

Warszawa, 18 stycznia 2011 r.

Pani Poseł  
Urszula Augustyn  
Przewodnicząca Podkomisji  
Nadzwyczajnej do rozpatrzenia  
rządowego projektu ustawy o  
systemie informacji oświatowej

**Opinia merytoryczna**  
**Do rządowego projektu ustawy o systemie informacji oświatowej**  
**(druk sejmowy nr 3628)**

**Streszczenie**

Modyfikacja systemu informacji oświatowej (SIO), w świetle analiz jego obecnego funkcjonowania, jest konieczna. Przedłożony projekt zawiera ramy prawne zmiany bardzo szeroko zakrojonej. Tworzony jest nowy system, który nie tylko ma wyeliminować błędy obecnego, ale także ma wypełniać funkcje wykraczające zdecydowanie poza cele obecnej wersji systemu (np. ma być wykorzystany do wspierania systemu nadzoru pedagogicznego i analiz jakości kształcenia). Wyrażona w projekcie nowa koncepcja SIO stwarza szansę na lepsze zarządzanie oświatą i prowadzenia polityki oświatowej zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym, jak i lokalnym. Projektowany system może przyczynić się też do polepszenia jakości debaty o edukacji i wszelkich działań reformatorskich. Niewątpliwie permanentnie reformowany polski system edukacji potrzebuje zobiektywizowanych narzędzi oceny uwarunkowań i skutków podejmowanych działań na różnych szczeblach decyzyjnych.

Jednocześnie ze względu na dużą skalę projektowanego działania, jego złożoność, znaczące koszty oraz szeroko zakrojone cele należy uznać, że analizowane przedsięwzięcie jest długofalowe i trudne, zarówno dla administracji centralnej, jak i lokalnej. Z tego względu niepokoi, że projektodawcy zdawkowo traktują zagadnienie kosztów funkcjonowania systemu, szczególnie na szczeblu lokalnym. Uznanie, że wdrożenie systemu na szczeblu samorządowym nie pociągnie żadnych dodatkowych kosztów nie wydaje się realistyczna. Wątpliwości dotyczą też

braku pilotażu wdrażania projektu, wprowadzenia przepisów karnych, braku gwarancji szkoleń.

Pomimo, że w projekcie uwzględniono szereg wymogów związanych z ochroną danych osobowych w dalszym ciągu pracy nad projektem powinno się uwzględniać fakt, że tworzenie, jak to określił Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) *centralnej megabazy* danych osobowych, zawsze stwarza zagrożenie, że zgromadzone dane będą niewłaściwie wykorzystane. Stąd zasadne wydaje się „minimalistyczne” podejście do zakresu danych osobowych zbieranych w centralnej bazie i stawianie pytań o to, które dane są konieczne, a z których można - bez istotnej szkody dla naszej wiedzy o funkcjonowaniu systemu - zrezygnować.

### **Opis założeń projektu**

Celem projektu ustawy jest stworzenie efektywnego instrumentu pozyskiwania danych dotyczących systemu oświaty, warunków i efektów kształcenia. Tworzony system ma służyć poprawie zarządzania, polityki oświatowej oraz poprawie finansowania zadań oświatowych. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, projektowana ustawa zmienia: strukturę, organizację oraz zasady działania SIO. Zasadnicze obszary zmian to:

- **utworzenie Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych (RSPO)**. Pozwoli to na gromadzenie, udostępnianie oraz bieżące aktualizowanie informacji o wszystkich jednostkach organizacyjnych systemu oświaty. Po umieszczeniu w RSPO każda z tych instytucji, dzięki współpracy z GUS, będzie niezawodnie identyfikowana w SIO poprzez numer REGON.
- **wprowadzenie nowego sposobu zbierania danych - odejście od formuły gromadzenia danych zbiorczych na rzecz danych jednostkowych**. Dane dotyczące uczniów i nauczycieli podzielono na identyfikacyjne (PESEL, nazwisko, imię) i dziedzinowe (inne dane dotyczące ucznia lub nauczyciela, np. klasa do której uczeń uczęszcza, stopień awansu zawodowego nauczyciela). Obok numeru PESEL ucznia będą informacje o miejscu urodzenia i zamieszkania, korzystaniu z pomocy materialnej, uzyskaniu lub nie promocji do następnej klasy, a także rodzaju badań, jakie uczeń przeszedł w poradni psychologiczno-pedagogicznej i otrzymanych zaleceniach. wreszcie wynikach egzaminów .

