



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚŁAW ŁUCZAK

KNO.410.008.01.2016
P/16/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 2/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 stycznia 2017 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/026 – Przeciwdziałanie zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Magdalena Klucznik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/18/2016 z dnia 19 września 2016 r.
2. Kamil Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/17/2016 z dnia 19 września 2016 r.
3. Teresa Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/20/2016 z dnia 7 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Edukacji Narodowej, al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej (Minister, MEN) od 16 listopada 2015 r. Poprzednio funkcję tę pełniła Joanna Kluzik-Rostkowska od 27 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

I. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2014-2016¹ 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 pozytywnie ocenia również zainicjowanie w 2016 r. działań zmierzających do usprawnienia systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej poprzez opracowanie instrumentów do prowadzenia diagnozy psychologiczno-pedagogicznej oraz modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi².

Pomimo dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, w latach 2011-2016³ odnotowano wzrost liczby dzieci i młodzieży (o 47.537, tj. 5,3%) przyjętych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne. 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 ilościowy opinii w sprawie 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%)⁴.

¹ Do 30 października 2016 r.

² 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.

³ Dane podawane w wystąpieniu pokontrolnym pochodzą z Systemu Informacji Oświatowej (według stanu na dzień 30 września poszczególnych lat).

⁴ Obowiązek szkolny dla dzieci sześciolatków został wprowadzony w 2009 r. Pierwotnie założono, że dzieci sześciolatków rozpoczną obowiązkowo edukację od 1 września 2012 r., lecz termin ten przesunięto na dzień 1 września 2014 r. Jednocześnie od 1 września 2011 r. wprowadzono obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich. Od 1 września 2016 r. zniesiono obowiązek szkolny dla dzieci sześciolatków i obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich.

Kontrole NIK wykazują rosnącą skalę problemów wychowawczych wśród dzieci i młodzieży⁵. Również analizy Instytutu Badań Edukacyjnych potwierdzają wagę negatywnych zachowań w szkołach⁶. Jedną z przesłanek minimalizujących niepożądane zachowania byłoby zwiększenie zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym dostępu do specjalistów (psycholog, pedagog).

W latach 2014-2016 blisko połowa szkół publicznych różnych typów (44,2%) nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa, co świadczy o ograniczonej dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów. Dotyczyło to w szczególności ponad 6 tys. szkół podstawowych (45,2%) oraz 2,5 tys. gimnazjów (34%). W szkołach publicznych, w których organ prowadzący zdecydował się zatrudnić specjalistów wymiar ich pensum był zróżnicowany i wynosił od 18 do 40 godzin tygodniowo. Na jednego pedagoga przypadało średnio 473,13 uczniów w szkołach podstawowych i 335,3 – w gimnazjach.

Minister Edukacji Narodowej nie określił standardów dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach. Brak tych standardów w prawie oświatowym uzależnia dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej od decyzji organu prowadzącego daną placówkę.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność przeprowadzenia dodatkowych analiz dotyczących wpływu organizacji procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej, np. dopuszczalnej liczby uczniów uczestniczących w zajęciach dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych (świecących) oraz tygodniowego wymiaru zajęć.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Minister Edukacji Narodowej podejmował działania, które sprzyjały dostosowaniu treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów. Ograniczył liczbę uczniów w klasach I-III szkoły podstawowej i wprowadził odpowiednie zmiany podstawy programowej⁷. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła jednak brak analiz dotyczących wpływu niektórych elementów procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej. Dotyczy to określonych w przepisach oświatowych dopuszczalnej liczby uczniów uczestniczących w poszczególnych zajęciach dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych (świecących) oraz tygodniowego wymiaru zajęć. Analizy te powinny pozwolić na sprawdzenie czy przyjęte przez Ministra wartości są optymalne dla higieny pracy umysłowej i rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zainicjowanie przez Ministra działań zmierzających do usprawnienia systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Jednak pomimo pozytywnych działań Ministra w tym obszarze, dane Systemu Informacji Oświatowej wskazują na zwiększenie potrzeb w zakresie tej pomocy. W latach 2011-2016 nastąpił wzrost liczby dzieci i młodzieży przyjmowanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne (z 895.178 w 2011 r. do 942.715 w 2016 r., tj. o 5,3%) oraz wzrost liczby wydanych przez nie orzeczeń (z 98.102 w 2011 r. do 126.235 w 2016 r., tj. o 28,7%). Istotny wzrost ilościowy dotyczył nie tylko opinii w sprawie odroczenia obowiązku szkolnego (z 45.770 w 2014 r. do 93.098 w 2015 r., tj. o ponad 100%), ale również opinii o stwierdzeniu potrzeby udzielenia pomocy psychologiczno-pedagogicznej na poziomie szkoły (wzrost o 8,07%) i przedszkola (o 39,72%). 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%).

