



Wspieranie kształcenia specjalnego
uczniów z niepełnosprawnościami
w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach
lata szkolne 2014/2015-2016/2017

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, październik 2017 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Zgodnie z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, system oświaty w Polsce powinien zapewniać możliwość realizacji kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami we wszystkich typach szkół, tj. w placówkach specjalnych, integracyjnych i ogólnodostępnych (edukacja włączająca), a wybór placówki powinien zależeć od decyzji rodziców/prawnych opiekunów dziecka.

Włączanie polega na stworzeniu możliwości edukacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z ich rówieśnikami w szkole najbliższej miejsca zamieszkania.

- Już wyniki analizy przedkontrolnej wskazywały, że prawa dzieci niepełnosprawnych do kształcenia specjalnego w placówkach ogólnodostępnych i uzyskania adekwatnego wsparcia nie zawsze były realizowane właściwie, a na wsparcie tego kształcenia brakowało środków.

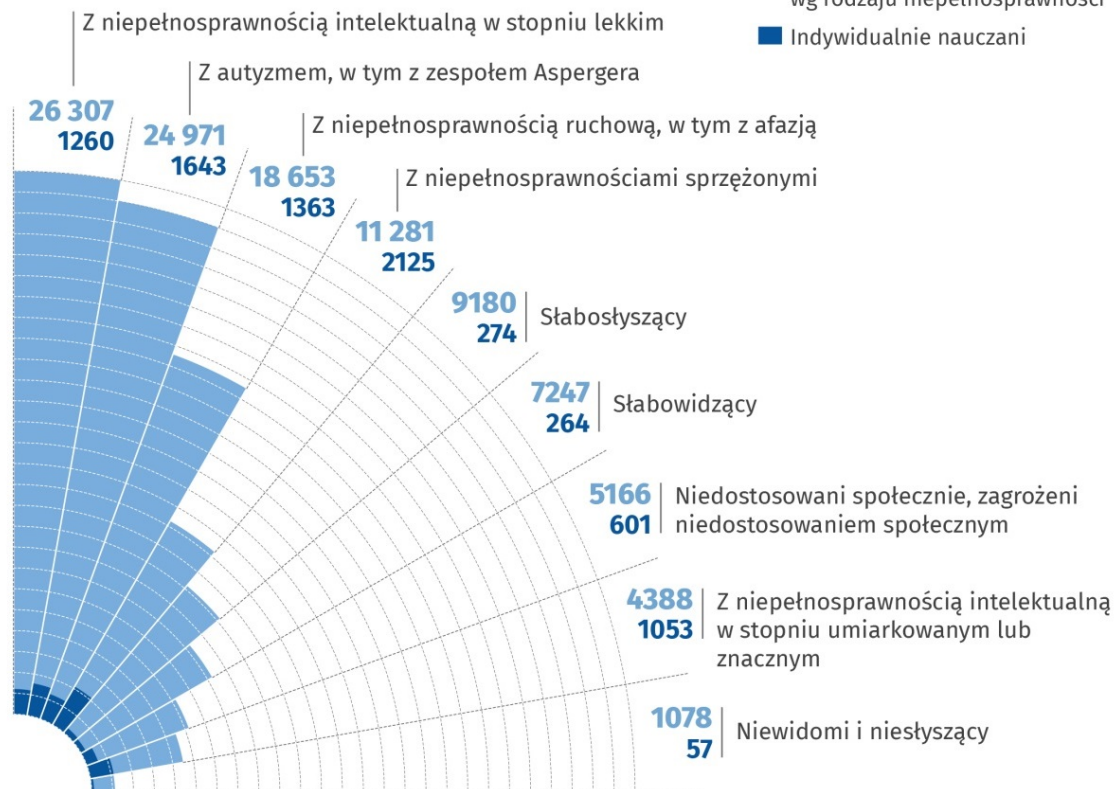
WSPIERANIE KSZTAŁCENIA SPECJALNEGO UCZNIÓW Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W OGÓLNODOSTĘPNYCH SZKOŁACH I PRZEDSZKOLACH



DZIECI I UCZNIOWIE OBJĘCI KSZTAŁCENIEM SPECJALNYM

w placówkach ogólnodostępnych w roku szkolnym 2016/2017

(stan na 30.09.2016 r.)



wszystkich uczniów stanowiły dzieci i uczniowie objęci kształceniem specjalnym w latach szkolnych 2014/2015 i 2016/2017



dzieci i uczniów objętych kształceniem specjalnym uczęszczało do placówek publicznych

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie SIO (stan na 30.09.2016 r.)