Cele zaprojektowanego zbierania jednostkowych danych to głównie:

- Osiągnięcie rzetelności zbieranych danych, a co za tym idzie optymalizacja wydatków ze środków publicznych, które w dużej mierze zależą od liczby uczniów i ich potrzeb edukacyjnych,
- Udoskonalenie systemu nadzoru pedagogicznego ze względu na możliwość prowadzenia zaawansowanych analiz dotyczących np. edukacyjnej wartości dodanej. Indywidualizacja danych o uczniach możliwi dokumentowania ich kompletnej ścieżki edukacyjnej - w systemie znajdują się m.in. informacje o spełnianiu obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, wyniki egzaminów zewnętrznych, informacje o liczbie i rodzaju orzeczeń poradni psychologiczno-pedagogicznej dotyczącej ucznia, np. o konieczności nauczania indywidualnego, dane te będą spersonalizowane tylko na poziomie zbierania danych. Dane o wynikach kształcenia, poprzez przetwarzanie w bazie danych SIO, będą mogły być analizowane w kontekście szerokiego spektrum innych danych zgromadzonych w bazie danych SIO, tj. np. danych o warunkach kształcenia w danej szkole lub placówce oświatowej.

W związku ze zbieraniem w bazach danych osobowych uczniów i nauczycieli w projekcie prowadzono szereg regulacji, które w zamierzeniu mają prowadzić do efektywnej ochrony danych osobowych. Pierwsze założenia projektu ustawy zostały oprotestowane przez Głównego inspektora Danych Osobowych<sup>1</sup>, który uznał, że część rozwiązań narusza zasadę adekwatności danych i wskazał, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, administrator danych za każdym razem powinien pozyskiwać czy udostępniać jedynie tyle danych, ile jest niezbędne z punktu widzenia zamierzonego celu. Szereg jego uwag uwzględniono w projekcie, jednak nadal pozostaje pewna generalna wątpliwość co do tworzenia „scentralizowanych megabaz”. Generalny Inspektor stwierdził, że *„nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad ochrony danych osobowych jest zamieszczanie w scentralizowanej metabazie danych również informacji szczególnie chronionych, o których stanowi art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych, w tym m.in. danych dotyczących stanu zdrowia konkretnej osoby fizycznej czy orzeczeń wydanych wobec niej w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (...). Dostęp do tego rodzaju baz z założenia przysługuje olbrzymiej liczbie podmiotów, co naraża*

---

<sup>1</sup> por. Druk sejmowy nr 3263 Sprawozdanie z działalności Głównego Inspektora Danych Osobowych za 2009 rok.

*zawarte w nich dane osobowe na ryzyko bezprawnej ingerencji (w tym w szczególności ryzyko ich ujawnienia),”*

Projektodawcy zapewniają, że dane personalne będą szczególnie chronione i bardzo dobrze zabezpieczone dzięki rozwiązaniom technicznym. Jednak można spotkać opinię<sup>2</sup>, że nowe technologie umożliwiają skuteczne zabezpieczenie danych metodami informatycznymi (można różnicować dostęp różnych użytkowników do danych i takie rozwiązania standardowo funkcjonują w systemach bankowych czy finansowych) i w związku z tym ponad 85 proc. wycieków i szkód powodują uprawnieni użytkownicy systemów IT, a nie np. hakerzy. Innymi słowy zagrożeniem są ludzie, źle przygotowani, nie rozumiejący problemu ochrony danych lub nieuczciwi. Jest to w pewnej mierze kwestia świadomości, poziomu kultury prawnej. Realistyczna ocena zagrożeń nie może koncentrować się tylko na zabezpieczeniach technicznych i proceduralnych, a abstrahować od kontekstu społecznego. Z tego względu ważne jest działanie edukacyjno propagujące istotę zasady i znaczenie ochrony danych osobowych prowadzone dla wszystkich administrujących bazami lokalnymi.