⁵ Szerzej w: Informacje o wynikach kontroli NIK: – *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068), *Profilaktyka narkomanii w szkołach* (P/12/094),

⁶ Szerzej w: *Bezpieczeństwo uczniów i klimat społeczny w polskich szkołach* (Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, 2015).

⁷ Por. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 803, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 895).

Niemniej jednak dostęp do pomocy pedagoga i psychologa szkolnego w wielu szkołach jest utrudniony, pomimo że poradnie mogą w swoich orzeczeniach zalecać realizację zajęć z udziałem tych specjalistów. W badanym okresie blisko połowa szkół publicznych różnych typów nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa. 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. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 na jedną szkołę przypadało przeciętnie 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 szkołach podstawowych, w których organ prowadzący zatrudnił specjalistów, na jednego pedagoga przypadało średnio 473,13 uczniów, w gimnazjach – 335,3, w liceach ogólnokształcących – 638,5, w technikach – 966,1, w szkołach zawodowych – 1.131,4. Liczby te były jeszcze wyższe w przypadku psychologów (szkoły podstawowe – 2.192,1, gimnazja – 1.298,3, licea ogólnokształcące – 2.424, technika – 6.901, szkoły zawodowe – 3.765,6)⁸.

Mając na uwadze ograniczoną dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej, celowym byłoby – zdaniem NIK – ustalenie przez Ministra Edukacji Narodowej standardów dotyczących udzielania tej 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 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. Brak tych specjalistów w szkołach utrudnia dostęp do nieodpłatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i może zwiększyć ryzyko niepowodzenia procesu dydaktyczno-wychowawczego. Skala zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży – jak wskazują wyniki kontroli NIK – rośnie. Ich podłożem są problemy wychowawcze i zaburzenia zdrowia psychicznego⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania MEN w zakresie dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów

Opis stanu
faktycznego

Ochronę zdrowia psychicznego zapewniają m.in. organy administracji rządowej, w tym Minister Edukacji Narodowej. Realizacja zadań dotyczących ochrony zdrowia psychicznego obejmuje w szczególności: promocję zdrowia i zapobieganie zaburzeniom psychicznym, zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi opieki, kształtowanie wobec tych osób właściwych postaw społecznych, w tym: zrozumienia, tolerancji i życzliwości¹⁰.

System oświaty w Polsce zapewnia w szczególności prawo dzieci i młodzieży do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość

⁸ Wyliczenie na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej dotyczących liczby uczniów w poszczególnych typach szkół oraz liczby zatrudnionych pedagogów i psychologów według etatów w latach 2011-2016.

⁹ 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, palenie tytoniu zażywanie narkotyków lub substancji odurzających.

¹⁰ 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.).

korzystania z opieki psychologicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej oraz bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oświatowych¹¹.

Minister Edukacji Narodowej 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 szkół¹².