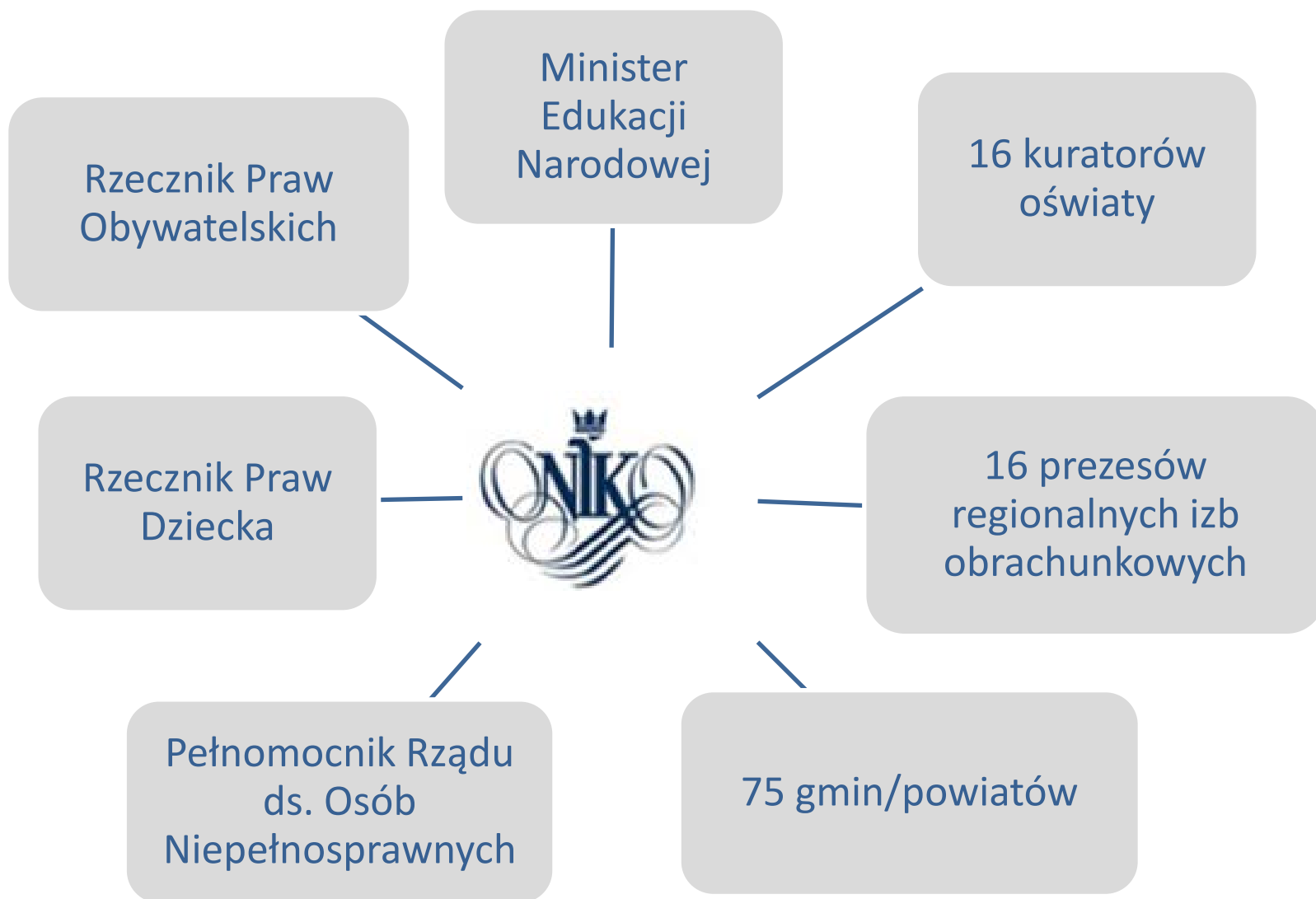
03 Co kontrolowaliśmy?

Celem kontroli było ustalenie czy przedszkola i szkoły ogólnodostępne prawidłowo organizowały wspieranie kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami¹

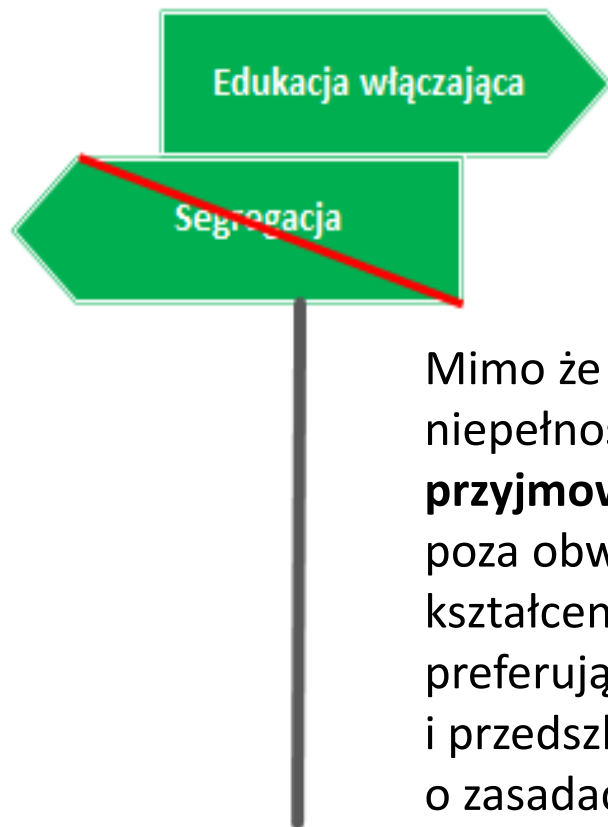
- Czy prawidłowo określano formy i sposoby wsparcia kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi?
- Czy zrealizowano zaplanowane działania?
- Czy prawidłowo prowadzony był nadzór, monitorowanie i ewaluacja procesu wspierania kształcenia uczniów?
- Czy zapewniono warunki organizacyjne i finansowe kształcenia?

¹ Wyniki kontroli nie uwzględniają zmian w organizacji kształcenia specjalnego oraz indywidualnego nauczania i indywidualnego rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci i młodzieży wprowadzonych przepisami obowiązującymi od 1 września 2017 r.

