

Warszawa, 3 marca 2011 r.

BAS-642/11

Pan Poseł
Andrzej Smirnow
Przewodniczący Komisji Edukacji,
Nauki i Młodzieży

W związku z zamówieniem Pana Przewodniczącego, w załączeniu pozwalam sobie przesłać opinię merytoryczną do rządowego projektu ustawy o systemie informacji oświatowej (druk sejmowy nr 3628), sporządzoną w trybie pilnym przez dra Antoniego Jeżowskiego przy współpracy Szymona Więśława z Instytutu Badań w Oświacie.

Jednocześnie informuję, że zwróciliśmy się o sporządzenie opinii merytorycznej na temat zgodności z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności zasadą proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji), przepisów projektu ustawy o systemie informacji oświatowej (druk 3628 i sprawozdanie podkomisji z 4 lutego 2011 roku). Przedkładana opinia pośrednio odnosi się do tego zagadnienia.

Z poważaniem

Michał Królikowski
dyrektor Biura Analiz Sejmowych

prof. nadzw. dr Antoni Jeżowski
współpraca:
Szymon Więśław – Instytut Badań w Oświacie

Bolków, 2 marca 2011 roku

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

Uwagi wstępne

Przedłożony wraz z uzasadnieniem oraz rozporządzeniem w sprawie określenia szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w bazie danych SIO: zbiorach danych szkół i placówek oświatowych, zbiorach danych jednostek, zbiorach danych uczniów i zbiorach danych nauczycieli oraz terminy przekazywania tych danych projekt ustawy o systemie informacji oświatowej jest dokumentem przemyślanym, konsekwentnym i charakteryzującym się spójnym zamysłem. Jego pozytywem jest także i to, że wszelkie gromadzone w systemie edukacji, podkreślmy to: potrzebne dane o szkołach i placówkach, uczniach oraz nauczycielach zgromadzone będą w jednej bazie.

Zebrane w oparciu o ustawę z 19 lutego 2004 roku o systemie informacji oświatowej (Dz. U. nr 49, poz. 463 z późn. zm.) doświadczenia pozwoliły zdiagnozować obszary niedopracowane w tym akcie oraz problemy z praktycznym wdrażaniem zapisanych w niej rozwiązań prawnych. Dane zbierane w oparciu o sprawozdania szkół, później agregowane w organach prowadzących i kuratoriach oświaty zawierały wiele niedoskonałości i błędów. Badanie¹ przeprowadzone w roku 2008 dowiodło np., że system nie dysponował kompletem sprawozdań, ¼ sprawozdań z jednostek składowanych przez jst zawierała poważne błędy dotyczące dyrektorów szkół, w przedszkolach i szkołach podstawowych powszechne były błędy polegające na niepoprawnych przypisywaniu zajęć do etapu edukacyjnego, co piąta szkoła integracyjna lub z od-

¹ *System informacji oświatowej – stan obecny i perspektywy zmian. Raport z programu Budowa systemu zbierania i analizy edukacyjnych danych statystycznych*, Wrocław 2008

działami integracyjnymi podawała błędne liczby uczniów niepełnosprawnych, a ponad połowa sprawozdań zespołów szkół zawierała „pozorne” informacje na temat wykorzystywanego przez nie majątku. A to tylko nieliczne przykłady wybrane z omówionych na 230 stronach raportu. Oczywistym jest, że tak zbierane dane ani nie były wiarygodne, ani użyteczne dla kreowania krajowej polityki oświatowej, także w codziennym funkcjonowaniu placówek oświatowych. Dobrze więc, że podjęto inicjatywę naprawy sytuacji.

Jednocześnie ważnym argumentem, podnoszonym także w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest przekazywanie przez stronę polską danych o oświacie dla Komisji Europejskiej², Eurostatu oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju³ (OECD). W przywołanych tu i innych publikacjach dane o edukacji w Polsce są na ogół niepełne, gdyż polskie instytucje, w tym Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie dysponują bieżącą informacją o wielkościach statystycznych w systemie edukacji.

Przedłożony wraz z rozporządzeniem projekt ustawy rozszerza w niewielkim stopniu to, co gromadzone jest w systemie oświaty na podstawie ustawy obowiązującej i innych przepisów prawa. Sama dokumentacja przebiegu nauczania zawiera wiele wrażliwych danych nie tylko o uczniach, ale i ich rodzicach. Dane te są rozproszone i na ogół gromadzone w postaci dokumentów papierowych (dzienniki lekcyjne, arkusze ocen uczniów, księgi dzieci i księgi uczniów i in.). Przedłożone rozwiązanie wykorzystuje dostępne technologie po to, aby dane te nie tylko skupić, ale i odpowiednio zabezpieczyć. Tak jak wszędzie, tak i w systemie informacji oświatowej bardzo ważna jest technologia i procedury, ale kluczową rolę odgrywać będą ludzie mający dostęp do zbiorów zgromadzonych w bazie. Projekt ustawy zawiera, wydaje się, adekwatne do obecnego stanu wiedzy i odpowiednie zabezpieczenia przed dostępem do danych osób niepowołanych, co przy nagromadzeniu w jednej bazie danych o ok. 20% polskiego społeczeństwa wymaga ponadprzeciętnej troski i rodzi zrozumiałe obawy.