Podstawa programowa uwzględnia możliwości rozwojowe ucznia poprzez opisanie wyników nauczania oczekiwanych dla poszczególnych etapów kształcenia i wychowania, natomiast do potrzeb związanych ze zdrowiem psychicznym odnosi się ogólnie, poprzez zalecenie organizowania zajęć umożliwiających wyrównywanie szans edukacyjnych oraz wskazanie obowiązku szkoły 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: biologii¹³, wychowania fizycznego¹⁴ i wychowania do życia w rodzinie¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 18-34, 227-233, 353-404, 435-449, 451-452, 461)

Podstawa programowa była poddana konsultacjom społecznym. Zgłaszane w ramach konsultacji uwagi¹⁶ nie poruszały bezpośrednio tematyki wpływu projektowanych przepisów na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży.

Zmiana podstawy programowej, obowiązująca od 1 września 2014 r.¹⁷, uwzględniała zaopiniowane pozytywnie w konsultacjach społecznych propozycje zmian, dotyczące rozwijania świadomości istnienia odmienności językowej i kulturowej u dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym i znacznym, które w szkole podstawowej realizują odrębną podstawę programową kształcenia ogólnego, nieobejmującą nauki języka obcego, wskazanie, że podstawa programowa wychowania przedszkolnego jest realizowana również w ośrodkach umożliwiających dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego oraz dodanie zapisu o dostosowaniu wychowania przedszkolnego do możliwości psychofizycznych i komunikacyjnych oraz tempa rozwoju psychofizycznego dzieci niepełnosprawnych. Natomiast w zmianie podstawy programowej obowiązującej od dnia 1 września 2016 r. doprecyzowano zadania przedszkola w zakresie przygotowania dzieci z niepełnosprawnościami do posługiwania się językiem obcym nowożytnym¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 353-402, 435-449)

Badania w zakresie zmian podstawy programowej, a w szczególności wsparcia szkoły dla uczniów szczególnie uzdolnionych i mających specjalne potrzeby edukacyjne były prowadzone w latach szkolnych 2013/2014 - 2014/2015 przez Ośrodek Rozwoju Edukacji¹⁹.

¹¹ Art. 1 pkt 1, 4, 10 ustawy o systemie oświaty.

¹² Dz. U. poz. 977, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie podstawy programowej.

¹³ Uczniowie poznają cechy i przebieg fizycznego, psychicznego i społecznego dojrzewania człowieka.

¹⁴ 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.

¹⁵ Uczniowie poznają cechy i przebieg fizycznego, psychicznego i społecznego dojrzewania człowieka.

¹⁶ www.rcl.gov.pl.

¹⁷ Zmiana wprowadzona rozporządzeniem z dnia 30 maja 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

¹⁸ Zmiana wprowadzona rozporządzeniem z 17 czerwca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

¹⁹ Dalej: ORE. Ośrodek Rozwoju Edukacji jest jednostką podległą Ministrowi Edukacji Narodowej, której celem statutowym jest realizacja działań na rzecz doskonalenia systemu oświaty i podnoszenia jakości edukacji.

Opracowane w wyniku badania „Informacje o wynikach monitorowania realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego w roku szkolnym 2013/2014 i 2014/2015”²⁰ prezentują dane liczbowe i obserwowane zmiany dotyczące realizacji podstawy programowej, w szczególności metod pracy nauczycieli, ale również m.in. korzystania przez uczniów szkół z poszczególnych typów pomocy psychologiczno-pedagogicznej w związku z problemami w nauce. W Informacji dotyczącej roku szkolnego 2014/2015 wskazano średnie liczby uczniów w klasie – z problemami w nauce, uzdolnionych oraz tendencje wzrostowe w korzystaniu z pomocy psychologiczno-pedagogicznej w gimnazjum oraz liceach i technikach. W gimnazjum rośnie odsetek uczniów uczestniczących w zajęciach dodatkowych na podstawie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej (3,13) i orzeczeń o potrzebie kształcenia ogólnego. W przypadku liceum ogólnokształcącego i technikum nadal obserwowany jest wzrost liczby uczniów objętych pomocą psychologiczną ucznia posiadającego opinię orzeczenie/opinię poradni lub z powodu trudności w nauce. W III klasie liceum ogólnokształcącego średnia liczba takich uczniów wynosi 2,29, a w III klasie technikum – 1,87. Sformułowane w wyniku monitorowania uwagi i zalecenia ORE, były adresowane do nauczycieli i dotyczyły kwestii metodycznych takich, jak: wsparcie dla uczniów szczególnie uzdolnionych, jako dzieci ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi, realizacja zajęć poza salą lekcyjną, stopień znajomości podstawy programowej wśród nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 33, 233-234)

