



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LPO.410.006.01.2023

Pan
Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki

Ministerstwo Edukacji i Nauki
ul. Wspólna 1/3
00-590 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 10/2024 Kolegium NIK z 17 stycznia 2024 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/23/076 - Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna dla dzieci i młodzieży

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji i Nauki, ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa, powstałe z dniem 1 stycznia 2021 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki, od 19 października 2020 r. (od 19 października do 31 grudnia 2020 r. - Minister Edukacji Narodowej) ² W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od 15 listopada 2019 r. do 19 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Koordinacja i realizacja przez MEiN polityki oświatowej państwa w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dokumentów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Aleksandra Koszarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/43/2023 z 14 marca 2023 r. 2. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/61/2023 z 6 kwietnia 2023 r. i nr LPO/131/2023 z 10 sierpnia 2023 r. 3. Aneta Karska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/44/2023 z 14 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3, 7, 5444)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą działania Ministra nie doprowadziły do wdrożenia kompleksowych i efektywnych rozwiązań systemowych wpływających na zapewnienie odpowiedniej do potrzeb pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz wsparcia psychoterapeutycznego dla dzieci, uczniów i nauczycieli.

Minister, dążąc do realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych i programach rządowych⁶, tj. podnoszenia jakości edukacji włączającej, poprawy dostępności przestrzeni publicznej i usług oraz rozwijania integracji społecznej i edukacji, opracował model „Edukacji dla wszystkich”. Dokument ten stanowił punkt wyjścia do przygotowania projektu założeń zmian legislacyjnych w zakresie polityki oświatowej. Wskazywano w nim potrzebę wprowadzenia kompleksowych regulacji odnoszących się do wspierania rozwoju wszystkich osób uczących się.

¹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2334), dalej: Ministerstwo, MEiN.

² Dalej: Minister.

³ Do 31 sierpnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego do 2020 r., Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego z perspektywą do roku 2030, Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii „Europa 2020”, Program rządowym Dostępność Plus, Zintegrowana Strategia Umiejętności oraz Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030.

Podkreślano, że dotychczasowe podejście, tj. traktowanie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego jako usługi dodatkowej, która ma kompensować nieadekwatność działań przedszkola i szkoły w standardzie kształcenia⁷ jest działaniem doraźnym, obciążonym ryzykiem niespójności oraz nieefektywności wsparcia i związanego z nim finansowania.

Przygotowany w MEiN projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin stanowił propozycję implementacji powyżej wskazanych założeń. Wieloletnie prace (od 2017 r.) nad projektowanymi rozwiązaniami o bardzo szerokim zakresie okazały się nieskuteczne, m.in. z uwagi na ich niewłaściwe przygotowanie. Na odpowiednio wczesnym etapie Minister nie uzgodnił z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej głównych założeń tych zmian, w tym dotyczących utworzenia nowej instytucji o charakterze międzysektorowym na bazie poradni psychologiczno-pedagogicznych i powiatowych centrów pomocy rodzinie⁸. W konsekwencji krytyczna ocena tych rozwiązań wyrażona przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej (Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych), po spotkaniu roboczym 1 czerwca 2020 r., spowodowały konieczność wycofania się z planów utworzenia CDR-ów. Minister zaproponował inny sposób osiągnięcia zakładanych zmian systemowych, tj. przeformułowanie zadań publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin został włączony 10 listopada 2021 r. do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Z uwagi na liczne głosy krytyki, zgłoszone w trakcie wewnętrznych i zewnętrznych konsultacji, dotyczące proponowanych rozwiązań, projekt ustawy został przekazany⁹ 13 lipca 2022 r. do Departamentu Prawnego MEiN. Następnie decyzją kierownictwa MEiN prace nad projektem ustawy zostały wstrzymane. Na decyzję o wstrzymaniu prac miały wpływ także prowadzone działania pilotażowe, których celem była weryfikacja przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań. Tymczasem opóźniony został termin realizacji dwóch z czterech projektów pilotażowych. Dotyczyły one opracowania modelu funkcjonowania Specjalistycznych Centrów Wspierających Edukację Włączającą¹⁰ oraz pilotażowego wdrożenia SCWEW. Przyczynił się do tego niewłaściwie zorganizowany nadzór w MEiN nad terminowością realizacji ww. projektów pilotażowych¹¹. Dotychczasowe realia procedowania założeń systemowych rozwiązań, w tym tempo i efektywność prac, stwarzają realne ryzyko niedochowania kolejnego już terminu przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów, obecnie wyznaczonego na IV kwartał 2024 r.

Pomimo zaangażowania znacznych środków publicznych rezultaty działań podejmowanych przez Ministra w ramach w ramach koordynacji i realizacji polityki oświatowej państwa były nieadekwatne do pilnej konieczności zapewnienia kompleksowej i zgodnej z zapotrzebowaniem pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz wsparcia psychoterapeutycznego dla dzieci i młodzieży. Dotyczy to również rezultatów programów, których założeniem była poprawa dostępności i jakości pomocy psychologiczno-pedagogicznej, popularyzacja oraz przelamywanie stereotypów dotyczących korzystania z tej pomocy. W latach 2020-2023 środki finansowe przeznaczone w ramach części oświatowej subwencji ogólnej na pomoc psychologiczno-pedagogiczną wyniosły blisko 2,4 mld zł, przy czym w 2023 r. były one o 91,6 mln (14%) wyższe od tych z 2020 r. Ponadto, na projekty i zadania wskazane w niniejszym wystąpieniu, od 2019 r. do 17 sierpnia 2023 r. wydatkowano 64,7 mln zł.

W roku szkolnym 2021/2022, w porównaniu do roku 2020/2021 o niemal 60% wzrosła liczba dzieci i uczniów korzystających z pomocy poradni psychologiczno-pedagogicznych. Liczba młodych pacjentów, u których stwierdzono występowanie zaburzeń psychicznych wzrosła o 50%¹² wśród dzieci do 13. roku życia i o 63% wśród dzieci od 13. do 18. roku życia. W 2021 r.

⁷ Bez zmiany samego standardu kształcenia.

⁸ Centrum Dziecka i Rodziny, dalej: CDR; miały one realizować zadania powiatu dotyczące wczesnej pomocy, specjalistycznej diagnostyki, pomocy interwencyjno-terapeutycznej oraz konsultacji i doradztwa dla rodziców oraz kadr opiekunów i kadr różnych sektorów realizujących działania w zakresie opieki, wychowania i kształcenia dzieci i młodzieży oraz udzielania im oraz ich rodzinom pomocy.

⁹ Przez Departament Wychowania i Edukacji Włączającej, dalej: DWEW.

¹⁰ Dalej: SCWEW. Rolę SCWEW miały pełnić przedszkola, szkoły i ośrodki specjalne, które spełniają określone wymogi dotyczące przygotowania kadr i wyposażenia. Ich celem będzie wsparcie kadry przedszkoli i szkół ogólnodostępnych w zapewnieniu osobom uczącym się możliwości pełnego uczestnictwa w ogólnodostępnej ofercie edukacji na wszystkich poziomach kształcenia i jak najbliżej ich miejsca zamieszkania.

¹¹ Co zostało potwierdzone w „Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej MEiN za rok 2022”.

¹² W porównaniu okresu od września 2019 r. do 15 marca 2020 r. do okresu od września 2021 r. do 15 marca 2022 r.

1 496 dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia podjęło próbę samobójczą (wzrost o 77% w stosunku do 2020 r.), a 127 z tych prób zakończyło się śmiercią (wzrost o 19%). W całym 2022 r. padł tragiczny rekord prób samobójczych dzieci i młodzieży – takich prób było 2 031, w tym 150 z nich zakończyło się zgonem dziecka¹³.

Minister nie zapewnił zastąpienia usuniętego bloku z podstawy programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa”, który poświęcony był zdrowiu psychicznemu, innymi, kompleksowymi zadaniami. Większość realizowanych zadań w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025¹⁴ skierowana była do relatywnie niewielkiej liczby adresatów¹⁵, co nie tylko nie odwróciło trendu, ale nawet nie zatrzymało ustawicznie rosnącej liczby uczniów z zaburzeniami psychicznymi, których przyczyną były także problemy w szkole. Zaproszeni do MEiN eksperci, w tym konsultant krajowy i konsultanci wojewódzcy w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży¹⁶ wiązali dramatyczny stan zdrowia psychicznego uczniów z obecnym modelem edukacji. Podkreślali, że dynamika przyjęć pacjentów zarówno w leczeniu ambulatoryjnym oraz zamkniętym związana jest z okresem roku szkolnego i edukacją, co wskazuje na ogromny wpływ funkcjonowania systemu edukacji na dobrostan psychiczny dzieci i młodzieży. Jednocześnie w 2022 r. Minister zainicjował zmiany legislacyjne w celu wyeliminowania z podstawy programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” - skierowanego do całej, wielomilionowej szkolnej populacji - kompleksowo tam ujętych zagadnień dotyczących zdrowia psychicznego uczniów¹⁷. Pomimo świadomości w MEiN wagi przedmiotowych problemów, zdecydowano się na rozproszenie profilaktycznych i prozdrowotnych zagadnień¹⁸, co prowadziło do obniżenia rangi i marginalizowania zagadnień mających szczególne znaczenie w profilaktyce zaburzeń psychicznych. Na spotkaniu przedstawicieli MEiN z ekspertami w grudniu 2022 r. zgłoszony został postulat zmiany podstawy programowej i położenie nacisku na wsparcie rozwoju emocjonalnego dzieci i młodzieży oraz ich kompetencji społecznych, przy zrównoważeniu regulacji w zakresie dydaktyki i zadań wspierających prawidłowy rozwój uczniów. Minister odłożył jednak realizację działań w tym zakresie dopiero na IV kwartał 2023 r., przy czym samą podstawę programową w MEiN uznawano za dostosowaną do możliwości uczniów na danym etapie edukacyjnym, a indywidualne decyzje w tym zakresie pozostawiano dyrektorom szkół.

Na obniżenie skuteczności działań podejmowanych przez Ministra wpływał brak monitorowania stopnia rozpowszechnienia i wdrożenia rezultatów tych działań, tj.: „Modelu wsparcia psychologiczno-pedagogicznego uczniów i nauczycieli” - opracowanego w ramach programu MEiN¹⁹ oraz wzoru „Porozumienia o współpracy pomiędzy placówką systemu oświaty a podmiotem leczniczym” - w ramach realizacji zadania ujętego w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022²⁰. Ponadto do zakończenia czynności kontrolnych NIK, Minister nie przekazał do wykorzystania przez placówki oświatowe, opracowanych w wyniku realizacji dwóch zadań w ramach NPZ na lata 2021-2025: „Standardów działań”²¹ i „Standardów pracy”²², mimo że realizacja tych projektów zakończyła się 31 grudnia 2022 r. Było to spowodowane znacznym zakresem uwag zgłoszonych w trakcie

¹³ Źródło danych: SIO, informacje od konsultantów ds. psychiatrii dzieci i młodzieży oraz raporty policyjne.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz. U. z 2021 r. poz. 642), dalej: NPZ na lata 2021-2025.

¹⁵ Np. w zadaniu „Szkolny wolontariat” udział wzięły 129 szkoły z ośmiu województw spośród 17,8 tys. szkół publicznych różnych typów funkcjonujących na terenie całego kraju. Z kolei w zadaniu „Promocja i profilaktyka zdrowia psychicznego”, udział wzięło 8 249 uczniów z 4,4 mln uczniów różnych typów szkół publicznych oraz 629 nauczycieli z ponad pół miliona.

¹⁶ M.in. - 12 i 29 grudnia 2022 r. oraz 7 lutego i 8 marca 2023 r.

¹⁷ W związku z potrzebą uzupełnienia nauczania tego przedmiotu o kwestie związane z obronnością państwa, nabyciem umiejętności strzelectwa, z podstawami ratownictwa taktycznego oraz przygotowaniem uczniów do radzenia sobie z zagrożeniami wywołanymi działaniami wojennymi.

¹⁸ Zebranych dotychczas w ramach jednego przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa”. Treści z tego zakresu rozproszone w podstawie programowej w ramach przedmiotów: wychowania fizycznego, biologii i wychowania do życia w rodzinie.

¹⁹ Program wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla uczniów i nauczycieli.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022 (Dz. U. z 2017 r. poz. 458 – utraciło moc z końcem 2022 r.), dalej: NPOZP na lata 2017-2022.

²¹ Standardy promocji zdrowia; profilaktyki zachowań ryzykownych i zaburzeń psychicznych oraz zasad i form współpracy przedszkola, szkoły i placówki z otoczeniem i środowiskiem lokalnym.

²² Standardy prowadzenia psychoterapii i pomocy psychologicznej oraz superwizji, a także warunków i zasad przygotowania superwizorów i ich kodeksu etycznego.

konsultowanych opracowań i koniecznością uzgodnienia stanowisk będących wynikiem tych uwag. W celu optymalnego wykorzystywania nakładów zaangażowanych w działania MEiN, w tym finansowych, konieczne jest podjęcie przez Ministra czynności zaradczych dotyczących monitorowania wykorzystania rezultatów podejmowanych działań.

W celu zapewnienia odpowiedniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej dzieciom, uczniom, rodzicom i nauczycielom, Minister zainicjował zmiany legislacyjne, w wyniku których wdrożone zostały standardy zatrudnienia specjalistów²³ w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych oraz wprowadzony został obowiązek zatrudnienia nowej kategorii specjalistów – pedagoga specjalnego. Standardów tych na koniec marca 2023 r. nie spełniało nadal 54% placówek oświatowych, mimo że na etapie prac nad projektem tych zmian - aby dostosować standardy zatrudnienia specjalistów do realiów funkcjonowania przedszkoli i szkół – już obniżono ich minimalny poziom w stosunku do proponowanego przez ekspertów²⁴. W związku z przeznaczaniem w 2022 r. dodatkowych środków na zatrudnienie specjalistów szkolnych, zmniejszyła się liczba placówek oświatowych, w których nie było zatrudnionych: psychologa, pedagoga oraz pedagoga specjalnego. Nadal dotkliwy był brak kadr w tym zakresie. Według stanu na koniec marca 2023 r. wakaty dla każdego z przywołanych specjalistów wyniosły: 42%, 40% i 35% placówek²⁵. W celu podniesienia kompetencji nauczycieli, w tym nauczycieli specjalistów, dotyczących wsparcia udzielanego dzieciom i uczniom, w latach 2022-2023, Minister zlecił uczelniom²⁶ organizację studiów podyplomowych²⁷.

W NPOZP na lata 2017-2022 określono dla Ministra zadanie polegające na przygotowaniu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, instytucjonalnych ram i zasad współdziałania jednostek psychiatrycznej opieki zdrowotnej z jednostkami systemu oświaty, w celu wsparcia psychologicznego i psychoterapeutycznego dzieci, uczniów i rodziców. Podjęte przez Ministra działania nie doprowadziły do wypracowania powyższych ram i zasad współdziałania, a ich efektem było opracowanie wzoru „Porozumienia o współpracy pomiędzy placówką systemu oświaty a podmiotem leczniczym” przez Departament Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia we współpracy z MEiN²⁸. Wzór porozumienia nie został jednak przez MEiN przekazany placówkom oświatowym, ani też nie monitorowano, czy takie porozumienia były zawierane z ośrodkami środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży. Brak efektywnej i zintegrowanej współpracy pomiędzy systemem oświaty a innymi resortami i sektorami istotnie utrudniał zmianę obecnego, niewydolnego systemu pomocy.

Dopiero 19 kwietnia 2023 r. (zarządzeniem Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów – Szefa Centrum Analiz Strategicznych²⁹) utworzona została grupa robocza ds. koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci, której przewodniczącą została Sekretarz Stanu w MEiN. Wyznaczone zostały zadania tej grupy polegające m.in. na przeprowadzeniu analizy uwarunkowań efektywnej koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci i profilaktyki przeciwdziałającej negatywnym zjawiskom dotyczącym zdrowia psychicznego oraz przygotowaniu projektów przepisów wdrażających odpowiednie rozwiązania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

²³ Pedagog, pedagoga specjalnego, psychologa, logopedy, terapeuty pedagogicznego, doradcy zawodowego.

²⁴ Który był nawet siedmiokrotnie wyższy od rzeczywistego poziomu zatrudnienia specjalistów.

²⁵ W odniesieniu do ogółem wszystkich przedszkoli i szkół, a nie tylko podlegających standaryzacji – ogólnodostępnych.

²⁶ Art. 404 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

²⁷ Przewidywana liczba absolwentów studiów podyplomowych zorganizowanych w 2022 r. - 1 083 osoby, w tym 370 osób kończących studia w 2023 r.

²⁸ Opatrzony datą 29 września 2020 r.