04 Od kogo zasięgaliśmy informacji?



05 Stwierdzony stan – dostępność edukacji włączającej



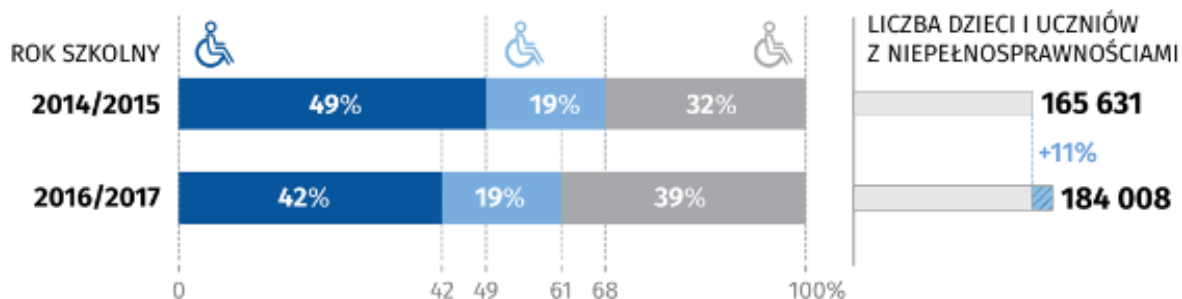
Nie stwierdzono sytuacji, by w latach szkolnych 2014/2015-2016/2017 odmówiono przyjęcia dzieci niepełnosprawnych do szkół i przedszkoli objętych kontrolą.

Mimo że w większości tych placówek nie zapewniono uczniom niepełnosprawnym preferencji w procesie rekrutacji **byli oni przyjmowani do klas ogólnodostępnych** nawet jeśli mieszkali poza obwodem szkoły lub przedstawione orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego nie zalecały edukacji włączającej, preferując np. szkolnictwo specjalne. Większość szkół i przedszkoli nie zadbała jednak o rzetelną i pełną informację o zasadach udzielanego wsparcia.

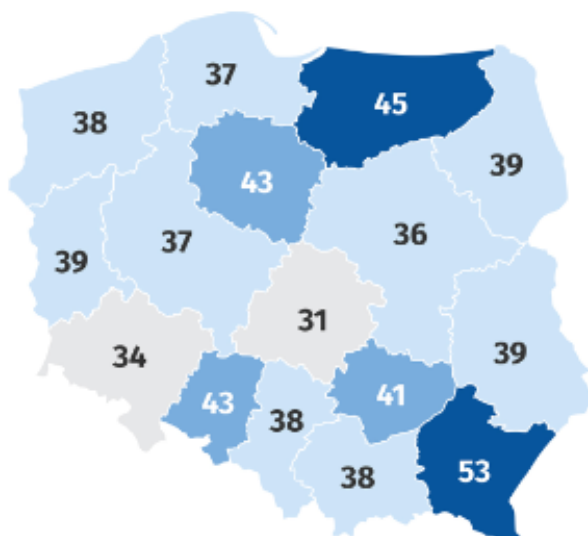
Informacje uzyskane przez NIK od 16 kuratorów oświaty, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka wskazują na istnienie ryzyka ograniczania dostępu do placówek ogólnodostępnych dla uczniów niepełnosprawnych. Jeśli wystąpiły takie sytuacje rodzice uczniów otrzymywali skuteczną pomoc.

UDZIAŁ DZIECI I UCZNIÓW Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI, realizujących kształcenie w placówkach specjalnych, integracyjnych i ogólnodostępnych (stan na 30.09.2014 i 30.09.2016 r.)

Szkoły/oddziały:  specjalne  integracyjne  ogólnodostępne

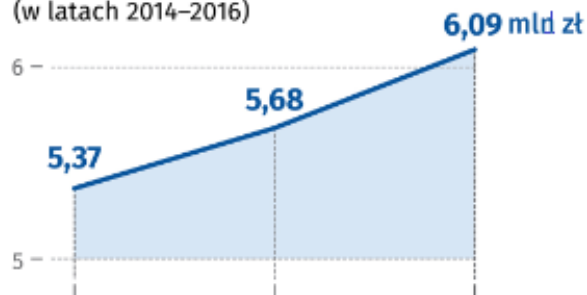


ODSETEK DZIECI I UCZNIÓW Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI, realizujących kształcenie w placówkach ogólnodostępnych (wg województw)