Prace legislacyjne Ministra obejmowały analizy wpływu projektowanych regulacji na zdrowie psychiczne i rozwój psychofizyczny uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na autyzm, w tym zespół Aspergera lub niepełnosprawności sprzężone²¹ oraz wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków wychowawczych i ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych²².

(dowód: akta kontroli str. 223-226)

Od 1 września 2014 r. obowiązuje przepis określający maksymalną liczbę uczniów (25) w klasach I-III szkoły podstawowej (art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty²³). Zasadę tę wprowadzano stopniowo, w kolejnych latach, tj. od roku szkolnego 2014/2015 – w klasie I, od roku szkolnego 2015/2016 – w klasach I-II, od roku szkolnego 2016/2017 – w klasach I-III. Ograniczenie liczby uczniów do 25 w oddziałach klasowych I – III szkoły podstawowej powinno, w ocenie Ministra Edukacji Narodowej, stwarzać warunki sprzyjające poczuciu bezpieczeństwa najmłodszych uczniów, poprawić warunki nauczania, wychowania i opieki oraz zbliżyć je do warunków charakterystycznych dla etapu wychowania przedszkolnego. Dla przyjęcia ww. standardu określonego w art. 61 ust. 3 ustawy, decydujące znaczenie miały dane Systemu Informacji Oświatowej dotyczące średniej liczebności klas i zastosowany na zasadzie analogii standard przedszkolny. Wprowadzaną zmianę motywowano również potrzebą stworzenia w szkole warunków sprzyjających realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego w tempie dostosowanym do indywidualnych możliwości psychofizycznych i poznawczych każdego dziecka, rozwijaniu zainteresowań oraz wzmocnieniu poczucia bezpieczeństwa najmłodszych uczniów.

(dowód akta kontroli str. 226-227)

²⁰ Informacje dostępne na stronie www.ore.edu.pl.

²¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. poz. 1113).

²² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. poz. 1872).

²³ Do art. 61 ustawy o systemie oświaty dodano ust. 3 na podstawie art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, ze zm.).

1. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych²⁴ 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 stwierdził, 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 w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych. Limity uczniów na niektórych obowiązkowych zajęciach edukacyjnych uległy w ciągu tych lat nieznacznemu zmniejszeniu wtedy, gdy pozwalała na to sytuacja ekonomiczna resortu oświaty.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę przeprowadzenia analiz, które pozwolą sprawdzić czy przyjęte przez Ministra wartości są optymalne dla higieny pracy umysłowej i rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży.

(akta kontroli: str. 464, 710)

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister Edukacji Narodowej nie określił w przepisach wykonawczych do ustawy o systemie oświaty, minimalnej powierzchni sali dydaktycznej, jaka powinna przypadać na jednego ucznia, ani nie przeprowadzał w tym zakresie analiz.