²⁹ Przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych, zgodnie z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 247 ze zm.).

Koordinacja i realizacja przez MEiN polityki oświatowej państwa w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży

Opis stanu faktycznego

1.1 W latach szkolnych 2020/2021, 2021/2022 i 2022/2023 (na 30 września)³⁰:

- przedszkoli publicznych wynosiła odpowiednio: 8 423, 8 476, 8 531, do których uczęszczało: 1 109 555, 1 132 230, 1 178 550 dzieci,
- przedszkoli niepublicznych wynosiła odpowiednio: 6 307, 6 468, 6 646, do których uczęszczało: 314 522, 339 467, 354 843 dzieci,
- szkół publicznych wynosiła odpowiednio: 18 021, 17 899, 17 800 (w tym podstawowych/ponadpodstawowych: 12 621/5 400, 12 519/5 380, 12 432/5 368), do których uczęszczało: 4 343 391, 4 378 953, 4 466 464 uczniów (w tym do szkół podstawowych/ponadpodstawowych: 2 935 181/1 408 210, 2 954 660/1 424 293, 2 946 341/1 520 123),
- szkół niepublicznych wynosiła odpowiednio: 2 591, 2 655, 2 744 (w tym podstawowych/ponadpodstawowych: 1 515/1 076, 1 542/1 113, 1 566/1 178), do których uczęszczało: 263 576, 281 711, 311 309 uczniów (w tym do szkół podstawowych/ponadpodstawowych: 153 164/110 412, 163 641/118 070, 173 266/138 043).

(akta kontroli str. 281-283, 293)

W roku szkolnym 2021/2022, w stosunku do roku 2020/2021, wzrosła o 59% liczba dzieci i uczniów korzystających z pomocy poradni psychologiczno-pedagogicznych. Korzystało z niej 331 201 dzieci i uczniów w roku 2020/2021 i 527 550 w roku 2021/2022³¹ (w tym 315 623 i 514 039 korzystało z publicznych poradni). Najczęstszą formą udzielanej pomocy były porady odpowiednio 75 853 i 85 709 (w publicznych 75 363 i 79 096) oraz konsultacje 45 582 i 54 094 (w publicznych 43 336 i 51 465).

Poradnie w latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 sporządziły 880 744 i 1 004 361 diagnoz (w tym publiczne 866 308 i 986 035). Największa liczba diagnoz została sporządzona dla uczniów szkół podstawowych³² - 521 990 i 597 835, w dalszej kolejności dla dzieci w wieku od trzech do siedmiu lat, uczniów szkół ponadpodstawowych³³, dzieci do trzeciego roku życia. W ww. latach największa liczba diagnoz obejmowała diagnozy psychologiczne sporządzone odpowiednio dla 372 860 uczniów (42,3% ogółu diagnoz) i 424 553 uczniów (42,2% ogółu diagnoz) oraz logopedyczne, odpowiednio: 132 463 (15% ogółu diagnoz) i 148 523 (14,7% ogółu diagnoz).

Liczba dzieci i uczniów, którym poradnie wydały opinie wyniosła w latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 odpowiednio 335 345 i 371 758. Dla dzieci w wieku do trzech lat największa liczba dotyczyła opinii o potrzebie wczesnego wspomagania, dla dzieci w przedziale od lat trzech do siedmiu oraz uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych największy odsetek stanowiły opinie w sprawie objęcia pomocą psychologiczno-pedagogiczną. Orzeczenia w ww. latach szkolnych zostały wydane odpowiednio dla 96 323 i 111 941 dzieci i uczniów.

W zajęciach organizowanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne w latach 2020/2021 i 2021/2022 uczestniczyło odpowiednio: 256 145 i 324 231 dzieci i uczniów. W tych latach najwyższą ich liczbą uczestniczyła w zajęciach logopedycznych 68 913 i 74 120 (26,9% i 22,8% dzieci i uczniów uczęszczających na zajęcia), w zajęciach psychologicznych uczestniczyło odpowiednio 36 317 i 38 379 dzieci i młodzieży (14,1% i 11,8% ogółu dzieci i młodzieży uczestniczących w zajęciach).

(akta kontroli str. 294-298)

W okresie objętym kontrolą w szkołach i przedszkolach³⁴ odnotowywano braki dotyczące zatrudnienia psychologa, pedagoga i pedagoga specjalnego. Według stanu na 30 września 2020, 2021 i 2022 oraz 29 marca 2023 r. – w odniesieniu do wszystkich typów przedszkoli i szkół (także specjalnych) - brak było:

³⁰ Dane pochodzą z SIO.

³¹ Ze zbiorczych danych z SIO nie ma możliwości wygenerowania unikatowej liczby uczniów.

³² Publicznych i niepublicznych.

³³ Publicznych i niepublicznych.

³⁴ Dotyczy ogółu szkół i przedszkoli publicznych i niepublicznych (ogólnodostępnych i specjalnych).

- psychologa w: 61,8%, 60,4%, 46,2%, 42% przedszkoli i szkół³⁵,
- pedagoga w: 43%, 42,9%, 40,1%, 39,6% przedszkoli i szkół³⁶,
- pedagoga specjalnego, w 37,8% i 35% przedszkoli i szkół (w tym przypadku według stanu na 30 września 2022 r. i 29 marca 2023 r.³⁷).

(akta kontroli str. 299)

1.2 Zgodnie z art. 60 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, Minister ustalał kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, w tym zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Na lata szkolne 2020/2021 i 2021/2022 znalazły się w nich zagadnienia związane z pomocą psychologiczno-pedagogiczną, określone jako:

- podnoszenie jakości edukacji poprzez działania uwzględniające zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne wszystkich uczniów,
- zapewnienie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego, szczególnie w sytuacji kryzysowej wywołanej pandemią COVID-19 w celu zapewnienia dodatkowej opieki i pomocy.

Na rok szkolny 2022/2023 jednym z ustalonych ww. kierunków była ochrona i wzmacnianie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

W planie działalności MEiN na rok 2021 wśród przyjętych celów wskazano m.in.:

- wzmocnienie działań wychowawczych i prozdrowotnych szkoły;
- zapewnienie wysokiej jakości kształcenia oraz wsparcia psychologiczno-pedagogicznego z uwzględnieniem zróżnicowania potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów poprzez wdrażanie założeń edukacji włączającej do praktyki przedszkolnej i szkolnej.

Przyjętymi miernikami określającymi stopień realizacji ww. celów w 2021 r. były m.in.:

- odsetek szkół i placówek, które adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb opracowały program wychowawczo-profilaktyczny (miernik 97%/osiągnięta wartość 97%);
- liczba uczestników szkoleń dotyczących wsparcia szkół i nauczycieli w wychowaniu oraz profilaktyce zdrowotnej (miernik 836/osiągnięta wartość 1443);
- liczba utworzonych w ramach pilotażu SCWEW (miernik 16/osiągnięta wartość 23);
- liczba przedszkoli i szkół współpracujących ze SCWEW utworzonych w ramach pilotażu (miernik 80/osiągnięta wartość 115);
- liczba przedszkoli i szkół biorąca udział w badaniu praktyki w zakresie edukacji włączającej (miernik 90/osiągnięta wartość 78).

W planie działalności MEiN na rok 2022 wśród przyjętych celów wskazano m.in.:

- działania uwzględniające zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne wszystkich uczniów;
- zapewnienie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego w celu udzielenia dodatkowej pomocy wzmacniającej poczucie bezpieczeństwa.

Przyjętymi miernikami określającymi stopień realizacji ww. celów były m.in.:

- liczba uczestników szkoleń dotyczących wsparcia szkół, w tym nauczycieli i rodziców w wychowaniu oraz profilaktyce zdrowotnej (miernik 800/osiągnięta wartość 1500);
- liczba poradni psychologiczno-pedagogicznych biorących udział w pilotażu oceny funkcjonalnej uczniów (miernik 16/osiągnięta wartość 12, co wynikało z braku zainteresowania warunkami zaproponowanymi w konkursie grantów);
- liczba zestawów profili funkcjonalnych poddanych pilotażowi (miernik i osiągnięta wartość – 1);
- liczba poradni psychologiczno-pedagogicznych biorących udział w pilotażu rozwiązań w zakresie diagnozy kryterialnej (miernik 16/osiągnięta wartość 16);
- liczba osób biorących udział w szkoleniach kadr edukacji włączającej (miernik 8000/osiągnięta wartość 9873);
- liczba zaplanowanych i zorganizowanych konferencji poświęconych edukacji włączającej (miernik i wartość osiągnięta 2);

³⁵ Przy czym na 29 marca 2023 r. dotyczyło to 25,4% szkół i przedszkoli publicznych.

³⁶ Przy czym na 29 marca 2023 r. dotyczyło to 21,7% szkół i przedszkoli publicznych.

³⁷ Stanowisko dodane od 1 września 2022 r. – patrz też dalej. Na 29 marca 2023 r. dotyczyło to 16,4% szkół i przedszkoli publicznych.

- liczba uczestników konferencji poświęconych edukacji włączającej (miernik 1900/osiągnięta wartość 6000);
- liczba uruchomionych kierunków studiów podyplomowych z zakresu edukacji włączającej (miernik 2/osiągnięta wartość 4).

(akta kontroli str. 1247-1329)

W kontrolach realizowanych przez kuratorów oświaty w ramach nadzoru pedagogicznego w latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- niezapewniania uczniom zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz innych zajęć odpowiednich ze względu na indywidualne potrzeby rozwojowe i edukacyjne oraz możliwości psychofizyczne uczniów, w szczególności zajęć rewalidacyjnych, resocjalizacyjnych, socjoterapeutycznych³⁸,
- nieokreślenia w indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych działań wspierających rodziców uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego oraz, w zależności od potrzeb, zakresu współdziałania szkoły m.in. z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi³⁹,
- niedokonywania oceny stanu przestrzegania przez szkoły i placówki przepisów prawa w zakresie organizacji, udzielania, dokumentowania i monitorowania efektów pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz oceny efektów współpracy poradni psychologiczno-pedagogicznych ze szkołami w kontekście ich zadań statutowych, szczególnie wspomagania przedszkoli, szkół i placówek,
- nieuwzględniania w planach nadzoru pedagogicznego kontroli diagnozowania potrzeb uczniów w zakresie zdrowia psychicznego.

Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego i Podstaw Programowych⁴⁰ wyjaśnił, że: *wnioski z przeprowadzonych kontroli w ramach nadzoru pedagogicznego są wykorzystywane przez DWEW w bieżącej pracy, w szczególności do przygotowania rozwiązań w zakresie rozpoznawania potrzeb dzieci i młodzieży oraz zapewnienia wsparcia odpowiadającego tym potrzebom w projektowanej ustawie o wspieraniu dzieci, uczniów i rodzin.*

(akta kontroli str. 5086-5090, 5130-5133, 5161-5162, 5221-5229)

Zidentyfikowane w MEiN w 2022 r. słabości kontroli zarządczej dotyczyły m.in. niewłaściwie zorganizowanego procesu nadzoru nad realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (projekty PO WER), wdrażające rozwiązania zapisane w projekcie ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin. Wśród planowanych działań w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, w oświadczeniu Ministra z 27 kwietnia 2023 r. o stanie kontroli zarządczej⁴¹, wskazano doskonalenie procesu skutecznego i efektywnego nadzoru, m.in. poprzez skuteczne komunikowanie oczekiwań wobec pracowników, monitorowanie terminowości i sposobu realizacji zadań, dbałość o jakość i terminowość przekazywanych informacji⁴².

(akta kontroli str. 5438-5443)

1.3 W odpowiedzi na interpelacje poselskie skierowane do Ministra w latach 2020-2023 (I kwartał) oraz w korespondencji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich informowano m.in., że:

- za prawidłową organizację pomocy psychologiczno-pedagogicznej w placówkach oświatowych oraz zapewnienie dziecku lub uczniowi pomocy adekwatnej do stwierdzonych potrzeb odpowiada dyrektor szkoły, który w porozumieniu z organem prowadzącym ustala m.in. formy i okres udzielania pomocy, wymiar godzin, w których realizowane będą poszczególne formy pomocy; dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym podejmuje decyzje o zatrudnieniu nauczycieli i specjalistów wykonujących zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej;

³⁸ Wniosek kuratorów oświaty z kontroli organizacji kształcenia i wsparcia dla uczniów objętych kształceniem specjalnym w szkołach specjalnych.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Dalej: DKOPP.

⁴¹ Art. 70 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

⁴² <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/stan-kontroli-zarzadczej>

- w opracowanym w Ministerstwie dokumencie „Model Edukacji dla wszystkich” zostały wypracowane, we współpracy z Ministerstwem Zdrowia, rozwiązania, które pozwolą na podjęcie szerszych działań związanych ze zwiększeniem dostępności pomocy dla uczniów ze strony nauczycieli i specjalistów szkolnych oraz pomocy specjalistycznej w miejscu zamieszkania – w tym terapii środowiskowej i pomocy psychoterapeutycznej;
- odnosząc się do zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na pomoc psychologiczno-pedagogiczną, Ministerstwo wskazało m.in., że kwoty subwencji oświatowej wspierającej kształcenie dzieci z niepełnosprawnością rosną rokrocznie w tempie szybszym niż część oświatowa subwencji ogólnej.

(akta kontroli str. 1071-1246)

2.1.1 W związku z wystąpieniem epidemii COVID-19 i znacznym osłabieniem kondycji psychofizycznej dzieci i młodzieży, w celu zwiększenia dostępności oraz podniesienia jakości wsparcia udzielanego w przedszkolu i szkole, w Ministerstwie zainicjowano i przygotowano zmiany legislacyjne⁴³, które wprowadziły nowe rozwiązania m.in. do ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁴⁴.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 42 ust. 7 pkt 3 lit. b Karty Nauczyciela, od 1 września 2022 r. wprowadzono nowe stanowisko specjalisty szkolnego - pedagoga specjalnego. W przepisach wykonawczych określone zostały jego zadania⁴⁵ oraz kwalifikacje wymagane na tym stanowisku⁴⁶. Przyjęto, że do 31 sierpnia 2026 r. kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela pedagoga specjalnego posiadają osoby o obniżonych kwalifikacjach, w stosunku do rozwiązań docelowych. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia z 22 sierpnia 2022 r. wskazano, że okres do końca sierpnia 2026 r. jest niezbędny do nabycia lub uzupełnienia kwalifikacji wymaganych do zatrudnienia na stanowisku nauczyciela pedagoga specjalnego⁴⁷.

Ponadto od 1 września 2022 r. - zgodnie ze znowelizowanym art. 42d Karty Nauczyciela – rozpoczęto wdrażanie pierwszego etapu standaryzacji zatrudniania specjalistów w przedszkolach i szkołach, tj. minimalnego wymaganego poziomu zatrudniania nauczycieli psychologów, pedagogów, pedagogów specjalnych, logopedów lub terapeutów pedagogicznych. Zaplanowano, że rozwiązania w tym zakresie będą wprowadzane stopniowo, do 1 września 2024 r. W tym czasie – według założeń Ministerstwa – liczba specjalistów powinna wzrosnąć z 21 tys. (przed wdrożeniem standaryzacji – 1 września 2022 r.), do 51 tys. - we wrześniu 2024 r.

Według stanu na koniec marca 2023 r. obniżone standardy zatrudnienia, w stosunku do rozwiązań docelowych mających obowiązywać od 1 września 2024 r., określone w ww. ustawie dla okresu przejściowego, spełniało 46% placówek oświatowych.

(akta kontroli str. 2405, 2958-2961)

Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła, że: *punktem wyjścia do określenia standardów zatrudnienia nauczycieli specjalistów były rekomendacje wyrażone w dokumencie „Edukacja dla wszystkich – ramy rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych na rzecz wysokiej jakości kształcenia włączającego dla wszystkich osób uczących się”⁴⁸. Specjaliści pracujący nad tym dokumentem, na podstawie swojej wiedzy i doświadczenia zawodowego, zarekomendowali jako minimalne zatrudnienie:*

- *dwa etaty specjalistów w jednostkach do 100 uczniów oraz*

⁴³ Art. 2 i art. 29 ustawy z 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1116).

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 984, dalej: Karta Nauczyciela.

⁴⁵ Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 22 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1593 i poz. 1594).

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 22 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (Dz. U. z 2022 r. poz. 1769), dalej: rozporządzenie z 22 sierpnia 2022 r.

⁴⁷ Projekt opublikowany pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12362550/katalog/12899002#12899002> – dostęp 23 sierpnia 2023 r.

⁴⁸ Ponadto przy określaniu standardów zatrudnienia uwzględniono analizy i dane wynikające z raportów Ośrodka Rozwoju Edukacji: „Edukacja włączająca – bilans otwarcia”, „Monitorowanie uwzględniania zróżnicowanych potrzeb edukacyjnych uczniów w procesie kształcenia” oraz danych dotyczących potencjału specjalistów w systemie oświaty.