- **wprowadzenie zabezpieczeń wiarygodności danych.** Służy temu współpraca Systemu Informacji Oświatowej z systemem PESEL w celu potwierdzania prawidłowości danych identyfikacyjnych uczniów i nauczycieli wprowadzonych do SIO oraz pozyskiwania danych z rejestru PESEL do lokalnych baz danych (za pośrednictwem bazy danych SIO).

- mechanizmy zbierania danych,
- wprowadzenia odpowiedzialności karnej.

- **rozbudowanie modułu analitycznego i badawczego systemu i zwiększenie dostępności danych.** Powinno ono wspomagać wykorzystywanie badań i analiz oświatowych będzie wykorzystywane w kompleksowych działaniach badawczych i analitycznych, wspomagających rozwój systemu kształcenia szerokie możliwości nowego systemu dotyczące przetwarzania danych, pozwolą wyeliminować obecne problemy związane ze sprawozdawczością do celów statystycznych Unii Europejskiej.

---

<sup>2</sup> Opinia K. Komorowskiego, eksperta Instytutu Sobieskiego, przytoczona za J. Góra-Ojczyk, Resort edukacji chce stworzyć wielką bazę danych uczniach  
[http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/379667,resort\\_educacji\\_chce\\_stworzyc\\_wielka\\_baze\\_danych\\_o\\_uczniach.html,2](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/379667,resort_educacji_chce_stworzyc_wielka_baze_danych_o_uczniach.html,2)

- **uczynienie z systemu instrumentu służącego poprawie efektywności zarządzania oświatą tak na poziomie centralnym, jak i regionalnym i lokalnym.** Gminy, dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów będą mogli wykorzystywać dane pozyskane z rejestru PESEL oraz dane zgromadzone w bazie danych SIO. W ten sposób będą m.in. kontrolować i egzekwować spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego oraz obowiązków: szkolnego i nauki.

### **Diagnoza sytuacji w obszarze objętym propozycją zmian**

W Polsce dane na temat funkcjonowania systemu oświatowego długo zbierano „wielotorowo” - dla różnych celów w ramach kilku sprawozdań przez różne instytucje (resort edukacji i Główny Urząd Statystyczny). Choć kompletowano relatywnie dużo danych trudno było mówić o spójnym systemie i możliwości pełnego opisu funkcjonowania systemu i podejmowania racjonalnych decyzji, w tym finansowych i płacowych<sup>3</sup>.

Jednym z impulsów do porządkowania zagadnień statystyki oświatowej było członkostwo Polski w organizacjach międzynarodowych zbierających i analizujących dane o krajowych systemach oświatowych. Polska od 1996 roku należy do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która systematycznie zbiera statystyki oświatowe a w ramach programu INES (*International Educational Statistics*) doskonali wskaźniki z tego zakresu. Także członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczynia się – poprzez programy oraz zalecenia i regulacje - do działań na rzecz budowania nowoczesnego systemu statystycznego. Podkreślmy, że istnieje prawodawstwo unijne w tej dziedzinie stymulujące rozwój statystyk oświatowych<sup>4</sup>. Eurostat zbiera dane do porównań międzynarodowych. Dodajmy też, że na forum Unii Europejskiej podejmowany jest generalny problem jakości statystyki, sformułowano kodeks dobrych praktyk.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Obszernie temat ten podjęli eksperci Banku Światowego w raporcie z maja 2000 r. S. M. Barro „Pieniądze, nauczyciele i uczniowie – ocen polskiej statystyki finansowania oświaty oraz statystyki i uczniów i zatrudnienia w systemie oświaty w którym krytycznie ocenili statystykę oświatową w Polsce

<sup>4</sup> ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (WE) NR 452/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. dotyczące tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie Dz.U. L 145 z 4.6.2008, str. 227—233

<sup>5</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code\\_of\\_practice](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice) definicja jakości Europejskiego Systemu Statystycznego uwzględnia sześć komponentów jakości: użyteczność, dokładność, terminowość i punktualność, dostępność i przejrzystość, porównywalność, spójność. Przy ocenie spełnienia zaleceń dotyczących jakości należy również uwzględnić koszty i obciążenia, jakie

