. Nadzór pedagogiczny polega na m.in. obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek.

Z poważaniem,



Anna Zalewska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.410.008.00.2016
P/16/026

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2017 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej w sprawie informacji o wynikach kontroli
Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej zawartego w piśmie z 30 czerwca 2017 r. (BK-WKI.0911.11.2016.FS).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli system oświaty nie gwarantuje dzieciom i młodzieży szkolnej łatwej dostępności do opieki psychologiczno-pedagogicznej. Wyniki kontroli wskazują, że w latach 2014-2016 blisko połowa szkół publicznych różnych typów (44,2%) nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa. Uczniowie potrzebujący wsparcia mogli liczyć w tych szkołach jedynie na nauczycieli posiadających dodatkowe kwalifikacje lub doraźnie na specjalistów z poradni psychologiczno-pedagogicznych. Profesjonalna pomoc szkolnego pedagoga i psychologa powinna być istotnym wsparciem dla prawidłowej organizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami do zadań psychologów i pedagogów należy diagnozowanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów oraz wspieranie rodziców i nauczycieli w rozwiązywaniu problemów wychowawczych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister Edukacji Narodowej podjął działania w celu podniesienia efektywności pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz przeciwdziałania zjawiskom patologii społecznej w szkołach. Za szczególnie istotne należy uznać również zamierzenia Ministra dotyczące wprowadzenia dodatkowych regulacji prawnych w zakresie zasad higieny pracy umysłowej w szkołach (m.in. równomiernego obciążenia uczniów zajęciami dydaktycznymi w poszczególnych dniach tygodnia). NIK podtrzymuje jednak opinię, że działania te powinny zostać poprzedzone szczegółową analizą wpływu, jaki wywiera obecny sposób organizacji procesu nauczania na rozwój psychofizyczny dzieci i młodzieży szkolnej. Bardzo ważną kwestią pozostaje nadal konieczność podjęcia kompleksowych działań na rzecz tzw. „lekkich tornistrów”. Potrzebę tę uzasadnia ogólne sformułowanie przepisów nakładających obowiązek zapewnienia uczniom możliwości pozostawienia w szkole części podręczników i przyborów szkolnych. Placówki oświatowe realizują go często w sposób niefunkcjonalny.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że zapowiadane przez Ministra działania pozwolą na usprawnienie systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz pozytywnie wpłyną na jakość procesu nauczania w szkołach.