Standardy takie znajdują się w przepisach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy²⁵ dotyczących innych grup osób, np. pracowników biurowych i przewidują minimalne wymagania w tym zakresie ustanawiając, iż 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.). Również § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na uczelniach²⁶ przewiduje, że przytoczone wyżej minimalne warunki dotyczące m.in. powierzchni użytkowej, powinny być spełnione w pomieszczeniach uczelni.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego, wskazującego na to, że wystarczające w tym zakresie są przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁷, gdyż przepisy te dotyczą tylko warunków technicznych i nie określają minimalnej powierzchni przypadającej na jednego ucznia w szkole stwarzając ryzyko, że sale lekcyjne będą przepełnione, co może nie sprzyjać prawidłowemu rozwojowi psychofizycznemu dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 458, 464-465)

Ocena częściowa

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.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak brak analiz dotyczących wpływu niektórych elementów procesu dydaktycznego na zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży szkolnej. Dotyczy to określonych w przepisach oświatowych: dopuszczalnej liczby uczniów uczestniczących w poszczególnych zajęciach dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych

²⁴ Dz. U. poz. 204 ze zm.

²⁵ 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.)

²⁶ Dz. U. Nr 128, poz. 817.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

(światłocowych) oraz tygodniowego wymiaru zajęć. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę przeprowadzenia analiz, które pozwolą sprawdzić czy przyjęte przez Ministra wartości są optymalne dla higieny pracy umysłowej i rozwoju psychofizycznego dzieci i młodzieży.

2. Działania MEN na rzecz ułatwienia dostępu do pomocy psychologiczno-pedagogicznej

Opis stanu
faktycznego

Pomoc psychologiczno-pedagogiczna, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach²⁸, jest udzielana uczniom przez nauczycieli, wychowawców oraz specjalistów m.in. psychologów i pedagogów.

Jednym z czynników, od którego zależy dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej jest liczba uczniów jaka przypada na etat pedagoga albo psychologa zatrudnionego w szkole. W latach 2011-2016 największą dostępność do pomocy pedagoga mieli uczniowie gimnazjów, w których średnia liczba uczniów przypadająca na jeden etat pedagoga wahała się w przedziałach pomiędzy 325 a 345 uczniów. W szkołach podstawowych wskaźnik ten przyjmował wartości od 460 do 504,6 uczniów. W tym samym okresie, w liceach ogólnokształcących liczba uczniów przypadająca na etat pedagoga była dwukrotnie większa niż w gimnazjach i mieściła się w przedziale od 590 do 686,6, a w technikach od 898,8 do 1.084.

Najmniejszą dostępność do pomocy pedagoga mierzona liczbą uczniów przypadającą na jeden etat odnotowano w zasadniczych szkołach zawodowych (w poszczególnych latach okresu 2011-2016 wahała się ona między 1.043,4 a 1.194,8, co oznacza ponad trzykrotnie mniejszą dostępność pomocy niż w przypadku uczniów gimnazjów).

Największą dostępność do pomocy psychologa mieli w ww. okresie uczniowie gimnazjów, w których liczba uczniów średnio przypadających na jeden etat psychologa wahała się od 1.139 do 1.432,6. Liczba uczniów przypadająca średnio na jeden etat psychologa w szkołach podstawowych wahała się od 1.786,1 do 2.544, w liceach ogólnokształcących od 1.996 do 2.945, a w technikach od 5.964,5 do 8.454,5.

Najmniejszą dostępność do pomocy psychologa mieli również uczniowie zasadniczych szkół zawodowych (w latach 2011-2016 wahała się ona od 3.244,8 do 4.185 uczniów przypadających średnio na jeden etat psychologa)²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 489-491, 725)

W roku szkolnym 2014/2015 na jedną szkołę 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, w tym 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 psychologa³⁰. Zróżnicowanie w dostępie do specjalistów w zależności od lokalizacji szkoły potwierdza także liczba wyodrębnionych

²⁸ Dz. U. poz. 532.

²⁹ Wskaźnik wyliczony na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej dotyczących liczby uczniów w poszczególnych typach szkół oraz liczby zatrudnionych pedagogów i psychologów według etatów.

³⁰ 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.

etatów psychologów przypadających na 1.000 uczniów. W 2016 r.³¹ dla szkół położonych w mieście wskaźnik ten wynosił 0,89, a dla szkół położonych na wsi 0,57³².