System Informacji Oświatowej (SIO) wdrożony na podstawie ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej, funkcjonujący od dnia 1 stycznia 2005 r. miał uporządkować polskie statystyki oświatowe. Jednak niemal od samego początku jego działania odnotowywano problemy z rzetelnością i kompletnością zbieranych danych. Rada Statystyki wskazywała na problemy z jakością prac statystycznych w resorcie edukacji po tym jak, w 2007 r. dane z Systemu SIO zastąpiły całkowicie badania GUS. Wystąpiły problemy z wykorzystaniem SIO w statystyce publicznej, bowiem porównanie danych pozyskanych z Systemu z danymi otrzymywanymi dotychczas poprzez formularze statystyczne wykazało znaczne rozbieżności i wymagało dużych nakładów pracy związanych z korektą poszczególnych wielkości. Główną przyczyną rozbieżności było błędne wypełnianie formularzy przez szkoły i inne placówki oświatowe oraz brak dostatecznej kontroli na kolejnych szczeblach weryfikacji bazy SIO. Przedstawiciele ministerstwa wskazywali<sup>6</sup>, że przyczyny błędów w Systemie w dużej mierze dotyczyły jednostek, na których spoczywały obowiązki sprawozdawcze.

Na przełomie 2007/2008 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej rozpisało konkurs współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na opracowanie koncepcji w zakresie „Budowy systemu zbierania i analizy edukacyjnych danych statystycznych”.<sup>7</sup> Elementem projektu było przygotowanie analizy funkcjonalności działającego systemu informacji oświatowej (SIO)<sup>8</sup>.

Analitycy stwierdzili<sup>9</sup>, że zauważone błędy można podzielić na:

- świadome – wynikające z uznania wpisywanych informacji za bardzo kłopotliwe w pozyskaniu lub małoistotne (np. wyposażenie, wypoczynek, dożywianie, kwalifikacje i doszktałanie nauczycieli),
- wynikające z niewiedzy, niezrozumienia (np. specjalne potrzeby edukacyjne, obowiązki nauczycieli),
- wynikające z nieprecyzyjnych uregulowań prawnych (np. obowiązek szkolny i obowiązek nauki, dowożenie),

---

związane są z tworzeniem statystyk oraz zagadnienia poufności, transparentności i bezpieczeństwa danych.

<sup>6</sup> Por. Posiedzenie plenarne Rady Statystyki w dniu 29 września 2008 r.

[http://www.stat.gov.pl/bjp/389\\_2519\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/bjp/389_2519_PLK_HTML.htm)

<sup>7</sup> Projekt prowadziła Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie z partnerami Instytutem Badań w Oświacie, OSI Computrain VULCAN Związek Miast Polskich Związek Powiatów Polskich <http://www.efs.pwsz.glogow.pl/projekty.html> : <http://www.forum.efs.pwsz.glogow.pl/projekty.html>

<sup>9</sup> Sz. Więśław. Instytut Badań w Oświacie. Wyniki badań społecznych Podsumowanie projektu *Budowa systemu zbierania i analizy edukacyjnych danych*

- wynikające z braku mechanizmów kontrolnych (głównie w zakresie liczb uczniów w poszczególnych kategoriach, dziewcząt, zajęć, języków obcych, absolwentów etc.).
- wynikające z braku weryfikacji w organach scalających (np. brak sprawozdania lub podział jednego sprawozdania na dwa)

Źródłem błędów było też to, że w stworzonym systemie przewidziano wieloszczeblową organizację przekazywania danych. Jednocześnie obowiązek weryfikowania przez jednostki samorządu terytorialnego i kuratoria oświaty poprawności danych zgromadzonych w SIO był realizowany w niedostatecznym stopniu. Weryfikacja zgromadzonych danych oraz korygowanie wykrytych błędów są zatem skomplikowane i czasochłonne. W konsekwencji, w obecnym SIO przetwarzane są dane obarczone wysokim ryzykiem błędów.