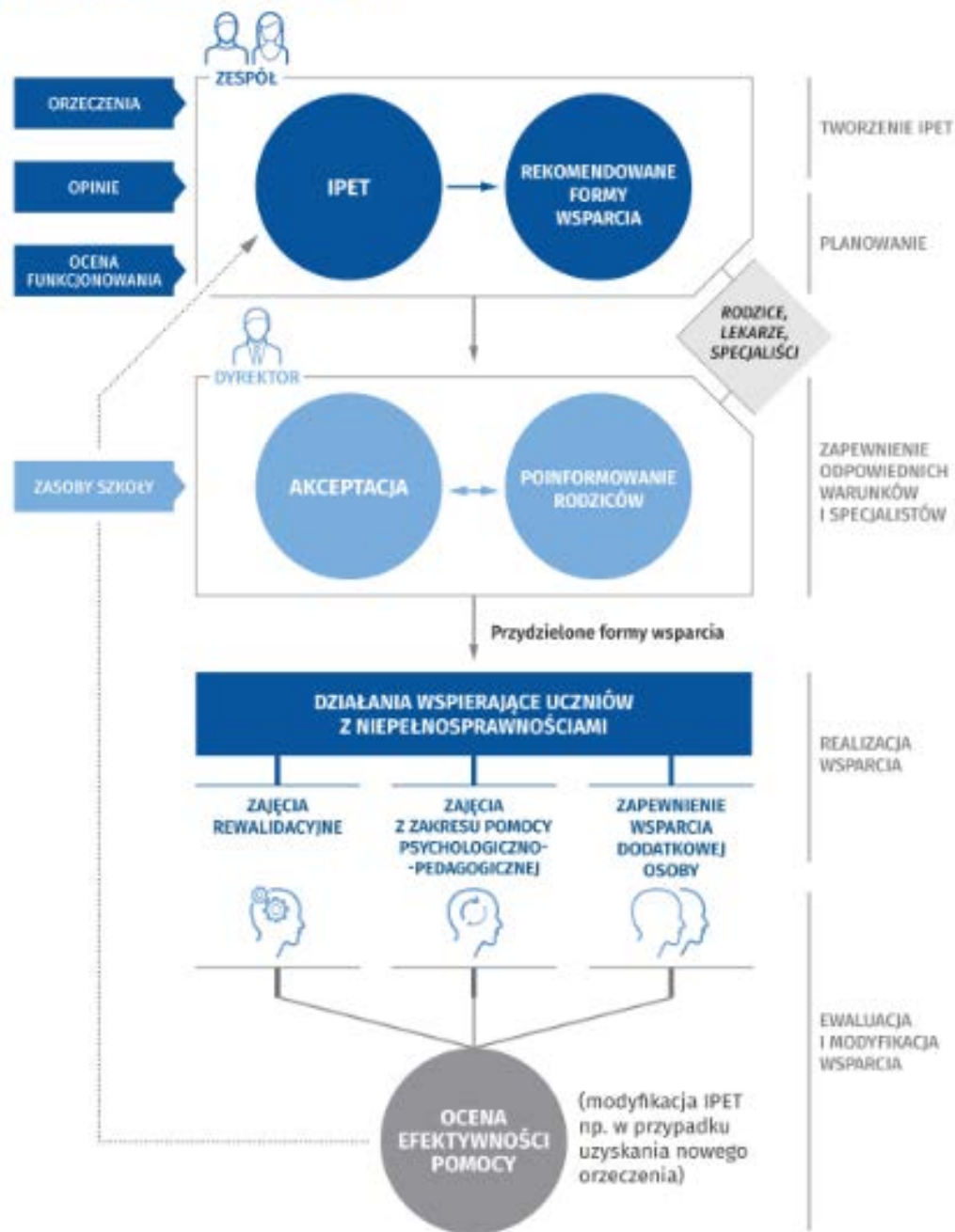


Podstawowym źródłem finansowania zadań samorządów z zakresu edukacji jest **subwencja oświatowa**

DODATKOWE ŚRODKI NA KSZTAŁCENIE SPECJALNE w ramach subwencji oświatowej (w latach 2014–2016)



ORGANIZACJA PLANOWANIA, REALIZACJI I EWALUACJI WSPARCIA KSZTAŁCENIA SPECJALNEGO



Źródło: Opracowanie własne NIK.

08 Stwierdzony stan – planowanie wsparcia

Dla wszystkich uczniów opracowano indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne, będące podstawą organizacji kształcenia specjalnego.



W połowie skontrolowanych placówek przy opracowaniu IPET nie zachowano wymaganego trybu i/lub pominięto niektóre elementy wymagane rozporządzeniami o kształceniu specjalnym z 2010 r. i 2015 r.

Wsparcie planowano na podstawie orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, przy czym nie zawsze były one aktualne i kompletne

Tylko w 14 z 28 objętych kontrolą placówek dla wszystkich uczniów prawidłowo zaplanowano formy, okresy, zakres i wymiar godzin udzielania pomocy, tj. zgodnie z zaleceniami orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego oraz przepisami oświatowymi.

09 Planowanie wsparcia – najważniejsze nieprawidłowości

- W **13** placówkach w IPET nie uwzględniano części wymaganych elementów lub powielano IPET dla dzieci o różnych niepełnosprawnościach, w **7** placówkach do opracowania IPET dla części uczniów wykorzystano nieaktualne lub niepełne orzeczenia.
- W **6** placówkach opracowano IPET z opóźnieniem wynoszącym nawet sześć miesięcy, w **9** placówkach nie zachowano zasady zespołowości w jego opracowaniu (np. zajmowała się tym jedna „wydelegowana” osoba podczas gdy IPET powinien być opracowany przez zespół nauczycieli i specjalistów prowadzących zajęcia z uczniem), w **10** placówkach nie zawiadamiano rodziców o możliwości udziału w opracowaniu (i ewaluacji) IPET.
- W **14** szkołach i przedszkolach w IPET nie zaplanowano dla części uczniów form wsparcia zgodnych z zaleceniami orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i/lub wymaganych przepisami oświatowymi. Nie zaplanowano zalecanych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej i/lub innych zajęć odpowiednich ze względu na indywidualne potrzeby rozwojowe i edukacyjne oraz możliwości psychofizyczne uczniów, tj. zajęć rewalidacyjnych lub nie zachowano wymaganego wymiaru godzinowego, zakresu tematycznego tych zajęć.

10 Stwierdzony stan – realizacja wsparcia

W 12 placówkach rodzice rezygnowali z zaplanowanych zajęć lub wymiar tych zajęć był ograniczany przez dyrektorów.



W 19 placówkach zaplanowane zajęcia były prowadzone, jednak tylko w 14 przez osoby, których kwalifikacje zapewniały ich właściwą realizację, brakowało m.in. psychologów, logopedów, tyflopédagogów, rehabilitantów.

W 9 placówkach nie realizowano niektórych zajęć dla wszystkich lub części uczniów, ograniczano czas trwania tych zajęć lub nie zapewniono odpowiedniej ich organizacji.

We wszystkich placówkach prowadzono działania w celu zapewnienia integracji uczniów niepełnosprawnych ze środowiskiem rówieśniczym.