² Np. *Key Data on Education in Europe 2009*

³ Np. *Education at a Glance 2010. OECD indicators*

Uwagi szczegółowe

1. Wątpliwości budzi podniesiony już w art. 1 ust. 1 pkt 2 i 3 projektu zapis o *efektywności funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz analizie efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych*. Są one uzasadnione nie tylko obecnym stanem prawnym, ale i stanem wiedzy. System oświaty Polsce został przez prawo dość precyzyjnie dookreślony, jeśli chodzi o kompetencje poszczególnych organów władzy publicznej i podmiotów sektora prywatnego. Administracja państwowa odpowiada za politykę państwa, nadzór pedagogiczny nad szkołami (art. 70 ust. 3 Konstytucji) i inne zadania przypisane w ustawach. Natomiast administracja samorządowa (regionalna i lokalna) ma obowiązek *zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej* (art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w poszczególnych typach szkół i placówek na poszczególnych poziomach samorządu. To „zapewnienie” może być realizowane, co warto uwypuklić, w szkołach i placówkach publicznych i niepublicznych. Pamiętać przy tym trzeba, że *środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (art. 5a ust. 3 cyt. ustawy o systemie oświaty). System finansowy jst przewiduje dochody własne i udział w dochodach budżetu państwa, a ten ostatni realizowany jest przez bezpośredni udział w wybranych podatkach (PIT, CIT, opłata eksploatacyjna) lub poprzez subwencje i dotacje. *O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego* (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2008 roku, nr 88, poz. 539 z późn. zm.), w związku z czym nieuprawnionym jest twierdzenie, że *w publicznym modelu finansowania oświaty źródło finansowania stanowi część oświatowa subwencji ogólnej* (str. 9 uzasadnienia). Dlatego też trudno będzie znaleźć uzasadnienie do twierdzenia, że *zadania te dotyczą [...] sfery decydowania o racjonalnym wydatkowaniu środków publicznych w tym obszarze* (str. 10 uzasadnienia), gdyż rzekomo możliwa będzie *analiza efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych* (str. 11 uzasadnienia), wszak dane zawarte w ba-

zie SIO nie umożliwią takich analiz, choć korzystanie z nich będzie pomocne w takich analizach w jednostkach samorządu terytorialnego. Jednocześnie założenie, że *uzyskane informacje posłużą do oceny zależności wyników kształcenia od ponoszonych kosztów na prowadzenie publicznych i niepublicznych szkół i placówek oświatowych* (str. 22 uzasadnienia) jest niczym nie uzasadnione, gdyż badania w wielu krajach, w tym i w Polsce dowodzą, że nie występuje prosta korelacja między nakładami publicznymi na kształcenie a wynikami edukacyjnymi osiąganymi przez uczniów.

Trzeba dość jednoznacznie zwrócić uwagę, że rozporządzenie ministra edukacji o sposobie podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie kreuje środków niezbędnych na finansowanie zadań oświatowych, a jedynie *określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach* (art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jst), ponieważ minister nie ma wpływu na wysokość tych środków, jako że *wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa* (art. 27 ustawy o dochodach jst).

Poza tym także i w tym zakresie obowiązuje wyrażona w Preambule do Konstytucji RP zasada *pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*, zatem nadmierne eksponowanie, choćby tylko w warstwie werbalnej, urzędu centralnego wyraźnie jej przeczy.

2. W art. 51 ust. 2 projektu użyto sformułowania „dostęp do danych niejawnych” z uwagą, że co prawda chodzi o te, „o których mowa w ust. 1”, ale ust. 1 mówi o informacjach, które są jawne, nie definiując specyficznym „niejawnym”. W tej sytuacji rodzą się obawy, że mogą pojawić się próby podciągania owych informacji pod ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182 poz. 1228), co zapewne nie było intencją projektodawcy. Może zrezygnowałby użyć sformułowania „które nie są jawne”.

3. Ustawy nie definiują terminów „uczeń zdolny” lub „uczeń uzdolniony”, co w przypadku jednoznacznego zapełniania bazy danych SIO informacjami wynikającymi z art. 13 pkt. 17 oraz art. 14 pkt 17 może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych, nieporozumień, a w efekcie do nieścisłości i błędów.

3. Wątpliwości budzi zapisana w art. 8 pkt. 4 projektu ustawy konieczność umieszczenia w bazie danych SIO informacji o liczbie pracowników niebędących nauczycielami w szkołach i placówkach oświatowych oraz wymiarze ich zatrudnienia według rodzaju zajmowanych stanowisk, jako że pracownicy ci zatrudniani są z pominięciem przepisów oświatowych. Nie przekonuje też zapis w uzasadnieniu, że *gromadzenie tych danych jest niezbędne w celu oszacowania całkowitych kosztów kształcenia i wychowania w Polsce, a uzyskane informacje posłużą do oceny zależności wyników kształcenia od ponoszonych kosztów na prowadzenie publicznych i niepublicznych szkół i placówek oświatowych* (str. 22 uzasadnienia), o czym wyżej.