W świetle wyników projektu badawczego scalanie i weryfikacja danych w organach prowadzących i organach nadzoru pedagogicznego wyglądała następująco:

- co trzeci organ scalający dane nie zwrócił do poprawy żadnego sprawozdania. Pozostałe 2/3 organów zwróciło średnio co siódmy plik (15 %),
- najwięcej sprawozdań (23 %) oddają do poprawki urzędy dużych miast, w pozostałych typach organów liczba ta jest niemal dwukrotnie mniejsza,
- tylko 20 % przedstawicieli organów zauważyło brak jakiegoś sprawozdania. Wśród tych, którzy to zauważyli przeważały kuratoria (68 proc.) i urzędy miast na prawach powiatów (58 %).

W badaniu podjęto także zagadnienie potrzeb analitycznych organów prowadzących i nadzorujących szkoły. Okazało się, że:

- przytłaczająca większość informacji poszukiwanych przez organy prowadzące i nadzorujące oświatę to proste informacje bieżące.
- obu typom organów potrzebne są dziesiątki różnych zestawień pozwalających na przeglądanie informacji o uczniach, nauczycielach i nauczanych przedmiotach w licznych przekrojach. Poziom szczegółowości tych danych jest jednak różny. Większość potrzeb kuratoriów zaspokajają przekroje i wyciągi danych gromadzonych w SIO. Natomiast w przypadku jednostek samorządu terytorialnego często potrzebne są dane bardziej szczegółowe.

W analizach funkcjonowania SIO obok zasadniczych problemów z rzetelnością pozyskiwanych danych odnotowano także istotną wadę, jaką był brak modułu

analitycznego. Uniemożliwiało to zainteresowanym podmiotom, głównie samorządom, korzystanie z wybranych danych zgromadzonych w systemie.

Jednocześnie wystąpiły uchybienia dotyczące respektowania ustawy o ochronie danych osobowych. GIODO w 2008<sup>10</sup> roku podjął kwestię przetwarzania przez szkoły danych osobowych w systemach „Hermes”<sup>11</sup> oraz „System Informacji Oświatowej” Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań mających na celu dostosowanie systemów informatycznych o nazwach „Hermes” oraz „System Informacji Oświatowej” do wymogów określonych w przepisach o ochronie danych osobowych. W wydanych decyzjach Generalny Inspektor nakazał m.in. zapewnienie, aby dla każdej osoby, której dane osobowe są przetwarzane w systemie informatycznym o nazwie „SIO” oraz w systemie informatycznym o nazwie „Hermes”, systemy te umożliwiały automatyczne odnotowanie daty pierwszego wprowadzenia danych do systemu oraz identyfikatora użytkownika wprowadzającego te dane, zapewnienie, aby w systemie informatycznym o nazwie „SIO” rejestrowany był dla każdego użytkownika odrębny identyfikator, a dostęp do danych był możliwy wyłącznie po wprowadzeniu identyfikatora i dokonaniu uwierzytelnienia. Ponadto Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nakazał zabezpieczenie użytkowanych systemów informatycznych przed utratą danych spowodowaną awarią zasilania lub zakłóceniami w sieci zasilającej.

Stosunkowo szybko po wdrożeniu SIO zaczęto planować jego modernizację dotyczącą: utworzenia rejestru szkół i placówek systemu oświaty prowadzonego w formie elektronicznej, umożliwienie prowadzenia dokumentacji szkolnej w formie elektronicznej, wypracowanie standardu opisu ucznia, nauczyciela i szkoły, przejście na wprowadzanie danych przez stronę internetową, utworzenie bazy danych z limitowanym dostępem dla uprawnionych użytkowników. Modyfikacja systemu jest przygotowywana z wykorzystaniem środków unijnych<sup>12</sup>. Doświadczenia zawiązane z

---

<sup>10</sup> Sprawozdanie z działalności generalnego inspektora ochrony danych osobowych w roku 2008 (druk sejmowy nr 2286)

<sup>11</sup> w systemie o nazwie „Hermes” zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych - przetwarzane są w celu przesyłania do właściwej okręgowej komisji egzaminacyjnej informacji o tym, którzy uczniowie przystępują do sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego lub maturalnego.