W 14 z 28 objętych kontrolą placówek dla uczniów realizujących kształcenie z uwagi na autyzm, w tym zespół Aspergera lub niepełnosprawności sprzężone zapewniono wsparcie dodatkowej osoby współorganizującej kształcenie, zgodnie z przepisami rozporządzenia o kształceniu specjalnym z 2015 r.

11 Realizacja wsparcia – najważniejsze nieprawidłowości

- W **9** placówkach nie realizowano przydzielonych zajęć dla żadnego ucznia (dwie szkoły) lub dla części uczniów i/lub realizowano te zajęcia w wymiarze niższym niż wymagany, a w **7** placówkach nie w pełni uwzględniono zasady higieny pracy umysłowej przy konstruowaniu planu zajęć obowiązkowych i dodatkowych (rewalidacyjnych i w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej).
- W **11** placówkach nie zapewniono w roku szkolnym 2015/2016 (od 1 stycznia 2016 r.) i w roku szkolnym 2016/2017 pomocy dodatkowo zatrudnionych osób współorganizujących proces kształcenia specjalnego dla części uczniów z autyzmem, w tym zespołem Aspergera oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi, a w **3** innych nie zapewniono takiego wsparcia uczniom realizującym indywidualne nauczanie, mimo zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego.
- W **16** szkołach i przedszkolach nie udało się zatrudnić odpowiednich specjalistów do realizacji zajęć rewalidacyjnych lub pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

12 Stwierdzony stan – organizacja wsparcia i jego ewaluacja

W 22 szkołach i przedszkolach nie udało się w pełni zlikwidować barier architektonicznych.



W 7 placówkach, spośród tych, które dokonały oceny funkcjonowania uczniów, zaproponowano modyfikację form i sposobów udzielania wsparcia, w połowie z nich zalecenia te nie zostały jednak zrealizowane.

W 1/3 zobowiązanych do tego placówkach nie zapewniono odrębnych pomieszczeń do realizacji indywidualnego nauczania, w dwóch nie zapewniono bezpiecznych warunków realizacji kształcenia specjalnego*.

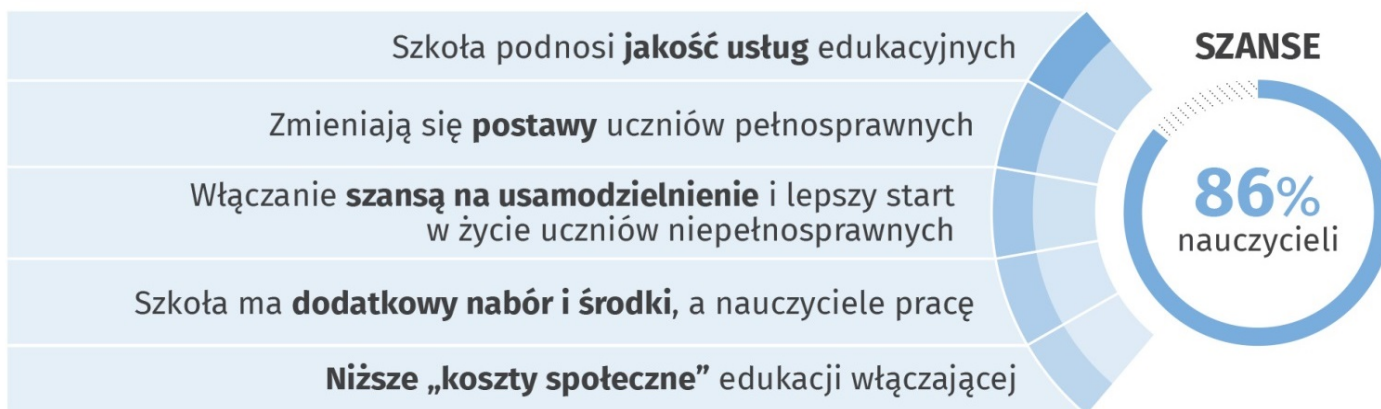
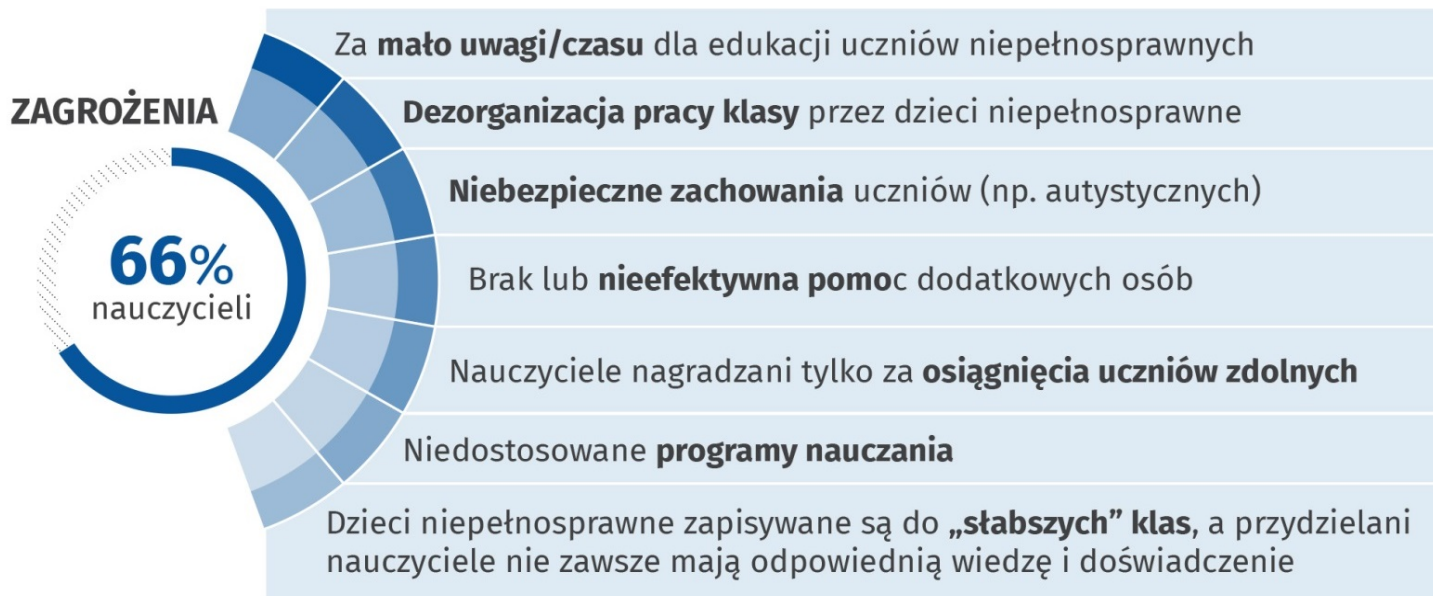
W połowie placówek dzieci i uczniów niepełnosprawnych przyjmowano do oddziałów o nadmiernej liczebności.