(dowód: akta kontroli str. 703, 723)

Blisko połowa szkół (44,9% - w 2014 r., 44,93% - 2015 r., 43,56% - 2016 r.) nie zatrudniała specjalisty pedagoga ani psychologa na odrębnych etatach. W latach 2014-2016 brak tych specjalistów dotyczył: 60% techników, ponad połowy (55,5% w 2014 r., 55,29% w 2015 r. i 53,73% w 2016 r.) zasadniczych szkół zawodowych oraz blisko połowy (47% w 2014 r., 46,3% w 2015 r. i 45,2% w 2016 r.) szkół podstawowych. Również znaczny odsetek gimnazjów i liceów ogólnokształcących (odpowiednio ok. 30% i 40% ogółu szkół danego poziomu) nie zatrudniał psychologa ani pedagoga³³.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 450, 724)

Działalność publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych³⁴. W latach 2011-2016 liczba publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych wahała się od 578 do 586, osiągając w 2016 r. liczbę 582. W tym samym czasie rosły: liczba przyjętych przez nie dzieci i młodzieży (z 895.178 do 942.715) oraz liczba wydanych przez te poradnie orzeczeń (z 98.102 do 126.235). Natomiast liczba wydanych opinii mieściła się w przedziale od 366.141 do 460.910, przy czym największa była w 2015 r., a najmniejsza w 2013 r. Największy wzrost ilościowy, biorąc pod uwagę stan na dzień 30 września 2014 i 2015 r., wystąpił w grupie opinii dotyczących odroczenia obowiązku szkolnego (z 45.770 do 93.098, co stanowiło wzrost na poziomie 103,4 % w podanym okresie). Należy zauważyć, że istotny wzrost dotyczył liczby opinii stwierdzających potrzeby udzielenia pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zarówno na poziomie szkoły (wzrost o 9.213 opinii, tj. 8,07%) jak i na etapie przedszkolnym, uwzględniając również dzieci poniżej 3 roku życia (wzrost o 11.843, tj. 39,72%). Pozostałe rodzaje opinii dotyczyły m. in.: wczesnego wspomagania rozwoju, 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 przysposabiającego do pracy, pierwszeństwa przyjęcia do szkoły ponadgimnazjalnej, zatrudnienia młodocianego w celu przysposobienia do zawodu, specyficznych trudności w nauce oraz wykonywania obowiązku nauki poza przedszkolem, szkołą lub placówką. Liczba zatrudnionych w poradniach specjalistów pełniących obowiązki kadry pedagogicznej w okresie 2011-2016 zwiększyła się z 8.169 do 8.587³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 488, 726)

Zgodnie z art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³⁶ tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin psychologów i pedagogów zatrudnionych w szkołach określa organ prowadzący szkołę. Z Systemu Informacji Oświatowej wynika, że pensum zatrudnionych w szkołach specjalistów – pedagogów i psychologów – wynosiło od 18 do 40 godzin tygodniowo. Przy czym około 10% pedagogów i 3% psychologów w każdym z podanych lat pracowała w tygodniowym wymiarze wynoszącym poniżej 20 godzin

³¹ Wyliczenie na podstawie Systemu 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.

³² 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.

³³ Według stanu na dzień 30 września danego roku, dane Systemu Informacji Oświatowej.

³⁴ Dz. U. poz. 199.

³⁵ Według danych z Systemu Informacji Oświatowej.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1379, ze zm.

tygodniowo³⁷. 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% psychologów.

(dowód: akta kontroli str. 492-493, 722)

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) nie były zmieniane w kontrolowanym okresie. W ocenie Ministra ich zapisy były adekwatne do potrzeb i nie wymagały zmian. Powyższą ocenę Minister opierał na danych pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej, obrazujących wzrost liczby uczniów objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

(dowód: akta kontroli str. 453, 465)

W latach 2014-2015 Minister Edukacji Narodowej monitorował działania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej poprzez wartość wskaźnika określonego dla budżetu zadaniowego, tj. liczby uczniów objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej odniesionej do liczby uczniów ogółem. Wskaźnik ten obejmuje liczbę dzieci uczestniczących w zajęciach: dydaktyczno-wyrównawczych, korekcyjno-kompensacyjnych, logopedycznych, socjoterapeutycznych oraz o charakterze terapeutycznym. Wartość niniejszego wskaźnika została zrealizowana w 2014 r. na poziomie 30% przy planowanych 27%, a w 2015 r. na poziomie 29% przy planowanych 28%.