<sup>12</sup> Realizowany jest przez Centrum Informatyczne Edukacji projekt w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet III, Działanie 3.1 Modernizacja systemu zarządzania i nadzoru w oświacie Pt Usprawnienie systemu zbierania i analizy danych dotyczących funkcjonowania systemu oświaty m.in. poprzez rozwój SIO. Celem realizowanego projektu jest stworzenie zmodernizowanego,



wdrażaniem pierwszej wersji Systemu Informacji Oświatowej zostały wykorzystane w pracy nad projektem. Projekt ustawy niewątpliwie realizuje postulat większej kontroli gromadzonych informacji oraz większej odpowiedzialności za dostarczanie i weryfikację danych oświatowych. Temu celowi służą nie tylko wpisane w system sposoby weryfikacji danych jednostkowych oparte na współpracy z systemem PESEL, ale także przepisy wprowadzające odpowiedzialność karną za brak prowadzenia lokalnej bazy lub błędy.

Zawarta w przedłożonym projekcie wraz z uzasadnieniem koncepcja działania może budzić wątpliwości w takich kwestiach jak:

**- przygotowanie ram finansowych SIO**

W części załączonej do projektu oceny skutków regulacji poświęconej „wpływowi projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego” zwraca uwagę konstatacja, że *Realizacja zmodernizowanej wersji SIO w sposób opisany w niniejszym projekcie zdecydowanie zmienia sposób wydatkowania środków na utrzymanie systemu. Rozwiązanie, w którym system jest zlokalizowany przy ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania, skutkuje ponoszeniem większych kosztów na utrzymanie centralnej części systemu i jednocześnie zmniejsza takie koszty po stronie odbiorców systemu. Zmiana sposobu zbierania danych w zmodernizowanej wersji SIO obniży znacząco nakład pracy, jaki obecnie jest udziałem jednostek samorządu terytorialnego i kuratoriów oświaty przy ręcznym scalaniu danych. Pozwoli to na efektywniejsze wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego i kuratoria oświaty oraz zmniejszy obciążenia biurokratyczne tych podmiotów związane z funkcjonowaniem obecnego SIO.*

Jeżeli chodzi o poziom wydatków projektodawcy zakładają, że wydatki związane z utrzymaniem centralnej bazy danych SIO będą większe, o około 3 mln złotych w stosunku do obecnych kosztów. Natomiast uchwalenie ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zwraca uwagę, że w uzasadnieniu nie jest podjęte zagadnienie wydatków poniesionych na szczeblu szkoły (co do zasady koszty na poziomie administracji szkolnej to koszty samorządów) takich jak nakład pracy, szkolenia pracowników.

Reasumując, o ile należy się zgodzić z projektodawcą, że koszty na poziomie centralnym wzrosną (choć dodajmy, że nie starano się nawet szacować tego, jaki poziom mogą osiągnąć), o tyle konstatacja, że na poziomie lokalnym pozostaną na niezmiennym poziomie wydaje się bagatelizowaniem przedsięwzięcia, na przykład w skali szkół. W istocie zrezygnowano z próby odpowiedzi na pytanie, ile obecnie kosztuje funkcjonowanie SIO.

#### **- brak badań pilotażowych**

Nowy system informacji oświatowej jest, w związku z finansowaniem z Europejskiego Funduszu Społecznego, przygotowywany w relatywnie komfortowych warunkach finansowych. Jednak nie przygotowano pilotażu, który np.: pokazałby jaki jest nakład pracy, a co za tym idzie też koszty na poziomie lokalnej bazy oświatowej.