- trzy etaty specjalistów w jednostkach powyżej 100 uczniów,
- jeśli jednostka przekroczy 200 uczniów, dolicza się 0,25 etatu na każdych kolejnych 100 uczniów⁴⁹.

W toku prac nad ustawą określającą minimalne standardy zatrudnienia zdecydowano się na obniżenie proponowanego poziomu zatrudnienia specjalistów z tego względu, że rzeczywisty poziom ich zatrudnienia w przedszkolach i szkołach był do sierpnia 2022 r. o wiele niższy od proponowanych standardów. Proponowane w ww. dokumencie standardy (minimalny poziom zatrudnienia), byłyby dla większości przypadków od trzy do siedmiokrotnie wyższe od rzeczywistego zatrudnienia. W wielu przypadkach tak wysoki minimalny poziom mógłby być nieuzasadniony, a także trudny do osiągnięcia. Konkretna jednostka systemu oświaty powinna zadbać o odpowiednio większą liczbę nauczycieli specjalistów niż wymagane minimum, jeśli zachodzi taka potrzeba – decydujące są tutaj potrzeby dzieci i uczniów, którzy do niej uczęszczają. Przepisy umożliwiają dyrektorowi zatrudnianie nauczycieli specjalistów zgodnie z rzeczywistymi potrzebami uczniów.

Zarówno w rekomendacjach specjalistów, jak i w ostatecznych rozwiązaniach, zachowano zasadę większego (w przeliczeniu na liczbę uczniów) wsparcia jednostek małych (do 200 uczniów). Zasada ta jest uzasadniona zarówno poziomem zatrudnienia sprzed zmiany (małe jednostki miały bardzo niewielki poziom zatrudnienia), jak i systemem finansowania przez subwencję oświatową. Finansowanie w ramach subwencji oświatowej premiuje jednostki

o większej liczbie uczniów. Jednostkom takim jest znacznie łatwiej osiągać większe poziomy zatrudnienia nauczycieli, w tym nauczycieli specjalistów.

(akta kontroli str. 294-298, 584-704, 1675-1867)

2.1.2 Z uwagi na pogorszenie kondycji psychofizycznej uczniów w związku z epidemią COVID-19 i okresem nauczania zdalnego, w celu objęcia uczniów dodatkowym wsparciem psychologiczno-pedagogicznym w szkołach, Ministerstwo wprowadziło⁵⁰ możliwość zorganizowania (w terminie od 1 marca 2022 r. do 20 grudnia 2022 r.) dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej (poza wymiarem godzin ustalonym przez dyrektora szkoły). Na realizację tego zadania Minister przekazał zwiększone środki pochodzące z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego⁵¹ w łącznej wysokości 180 mln zł.

Działanie to stanowiło także odpowiedź na postulaty organów prowadzących szkoły (jst), które podnosiły, że pomoc psychologiczno-pedagogiczna nie jest efektywnie realizowana przede wszystkim ze względu na brak wystarczających środków finansowych, w odniesieniu do zwiększonych potrzeb w tym zakresie, przekazywanych jst w ramach podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli 240-247, 281-284)

2.1.3 Ze względu na postulaty środowiska nauczycieli i dyrektorów przedszkoli oraz szkół specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych, kuratorów oświaty i organów prowadzących te placówki, wprowadzono także zmianę regulacji⁵² w zakresie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli przedszkoli i szkół specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych. Ustalono, że kwalifikacjami wystarczającymi do realizacji zadań przez nauczycieli w ww. przedszkolach i szkołach będą kwalifikacje wymagane od nauczycieli przedszkola, niebędącego przedszkolem specjalnym lub danego typu szkoły, niebędącej szkołą specjalną, a które uwzględniają m.in. przygotowanie pedagogiczne.

(akta kontroli str. 310 – 315, 2269-2386)

⁴⁹ Według wdrożonych rozwiązań obowiązujących do roku szkolnego 2023/2024: jeśli liczba dzieci lub uczniów wynosi od 1 do 30 to łączna liczba etatów specjalistów szkolnych nie może być niższa niż 0,25 etatu; jeśli przekracza 30 i nie przekracza 50 to - 0,5 etatu, jeśli przekracza 50 i nie przekracza 100 to - 1 etat, a jeśli przekracza 100 to - 1,5 etatu, który powiększa się o 0,2 etatu na każdych kolejnych 100 dzieci lub uczniów.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 8 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 339), dalej: rozporządzenie zmieniające rozporządzenie dotyczące zwalczania COVID-19.

⁵¹ Dalej: jst.

⁵² § 1 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 22 sierpnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli, który wszedł w życie 24 sierpnia 2022 r.

Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła, że: *zmiana ta była wynikiem zgłaszanych trudności w pozyskaniu nauczycieli posiadających przygotowanie w zakresie pedagogiki leczniczej lub terapeutycznej. Stanowiło to poważne utrudnienie w funkcjonowaniu już istniejących, jak i tworzeniu nowych przedszkoli i szkół/oddziałów specjalnych. Szczególnie trudna sytuacja występowała w podmiotach leczniczych realizujących świadczenia z zakresu opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży.*

(akta kontroli str. 2962-2963)

2.2 W obowiązującym systemie prawnym wsparcie na rzecz dzieci i rodzin przypisane zostało do zadań trzech resortów: oświaty; ochrony zdrowia; rodziny, pracy i polityki społecznej. Z tego względu, w trakcie prac nad reformą opieki psychiatrycznej nad dziećmi i młodzieżą prowadzonych w Ministerstwie Zdrowia, jedna z rozważanych koncepcji zakładała, że nowy model opieki psychiatrycznej powinien opierać się o nowe zdefiniowanie ról poradni psychologiczno-pedagogicznych w systemie oświaty oraz stopniową zmianę systemu lecznictwa psychiatrycznego i psychologicznego⁵³. Zakładano, że podstawą planowanego modelu powinny być poradnie psychologiczno-pedagogiczne⁵⁴, które w razie potrzeby mogłyby zasięgać pomocy ze strony specjalistów. Wskazywano na ogromny potencjał poradni psychologiczno-pedagogicznych we wczesnym reagowaniu na zaburzenia zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Wdrożenie postulowanego modelu zakładało ścisłą współpracę Ministerstwa Zdrowia i MEiN.

Odnośząc się do niewdrożenia ww. koncepcji, Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśnił, że *Ministerstwo od lat współpracuje z Ministrem Zdrowia w zakresie wypracowania rozwiązań na rzecz współpracy międzysektorowej – z wykorzystaniem lokalnych zasobów, w tym poradni psychologiczno-pedagogicznych. Obecnie przedstawiciele MEiN oraz MZ wspólnie pracują w zespole powołanym przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest wypracowanie propozycji zmian w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego (...), idących w kierunku wypracowania rozwiązań na rzecz lokalnej współpracy międzysektorowej zarządzanej na poziomie powiatu, gdzie funkcje koordynacyjne miałyby pełnić poradnie. Prace nad wypracowaniem nowej roli poradni, w tym zakresu i sposobu współpracy z jednostkami z sektora ochrony zdrowia jeszcze się nie zakończyły.*

(akta kontroli str. 5235-5239)

Od 2017 r. w MEiN trwały prace nad przygotowaniem nowych rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych na rzecz poprawy dostępu do wczesnej pomocy dzieciom, uczniom i rodzinom, a także podnoszenia jakości kształcenia uwzględniającego zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne oraz poprawy sytuacji dzieci i młodzieży doświadczających problemów psychicznych i objętych opieką psychiatryczną. Istotnym elementem projektowanych zmian miało być wzmocnienie współpracy międzyresortowej i międzysektorowej na rzecz realizacji potrzeb dzieci, uczniów i rodzin oraz efektywniejsze kierowanie środków na realizację tych zadań.

(akta kontroli str. 312-314, 1675-1867)

Rezultatem prac – powołanego przez ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej w październiku 2017 r. - Zespołu ds. opracowania modelu kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, był dokument „Model Edukacji dla wszystkich”⁵⁵. Stanowił on podstawę do opracowania dokumentu „Edukacja dla wszystkich – ramy rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych na rzecz wysokiej jakości kształcenia włączającego dla wszystkich osób uczących się”⁵⁶.

Model ten zakładał, że podstawową formą organizacji kształcenia dla wszystkich osób uczących się, w tym z niepełnosprawnościami, będzie kształcenie w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych. Wskazywano, że w efekcie wdrożenia projektowanych w modelu rozwiązań zwiększy się efektywność wczesnego wspomagania rozwoju dzieci i wsparcia rodzin oraz nastąpi systematyczna poprawa jakości kształcenia i udzielanego

⁵³ Pismo z Biura Pras i Promocji Ministerstwa Zdrowia z 25 stycznia 2019 r. (nr IK: 1565239).

⁵⁴ I poziom referencyjny w tym modelu reformy psychiatrii dzieci i młodzieży miały stanowić środowiskowe poradnie psychologiczno-pedagogiczne dla dzieci i młodzieży: specjaliści ze szkół, nauczyciele, terapeuci środowiskowi psychoterapeuci dzieci i młodzieży, terapeuci środowiskowi, ambulatorium.

⁵⁵ Prace Zespołu trwały do 2019 r.

⁵⁶ Dalej: „Edukacja dla wszystkich”.

wsparcia w placówkach ogólnodostępnych⁵⁷. Bezpośrednie wsparcie na poziomie lokalnym miały zapewnić przedszkolom i szkołom specjalistyczne centra wspierania edukacji włączającej oraz instytucje o charakterze międzysektorowym - centra dziecka i rodziny. SCWEW miały funkcjonować na bazie przedszkoli, szkół i ośrodków specjalnych, a CDR - z przekształcenia publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych (z wyłączeniem poradni specjalistycznych) oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie⁵⁸.

Dokument „Edukacja dla wszystkich” stanowiła punkt wyjścia do przygotowania projektu założeń zmian legislacyjnych. Wskazywano przy tym na potrzebę wprowadzenia kompleksowych regulacji odnoszących się do wspierania rozwoju wszystkich osób uczących się. Jednocześnie zwracano uwagę, że dotychczasowe podejście, w którym traktowano wsparcie jako usługę dodatkową ma charakter doraźny i obarczone jest ryzykiem niespójności oraz nieefektywności wsparcia i związanego z nim finansowania.

Poddany szerokim konsultacjom społecznym projekt założeń zmian legislacyjnych, w tym przyjęte rozwiązania, wzbudziły liczne kontrowersje⁵⁹.

(akta kontroli 294-298, 584-704, 1675-1867)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, w związku ze spotkaniem roboczym z 1 czerwca 2020 r., m.in. zwracał uwagę, że: *obecnie realizowane zadania przez PCPR-y dalece wykraczają poza zagadnienia związane z edukacyjnymi i rozwojowymi potrzebami dziecka (w tym dziecka niepełnosprawnego) i jego rodziny. Również pod względem organizacyjnym, kadrowym i finansowym łączenie poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie zmniejszyłoby efektywność realizacji dotychczasowych działań. Ze względu na szeroki zakres zadań realizowanych obecnie przez PCPR-y (...), zasadne jest, aby funkcjonowały one na dotychczasowych zasadach, jako niezależnie działające podmioty. (...) do rozważenia pozostaje kwestia możliwości przekazania pewnego rodzaju zadań do realizacji przez CDR lub wspólnie przez PCPR i CDR (...).*

(akta kontroli str. 4730-4736)

W trakcie konsultacji, starostowie i prezydenci miast wskazywali m.in., że:

- *rozwiązania te nie mogą być kolejnym, nowym zadaniem w sferze oświaty, którego faktyczne koszty przerzucone zostaną na samorządy;*
- *konieczny jest poważny namysł nad rolą i znaczeniem zawodu wykonywanego przez nauczycieli, na których w szczególności (po raz kolejny) spadnie ciężar wprowadzanej reformy; podniesienie rangi i prestiżu zawodu nauczycielskiego, właściwe do potrzeb systemu przygotowanie do zawodu, zapewnienie stałego rozwoju zawodowego, a także odpowiednie warunki finansowe powinny być punktem wyjścia do systemowych zmian w edukacji; zaniechanie działań w tym obszarze może prowadzić do zmian fasadowych, określonych jedynie w przepisach, których wymagania nie będą możliwe do spełnienia⁶⁰.*

Polski Związek Logopedów sygnalizował, że: *wprowadzenie zmian zakłada kolejny wysiłek organizacyjny, stwarza ryzyko chaosu; wystarczającym i mniej kosztownym rozwiązaniem, które poprawiłoby dostęp do specjalistów, byłoby zatrudnienie większej ilości specjalistów we wszystkich rodzajach placówek oświatowych.*

Organy prowadzące i pracownicy przedszkoli, szkół, PCPR-ów, ośrodków pomocy społecznej, poradni psychologiczno-pedagogicznych wskazywali, że:

- *błędem jest idea stworzenia CDR z zakresem zadań przedstawionym w modelu; będą to placówki mające monopol na wszystkie działania związane z dzieckiem, a przypisana im nadrzędna rola doprowadzi do wyeliminowania i marginalizacji innych placówek,*

⁵⁷ W modelu tym wsparcie rozumiane jest szerzej niż pomoc psychologiczno-pedagogiczna. To także dostosowania organizacyjne, dostosowania i modyfikacje w zakresie programów wychowania przedszkolnego/nauczania, dodatkowe wsparcie podczas zajęć z dziećmi/uczniemi.

⁵⁸ Dalej także: PCPR.

⁵⁹ Tabela uwag liczyła 116 stron.

⁶⁰ Swoje uwagi zgłosili także posłowie, grupy posłów, senatorowie, rady rodziców, Fundacja Wsparcia Psychospołecznego, Fundacja na rzecz Praw Ucznia, osoby fizyczne, rodziny, rodziny zastępcze, Rada Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, Zespół Problemowy ds. Usług Publicznych Rady Dialogu Społecznego, Związek Powiatów Polskich, Kuratorium Oświaty w Krakowie, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Powiatowych i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie „Centrum”.

które powinny mieć zagwarantowaną autonomię funkcjonowania; rodzic zostanie pozbawiony możliwości wyboru placówki rehabilitującej jego dziecko, a rynek nie będzie korygował jakości usług;

- wizerunek kompetencyjny jednego specjalisty wczesnego wspomaganie rozwoju jest nierealny; nie da się wyszkolić jednej osoby, by miała tak rozległą wiedzę, z tak różnych dziedzin, a jeżeli nawet to jej edukacja musiałaby trwać co najmniej 30 lat;
- wprowadzenie kolejnych dokumentów, które zespołowo będą opracowywać nauczyciele i dyrektor obciąża tę grupę dodatkowymi formalnymi zadaniami, co sprawia, że mają oni coraz mniej czasu i energii na poszukiwanie kreatywnych rozwiązań w pracy z bardzo zróżnicowanymi grupami uczniów;
- doceniamy ideę edukacji włączającej, ale według nas – osób, które najlepiej znają możliwości i potrzeby naszych uczniów - powinna ona funkcjonować na równi ze szkolnictwem specjalnym, czy integracyjnym, dając tym samym możliwość wyboru rodzicom;
- co z zadaniami realizowanymi przez PCPR-y, które nie zostały ujęte w katalogu zadań CDR;
- proponowany projekt zmienia nie tylko system szkolnictwa specjalnego i poradnictwa w Polsce, ale także wpłynie na szkolnictwo ogólnodostępne, które nie zostało poinformowane o proponowanych dogłębnych zmianach w organizacji i funkcjonowaniu;
- wątpliwości budzi możliwość przełożenia tych założeń na praktykę szkolną;
- proponowany projekt zakłada włączenie wszystkich uczniów do jednego, tego samego systemu edukacyjnego, tzw. inkluzyjnego; jednak po głębszej analizie widać, że tworzy zagrożenie wykluczenia nie tylko ze wspólnej edukacji, ale edukacji w ogóle;
- idea zaprezentowana w dokumencie jest wspaniała, ale rzeczywistość pozostanie tragiczna; statystyki będą imponujące, ale problem dzieci będzie nierozwiązany; coraz więcej będzie problemów rozwojowych, deficytów i niepełnosprawności;
- nie zgadzamy się, aby nasze dzieci były traktowane jako eksperyment.

Konfederacja Lewiatan (Polska Unia Edukacyjna) podkreślała, że: dokument MEiN nie wspomina o uczniach sprawnych, w normie intelektualnej, jakby nie mieli znaczenia w edukacji włączającej; podstawa projektowana uniwersalnie dla wszystkich uczniów we wszystkich szkołach ogólnodostępnych (model MEiN) zdaniem wielu pedagogów wypada dziś niekorzystnie.