(dowód: akta kontroli str. 73-89)

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

(dowód: akta kontroli str. 235-246, 626-678)

W ramach przygotowania 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.

(dowód: akta kontroli str. 22-23)

Minister Edukacji Narodowej w marcu 2016 r. powołał Zespół do spraw specjalnych potrzeb edukacyjnych, który opracował „Model kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”. 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.

(dowód: akta kontroli str. 37-72)

³⁷ 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.

W kwietniu 2016 r. Minister powierzył Ośrodkowi Rozwoju Edukacji wykonywanie zadań beneficjenta w projekcie³⁸ pn. „Opracowanie instrumentów do prowadzenia diagnozy psychologiczno-pedagogicznej”, zaplanowanym do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w okresie od 4 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2018 r. W jego ramach 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.

(dowód: akta kontroli str. 119-220)

Działania związane z upowszechnieniem informacji o możliwości korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkole Minister pozostawiał kompetencjom wychowawców, nauczycieli i specjalistów działających w środowisku ucznia. W latach 2014-2015 nastąpił wzrost liczby dzieci i młodzieży objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach i szkołach (w 2014 r. – 1.786.058, w 2015 r. – 1.859.721), do których należały: zajęcia korekcyjno-kompensacyjne, terapia logopedyczna, zajęcia z uczniami zdolnymi, terapia dla zagrożonych uzależnieniami, zajęcia grupowe aktywizujące do wyboru kierunku kształcenia i zawodu, ćwiczenia rehabilitacyjne, inne formy pomocy indywidualnej i grupowej, porady bez badań, porady po badaniach przesiewach, badania przesiewowe słuchu w ramach programu „słyszę”, badania przesiewowe wzroku w ramach programu „widzę”, terapia psychologiczna, w tym psychoterapia, indywidualne porady zawodowe na podstawie badań, mediacje i negocjacje, badania przesiewowe mowy w ramach programu „mówię”, inne zajęcia o charakterze terapeutycznym, zajęcia grupowe prowadzone w szkołach i placówkach oświatowych, grupy wsparcia i interwencja kryzysowa. Powyższe, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego, było podstawą do niepodjęwania dodatkowych działań w zakresie upowszechniania informacji o możliwości korzystania przez dzieci i młodzież z pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

W kontrolowanym okresie Minister:

- 1) zamieścił na stronie internetowej www.bezpiecznaszkola.men.gov.pl link do filmu dla uczniów zachęcającego do kontaktu z konsultantami infolinii uruchomionej w ramach zadania publicznego pn. „Prowadzenie przez specjalistów ogólnopolskiej infolinii interwencyjno-informacyjnej dla uczniów, w tym ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, ich rodziców, nauczycieli oraz innych podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży”,
- 2) zamieścił na stronie internetowej www.men.gov.pl informację dotyczącą prawa do uzyskania pomocy psychologiczno-pedagogicznej (np. materiał pt. „Niezbędnik dla ucznia, rodzica i nauczyciela na rok szkolny 2015/2016 – zanim pójdziemy do szkoły”),
- 3) upowszechniał materiały szkoleniowe i publikacje dotyczące pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wypracowanymi w ramach projektu systemowego pn. „Podniesienie efektywności kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”, realizowanego w latach 2010-2011 w ramach poddziałania 3.3.3. „Modernizacja treści i metod kształcenia – projekty systemowe” Priorytetu III „Wysoka jakość oświaty” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