Należy podkreślić, że choć współcześnie techniczne możliwości zbierania danych rosną i wydaje się, że można stosunkowo łatwo i tanio zbierać dane to np. w Unii Europejskiej bardzo silnie akcentowane jest zagadnienie optymalizacji nakładów do potrzeb i zmniejszanie obciążeń respondentów. Punktem odniesienia jest pytanie o to, jakie są w istocie potrzeby analityczne, korzyści z pozyskania takich, czy innych danych. Warto zauważyć, że w kontekście zbierania danych edukacyjnych przez Komisję Europejską (Eurostat) w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 452/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. dotyczącym tworzenia i rozwoju statystyk z dziedziny edukacji i uczenia się przez całe życie stwierdza się, że „w przypadku pojawienia się ważnych nowych wymagań w odniesieniu do danych lub danych o niewystarczającej jakości oraz przed każdym zbieraniem danych Komisja (Eurostat) przeprowadza badania pilotażowe, w których państwa członkowskie mogą uczestniczyć na zasadzie dobrowolności. **Badania pilotażowe wykonuje się w celu zbadania wykonalności odpowiedniego zbierania danych, biorąc pod uwagę stosunek korzyści z dostępności danych do kosztów ich zebrania oraz obciążenia respondentów.**”

#### **- problem odpowiedzialności karnej za wprowadzenie złych danych**

W projekcie przewidziano wiele rozwiązań, które zmierzają do uzyskania rzetelnych danych. Jednym z nich jest odpowiedzialność karna za wprowadzanie do bazy błędnych danych. W świetle przytoczonych danych o powodach błędów w SIO jest jasne, że duża ich część jest konsekwencją złego przygotowania i niewiedzy. Dlatego szczególnie ważne wydaje się zagwarantowanie administratorom lokalnych baz danych odpowiednich szkoleń (może certyfikatów znajomości bazy) dotyczących

różnych aspektów funkcjonowania bazy, w tym problemu ochrony danych osobowych.

Natomiast samo wprowadzenie restrykcyjnych przepisów karnych jest kontrowersyjne. Jednocześnie Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego zwraca w swej opinii do projektu uwagę, na to, że konieczne są doprecyzowania regulacji w tej materii, w szczególności wskazanie czy chodzi o czyny kwalifikowane jako przestępstwo czy wykroczenie, stworzenie legalnej definicji „podmiotu zobowiązanego do przekazywania danych do bazy SIO” która rozstrzygałaby kto będzie ponosił odpowiedzialność typu karnego (kierownik podmiotu zobowiązanego do przekazywania danych do bazy danych SIO, czy upoważniony przez niego pracownik. lub obaj).

### **Upublicznianie raportów i analiz przygotowywanych na podstawie danych SIO**

Z punktu widzenia zarówno podejmowania różnego typu decyzji regulacyjnych jak i jakości debaty publicznej na tema oświaty bardzo ważne jest stworzenie i jak najszersze wykorzystanie zasobów SIO, w tym modułu analitycznego bazy SIO. Jednak w projekcie regulacje dotyczące portalu są zdawkowe. Jedynie w art. 51 ust 4 projektu czytamy, że RSOP jest udostępniany na „*portalu systemu informacji oświatowej*”. Jednak w projekcie ustawy nie jest odzwierciedlona koncepcja funkcjonowania portalu systemu informacji oświatowej. Nie wiadomo jakie będą obowiązki administratora bazy SIO w zakresie publikacji analiz oświatowych sporządzanych na potrzeby prowadzenia polityki oświatowej na szczeblu centralnym, czy też regionalnym lub lokalnym. Jednocześnie zwraca uwagę, że w prezentacji przebiegu konsultacji społecznych do uwagi Związku Nauczycielstwa Polskiego by raporty oświatowe były bezpłatnie dostarczane związkom zawodowym czytamy, że prośba ta nie została uwzględniona gdyż jak stwierdzono w poświęconej OSR części uzasadnienia „*Projekt modernizacji SIO zakłada przygotowanie i publikowanie, za pośrednictwem dedykowanego, ogólnodostępnego portalu internetowego szerokiego zakresu raportów prezentujących różne aspekty funkcjonowania systemu edukacji*”. Dla tej ogólnej deklaracji trudno znaleźć „umocowanie” w przepisach projektu ustawy.

Zagadnienie upublicznienia raportów analitycznych nie jest klarowne rozstrzygnięte w projekcie. Raportów dotyczą przepisy art. 65 projektu oraz art. 66 projektu. Zgodnie z artykułem 65 ust 1 „*Na podstawie danych zgromadzonych w bazie danych SIO mogą być sporządzane i udostępniane raporty. Raporty udostępnia się w postaci elektronicznej.*” W art. 66 projektu znajduje się rozróżnienie

dwóch kategorii podmiotów uprawnionych do zamawiania raportów, tych które mogą pozyskiwać je nieodpłatnie i reszty, która pozyskuje je odpłatnie.