W 16 placówkach prawidłowo i z wymaganą częstotliwością dokonywano wielospecjalistycznych ocen poziomu funkcjonowania niepełnosprawnych uczniów.

*podjęto działania przewidziane ustawą o NIK

SZANSE I ZAGROŻENIA EDUKACJI WŁĄCZAJĄCEJ

w opinii 110 nauczycieli i specjalistów zatrudnionych w placówkach objętych kontrolą

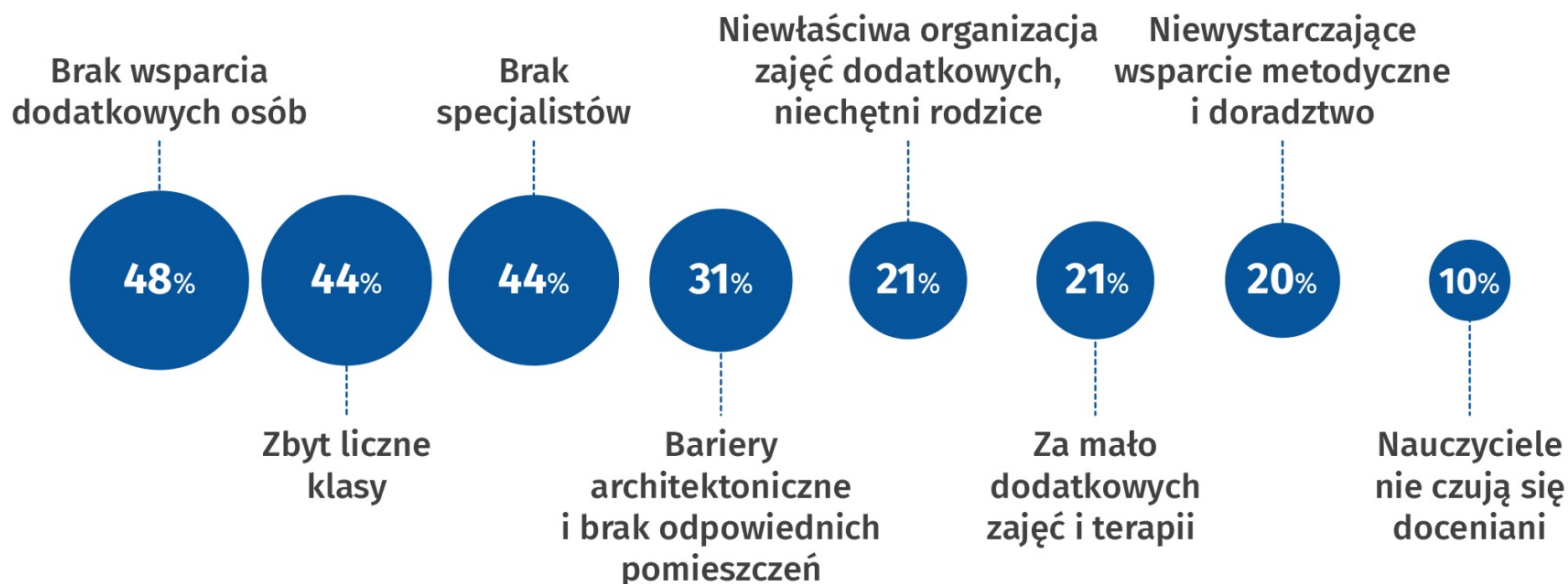


14 Opinie nauczycieli o realizacji edukacji włączającej

Większość nauczycieli prowadzących zajęcia w ramach wspierania kształcenia specjalnego dostrzegała również czynniki utrudniające prawidłową jego realizację, wynikające m.in. z braków organizacyjnych i finansowych.

CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE REALIZACJĘ EDUKACJI WŁĄCZAJĄCEJ

w opinii nauczycieli i specjalistów zatrudnionych w placówkach objętych kontrolą
(wg częstości wskazań)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

15 Stwierdzony stan – finansowanie wsparcia

Organy prowadzące szkół i przedszkoli zapewniły w badanym okresie środki na realizację kształcenia specjalnego, w ramach otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej.



W **6** placówkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ewidencjonowania wydatków poniesionych na realizację wsparcia kształcenia specjalnego uczniów, a w **10** nierzetelnie prowadzono bazy danych SIO.

Zdecydowana większość szkół i przedszkoli objętych kontrolą (**22** w 2015 r. i **20** w 2016 r.) przeznaczą na kształcenie specjalne **mniej środków** niż kwota przysługująca w ramach subwencji dla uczniów z niepełnosprawnościami. Wyniki kontroli NIK wskazują, że w większości tych jednostek (**16**) nie zrealizowano części zaleceń zawartych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego.