(dowód: akta kontroli str. 235-246, 421-426, 430-431)

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

³⁸ Decyzją z dnia 28 kwietnia 2016 r. nr UDA-POWR.02.10.00-00.000.4115-00.

psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów. Z uwagi na to, nie jest możliwe wyodrębnienie w ramach subwencji, kwoty przeznaczonej ściśle na te cele. Możliwe jest natomiast wskazanie ogólnych kwot wydatków jednostek samorządowych na zadania z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej (w tym poradnie psychologiczno-pedagogiczne), a dodatkowo kwot przeznaczonych z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej jednostkom samorządu terytorialnego w latach 2014-2016 w związku z pomocą psychologiczno-pedagogiczną dla uczniów³⁹.

Kwota wydatków jednostek samorządu terytorialnego w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85406 – Poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne, wyniosła: w 2014 r. – 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).

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)⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 405-410, 500-572)

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.

(dowód: akta kontroli str. 406-408)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Edukacji Narodowej nie określił standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej w szkołach. Brak tych standardów uzależnia dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej od decyzji organu prowadzącego i może utrudnić Ministrowi monitorowanie adekwatności pomocy udzielanej uczniom przez szkoły i poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Jedynym wskaźnikiem stosowanym do opisu zagadnień związanych z pomocą psychologiczno-pedagogiczną w kontrolowanym okresie była liczba dzieci objętych różnymi formami pomocy psychologiczno-pedagogicznej w stosunku do liczby uczniów ogółem, tj. 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”. W ocenie NIK, nie jest to wystarczający wskaźnik do monitorowania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, ponieważ nie odnosi on podejmowanych działań do istniejących potrzeb dzieci i młodzieży.

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

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%.

⁴⁰ Kryteria podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2014 r., 2015 r. i 2016 r.

Zdaniem NIK ustalenie standardów opieki psychologiczno-pedagogicznej w szkołach zwiększyłoby dostępność nieodpłatnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W badanym okresie blisko połowa szkół publicznych różnych typów nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa. 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.

Sytuacja ta wynika z faktu, że 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 samorządu.

Tymczasem dane Systemu Informacji Oświatowej wskazują na zwiększenie potrzeb w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W latach 2011-2016 odnotowano wzrost liczby dzieci i młodzieży (o 5,3%) przyjętych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz liczby wydanych przez nie 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.

Jedną z przesłanek minimalizujących niepożądane zachowania, w opinii NIK, byłoby zwiększenie zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym dostępu do specjalistów (psycholog, pedagog).

(dowód: akta kontroli str. 411-414, 451-454)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zainicjowane działania zmierzające do usprawnienia systemu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym opracowanie instrumentów do prowadzenia diagnozy psychologiczno-pedagogicznej oraz modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Należy jednak wskazać, że w latach 2014-2016⁴¹ Minister w ograniczonym stopniu wspierał działania na rzecz dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów. We wskazanym okresie blisko połowa szkół publicznych różnych typów (44,2%) nie zatrudniała na odrębnym etacie ani pedagoga ani psychologa. Dotyczyło to w szczególności ponad 6 tys. szkół podstawowych (45,2%) oraz 2,5 tys. gimnazjów (34%). W szkołach publicznych, w których organ prowadzący zdecydował się zatrudnić specjalistów, wymiar ich pensum był zróżnicowany i wynosił od 18 do 40 godzin tygodniowo.

Sytuacja ta wynikała z faktu, że Minister Edukacji Narodowej nie określił standardów dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach. Brak tych standardów w prawie oświatowym uzależnia dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej od decyzji organu prowadzącego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o określenie standardów dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach.

⁴¹ Do 30 października 2016 r.

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm..

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

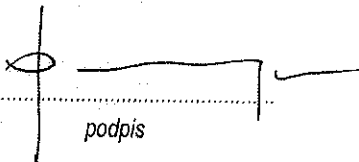
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 30 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor

Piotr Prokopczyk



podpis