Zasadne wydaje się pytanie, czy w projektowanej ustawie nie powinny się znaleźć regulacje dotyczące prowadzenia i zawartości portalu SIO, w tym upublicznienia w nim raportów sporządzanych na potrzeby prowadzenia polityki oświatowej państwa, raportów analitycznych przygotowywanych dla instytucji publicznych.

### **Wnioski**

1. System Informacji Oświatowej (SIO) wymaga zmiany, bo nie tylko niewystarczająco wspomaga proces zarządzania oświatą, ale też nie zapewnia w pełni rzetelnych kompletnych danych. W przedłożonym projekcie nowego SIO bardzo dużo uwagi poświęcono wprowadzeniu regulacji sprzyjających pozyskaniu danych kompletnych i rzetelnych. Służą temu zarówno rodzaj zbieranych danych (dane jednostkowe), tryb ich przekazywania (bezpośrednie przekazanie z bazy lokalnej do bazy SIO), nadzór na procesem, wreszcie przepisy karne. Można więc oczekiwać, że zarządzanie i finansowanie zadań oświatowych będzie opierać się na prawdziwych danych.
2. Przedłożony projekt jest ambitny i szeroko zakrojony. Oznacza nie tylko zmianę zasad organizacji i działania wprowadzonego 5 lat temu systemu informacji oświatowej, ale i poszerzenie go o zupełnie nowe możliwości, w tym możliwość analizy ścieżek edukacyjnych, badania wartości dodanej pracy szkół. W założeniach potencjał nowego systemu jest bardzo duży. Jeśli system zacznie funkcjonować w założonym kształcie możliwe będzie sporządzanie pogłębionych analiz i raportów o stanie oświaty. Pozyteczne wydaje się zagwarantowanie, by w jak największym zakresie upubliczniać analizy i raporty na specjalnym portalu. Jest to, jak się zdaje, koncepcja projektodawcy, która jednak nie została jasno przedstawiona w projekcie.
3. Projekt nowego SIO jest złożonym przedsięwzięciem, co oznacza m in. konieczność zapewnienia dużo większych środków na jego rozwój oraz utrzymanie. Projektodawca akcentuje jednak, że koszty będą dotyczyć głównie kosztów ponoszonych przez administrację centralną. Jednak w zasadzie nie podano ani szacunków kosztów obecnego funkcjonowania SIO, ani szacunków rocznych kosztów nowego SIO na szczeblu centralnym i silnie rozproszonych kosztów na szczeblu lokalnym, gdzie powstanie tysiące lokalnych baz oświatowych. Z pewnym

żalem należy odnotować fakt, że choć projekt ustawy i cały system jest przygotowywany w oparciu o znaczne środki unijne nie pokuszono się przygotowanie pilotażu, który pozwoliłby odnieść koszty pozyskania danych do potrzeb analitycznych i zdiagnozować np. problemy i koszty prowadzenie lokalnej bazy oświatowej. W tej sytuacji można tylko przypuszczać, że być może istnieje pewne pole do oszczędności czasu, energii i pieniędzy związane z możliwością ograniczenia bardzo szerokiego zestawu danych (przykładowo czy informacja o stosownych w szkołach podręcznikach jest tak ważna z punktu widzenia polityki oświatowej państwa?) czy też przyjęcia innych wymaganych terminów aktualizacji danych (np. czyli aktualizacja w cyklu miesięcznym, a nie praktycznie na bieżąco bo w ciągu 7 dni od zmiany, nie byłaby wystarczająca?).

5. W trakcie prac legislacyjnych konieczne jest rozważenie zasadności, a z pewnością doprecyzowanie przepisów karnych.

Autor:

**Justyna Osiecka - Chojnacka,**

specjalista ds. społecznych

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

  
Grzegorz Gołębiowski

Deskryptory Bazy REX: statystyka, edukacja, samorząd