W latach 2015 i 2016 placówki nie wykorzystały odpowiednio **29% i 34%** ogółu przysługujących środków na kształcenie specjalne.

FINANSOWANIE KSZTAŁCENIA SPECJALNEGO

w kontrolowanych placówkach

MODELE FINANSOWANIA

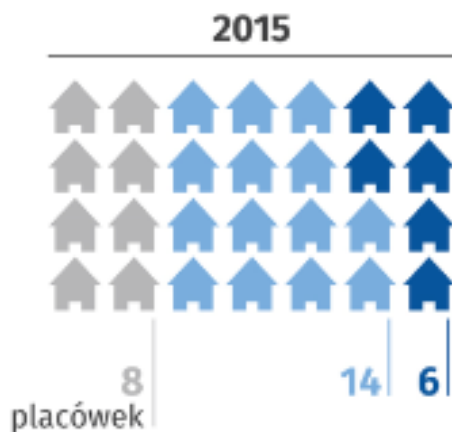
ZŁY

DOBRY



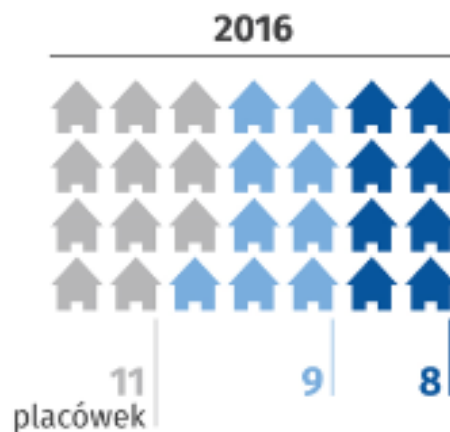
MODEL I

Zrealizowano wydatki w kwocie **niższej od planu**, przy czym zaplanowano środki w kwocie **niższej** niż przysługująca z przeliczenia kwota subwencji



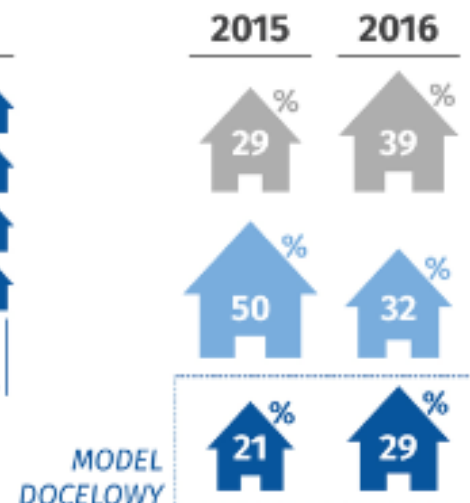
MODEL II

Zrealizowano wydatki w kwocie **niższej od planu**, przy czym zaplanowano środki w kwocie **równej lub wyższej** niż przysługująca kwota subwencji



MODEL III

Zrealizowano wydatki w kwocie **wyższej lub równej** kwocie wynikającej z subwencji, przy czym zaplanowano środki były **równe lub wyższe** niż przysługująca subwencja



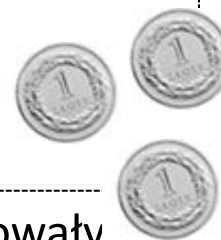
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

17 Stwierdzony stan – finansowanie wsparcia

Z informacji uzyskanych przez NIK z 75 jednostek samorządu terytorialnego odnośnie środków przeznaczanych na kształcenie uczniów niepełnosprawnych wynika, że prawie połowa z nich (tj. w 2015 r. i 2016 r. odpowiednio **w 56% i 45%**) nie wydatkowała na te cele całości środków otrzymanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej (wymóg taki obowiązywał od 2015 r.).

Najczęściej podawaną przyczyną ograniczenia przez samorządy ww. wydatków było **niezgłaszanie potrzeb** przez placówki ogólnodostępne, realizujące edukację włączającą.

W latach 2015-2017 regionalne izby obrachunkowe (RIO) nie planowały i nie podejmowały kontroli problemowych, odnoszących się bezpośrednio do ww. kwestii.



18 Ocena ogólna

W 14 z 28 objętych kontrolą placówek dla wszystkich uczniów prawidłowo organizowano i realizowano wsparcie kształcenia specjalnego, stwarzając tym samym odpowiednie warunki by udzielane wsparcie zaspokajało potrzeby uczniów, realizowało przysługujące im uprawnienia i przynosiło spodziewane efekty. Jednakże w pozostałych szkołach i przedszkolach nie w pełni prawidłowo planowano, realizowano i ewaluowano działania wspierające.

Nie przydzielono bowiem uczniom wszystkich zajęć zgodnie z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego oraz nie dokonywano wymaganej analizy efektywności udzielanego wsparcia i modyfikacji (w razie potrzeby) dotychczas udzielanej pomocy, nie zapewniono także wsparcia osób o kwalifikacjach zapewniających realizację zaleceń wynikających z orzeczeń. Wynikało to z braku odpowiednich specjalistów do prowadzenia zajęć, ograniczeń finansowych nałożonych przez organ prowadzący oraz niedochowania należytej staranności i niewystarczającego nadzoru nad realizacją tych zadań.

19 Ocena ogólna

Nie we wszystkich placówkach zapewniono także odpowiednie warunki organizacyjne i techniczne realizacji edukacji włączającej.

W połowie placówek uczniowie niepełnosprawni odbywali zajęcia w klasach o nadmiernej liczebności, zajęcia dodatkowe nie były właściwie zorganizowane, a także nie zlikwidowano barier architektonicznych.