Związek Nauczycielstwa Polskiego⁶¹ wskazywał, że przedstawione ramy rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych są kontrowersyjne i budzą niepokój w środowisku nauczycielskim; ZNP domaga się wstrzymania dalszych prac; niedawne zmiany strukturalne doprowadziły do znacznego pogorszenia warunków kształcenia dzieci i młodzieży (liczne klasy, dwuzmianowość, braki kadrowe), w tych warunkach nie jest możliwe właściwe zabezpieczenie potrzeb uczniów i wychowanków wymagających szczególnego wsparcia; skutki mogą być katastrofalne.

Komitet Nauk Pedagogicznych Polskiej Akademii Nauk wskazywał:

- hasło „Edukacja dla wszystkich” w każdym demokratycznym społeczeństwie może znaleźć aprobatę i powszechne poparcie; jednakże deklarowane szczytne hasła okazują się frazesami lub zwykłą propagandową fasadą i nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w praktyce;
- w edukacji, poza sytuacjami wymagającymi radykalnych zwrotów, potrzebne jest utrzymanie istniejącego ładu, a nie wprowadzanie nowych bytów instytucjonalnych, chaotyczne przemieszczanie zadań, eksperymentowanie na całym systemie szkolnym;
- dokument „Edukacja dla wszystkich...” jest zbiorem przeróżnych pomysłów, które w sumie mają charakter eklektyczny; u jego podstaw nie znajduje się jakakolwiek całościowa koncepcja naukowa;
- pod względem społecznym i psychologicznym ani nauczyciele, ani uczniowie, ani rodzice nie są przygotowani do raptownego wprowadzania zmian w edukacji włączającej;

⁶¹ Dalej: ZNP.

- *wprowadzenie daleko idących zmian, bez zapewnienia im odpowiedniego klimatu społecznego; wśród nieprzygotowanych uczniów na pewno zwiększą i tak zbyt częste zjawiska nietolerancji, stygmatyzacji, dręczenia szkolnego i agresji, a przecież edukacja dla wszystkich to edukacja, która powinna kierować się dobrem każdego ucznia.*

(akta kontroli str. 4399-4515)

W wyniku uwag zgłoszonych m.in. w trakcie roboczych spotkań, konsultacji społecznych i debat oświatowych Ministerstwo zdecydowało się na rezygnację z części rozwiązań lub zaproponowało inny sposób realizacji zakładanych celów. Zrezygnowano m.in. z tworzenia CDR na rzecz przeformułowania zadań publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych⁶². Założono, że poradnie psychologiczno-pedagogiczne obejmą wsparciem dzieci, uczniów, kobiety w ciąży oraz rodziny oczekujące na narodzenie albo adopcję dziecka, a także nauczycieli i specjalistów. Poradnie miały otrzymać rolę koordynującą na terenie powiatu. Wsparcie miało być realizowane w ramach krajowego systemu wsparcia dzieci, uczniów i rodzin przez współpracujące ze sobą podmioty takie jak (poza szkołami i innymi placówkami oświatowymi) m.in.: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, podmioty prowadzące działalność leczniczą, instytucje rynku pracy, instytuty badawcze, instytuty kultury oraz organizacje pozarządowe. Zakres projektowanych uregulowań miał objąć zmiany 15 ustaw.

(akta kontroli str. 4535-4539, 4559-4562, 4566-4569, 4582-4583)

Przygotowany w MEiN projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin został włączony do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 10 listopada 2021 r.⁶³, z zaleceniem uwzględnienia na dalszych etapach procesu legislacyjnego uwag zgłoszonych przez Ministra Finansów oraz zastrzeżeń zgłoszonych przez Rządowe Centrum Analiz. Planowany termin przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów wyznaczono na IV kwartał 2022 r.

Wątpliwości Ministra Finansów wzbudziła m.in. propozycja znacznego zwiększenia wydatków budżetu państwa począwszy od 1 września 2022 r. Z Oceny skutków regulacji⁶⁴ wynikało, że projektowane rozwiązanie spowoduje dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa w perspektywie 11-letniej szacowanej na około 37 mld zł. Minister Finansów wskazywał na potrzebę przedstawienia w OSR jednoznacznej informacji dotyczącej dodatkowych środków finansowych niezbędnych do wyasygnowania z budżetu państwa wraz z podziałem na poszczególne zadania wymagane do wprowadzenia proponowanych rozwiązań i rozbiciem ich na wskazane w projekcie źródła sfinansowania.

(akta kontroli str. 4371-4398, 4023-4025)

Od 10 listopada 2021 r. do 13 lipca 2022 r. trwały dalsze prace wewnętrzne nad przygotowaniem projektu ustawy.

Pismem z 4 stycznia 2022 r. uwagi do projektu ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin zgłosił Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego MEiN. W piśmie tym – poza uwagami do tekstu projektu – wskazano, że: *ze względu na projektowany, w istocie globalny zakres unormowania, nie odniesiono się do przepisów zmieniających, mając na uwadze fakt, że będą one musiały ulec zmianie w trakcie dalszych prac nad ustawą. Należy podkreślić, że projektowane tu rozwiązania nie wydają się być jedynie konsekwencją wprowadzenia zmian w przedmiotowej ustawie, a mają wymiar merytoryczny. Do takich należą tak kluczowe kwestie jak:*

- *powołanie w istocie nowego typu szkoły;*
- *wykonywanie nadzoru pedagogicznego;*
- *wprowadzenie zasadniczych zmian w zasadach oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz prowadzenia egzaminów ósmoklasisty i egzaminu maturalnego;*
- *wprowadzenie istotnych zmian w zakresie indywidualnego programu/toku nauki;*
- *działanie placówek doskonalenia nauczycieli.*

Na obecnym etapie prac nad ustawą projektowane tu rozwiązania muszą być ocenione jako trudne lub wręcz niemożliwe do wprowadzenia.

⁶² Art. 27-33 projektu ustawy o wsparciu dzieci i rodzin.

⁶³ Nr projektu UD 319, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-wsparciu-dzieci-uczniow-i-rodzin2>

⁶⁴ Dalej: OSR.

Natomiast Dyrektor Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym⁶⁵ zgłosił – pismem z 13 lipca 2022 r. – propozycję zmiany terminu wejścia w życie projektu ustawy z uwagi na innowacyjność części rozwiązań. Wskazano, że: *wprowadzenie nowego modelu finansowania kształcenia specjalnego (wprowadzenie ocen funkcjonalnych) w ramach subwencji oświatowej może wygenerować wyższe niż planowane w OSR skutki, w związku z powyższym zasadne jest rozważenie wprowadzenia mechanizmów ograniczających skutki w tym zakresie. W przeciwnym razie w przypadku znacznego wzrostu środków naliczanych w subwencji oświatowej na kształcenie specjalne (spowodowane nowym sposobem naliczania środków w zakresie kształcenia specjalnego) odbędzie się kosztem innych zadań uwzględnianych w subwencji oświatowej. Jest to niezasadne i zostanie negatywnie odebrane przez stronę samorządową.*

(akta kontroli str. 4023-4024, 4515-4535)

Przygotowany projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin, 13 lipca 2022 r., wraz z uzasadnieniem i OSR, został przekazany do Departamentu Prawnego MEiN⁶⁶ z prośbą o akceptację pod względem prawnym i redakcyjnym.

Decyzją kierownictwa MEiN, prace nad projektem ustawy zostały wstrzymane, co uzasadniano znacznym zakresem zgłoszonych uwag i potrzebą zweryfikowania założeń projektu w działaniach pilotażowych. W związku z tym 8 lutego 2023 r. poinformowano Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu o przesunięciu - na IV kwartał 2024 r. - terminu planowanego przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów.

Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła, że: *oczekujący na akceptację DP dokument nie ma statusu projektu ustawy, a jest wewnętrzną propozycją przepisów do dalszych prac w MEiN. Na powyższe decyzje wpływ miały uwagi i postulaty zgłaszane na etapie konsultacji założeń projektowanych zmian, a także podczas prac wewnętrznych w MEiN. Obecnie nie zdiagnozowano ryzyka niedotrzymania terminu IV kwartału 2024 r. W konsekwencji decyzji wstrzymania prac nad projektem, od 13 lipca 2022 r. DWEW nie otrzymało od DP wytycznych dotyczących konieczności wprowadzenia kolejnych zmian do projektu, ani terminu zakończenia prac.*

(akta kontroli str. 4023-4024, 4094-4103, 4515-4535)

Dyrektor DP wyjaśnił, że: *projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin został przekazany do Departamentu Prawa Oświatowego⁶⁷ 13 lipca 2022 r. Jednakże uprzednio kierownictwo MEiN podjęło decyzję⁶⁸ o wstrzymaniu prac nad projektem wskazanej wyżej ustawy. Ewentualne prace nad projektem ustawy, do czasu zmiany tej decyzji, miały być prowadzone z uwzględnieniem możliwości kadrowych DPO oraz natężenia prac legislacyjnych w okresie wakacyjnym. Od 14 do 22 lipca 2022 r. DPO zgłosił do projektu ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin kilka uwag legislacyjno-redakcyjnych w trybie roboczym, naniesionych bezpośrednio na tekst projektu ustawy zamieszczony w EZD. DWEW miał stały, bezpośredni dostęp do udostępnionej przez siebie wersji projektu ustawy i na bieżąco odnosił się do uwag i komentarzy zgłaszanych przez DP. Podnoszone przez DP wątpliwości i pytania były także na bieżąco wyjaśniane podczas roboczych rozmów z DWiEW.*

W konsekwencji decyzji o wstrzymaniu prac nad projektem ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin oraz wobec dużej dynamiki prac legislacyjnych nad innymi projektami aktów prawnych odstąpiono od dalszego procedowania projektu i nie dokonano pełnej oceny projektu ustawy pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Sytuacja dotycząca omawianego projektu jest przedstawiana kierownictwu w ramach cotygodniowych sprawozdań z prac legislacyjnych prowadzonych w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 5230-5234)

3. Prace nad projektem ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin zostały wstrzymane m.in. z powodu potrzeby zweryfikowania jej założeń w poniższych działaniach pilotażowych, prowadzonych w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER):

⁶⁵ Dalej: DWST.

⁶⁶ Dalej: DP.

⁶⁷ Dalej: DPO. Departament Prawny Ministerstwa Edukacji i Nauki powstał 23 lipca 2022 r. w wyniku połączenia DPO i Departamentu Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki.

⁶⁸ Decyzja ta została przekazana Z-cy Dyrektora DPO telefonicznie przez Pełnomocnika Ministra Edukacji i Nauki ds. legislacyjnych i prawnych.

3.1. Pilotaż SCWEW, w tym przygotowanie modelu ich funkcjonowania, był prowadzony w ramach dwóch projektów realizowanych przez ORE:

- „Opracowanie modelu funkcjonowania SCWEW”; wartość projektu po zmianach to 5,1 mln zł⁶⁹, (w latach 2019 - 2023 wydatkowano całą kwotę);
- „Pilotażowe wdrożenie SCWEW”; wartość projektu po zmianach to 34,6 mln zł⁷⁰ (w latach 2020 - 2023 wydatkowano całą kwotę).

Pierwotny okres realizacji ww. projektów został wydłużony odpowiednio do 31 sierpnia oraz do 30 września 2023 r.⁷¹

(akta kontroli str. 4020, 4023-4033, 4102, 5244, 5293-5316, 5382-5408, 5415-5419)

3.2. Pilotaż „Szkolenia i doradztwo dla kadr poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego” realizowany był również przez ORE. Łączna jego wartość to 6,7 mln zł, przy czym w latach 2021-2023 wydatkowano łącznie 5,3 mln zł. Zakończenie realizacji projektu przewidziano na 30 września 2023 r.⁷²

(akta kontroli str. 4024, 5244, 5317-5342, 5415-5419)

3.3. Pilotażowy „Projekt innowacyjno-wdrożeniowy w zakresie oceny funkcjonalnej”, realizowany był przez grupę uczelni⁷³. Wartość projektu wynosiła 14,2 mln zł, przy czym w roku 2022 wydatkowano 5,5 mln zł. Zakończenie realizacji projektu przewidziano na 31 grudnia 2023 r.⁷⁴

Na ww. cztery pilotaże wydatkowano łącznie 50,5 mln zł.

(akta kontroli str. 4041, 4033, 5244, 5343-5381, 5415-5419, 5454-5472)

4. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie podejmowano działania, których założeniem była poprawa dostępności i jakości świadczonej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także mających na celu popularyzację oraz przełamywanie stereotypów dotyczących korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej, pomimo że – jak wyjaśniła Ż-ca Dyrektora DWEW – w *MEiN nie zidentyfikowano barier mentalnych odnoszących się do korzystania z tej pomocy.*

W Ministerstwie realizowano m.in. poniższe przedsięwzięcia:

4.1. „Program wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla uczniów i nauczycieli” realizowany przez Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego⁷⁵ oraz Fundację PAN w Lublinie, do 30 listopada 2022 r. Na wykonanie zadania przekazana została dotacja celowa w wysokości 15 mln zł. Ostatecznie wydatkowano 9,4 mln zł (66%), a niewykorzystane środki zostały zwrócone. W ramach Programu:

- przeprowadzono diagnozę problemów uczniów w wyznaczonych losowo 1 200 szkołach ze wszystkich województw⁷⁶ oraz bieżące wsparcie dzieci i młodzieży w odbudowaniu relacji rówieśniczych;
- zorganizowano on-line dyżury pedagogów i psychologów, którzy przeprowadzili 1 534 godzin indywidualnych konsultacji z dziećmi i młodzieżą;

⁶⁹ W decyzji z 2 sierpnia 2019 r. wartość projektu wynosiła 4,8 mln zł; w zm. decyzji z 18 września 2020 r. – 5,1 mln zł.

⁷⁰ W decyzji z 30 grudnia 2019 r. wartość projektu wynosiła 31,1 mln zł; w zm. decyzji z 29 marca 2021 r. – 35,5 mln zł.

⁷¹ W głównych założeniach projektu wskazano, że opracowanie modelu funkcjonowania SCWEW, w tym opracowanie rekomendacji dotyczących wspierania WWR miało nastąpić pierwotnie w terminie od 1.09.2019 r. do 28.02.2023 r. Okres realizacji pilotażowego wdrożenia SCWEW miał nastąpić od 1.01.2020 r. do 31.03.2023 r.

⁷² Osiągnięte rezultaty: 12 poradni psychologiczno—pedagogicznych biorących udział w pilotażu, docelowo 800 uczniów objętych wsparciem poradni, 47 przeszkolonych trenerów, docelowo 1488 pracowników poradni przeszkolonych w zakresie oceny funkcjonalnej, z wykorzystaniem narzędzi diagnostycznych, 100 pracowników poradni przeszkolonych ze stosowania narzędzi diagnostycznych w praktyce poradni, opracowanie rekomendacji dotyczących mechanizmów współpracy poradni z innymi placówkami oświatowymi i pozaoświatowymi, standardy poradnictwa poradni psychologiczno-pedagogicznych.

⁷³ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Akademia Pedagogiki Specjalnej w Warszawie.

⁷⁴ Osiągnięte rezultaty: przygotowano narzędzia do badań przesiewowych (wersja pierwsza), 6 raportów ekspertów dotyczących realizacji zadań przez 36 powiatów biorących udział w projekcie, 36 raportów koordynatorów powiatowych, merytoryczna i statystyczna analiza badania oceny funkcjonalnej uczniów szkół, mapa zasobów powiatu i jej znaczenie dla wdrażania modelu wsparcia międzysektorowego i jego wdrażanie w oparciu o analizę zasobów powiatowych, raport z przeprowadzenia ewaluacji procesu badań skryningowych na poziomie WWR.

⁷⁵ Dalej UKSW.

⁷⁶ W których wzięło udział 120 000 respondentów.

- przeprowadzono 1 383 szkolenia (w ramach 154 zakresów tematycznych) dla nauczycieli, rodziców, specjalistów, w tym specjalistów poradni psychologiczno-pedagogicznych;
- zorganizowano cztery konferencje naukowe⁷⁷ oraz wydano pokonferencyjne publikacje; dodatkowo wydano sześć monografii, w tym podręcznik dla nauczycieli i specjalistów do pracy z uczniami pt. „Pomiar zasobów psychospołecznych uczniów”;
- powołano 64 koordynatorów wsparcia programu;
- uruchomiono Internetową Platformę Specjalistyczno-Doradczą, na której do końca realizacji projektu zarejestrowało się 6 026 uczestników; według stanu na maj 2023 r. było ich zarejestrowanych 6 145;
- opracowano „Model wsparcia psychologiczno-pedagogicznego uczniów i nauczycieli”.

Dyrektor Departamentu Programów Naukowych i Inwestycji MEiN⁷⁸ wyjaśnił m.in., że: *zadanie o takiej skali było realizowane po raz pierwszy, więc stworzenie dokładnego kosztorysu zadania było niemożliwe. Niewykorzystanie całości środków spowodowane było poczynionymi oszczędnościami oraz mniejszym zainteresowaniem pomocą psychologiczną oraz szkoleniami – pomimo czego udało się osiągnąć główny cel zadania. Dodaj że, opracowany „Model wsparcia psychologiczno-pedagogicznego uczniów i nauczycieli”⁷⁹ został umieszczony na ogólnodostępnej platformie, był rozpowszechniany podczas konferencji naukowych oraz przez koordynatorów wsparcia programu w szkołach na terenie całej Polski. Dyrektor DPNI przyznał jednocześnie, że MEiN nie monitorowało do ilu szkół przekazane zostały te materiały - gdyż za całość realizacji zadania, w tym upowszechnianie modelu, odpowiedzialny był UKSW.*

(akta kontroli str. 2407-2929, 2387-2406, 4270-4364, 5030-5084)

4.2. W ramach NPZ na lata 2021-2025 realizowano w Ministerstwie następujące zadania z zakresu zdrowia publicznego⁸⁰:

- „Poradnia on-line”⁸¹ oraz „Klimat szkoły”⁸². Zakończenie realizacji zadań przewidziano na 31 grudnia 2023 r. Na wykonanie zadań MEiN w latach 2021-2023 przeznaczył łącznie środki w wysokości 3,7 mln zł, przy czym w latach 2021-2022 na ww. zadania wydatkowano łącznie odpowiednio 0,8 mln zł oraz 1,3 mln zł.⁸³

(akta kontroli str. 310-315, 2387-2406, 3722-3923, 4005-4015, 5420-5433)

- „Platforma do diagnozy”⁸⁴. Wartość zadania wynosiła 2,5 mln zł, przy czym w 2022 r. wydatkowano 0,7 mln zł. Zakończenie realizacji zadania przewidziano na 31 grudnia 2024 r.⁸⁵

(akta kontroli 3537-3574, 5409-5412, 5420-5433)

- „Promocja i profilaktyka zdrowia psychicznego”⁸⁶. Wartość zadania wynosiła 1,8 mln zł, przy czym w roku 2022 wydatkowano 0,3 mln zł. Zakończenie realizacji zadania przewidziano na 31 grudnia 2024 r.⁸⁷

⁷⁷ W tym konferencja podsumowująca program – 28 listopada 2022 r. zaprezentowano subiektywno-społeczny model wsparcia psychologiczno-pedagogicznego uczniów i nauczycieli.

⁷⁸ Dalej DPNI.

⁷⁹ www.pwpp.uksw.edu.pl

⁸⁰ W ramach projektów „Pozytywny klimat szkoły” (na lata 2021-2023) oraz „Pozytywna szkoła” (na lata 2022-2024).

⁸¹ Ochrona zdr. psychicznego dzieci i młodzieży, nauczycieli w okresie pandemii i po powrocie do szkoły po nauce zdalnej.

⁸² Ochrona zdr. psychicznego dzieci i młodzieży poprzez stwarzanie warunków do budowania pozytywnego klimatu w środowisku nauczania i wychowania oraz doskonalenie umiejętności rozwiązywania sytuacji trudnych i konfliktowych.

⁸³ Zamieszczono 69 materiałów/poradników na platformie on-line „Zawsze jest jakieś wyjście”, 14 szkoleń, opracowano 1 instrukcję i 2 poradniki wspierające korzystanie z Poradni on-line, 4 artykuły informacyjno-promocyjne nt. Poradni on-line, 4 wpisy informacyjno-promocyjne w mediach. W ramach drugiego projektu przeprowadzono działania informacyjno-edukacyjne w 16 województwach; 160 godzin konsultacji specjalistycznych on-line dla rodziców, nauczycieli, wychowawców i dyrektorów; 400 godzin mentoringu; 3200 sztuk pakietów materiałów edukacyjno-informacyjnych dla uczestników konferencji w województwach.

⁸⁴ Podejmowanie opartych na podstawach naukowych działań wychowawczo-profilaktycznych w szkołach i placówkach z zakresu ochrony zdr. psychicznego uczniów, rodziców i nauczycieli, budowanie pozytywnego klimatu szkoły lub placówki, przeciwdziałania zachowaniom ryzykownym.

⁸⁵ W pierwszym roku działania projektu: pierwszy etap badań – 60 tys. przeprowadzonych ankiet; powstał portal informacyjno-edukacyjny poświęcony projektowi i jego działaniom; raport z przeglądu badań dotyczący aktualnych narzędzi, zagrożeń dzieci i młodzieży, czynników i strategii; ekspercki panel on-line; utworzono forum/grupę internetową służącą integracji; cztery szkolenia warsztatowe on-line dla dyrektorów, pracowników szkół i placówek; opracowano sześć narzędzi do ewaluacji.

(akta kontroli str. 3575-3589, 3621-3644, 5420-5433)

- „Szkolny wolontariat”⁸⁸. Wartość zadania łącznie wynosiła 469,7 tys. zł, przy czym w roku 2022 (od maja do grudnia) wydatkowano łącznie 359,9 tys. zł. Zakończenie realizacji zadania nastąpiło 31 grudnia 2022 r.⁸⁹

(akta kontroli 3645-3672, 5420-5433)

- „Standardy działań”⁹⁰. Wartość zadania łącznie wynosiła 75,3 tys. zł, które w roku 2022 (od sierpnia do grudnia) w całości wydatkowano. Zakończenie realizacji zadania nastąpiło 31 grudnia 2022 r. Zadanie to polegało na opracowaniu, standardów: promocji zdrowia; profilaktyki zachowań ryzykownych i zaburzeń psychicznych oraz zasad i form współpracy przedszkola, szkoły i placówki z otoczeniem i środowiskiem lokalnym.

Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła m.in., że w dalszym ciągu prowadzone są rozmowy z Polskim Towarzystwem Psychologicznym oraz z Towarzystwem - Polską Radą Psychoterapii w kontekście trwających prac legislacyjnych [...]. Obecnie rozważa się, aby ww. standardy, skierować do ogólnopolskich konsultacji.

(akta kontroli str. 2387-2406, 2970-2975, 3537-3923, 5420-5453)

- „Standardy pracy”⁹¹. Wartość zadania łącznie wynosiła 184,1 tys. zł, które w roku 2022 (od sierpnia do grudnia) w całości wydatkowano. Zakończenie realizacji zadania nastąpiło 31 grudnia 2022 r.

Zadanie polegało na opracowaniu standardów: prowadzenia psychoterapii i pomocy psychologicznej oraz superwizji, a także warunków i zasad przygotowania superwizorów i ich kodeksu etycznego.

Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła m.in., że: *obecnie trwają jeszcze konsultacje z Prezes Polskiej Rady Psychoterapii w zakresie zgłoszonych uwag i rekomendacji. Jeszcze w czerwcu 2023 r. planowane jest udostępnienie standardów do ogólnopolskich konsultacji on-line przed ich wdrożeniem.* W lipcu 2023 r. Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśnił, m.in. że: *MEiN jest wciąż w trakcie konsultacji z Prezes Polskiej Rady Psychoterapii dotyczących standardów. Zakres zgłoszonych komentarzy do standardów i raportu z konsultacji jest znaczący i wymaga licznych analiz i wprowadzenia zmian do wypracowanych dokumentów.*

Do 17 sierpnia 2023 r. standardy nie zostały przekazane do ogólnopolskich konsultacji. Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśnił m.in., że: *ma to nastąpić po uzgodnieniu stanowisk z Polską Radą Psychoterapii i resortem zdrowia. Po ogólnopolskich konsultacjach i wprowadzeniu zmian do wypracowanych standardów MEiN ponownie zwróci się do resortu zdrowia i partnera społecznego o konsultację.*

(akta kontroli str. 310-315, 2387-2406, 3030-3147, 4365-4370, 5420-5433)

- „Ochrona zdrowia psychicznego dzieci i uczniów o zróżnicowanych potrzebach w wielokulturowym środowisku przedszkola i szkoły”. Wartość zadania wynosiła 69,8 tys. zł, które w roku 2022 (od sierpnia do grudnia) w całości wydatkowano. Zakończenie realizacji zadania nastąpiło 31 grudnia 2022 r.⁹²

Na ww. osiem zadań wydatkowano łącznie 3,8 mln zł.

⁸⁶ Przygotowanie nauczycieli szkół i placówek do realizacji programów promocji zdrowia psychicznego, programów profilaktyki uniwersalnej oraz działań interwencyjnych, opartych na podstawach naukowych.

⁸⁷ W 2022 r. m.in. przeprowadzono 300 godzin szkoleń przygotowujących nauczycieli do przeprowadzenia zajęć w ramach programu „Dobry Temat” – przez jednego realizatora oraz 16 edycji szkoleń dla 265 nauczycieli; 8 edycji treningów po 18 godzin prowadzonych przez dwóch trenerów – przez drugiego realizatora.

⁸⁸ Realizacja projektów edukacyjnych, wychowawczych lub społecznych aktywizujących do działań wolontariackich grupy uczniów ze szkół.

⁸⁹ W ramach zadania przeprowadzono: warsztaty dla 55 nauczycieli, łącznie 180 godzin warsztatowych; konkurs dla szkół na film promujący wolontariat; uruchomiono kanał na YouTube „Koło nas” – jeden realizator oraz powstała publikacja on-line; dwa scenariusze warsztatów; 10 warsztatów dla opiekunów; dwa webinaria on-line; pięć wojewódzkich festiwali wolontariatu; konferencja podsumowująca projekt – drugi realizator.

⁹⁰ Podniesienie jakości działań w zakresie promocji zdrowia oraz profilaktyki w przedszkolach, szkołach i placówkach m.in. w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

⁹¹ Podniesienie jakości pracy z dzieckiem, uczniem i rodziną w zakresie psychoterapii indywidualnej, grupowej i rodzinnej oraz pomocy psychologicznej w publicznych i niepublicznych poradniach psychologiczno – pedagogicznych, w tym specjalistycznych oraz w przedszkolach, szkołach i placówkach.

⁹² W ramach zadania przeprowadzono warsztaty w 10 przedszkolach, 10 szkołach podstawowych, 10 szkołach ponadpodstawowych oraz pięciu poradniach psychologiczno-pedagogicznych.

(akta kontroli str. 2387-2406, 2970-2975, 3537-3923, 5420-5433, 5454-5472)

5. Ośrodek Rozwoju Edukacji⁹³ m.in.:

- udostępnił na swojej stronie internetowej⁹⁴ m.in.: publikację „Zapobieganie samobójstwom dzieci i młodzieży” oraz poradniki dla nauczycieli, rodziców lub wychowawców: „Rola pracowników oświaty w promocji zdrowia psychicznego i w zapobieganiu zachowaniom autodestrukcyjnym u młodzieży”, „Rola rodziny i osób bliskich w promocji zdrowia psychicznego i w zapobieganiu zachowaniom autodestrukcyjnym u młodzieży”, „Postwencja w szkole. Jak wspierać w obliczu samobójstwa”;
- realizował, w ramach PO WER, m.in. projekt „Uczeń ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – opracowanie modelu szkolenia i doradztwa”. Na realizację projektu łącznie przeznaczono jeden milion zł, które niemal w całości⁹⁵ wydatkowano w latach 2018-2022⁹⁶;
- prowadził także działania związane z doskonaleniem zawodowym nauczycieli i specjalistów, w tym organizował cykl webinarów z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w okresie od listopada 2020 r. do maja 2023 r. Na realizację ww. webinarów łącznie przeznaczono 67,6 tys. zł, które do maja 2023 r. wydatkowano w całości.

(akta kontroli str. 2387-2406, 2953-2975, 3148-3228, 3924-3982, 5475-5479)

Na realizację projektów, opisanych w punktach: 3 - 5 ww. wystąpienia, wydatkowano łącznie 64,7 mln zł.

6. MEiN we współpracy z Narodowym Funduszem Zdrowia opracowało biuletyn „Ze Zdrowiem” poświęcony zdrowiu psychicznemu dzieci i młodzieży. Publikację udostępnił na stronie Ministerstwa⁹⁷. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora DWEW, *zwrócono się także do kuratorów oświaty o upowszechnienie go wśród dyrektorów przedszkoli, szkół i placówek.*

(akta kontroli str. 2393)

7. W Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2011-2015⁹⁸ ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania zostało powierzone zadanie polegające na opracowaniu i realizacji programu zapobiegania samobójstwom wśród dzieci i młodzieży. Wskaźnikiem monitorującym realizację zadania był odsetek populacji objętej programem oraz rok i częstotliwość samobójstw i prób samobójczych.

Odnosząc się do kwestii trwałości i efektywności ww. programu, Z-ca Dyrektora DWEW przedstawiła statystyki policyjne w latach 2015-2016: w grupie wiekowej od 7 do 18 roku życia, w 2015 r. miało miejsce 119 zamachów na własne życie ze skutkiem śmiertelnym, a w 2016 roku - 103 takie zdarzenia. Liczba zamachów samobójczych ogółem w tej grupie wiekowej w 2015 r. wynosiła 481, a w 2016 r. - 475. Dodała, że *trwałość programu osiągnięto przez zmiany w przepisach*⁹⁹ m.in.:

- *od roku szkolnego 2017/2018 wprowadzono obowiązek realizacji przez każdą szkołę - uchwalanego przez radę rodziców, w porozumieniu z radą pedagogiczną - programu wychowawczo-profilaktycznego;*
- *dokonano zmiany definicji podstawy programowej, która dotyczyła poszerzenia zadań wychowawczych w połączeniu z zadaniami profilaktycznymi, co stanowi o ich jednolitym charakterze;*
- *od 1 września 2019 r. wprowadzono obowiązek przeprowadzania corocznej diagnozy potrzeb rozwojowych uczniów, w tym czynników chroniących i czynników ryzyka oraz wykorzystania ich podczas konstruowania programu wychowawczo-profilaktycznego;*

⁹³ Publiczna placówka doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym prowadzoną przez Ministerstwo Edukacji i Nauki.

⁹⁴ <https://www.ore.edu.pl/2023/03/zdrowie-psyamiczne-dzieci-i-mlodziezy-materialy-do-pobrania/>

⁹⁵ 1 021 499 zł z 1 035 523 zł.

⁹⁶ Według zestawienia – „Zadania realizowane przez ORE lub zlecone przez ORE” z 26 lipca 2023 r.

⁹⁷ <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/zdrowie-psyamiczne-dzieci-i-mlodziezy-biuletyn-nfz>

⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz.U. z 2011 r. nr 24, poz. 128 – wygasło z końcem 2015 r.), cel szczegółowy – zapobieganie zaburzeniom psychicznym.

⁹⁹ Prawa oświatowego oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie podstawy programowej z 14 lutego 2017 r.

- od 2017 roku w Ministerstwie trwają prace nad projektem ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin.

(akta kontroli str. 2953-2975)

W NPOZP na lata 2017-2022 wskazano, że do zadań MEiN należy przygotowanie – w porozumieniu z Ministrem Zdrowia - instytucjonalnych ram i zasad współdziałania jednostek psychiatrycznej opieki zdrowotnej z jednostkami systemu oświaty.

Efektom realizacji tego zadania było opracowanie wzoru „Porozumienia o współpracy pomiędzy placówką systemu oświaty a podmiotem leczniczym”, przygotowanego przez Departament Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia we współpracy z MEiN¹⁰⁰. W Ministerstwie Zdrowia przygotowano pismo¹⁰¹ adresowane do kierowników ośrodków środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży (I poziom referencyjny systemu opieki psychiatrycznej dzieci i młodzieży), w którym informowano o ww. opracowanym wzorze. Wskazywano w nim, że podjęcie współpracy przez świadczeniodawców z jednostkami systemu oświaty jest obowiązkiem wynikającym z rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień¹⁰² oraz warunkiem prawidłowego udzielania świadczeń dla dzieci i młodzieży.

W odniesieniu do przedstawienia danych o liczbie placówek oświatowych, które zawarły powyższe porozumienie, Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła, że: *MEiN nie prowadziła monitoringu takich placówek, gdyż podpisanie porozumienia miało charakter dobrowolny, a nie obowiązkowy.* Dodała, że w MEiN odbywają się spotkania przedstawicieli kierownictwa resortu z udziałem Krajowego Konsultanta do spraw psychiatrii dzieci i młodzieży, Komendy Głównej Policji i Ministerstwa Zdrowia oraz pracowników naukowych uczelni. *Przedmiotem tych spotkań jest bieżąca analiza problemów dzieci i młodzieży oraz projektowanie systemowych rozwiązań i adekwatnego do potrzeb wsparcia.*

(akta kontroli str. 310-315, 2387-2406, 2930-2943, 2953-2975)

8. Ochrona zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży oraz profilaktyka w ochronie zdrowia psychicznego były przedmiotem analiz na spotkaniach organizowanych przez MEiN z udziałem m.in.: konsultanta krajowego ds. psychiatrii dzieci i młodzieży, konsultantów wojewódzkich, przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia i psychiatrycznej opieki zdrowotnej, Komendy Głównej Policji i organizacji pozarządowych.