Ponadto ustalono, że większość skontrolowanych placówek (75%) nie wykorzystywała istniejących możliwości zapewnienia właściwego finansowania kształcenia specjalnego. W latach 2015-2016 nie wydatkowano w tych szkołach i przedszkolach przysługujących środków przy jednoczesnym nierealizowaniu w większości z nich niektórych zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego.

Wyniki kontroli oraz uzyskane informacje pozwalają stwierdzić, że idea edukacji włączającej w ostatnich latach **zyskiwała na popularności**, a nauczyciele i społeczność szkół ogólnodostępnych zaczęli dostrzegać korzyści płynące z jej realizacji. Działania te są obarczone, jak wskazują wyniki kontroli, dużym ryzykiem występowania nieprawidłowości, które mają wpływ na efekty udzielanego wsparcia.

Od 1 września 2017 r. (tj. po okresie objętym kontrolą) wprowadzono zmiany w przepisach dotyczących organizacji kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami. Najbardziej istotne dotyczą uczniów objętych indywidualnym nauczaniem /indywidualnym rocznym przygotowaniem przedszkolnym, gdyż nie przewidują możliwości realizacji tych zajęć w szkole, a tylko w domu rodzinnym uczniów.

Minister Edukacji Narodowej

- inicjowane kampanii informacyjnych na rzecz praw uczniów i dzieci z niepełnosprawnościami w szkołach i przedszkolach oraz wyboru „ścieżki” realizacji kształcenia specjalnego,
- podjęcie działań, mających na celu poprawę jakości orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, aby dokumenty te były lepszym narzędziem do planowania procesu wsparcia oraz jego ewaluacji,
- dookreślenie standardów pracy nauczycieli zatrudnionych w celu współorganizowania kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami (w tym tygodniowego obowiązkowego wymiaru czasu ich pracy).

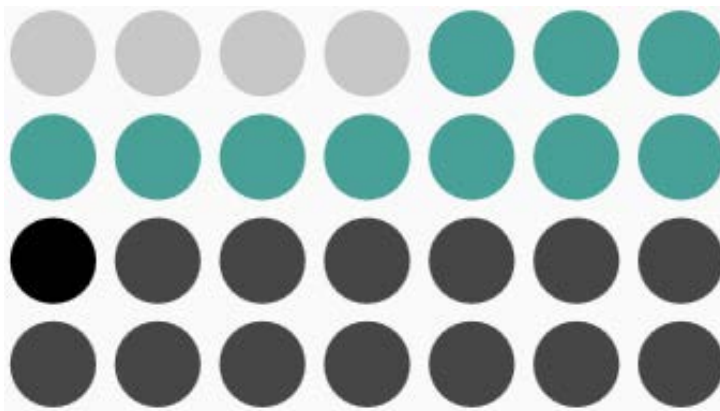
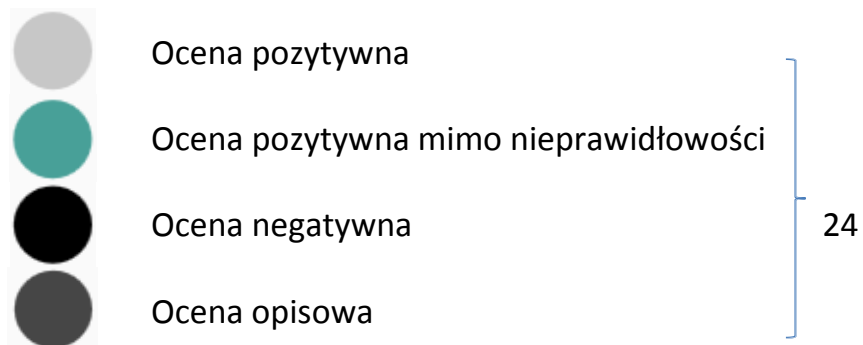
Organy prowadzące szkół i przedszkoli

- informowanie dyrektorów szkół i przedszkoli o wysokości przysługujących szkole środków, pochodzących z subwencji oświatowej na kształcenie uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego,
- stworzenie lub wzmocnienia mechanizmów monitorowania i kontroli szkół oraz przedszkoli w zakresie wykorzystania środków na kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami,
- zapewnienie środków na sukcesywne eliminowanie barier architektonicznych w budynkach szkół i przedszkoli oraz dostosowanie infrastrukturalne tych placówek do realizacji kształcenia specjalnego.

- rzetelne informowanie o zasadach kształcenia specjalnego w szkołach i przedszkolach oraz o przysługującym uczniom i dzieciom preferencjach w naborze,
- bieżące monitorowanie i nadzorowanie procesu kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami, w celu zapewnienia wykonania zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i uzyskania zaplanowanych efektów udzielanego wsparcia,
- stworzenia warunków organizacyjnych umożliwiających współdziałanie nauczycieli i specjalistów prowadzących zajęcia z dziećmi niepełnosprawnymi oraz zapewniających aktywny udział rodziców w działaniach podejmowanych w szkole w zakresie kształcenia specjalnego,
- zapewnienie wsparcia odpowiednich specjalistów oraz tworzenie systemu zachęt dla nauczycieli pragnących poszerzać kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej oraz realizujących zadania związane z edukacją włączającą,
- podejmowania działań w celu wykorzystania przysługujących szkole środków na kształcenie specjalne w celu zapewnienia realizacji wszystkich zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego.

24 Działania po kontroli

Oceny w wystąpieniach pokontrolnych:



sformułowano **115** wniosków pokontrolnych



Źródło: Fotolia.com

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Kielcach