8.1 We wnioskach z tych spotkań¹⁰³ zwracano uwagę, że:

- w społeczeństwie występuje niska świadomość w zakresie czynników ryzyka i czynników ochronnych, postępowania w sytuacjach kryzysów suicydalnych, czy strategii profilaktycznych w obszarze zdrowia publicznego dzieci i młodzieży;
- w szkole brak jest adekwatnego wsparcia dla dzieci i młodzieży z diagnozami psychiatrycznymi; często nie są respektowane i realizowane przez szkoły zalecenia przekazywane przez podmioty lecznicze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i dopiero podjęcie przez dziecko/nastolatka próby samobójczej obligują szkołę do podjęcia adekwatnych działań;
- dzieci z rozpoznaniem rozwojowych zaburzeń uczenia się (dysleksja, dysgrafia, dysortografia, dyskalkulia) stanowią największy odsetek pacjentów z zaburzeniami neurorozwojowymi na psychiatrycznych oddziałach stacjonarnych, gdyż na czas nie otrzymały odpowiedniej pomocy w szkole;
- w okresie wolnym od nauki szkolnej występuje znacznie mniejsze obciążenie na stacjonarnych oddziałach psychiatrycznych, ponieważ mniej dzieci zgłasza się w stanie zagrożenia życia; w opinii uczestników spotkania, szkoła nakłada na uczniów nadmiar obowiązków; uczniowie są pochłonięci pracami domowymi, brakuje im czasu na hobby, rozwój zainteresowań, zabawę; niepokojące są zjawiska przemocy rówieśniczej i ekskluzji społecznej;

¹⁰⁰ Opatrzony jest datą 29 września 2020 r.

¹⁰¹ Z 1 października 2020 r. Nr ZPP.743.195.2020.MS.

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 19 czerwca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1285, ze zm.).

¹⁰³ M.in. - 12 i 29 grudnia 2022 r. oraz 7 lutego i 8 marca 2023 r.

- nauczyciele nie posiadają kompetencji do udzielania pomocy w sytuacjach kryzysowych i problemach wychowawczych; nauczyciele przedmiotowi nie posiadają wiedzy na temat prawidłowości rozwojowych dziecka i nie czują się zobowiązani do niesienia pomocy; nie ma reprezentatywnych badań na ile działania nauczycieli są efektywne; także rodzice często nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat prawidłowego rozpoznawania sytuacji kryzysowych i reagowania;
- działania w zakresie pomocy udzielanej dzieciom i uczniom w ochronie zdrowia psychicznego wymagają poprawy współpracy międzyresortowej i koordynacji oraz zwiększenia aktywności resortu polityki społecznej; w przestrzeni publicznej pojawia się dużo działań pomocowych, ale są one rozproszone i często nie docierają do potrzebujących.

Z-ca Dyrektora DWEW, jako reakcję na te sygnały, wskazała m.in. na realizowane przez MEiN oraz ORE programy o charakterze profilaktycznym, w tym kładące nacisk na podnoszenie kompetencji specjalistów w zakresie udzielania adekwatnego do potrzeb wsparcia uczniom, rodzicom i nauczycielom, np. zadanie przygotowywane - w ramach otwartego konkursu ofert na lata 2023-2025 - zadanie z zakresu zdrowia publicznego pn. „Wolontariat na rzecz wsparcia rówieśniczego w ochronie zdrowia psychicznego dzieci i uczniów”. Zadanie polegać będzie na opracowaniu i wdrożeniu programu wsparcia rówieśniczego w szkołach ponadpodstawowych placówkach oświatowych oraz ocenie skuteczności tego wsparcia. Ponadto w ramach projektu „Szkoła dla wszystkich” podpisany został 8 maja 2023 r. dokument „Letter of Exchange” pomiędzy wskazanym przez Ministra realizatorem - Instytutem Badań Edukacyjnych a UNICEF – którego głównym celem jest podniesienie kompetencji nauczycieli specjalistów w zakresie udzielania adekwatnego do potrzeb wsparcia dla dzieci, uczniów, rodziców i nauczycieli. W ramach projektu m.in. zostaną przeprowadzone szkolenia, które wyposażą nauczycieli w narzędzia pomocne w prowadzeniu zajęć edukacyjno-specjalistycznych, w tym integracyjnych zapewniających poczucie wspólnoty.

(akta kontroli str. 4081-4093, 5241-5244, 5287, 5250-5273, 5287)

8.2 Sekretarz Stanu Marzena Machałek, na spotkaniu 12 grudnia 2022 r. w MEiN z ekspertami ochrony zdrowia psychicznego i reformy psychiatrii dzieci i młodzieży oraz Komendy Głównej Policji, podkreśliła m.in., że mając na uwadze obecną kondycję zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży liczy na dalszą współpracę i wypracowanie efektywnych i skutecznych rozwiązań oraz uzyskanie efektów synergii w wyniku systemowych działań międzyresortowych. Dodała, że pomimo licznych działań i dużej aktywności nie osiągamy jednak oczekiwanych rezultatów i chcemy to poprawić.

W trakcie organizowanych spotkań¹⁰⁴ zgłoszono m.in.:

- postulat wprowadzenia zmian w podstawie programowej i położenia nacisku na wsparcie rozwoju emocjonalnego dzieci i młodzieży oraz ich kompetencji społecznych, przy zrównoważeniu regulacji w zakresie dydaktyki i zadań wspierających prawidłowy rozwój dziecka i uczniów;
- stworzenie mechanizmów umożliwiających egzekwowanie zaleceń lekarzy i terapeutów przez nauczycieli w procesie kształcenia, wychowania i opieki;
- dalsze upowszechnianie porozumienia pomiędzy szkołami i podmiotami I poziomu referencyjnego psychiatrii dzieci i młodzieży.

Wśród zagadnień poruszanych na ww. spotkaniu wskazano również na wzrastającą liczbę zachowań samobójczych u dzieci i młodzieży – jako pierwszą przyczynę zgonów u dzieci i młodzieży. W 2021 r. 1 496 dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia podjęło próbę samobójczą (wzrost o 77% w stosunku do 2020 r.), z 127 z tych prób zakończyło się śmiercią (wzrost o 19%). W okresie od stycznia do października 2022 r. odnotowano 1 588 prób samobójczych, z których również 127 zakończyło się śmiercią.

Podobnie kształtowały się dane o liczbie młodych pacjentów u których stwierdzono występowanie zaburzeń psychicznych. W porównaniu okresu od września 2019 do 15

¹⁰⁴ 19 sierpnia 2022 r., 12 i 29 grudnia 2022 r., 7 lutego 2023 r., 8 marca 2023 r.

marca 2020 r. do okresu od września 2021 do 15 marca 2022 r., liczba ww. pacjentów wzrosła o 50% wśród dzieci do 13 roku życia i o 63% wśród dzieci od 13 do 18 roku życia.

Dane statystyczne Policji dotyczące m.in. przyczyn ww. samobójstw, wskazują także na coroczny wzrost liczby samobójstw wśród osób do 18 roku życia w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) spowodowanych problemami w szkole. W kolejnych latach ww. okresu było to odpowiednio: 59, 97, 181 i 104 (w I półroczu).

(akta kontroli str. 5435-5437)

W odpowiedzi na zgłaszane przez ekspertów uczestniczących w ww. spotkaniach postulaty, Z-ca Dyrektora DWEW zaproponowała umówienie spotkania na temat potrzeby dostosowania procesów uczenia się i specjalistycznego wsparcia do rozwoju kompetencji kluczowych, tworzenia strategii rozwoju kompetencji, które uczeń powinien rozwijać w procesie kształcenia i wychowania. Termin realizacji tego zadania to IV kwartał 2023 r.

8.3 Na spotkaniu konsultanta krajowego ds. psychiatrii dzieci i młodzieży z konsultantami wojewódzkimi i zaproszonymi przedstawicielami MEiN, 8 marca 2023 r. wskazano, że:

- konieczne jest wdrożenie działań z zakresu profilaktyki pierwotnej i wtórnej, w szczególności ukierunkowanej na dzieci i młodzież przebywające w niekorzystnych warunkach środowiskowych;
- bardzo istotne są systemowe rozwiązania związane z pozycją dziecka w rodzinie i w polskim prawodawstwie;
- dynamika przyjęć pacjentów zarówno w lecznictwie ambulatoryjnym oraz zamkniętym - związana z okresem roku szkolnego i edukacją - wskazuje na ogromny wpływ funkcjonowania systemu edukacji na dobrostan psychiczny dzieci i młodzieży;
- dzieci z trudnościami psychicznymi mają problem z utrzymaniem się w szkole, w konsekwencji duża ich liczba jest latami pacjentami oddziałów dziennych, gdyż jest to jedyny sposób, aby młodzież ta ukończyła szkołę (w szkołach macierzystych nie mają adekwatnego, należytego im wsparcia).

(akta kontroli str. 5250-5273)

9. W podstawie programowej dla szkół podstawowych¹⁰⁵ oraz podstawie programowej dla szkół ponadpodstawowych¹⁰⁶ - obowiązujących do 31 sierpnia 2022 r. – jednym z celów kształcenia w ramach przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” była edukacja w zakresie zdrowia psychicznego. Realizacja kształcenia w tym zakresie miała zapewnić, że uczniowie m.in. będą potrafili:

- wyjaśnić zależności między zdrowiem fizycznym, psychicznym, emocjonalnym, a społecznym; wyjaśnić wpływ stresu na zdrowie;
- wymienić rzetelne źródła informacji o zdrowiu, chorobach, świadczeniach i usługach zdrowotnych;
- ocenić własne zachowania związane ze zdrowiem, ustalić indywidualny plan działania na rzecz własnego zdrowia; a także:
- opisać konstruktywne i niekonstruktywne sposoby radzenia sobie z emocjami, w tym negatywnymi;
- analizować objawy różnych rodzajów uzależnień behawioralnych, w tym uzależnienie od komputera, internetu, hazardu;
- wyjaśnić wpływ substancji psychoaktywnych na sprawność kierowcy, zna przepisy prawa dotyczące używania substancji psychoaktywnych i prowadzenia pojazdów,

a także znać będą:

- podstawowe sygnały i objawy problemów ze zdrowiem psychicznym (stres fizyczny i emocjonalny, zaburzenia odżywiania, depresja kliniczna);

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 356 ze zm.).

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz. U. z 2018 r. poz. 467, ze zm.).

- wiarygodne źródła informacji na temat tendencji i skutków dotyczących spożycia alkoholu, palenia tytoniu, brania dopalaczy i narkotyków przez młodzież w Polsce;
- zasady odpowiedniego stosowania leków (produktów leczniczych) i suplementów diety.

Dodatkowo podstawa programowa dla szkół podstawowych w ramach ww. przedmiotu zakładała, że uczniowie będą potrafili:

- określić, gdzie w okolicy swojego miejsca zamieszkania działają instytucje i organizacje świadczące leczenie, pomoc i wsparcie w przypadkach problemów zdrowia psychicznego, w szczególności świadczące usługi dla młodzieży;
- dobrać i zademonstrować umiejętności komunikacji interpersonalnej istotne dla zdrowia i bezpieczeństwa (odmowa, zachowania asertywne, negocjowanie);
- zdefiniować pojęcia bulimia i anoreksja; wyjaśnić ich następstwa;
- ustalić, co sami mogą zrobić, aby tworzyć warunki środowiskowe i społeczne, które są korzystne dla zdrowia.

Rozporządzeniami Ministra Edukacji i Nauki z 1 sierpnia 2022 r. zmieniającymi rozporządzenia w sprawie podstawy programowej dla szkół podstawowych¹⁰⁷ i podstawy programowej dla szkół ponadpodstawowych¹⁰⁸ - z podstawy programowej wykreślone zostały ww. zagadnienia w ramach przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa”.

W uzasadnieniu do ww. rozporządzeń zmieniających wskazano, że wzrastające zagrożenie bezpieczeństwa państwa wymaga uzupełniania celów kształcenia i treści nauczania przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” o kwestie związane z obronnością państwa, nabyciem umiejętności strzelectwa oraz przygotowaniem uczniów do radzenia sobie z zagrożeniami wywołanymi działaniami wojennymi oraz podstawami ratownictwa taktycznego¹⁰⁹.

Z-ca Dyrektora DKOPP wyjaśniła, że w związku z potrzebą uwzględnienia w podstawie programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” nowego obszaru treści związanych z kształtowaniem postaw obronnych, konieczna była rezygnacja z wybranych treści nauczania obecnych w dotychczasowej podstawie programowej dla tego przedmiotu. Zagadnienia służące realizacji dotychczasowego celu IV. Edukacja zdrowotna – w zakresie zdrowia psychicznego są szeroko uwzględnione w podstawie programowej dla innych przedmiotów, takich jak: wychowanie do życia w rodzinie, biologia czy wychowanie fizyczne, a także są ujęte w programach wychowawczo-profilaktycznych szkół.

(akta kontroli str. 3229-3290, 3983-3993)

Odnosząc się do analizy podstawy programowej szkół w kontekście zbytniego obciążenia uczniów ilością materiału oraz aktualnych potrzeb, z którymi borykają się uczniowie, rodzice i nauczyciele, Z-ca Dyrektora DKOPP wyjaśniła, że: *podstawa programowa kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych oraz dla szkół ponadpodstawowych, a także kompatybilne z nią ramowe plany nauczania dla ww. szkół zostały opracowane przez powołane przez Ministra zespoły ekspertów, w skład których powołano osoby reprezentujące wysoki poziom merytoryczny w zakresie dyscypliny wiedzy, która stanowi bazę danego przedmiotu, jak również bardzo dobrze znające praktykę szkolną lub egzaminacyjną, w tym ekspertów akademickich, doświadczonych nauczycieli poszczególnych typów szkół, metodyków, ekspertów systemu egzaminacyjnego. Podstawa programowa kształcenia ogólnego oraz ramowe plany nauczania zostały opracowane w sposób spójny i dostosowany do możliwości uczniów na danym etapie edukacyjnym. Wyjaśniła również, że: obecnie realizowana podstawa programowa kształcenia ogólnego jest integralną częścią reformy organizacyjnej szkół zapoczątkowanej 1 września 2017 r. Zmiany programowe są wdrażane sukcesywnie, a cały proces został rozłożony na wiele lat. W szkołach podstawowych już wszystkie klasy realizują proces kształcenia w oparciu o nową podstawę programową określoną w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 14 lutego 2017 r., a w szkołach ponadpodstawowych zmiany programowe są wprowadzane od roku szkolnego 2019/2020 (podstawa programowa określona w rozporządzeniu z 30 stycznia 2018 r.).*

¹⁰⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1717.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1705.

¹⁰⁹ Opublikowane na stronach: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12360100/katalog/12882041#12882041> oraz <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12360101/katalog/12882084#12882084> – dostęp 23 sierpnia 2023 r.

Z-ca Dyrektora DKOPP wskazała też na: *szczególną rolę dyrektorów szkół, którzy w zakresie posiadanych kompetencji - obserwują, analizują i oceniają sposób realizacji procesu edukacyjnego, w tym dostosowanie wymagań edukacyjnych - przez zatrudnionych w szkole nauczycieli - do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów tej szkoły. Podkreśliła także powinność respektowania w szkołach zarówno praw ucznia do wypoczynku i czasu wolnego, jak i nauczyciela – do swobody stosowania takich metod nauczania i wychowania, jakie uważa za najwłaściwsze spośród uznanych przez współczesne nauki pedagogiczne*¹¹⁰.

Natomiast w kontekście ryzyka nadmiernego obciążenia uczniów, Z-ca Dyrektora DKOPP wyjaśniła, że: *regulacje dotyczące kwestii liczby kartkówki i sprawdzianów w określonym czasie, jak również prac domowych, w zależności od etapu edukacyjnego i wieku ucznia, powinien określać statut danej szkoły.*

(akta kontroli str. 4081-4093)

10. W odniesieniu do działań podejmowanych przez MEiN w celu budowania prestiżu zawodu nauczyciela, Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła, że: *zagwarantowanie płac odpowiadających szczególnej roli społecznej tego zawodu, jest jednym z priorytetów działań, które są podejmowane przez Rząd w zakresie polityki oświatowej. Minister Edukacji i Nauki podziela opinię, że niezależnie od podwyżek płac należy wypracować nowy mechanizm kształtowania wynagrodzeń nauczycieli wraz z szerszymi zmianami w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli. Dlatego też kontynuowany jest dialog z partnerami społecznymi w ramach Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty*¹¹¹.

W latach 2020 – 2023 Zespół kontynuował prace nad zmianami systemowymi w zakresie pragmatyki nauczycielskiej, ze szczególnym uwzględnieniem systemu wynagradzania, czasu pracy, oceny pracy, systemu awansu zawodowego nauczycieli oraz odbiurokratyzowania pracy szkoły. Prace Zespołu doprowadziły do zmian legislacyjnych¹¹² dotyczących m.in. awansu zawodowego nauczycieli, co miało wpływ m.in. na wynagrodzenie oraz wyodrębnienie w ramach czasu pracy nauczycieli czasu na konsultacje dla uczniów i ich rodziców.

Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła, że: *podczas prac Zespołu w 2021 r., Minister Edukacji i Nauki zaproponował szereg rozwiązań w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli, których celem było m.in. zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli. Proponowano podwyżkę wynagrodzeń w powiązaniu ze zmianą organizacji czasu pracy w ramach 40 godzinowego tygodnia pracy nauczycieli (podwyższenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć). Zaproponowane przez stronę rządową zmiany systemowe w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli, które miały skutkować od 1 września 2022 r. znacznym wzrostem wynagrodzeń nauczycieli, nie spotkały się z pozytywną opinią strony związkowej. Według strony rządowej, zmiany statusu zawodowego nauczycieli wymagają podejścia kompleksowego i powinny dotyczyć również m.in. zmian w organizacji czasu pracy nauczycieli, co z kolei w chwili obecnej nie jest akceptowane przez związki zawodowe. Rozmowy z przedstawicielami trzech związków zawodowych zrzeszających nauczycieli nadal trwają*¹¹³.

W poszczególnych latach okresu 2020 – 2023 wzrastało średnie wynagrodzenie nauczycieli¹¹⁴.

(akta kontroli str. 4086-4088)

W celu podniesienie kompetencji nauczycieli, w tym nauczycieli specjalistów, w zakresie udzielania wsparcia dzieciom i uczniom z uwzględnieniem zróżnicowania ich potrzeb rozwojowych i edukacyjnych, w latach 2022-2023 Minister zlecił¹¹⁵ uczelniom organizację

¹¹⁰ Art. 12 ust. 2 Karty Nauczyciela.

¹¹¹ Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej nr 56 z 3 listopada 2016 r. (Dz.Urz. MEN z 2017 poz. 4), Zespół został powołany w celu wypracowania rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej w zakresie praw i obowiązków pracowników oświaty, w szczególności w zakresie finansowania oświaty, wynagradzania nauczycieli, awansu zawodowego, czasu i warunków pracy nauczycieli.

¹¹² Ustawa z 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1730).

¹¹³ W ramach tej grupy, odbyły się spotkania 30 listopada 2022 r. oraz: 1 lutego, 22 marca, 6 i 26 kwietnia 2023 r.

¹¹⁴ Od 1 września 2020 r. – 6% dla wszystkich stopni awansu zawodowego; od 1 maja 2022 r. – 4,4% dla wszystkich stopni awansu zawodowego; od 1 września 2022 r. – 20% dla nauczyciela początkującego (stażysty) oraz 8,1% dla nauczyciela początkującego (kontraktowego); od 1 stycznia 2023 r. – 7,8% dla wszystkich stopni awansu zawodowego.

¹¹⁵ Art. 404 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

studiów podyplomowych. W okresie tym uruchomiono łącznie 10 kierunków¹¹⁶, na sfinansowanie których w latach 2022-2024 przeznaczono łącznie 19,6 mln zł.

(akta kontroli str. 4038-4041, 5232-5239)

11. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów – Szef Centrum Analiz Strategicznych¹¹⁷ (zarządzeniem nr 3 z 19 kwietnia 2023 r.) utworzył grupę roboczą do spraw koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci. W skład grupy weszli przedstawiciele Rady Ministrów, Ministerstw: Zdrowia, Sprawiedliwości, Rodziny i Polityki Społecznej oraz MEiN. Przewodniczącą grupy roboczej została Sekretarz Stanu w MEiN, Marzena Machałek. Do zadań grupy roboczej należało w szczególności:

- przeprowadzenie analiz dotyczących uwarunkowań efektywnej koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci oraz profilaktyki przeciwdziałającej negatywnym zjawiskom dotyczącym zdrowia psychicznego;
- przygotowanie projektów przepisów wdrażających rozwiązania dotyczące koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci;
- stworzenie harmonogramu etapów wprowadzenia przygotowanych przepisów;
- przygotowanie ww. projektów przepisów do włączenia do monitorowania przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych;
- monitorowanie realizacji projektów dotyczących koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci.

Ww. Sekretarz Stanu wyjaśniła, że: *utworzenie grupy zaproponował Przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. Grupa robocza do spraw koordynacji pomocy psychologicznej dla dzieci (...) powstała w związku z obowiązywaniem Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)¹¹⁸. Efektem realizacji założonych kierunków działań ma być utworzenie spójnego systemu wsparcia w formie usług społecznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

Z kolei w ramach Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030¹¹⁹, którego koordynatorem jest MEiN, założono podejmowanie działań wyprzedzających z zakresu ochrony i wspierania zdrowia psychicznego we współpracy wielosektorowej, np. przez współpracę ze środowiskowymi centrami zdrowia psychicznego tworzonymi w systemie ochrony zdrowia. (...). Za punkt wyjścia przyjęto, że działania wspierające dzieci i młodzieży podejmowane przez instytucje w ramach systemu:

- *ochrony zdrowia (podmioty udzielające świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej),*
- *oświaty (przedszkola, szkoły, poradnie psychologiczno-pedagogiczne),*
- *pomocy społecznej (powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych, ośrodki interwencji kryzysowej),*

¹¹⁶ M.in.: „Metodyka wspomagania komunikacji językowej uczniów”; „Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i wsparcia rodziny”; „Doradca Rodziny”; „Praca z zespołem zróżnicowanym pod względem potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów”; „Praca w klasach zróżnicowanych pod względem potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów”; „Wspomaganie komunikacji językowej uczniów”; „Psychologia edukacyjna z przygotowaniem pedagogicznym”; „Pedagog specjalny w edukacji włączającej”.

¹¹⁷ Przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych, zgodnie z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 247 ze zm.).

¹¹⁸ W ramach celu szczegółowego II SOR „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”, kierunek interwencji – Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych, jest mowa o deinstytucjonalizacji zakładającej zwiększanie udziału wsparcia środowiskowego; w powyższy cel wpisuje się Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.). W ramach czwartego celu strategicznego „Stworzenie skutecznego systemu usług społecznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi”, dwa z trzech przewidzianych kierunków działań to: wdrożenie systemu koordynacji oraz standaryzacji usług społecznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi m.in. przez koordynację przez jst wsparcia w formie usług społecznych dla rodzin i osób sprawujących funkcję opiekuna osób z niepełnosprawnościami, wprowadzenie zmian legislacyjnych w zakresie powołania na terenie jst koordynatora usług społecznych oraz rozwój zintegrowanych usług społecznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i w kryzysie psychicznym m.in. przez wypracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy instytucji i podmiotów, w tym organizacji pozarządowych wykonujących zadania na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi.

¹¹⁹ Działanie VI.3.1. - Profilaktyka w obszarze zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

- wspierania rodziny i pieczy zastępczej (podmioty organizujące pracę z rodziną lub organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej),

będą ze sobą skoordynowane – będą się wzajemnie uzupełniać, a nie powielać.

Zakłada się, że ta instytucja, do której zgłoszą się rodzice dziecka wymagającego pomocy, zainicjuje międzysektorowe wsparcie. Rozważa się powołanie powiatowej instytucji koordynującej, której funkcję będą mogły pełnić: publiczna poradnia psychologiczno-pedagogiczna, powiatowe centrum pomocy rodzinie lub inna jednostka właściwa do zapewniania wsparcia dziecku/rodzinie. Do jej zadań będzie należało zbieranie, aktualizowanie i upublicznianie informacji o instytucjach udzielających wsparcia dziecku i rodzinie.

Od dnia utworzenia grupy roboczej do 5 czerwca 2023 r. odbyły się dwa posiedzenia tej grupy. Marzena Machalek wyjaśniła, że: *obecnie trwa opracowywanie ostatecznego kształtu karty projektu „Koordynacja pomocy psychologicznej dla dzieci i młodzieży”. W samej karcie projektu, zgodnie z obowiązującą metodyką zostaną określone daty oraz działania dotyczące realizacji projektu. Rada, włączając projekt do monitorowania, określi tym samym harmonogram dalszych prac projektowych.*

(akta kontroli str. 2948-2952, 5085, 5445-5474)

12. W ramach kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na pomoc psychologiczno-pedagogiczną w latach 2020-2023 naliczone zostały środki finansowe w wysokości odpowiednio 563 450 tys. zł, 582 554 tys. zł, 582 274 tys. zł i 655 041 tys. zł, tj. łącznie 2 383 319 tys. zł.

Wyodrębnienie kwot przeznaczonych na realizację zadań z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej wynikało z wprowadzonych w algorytmie podziału subwencji oświatowej¹²⁰ wag:

- P₄₉ dla uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia o wartości 0,025;
- P₅₀ dla uczniów szkół ponadpodstawowych dla dzieci i młodzieży i klas szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych w szkołach ponadpodstawowych dla dzieci i młodzieży (waga nie obejmuje uczniów szkół specjalnych i dotychczasowych szkół policealnych) o wartości 0,012.

W poszczególnych latach objętych kontrolą wartość subwencji oświatowej naliczonej wagami P₄₉ i P₅₀ wyniosła odpowiednio: 458 480 tys. zł i 104 970 tys. zł, 474 596 tys. zł i 107 958 tys. zł, 473 632 tys. zł i 108 642 tys. zł, 518 563 tys. zł i 136 478 tys. zł.

Dyrektor DWST¹²¹ wyjaśnił: *na etapie prac nad projektem rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej, w związku ze zgłaszanymi sygnałami, dokonano analizy potrzeby wprowadzenia wagi na pomoc psychologiczno-pedagogiczną. Z danych wynika, że odsetek osób korzystających z pomocy psychologiczno-pedagogicznej różnił się w zależności od typu szkoły i tak w szkole podstawowej i gimnazjum średnio w kraju 48% uczniów było objętych pomocą psychologiczno-pedagogiczną, a w szkołach ponadpodstawowych - ok. 17% (dane z SIO według stanu na 30 września 2018 r., w wyliczeniach nie brano pod uwagę zajęć pomocy psychologiczno-pedagogicznej, na które była już odrębna waga w algorytmie, tj. uczniów klas terapeutycznych – waga P38).*

(akta kontroli str. 236-238, 248)

W 2022 r. subwencja oświatowa została zwiększona o 180 mln zł ze środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Środki te, zgodnie z rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie dotyczące zwalczania COVID-19, przeznaczone zostały na zorganizowanie, w okresie od 1 marca do 20 grudnia 2022 r., zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej¹²² w publicznych i niepublicznych szkołach podstawowych,

¹²⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2020 (Dz. U. poz. 2446, ze zm.). W kolejnych latach: 2021, 2022 i 2023 były to rozporządzenia o analogicznej nazwie Ministra Edukacji i Nauki z odpowiednio: 18, 21 i 22 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. (Dz. U. poz. odpowiednio: 2384, 2453 ze zm., 2820). Oznaczenie wag w kolejnych latach odpowiednio: P₄₉ i P₅₀, P₅₂ i P₅₃, P₅₄ i P₅₅, wartość wag nie uległa zmianie.

¹²¹ Dalej: DWST.

¹²² Tj. zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, logopedycznych, rozwijających kompetencje emocjonalno-społeczne oraz innych o charakterze terapeutycznym.

szkołach ponadpodstawowych, szkołach artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej i liceum ogólnokształcącego.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora DWST, kwota przeznaczona na prowadzenie dodatkowych zajęć specjalistycznych pozwoliła na realizację około trzech mln dodatkowych godzin zajęć w szkołach w latach szkolnych 2021/2022 i 2022/2023. Dyrektor DWST wyjaśnił również: *wsparcie zostało objętych 2 796 jst, 18 344 (100 %) szkół kwalifikujących się do programu oraz 4 550 839 uczniów tych szkół; kwota przyznana: 179 985 750 zł (100 % kwoty podzielonej, tj. 39,55 zł na ucznia). Z programu nie skorzystało (tj. nie miało szkół kwalifikujących się do programu) 11 jednostek samorządu terytorialnego, w tym: trzy powiaty i osiem województw samorządowych.*

Dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej nie ujmowano w SIO oraz w arkuszach organizacyjnych szkoły, aby nie obciążać nadmiernie dyrektorów szkół zadaniami biurokratycznymi w sytuacji gdy program miał charakter jednorazowy.

(akta kontroli str. 240-247, 281-284)

Na sfinansowanie dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach prowadzonych przez Ministrów: Infrastruktury, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Edukacji i Nauki, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawiedliwości, Środowiska oraz szkół artystycznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jst przeznaczone zostały środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej¹²³ w kwocie 1 440,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 273)

W 2022 r. w związku ze standaryzacją zatrudnienia specjalistów w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej w przedszkolach i szkołach, zwiększona została kwota części oświatowej subwencji ogólnej o 514,5 mln zł. Podział dodatkowych środków (na miesiące wrzesień-grudzień 2022 r.) nastąpił w oparciu o znowelizowane rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 12 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022¹²⁴, na podstawie dodatkowej przeliczeniowej liczby dzieci i uczniów ustalonych na podstawie 15 nowych wag.

W 2023 r. na zatrudnienie specjalistów zgodnie ze standaryzacją w ramach części oświatowej subwencji ogólnej naliczona została kwota 1 860 mln zł, do podziału środków utrzymano zasady przyjęte w roku poprzednim.

Na zatrudnienie specjalistów zgodnie ze standaryzacją w szkołach prowadzonych przez Ministrów: Infrastruktury, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Edukacji i Nauki, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawiedliwości, Środowiska oraz szkół artystycznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego w 2022 r. przeznaczone zostały środki z rezerwy celowej¹²⁵ w kwocie 3 767,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 240-247, 269-270)

Kwota wydatków jednostek samorządu terytorialnego w dziale 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85406 - Poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne, wyniosła: w 2020 r. – 891 542,4 tys. zł (w tym wydatki majątkowe – 12 020,8 tys. zł), w 2021 r. – 953 278,8 tys. zł (w tym wydatki majątkowe – 7 383,7 tys. zł), w 2022 r. – 1 023 692,3 tys. zł (w tym wydatki majątkowe – 9 695,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 285)

W ramach rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2022 r. jednostkom samorządu terytorialnego zostały przyznane środki finansowe w kwocie 2,3 mln zł z przeznaczeniem na dofinansowanie wyposażenia publicznych szkół i placówek oświatowych, prowadzonych lub

¹²³ Środki pochodzące z rezerwy celowej poz. 29 „Zmiany w systemowe w oświacie”.

¹²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1482.

¹²⁵ Rezerwa poz. 26 „Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, realizację programu rządowego "Aktywna Tablica" i Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa - Priorytet 3, a także innych programów rządowych oraz programów i przedsięwzięć ustanawianych w obszarze oświaty i wychowania na podstawie art. 90u i 90w ustawy o systemie oświaty”.

dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie pomieszczeń do nauki w nowo wybudowanych budynkach (25 placówek oświatowych) oraz nowych pomieszczeń do nauki pozyskanych w wyniku adaptacji (125 placówek oświatowych), w tym na m.in. wyposażenie pracowni terapii sensorycznej, gabinetów logopedów, psychologów, pedagogów, gabinetów terapeutycznych.

(akta kontroli str. 245)

Na prowadzenie bezpłatnej, całodobowej, ogólnopolskiej infolinii interwencyjno-informacyjnej dla dzieci i młodzieży – zadanie realizowane w ramach NPZ na lata 2016-2020 przez podmiot zewnętrzny (fundację)¹²⁶ - od 1 października 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. wydatkowano kwotę 864,5 tys. zł (w 2020 r. – 565,6 tys. zł). Pomimo, że edycja NPZ na lata 2021-2025 nie weszła w życie od stycznia 2021 r., zadanie to było kontynuowane przez ten sam podmiot (fundację) do maja 2021 r., a następnie od 2 września do 31 października 2021 r. i sfinansowane ze środków budżetowych¹²⁷ Ministerstwa w kwocie 441,9 tys. zł¹²⁸. Od 1 listopada 2021 r. zadanie prowadzenia bezpłatnej, całodobowej, ogólnopolskiej infolinii dla dzieci i młodzieży zostało powierzone Rzecznikowi Praw Dziecka.

(akta kontroli str. 303-309, 2387-2406, 3291-3535)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Minister, działając w ramach posiadanych kompetencji¹²⁹, w tym inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, przedkładania w tym zakresie inicjatyw, założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenie Rady Ministrów, nie doprowadził do wdrożenia kompleksowych i efektywnych rozwiązań systemowych wpływających na zapewnienie odpowiedniej do potrzeb pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz wsparcia psychoterapeutycznego dla dzieci, uczniów i nauczycieli. Wieloletnie prace prowadzone przez Ministra w tym zakresie, trwające od 2017 r., stanowiące implementację rządowych celów strategicznych, okazały się nieskuteczne m.in. z uwagi na ich niewłaściwe przygotowanie.

Na odpowiednio wczesnym etapie Minister nie uzgodnił z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej głównych założeń planowanych rozwiązań, w tym dotyczących utworzenia nowej instytucji o charakterze międzysektorowym na bazie poradni psychologiczno-pedagogicznych i powiatowych centrów pomocy rodzinie. W konsekwencji konieczne było wycofanie się z planów utworzenia CDR-ów i zaproponowanie innego sposobu osiągnięcia zakładanych celów, poprzez przeformułowanie zadań publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. Zgłaszający uwagi do projektu ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin wskazywali, że „ze względu na projektowany, w istocie globalny zakres unormowania nie odniesiono się do przepisów zmieniających”. Wskazywano, że mają one wymiar merytoryczny, a nie są jedynie konsekwencją wprowadzonych zmian, np. powołanie w istocie nowego typu szkoły, wprowadzenie zasadniczych zmian w zasadach oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz prowadzenia egzaminów ósmoklasisty i egzaminu maturalnego. Zwracano uwagę na wyższe skutki finansowe niż planowane w OSR.

Projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin został włączony 10 listopada 2021 r. do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Z uwagi jednak na liczne głosy krytyki w trakcie konsultowania proponowanych rozwiązań projekt ustawy został przekazany 13 lipca 2022 r. przez DWEW do DP MEiN, a następnie decyzją kierownictwa MEiN prace nad projektem ustawy zostały wstrzymane. Opóźniony został termin realizacji dwóch z czterech zaplanowanych przez MEiN projektów pilotażowych, których celem było zweryfikowanie projektowanych w ww. ustawie rozwiązań. Opracowanie modelu funkcjonowania SCWEW miało nastąpić od 1 września 2019 r. do 28 lutego 2023 r.,

¹²⁶ Umowa MEN/2019/DWKI/1233 z 16 września 2019 r.

¹²⁷ Część 30 Oświata i wychowanie, dział 801 Oświata i wychowanie, rozdział 80195 Pozostała działalność.

¹²⁸ Umowa MEiN/2021/DWKI/5 z 7 stycznia 2021 r. wydatek w kwocie 279,8 tys. zł; Umowa MEiN /2021/DWKI/617 z 2 września 2021 r. wydatek w kwocie 162,1 tys. zł.

¹²⁹ Art. 43 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2023 r., poz. 900, dalej: Prawo oświatowe oraz art. 34 ust.1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

a pilotażowe wdrożenie SCWEW od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r. Okres realizacji obu projektów został wydłużony do 30 września 2023 r.¹³⁰ Przyczynił się do tego niewłaściwie zorganizowany nadzór w MEiN nad terminowością realizacji ww. projektów pilotażowych¹³¹.

Dyrektor DP wyjaśnił, że: *w przypadku podjęcia decyzji kierownictwa MEiN (obecnie brak jest informacji o zmianie decyzji) o wznowieniu prac nad tym projektem, konieczna będzie gruntowna jego analiza, zarówno pod względem merytorycznym, jak i legislacyjno-prawnym oraz dostosowanie treści projektu do licznych zmian, jakie zostały wprowadzone w systemie prawnym, w tym w systemie oświaty od lipca 2022 r. Z uwagi na autonomię kierownictwa Ministerstwa w zakresie decyzji co do prowadzenia konkretnych prac legislacyjnych i doboru trybu ich prowadzenia, brak jest możliwości zakreślenia realnego lub choćby przybliżonego terminu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów.*

(akta kontroli str. 294-298, 584-704, 312-314, 1675-1867, 4020, 4023-4033, 4094-4103, 4398-4569, 4582-4583, 4730-4736, 5230-5234, 5244, 5293-5316, 5382-5408, 5415-5419)

2) Rezultaty podejmowanych przez Ministra działań w ramach koordynacji i realizacji polityki oświatowej państwa, realizacji programów, których założeniem była poprawa dostępności i jakości pomocy psychologiczno-pedagogicznej, popularyzacja oraz przełamywanie stereotypów dotyczących korzystania z tej pomocy, pomimo angażowania znacznych środków publicznych¹³², były nieadekwatne do pilnej konieczności zapewnienia kompleksowej i zgodnej z zapotrzebowaniem pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz wsparcia psychoterapeutycznego dla dzieci i młodzieży.

a) Minister nie zapewnił zastąpienia usuniętego bloku z podstawy programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa”, który poświęcony był zdrowiu psychicznemu, innymi, kompleksowymi zadaniami. Poszczególne zadania w ramach NPZ na lata 2021-2025 służące realizacji celu operacyjnego nr 3: Promocja zdrowia psychicznego¹³³, były skierowane do relatywnie niewielkiej liczby adresatów w większości tych zadań¹³⁴, co nie tylko nie odwróciło, ale nawet nie zatrzymało niekorzystnego trendu rosnącej liczby uczniów, u których stwierdzono zaburzenia psychiczne, podejmujących próby samobójcze (w tym skuteczne), których przyczyną były m.in. problemy w szkole.

Jednocześnie, w 2022 r. Minister zainicjował zmiany legislacyjne w celu wyeliminowania z podstawy programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” - skierowanego do całej, wielomilionowej szkolnej populacji - kompleksowo tam ujęte zagadnienia dotyczące zdrowia psychicznego uczniów. Pomimo świadomości w MEiN wagi przedmiotowych problemów, zdecydowano się na rozproszenie profilaktycznych i prozdrowotnych zagadnień zebranych dotychczas w ramach jednego przedmiotu¹³⁵, co prowadziło do obniżenia rangi i marginalizowania zagadnień mających szczególne znaczenie w profilaktyce zaburzeń psychicznych.

Z-ca Dyrektora DKOPP wyjaśniła, że *w związku z potrzebą uwzględnienia w podstawie programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” nowego obszaru treści związanych z kształtowaniem postaw obronnych, konieczna była rezygnacja z wybranych treści nauczania obecnych w dotychczasowej podstawie programowej dla tego przedmiotu.*

(akta kontroli str. 310-315, 2387-2929, 2387-2406, 3030-3147, 3537-3589, 3621-3644, 4270-4370, 5030-5084, 5409-5453)

b) Na spotkaniu przedstawicieli MEiN z ekspertami, w tym konsultantem krajowym i konsultantami wojewódzkimi w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży, w grudniu 2022 r.

¹³⁰ Czynności kontrolne NIK zakończyły się 31 sierpnia 2023 r.

¹³¹ Co zostało potwierdzone w „Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej MEiN za rok 2022”.

¹³² W latach 2020-2023 środki finansowe przeznaczone w ramach kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na pomoc psychologiczno-pedagogiczną wyniosły blisko 2,4 mld zł, przy czym w 2023 r. były o 91,6 mln (14%) wyższe od tych z 2020 r. Ponadto na projekty i zadania opisane w wystąpieniu, od 2019 r. do 17 sierpnia 2023 r. wydatkowano 64,7 mln zł.

¹³³ Wskaźnikiem monitorowania zadań realizowanych w ramach celu operacyjnego nr 3 była liczba prób samobójczych i liczba samobójstw.

¹³⁴ Np. w zadaniu „Szkolny wolontariat” udział wzięły 129 szkoły z ośmiu województw spośród 17,8 tys. szkół publicznych różnych typów funkcjonujących na terenie całego kraju. Z kolei w zadaniu „Promocja i profilaktyka zdrowia psychicznego”, udział wzięło 8 249 uczniów z 4,4 mln uczniów różnych typów szkół publicznych oraz 629 nauczycieli z ponad pół miliona.

¹³⁵ Treści z tego zakresu uwzględniono w podstawie programowej: wychowania fizycznego, biologii i wychowania do życia w rodzinie.

złożony został postulat zmiany podstawy programowej i położenie nacisku na wsparcie rozwoju emocjonalnego dzieci i młodzieży oraz ich kompetencji społecznych, przy równoważeniu regulacji w zakresie dydaktyki i zadań wspierających prawidłowy rozwój uczniów. Minister odłożył jednak realizację działań w tym zakresie na IV kwartał 2023 r., przy czym samą podstawę programową w MEiN uznawano za dostosowaną do możliwości uczniów na danym etapie edukacyjnym, a indywidualne decyzje w tym zakresie pozostawiano dyrektorom szkół.

Z-ca Dyrektora DKOPP wyjaśniła, że: *podstawa programowa kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych oraz dla szkół ponadpodstawowych, a także kompatybilne z nią ramowe plany nauczania dla ww. szkół zostały opracowane przez powołane przez Ministra zespoły ekspertów, w skład których powołano osoby reprezentujące wysoki poziom merytoryczny w zakresie dyscypliny wiedzy, która stanowi bazę danego przedmiotu, jak również bardzo dobrze znające praktykę szkolną lub egzaminacyjną, w tym ekspertów akademickich, doświadczonych nauczycieli poszczególnych typów szkół, metodyków, ekspertów systemu egzaminacyjnego. Podstawa programowa kształcenia ogólnego oraz ramowe plany nauczania zostały opracowane w sposób spójny i dostosowany do możliwości uczniów na danym etapie edukacyjnym.*

(akta kontroli str. 4370, 5030-5084, 5409-5453)

c) W Ministerstwie nie monitorowano stopnia rozpowszechnienia i wdrożenia „Modelu wsparcia psychologiczno-pedagogicznego uczniów i nauczycieli” opracowanego w wyniku realizacji „Programu wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla uczniów i nauczycieli” (na program wydatkowano łącznie 9,4 mln zł). Dyrektor DPNI wyjaśnił, że za całość zadania, w tym upowszechnienie odpowiedzialny był realizator zadania¹³⁶.

Nie monitorowano także stopnia rozpowszechnienia i wdrożenia wzoru „Porozumienia o współpracy pomiędzy placówką systemu oświaty a podmiotem leczniczym” opracowanego w związku z realizacją NPOZP na lata 2017-2022, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor DWEW – podpisanie porozumienia miało charakter dobrowolny, a nie obowiązkowy.

Brak monitorowania stopnia rozpowszechnienia i wdrożenia rezultatów powyższych działań, pozbawił Ministra rzetelnych informacji, czy osiągnięte zostały cele, dla których realizowano zadania oraz w razie potrzeby możliwości podjęcia czynności zaradczych w tym zakresie. Pozbawił też Ministra informacji o efektywności zaangażowanych nakładów, w tym finansowych.

(akta kontroli 310-315, 407-2929, 2387-2406, 2930-2975, 4270-4364, 5030-5084)

d) Pomimo upływu ośmiu miesięcy¹³⁷ od zakończenia realizacji dwóch zadań z zakresu zdrowia publicznego w ramach NPZ na lata 2021-2025, Minister nie przekazał do praktycznego wykorzystania placówkom oświatowym „Standardów działań” i „Standardów pracy”. W konsekwencji nie osiągnięto zakładanych celów powyższych zadań, tj. podniesienia jakości pracy z dzieckiem, uczniem i rodziną w zakresie psychoterapii i pomocy psychologicznej w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, przedszkolach, szkołach, i innych placówkach oświatowych oraz podniesienia jakości działań w zakresie promocji zdrowia oraz profilaktyki.

Zadania polegały na opracowaniu odpowiednio standardów:

- promocji zdrowia; profilaktyki zachowań ryzykownych i zaburzeń psychicznych oraz zasad i form współpracy przedszkola, szkoły i placówki z otoczeniem i środowiskiem lokalnym;
- prowadzenia psychoterapii i pomocy psychologicznej oraz superwizji, a także warunków i zasad przygotowania superwizorów i ich kodeksu etycznego.

Realizacja tych zadań zakończyła się 31 grudnia 2022 r. „Standardy działań” i „Standardy pracy” zostały opracowane i poddane konsultacjom z placówkami oświatowymi¹³⁸, zgodnie z wymogami zawartymi w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert. Po zakończeniu i rozliczeniu zadań, w MEiN nadal prowadzone były prace robocze dotyczące opracowanych standardów. Opracowania przekazane zostały do konsultacji m.in. Polskiej Radzie

¹³⁶ UKSW.

¹³⁷ Do zakończenia czynności kontrolnych NIK.

¹³⁸ Warunki i zasady przygotowania kadry superwizorów w edukacji zostały także skonsultowane z organizacjami pozarządowymi, które w ramach działalności statutowej zajmują się superwizją i psychoterapią.

Psychoterapii oraz resortowi zdrowia. Prezes Polskiej Rady Psychoterapii, pismem z 31 marca 2023 r., poinformowała, że rekomendacje i standardy wymagają wprowadzenia licznych zmian i poprawek.

W lipcu 2023 r. Z-ca Dyrektora DWEW wyjaśniła m.in., że: *Zakres zgłoszonych komentarzy [przez Polską Radę Psychoterapii] do standardów i raportu z konsultacji jest znaczący i wymaga licznych analiz i wprowadzenia zmian do wypracowanych dokumentów. [...] Obecnie rozważa się, aby standardy [działań] wraz z częścią materiałów [dotyczących standardów pracy] skierować do ogólnopolskich konsultacji. Ma to nastąpić po uzgodnieniu stanowisk z Polską Radą Psychoterapii i resortem zdrowia.*

Do 17 sierpnia 2023 r., opracowane i sfinansowane ze środków publicznych standardy nie zostały przekazane do ogólnopolskich konsultacji.

(akta kontroli str. 310-315, 2387-2406, 3030-3147, 4365-4370, 5420-5433)

3) Działania Ministra nie doprowadziły do realizacji zadania wskazanego w NPOZP na lata 2017-2022, polegającego na przygotowaniu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, instytucjonalnych ram i zasad współdziałania jednostek psychiatrycznej opieki zdrowotnej z jednostkami systemu oświaty, w szczególności młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi. Brak efektywnej i zintegrowanej współpracy pomiędzy ww. jednostkami istotnie utrudniał zmianę obecnego, niewydolnego systemu pomocy.

Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DWEW, efektem realizacji ww. zadania było opracowanie wzoru „Porozumienia o współpracy pomiędzy placówką systemu oświaty a podmiotem leczniczym”, przygotowanego przez Departament Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia, we współpracy z MEiN.

NIK wskazuje, że przygotowanie wzoru porozumienia o współpracy pomiędzy placówką systemu oświaty a podmiotem leczniczym nie stanowi realizacji zadania wskazanego w NPOZP na lata 2017-2022, polegającego na przygotowaniu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, instytucjonalnych ram i zasad współdziałania.

Dodatkowo wzór porozumienia nie został przez MEiN przekazany placówkom oświatowym. Tymczasem mogło to istotnie wpłynąć na poszerzenie zakresu podjętej współpracy, zwłaszcza że w dniu zredagowania porozumienia szereg podmiotów leczniczych, do których porozumienie miało trafić, jeszcze nie zostało utworzonych.

(akta kontroli str. 310-315, 2387-2406, 2930-2943, 2948-2975, 5085, 5445-5474)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie działań w celu wypracowania modelu efektywnej koordynacji pomocy psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży na gruncie współpracy międzysektorowej;
- 2) przygotowanie i doprowadzenie do wdrożenia kompleksowych i efektywnych rozwiązań systemowych w ramach polityki oświatowej państwa, wpływających na zapewnienie odpowiedniej do potrzeb pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz wsparcia psychoterapeutycznego dla dzieci, uczniów i nauczycieli;
- 3) niezwłoczne podjęcie działań w celu wypracowania założeń podstawy programowej w kontekście wskazywanym przez ekspertów, tj. położenia nacisku na wsparcie rozwoju emocjonalnego dzieci i młodzieży oraz ich kompetencji społecznych, przy zrównoważeniu regulacji w zakresie dydaktyki i zadań wspierających prawidłowy rozwój uczniów;
- 4) monitorowanie stopnia wykorzystania rezultatów realizowanych projektów i zadań oraz terminowości ich wykonania, mając na uwadze celowe i efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 12 października 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:
Karolina Wirszyc-Sitkowska
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu

/-/