4. Zapewne drobną sprawą w całej bazie danych będzie zamieszczenie w niej danych dotyczących *warunków dydaktycznych, materialnych i finansowych prowadzenia szkół i placówek oświatowych, w szczególności [...] podręczników obowiązujących w poszczególnych oddziałach, zgodnie z zestawem podręczników*, (art. 8 pkt 1 lit. d), ale w warunkach gospodarki rynkowej domniemanie, że minister może wpływać na rynek podręczników poprzez dopuszczanie do użytku szkolnego i wycofywania podręczników (str. 24 uzasadnienia) jest chyba nadinterpretacją możliwości sprawczych urzędu.

5. Dane dziedzinowe o wypadkach uczniów (art. 13 pkt 12, art. 14 pkt 28, art. 16 pkt 3, art. 17 pkt 1 oraz art. 19 projektu), mimo twierdzenia wyrażonego w uzasadnieniu, że *na poziomie lokalnym, raporty dotyczące bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oświatowych, umożliwią organom prowadzącym sprawniejsze wykonywanie zadań [...] polegających na nadzorowaniu przestrzegania w szkołach i placówkach oświatowych obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów* (str. 35 uzasadnienia) nie przekonują, jako że – co wynika z badań – nie są one w ogóle uwzględniane w planowaniu i programowaniu pracy organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe. Ponowne ich zapisanie w ustawie nie uzdrowi sytuacji, która wiąże się w sposób dość istotny z potencjałem ekonomicznym polskich samorządów lokalnych i regionalnych oraz poczuciem odpowiedzialności osób zatrudnionych w urzędach.

6. Gromadzenie ogromnej ilości danych o nauczycielach (art. 29 projektu) uzasadniane tym, że *będą wykorzystywane do zwiększenia rzetelności prognoz dotyczących struktury zatrudnienia nauczycieli w kolejnych latach* (str. 46 uzasadnienia), bez pod-

jęcia wespół z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego racjonalnej polityki w zakresie organizowania i finansowania studiów dla przyszłych pedagogów jest głoszeniem prawd nierzetelnych. Każdego roku polskie uczelnie i szkoły wyższe opuszcza ok. 80 tys. absolwentów z uprawnieniami do nauczania w szkolnictwie, jednocześnie system oświaty wchłania jakieś 8-10 tys. z nich. Racjonalność wydatkowania środków publicznych wymaga raczej podjęcia efektywnej współpracy obu resortów, niż gromadzenia ogromnej ilości danych statystycznych, choć nie ulega wątpliwości, że dane te mogą być mocnym i racjonalnym argumentem za zmianą systemu kształcenia kandydatów na nauczycieli.

7. Trudno zgodzić się z poglądem, że *uchwalenie ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego* (str. 98 uzasadnienia). Raczej należy przyjąć, że projektodawca nie potrafi wyliczyć potencjalnych kosztów wdrożenia nowej ustawy w szkołach i placówkach oświatowych oraz organach je prowadzących. O ile system będzie solidnie i kompetentnie przygotowany do wdrożenia, można założyć, że skutki będą zminimalizowane, ale samo przeszkolenie pracowników w tych jednostkach (ok. 35 tys. placówek i 2,8 tys. jst, w każdej tylko jeden oddelegowany pracownik na jedną tylko godzinę szkolenia daje w sumie 37,8 tys. godzin; można więc szacować, że koszt tej operacji zamknie się w kwocie 0,5 do 1 mln zł) da spore koszty.

8. Należy mieć na względzie fakt, że powiązanie SIO z systemami PESEL i REGON, będące silną stroną proponowanej ustawy, może jednak nastrożać bardzo duże trudności na etapie wdrażania systemu w szkołach, zwłaszcza wobec konieczności uporządkowania numerów REGON szkół oraz ich zespołów oraz danych uczniów przechowywanych w szkołach i systemie PESEL. Liczne, opisane w przytoczonym raporcie o stanie SIO, błędy pojawiające się w każdym z nich będą się propagować, czyniąc wdrożenie systemu bardzo pracochłonnym i wymagającym działań obejmujących różne dziedziny pracy szkół i placówek.

Wnioski i rekomendacje

Mimo wskazanych wyżej niedociągnięć merytorycznych projektu ustawy, a w szczególności jej uzasadnienia, należy zwrócić uwagę na to, że:

1. Ustawa – po raz pierwszym w polskiej oświacie – tworzy system rejestru szkół i placówek oświatowych (RSPO), co jest ogromnym krokiem w kierunku upo-

rządkowania wiedzy o polskiej oświacie, jej bazie, oddanym w zarząd majątku i korzystających z niej uczniów i nauczycieli. Pomijając aspekty statystyczne, choć ważne, zwłaszcza w ujęciu międzynarodowym, nie można nie uwzględnić możliwości wyceny materialnego potencjału państwa oraz jednostek samorządowych i regionalnych zaangażowanego w proces edukacji społeczeństwa.

2. Nadzwyczaj istotnym jest w projekcie ustawy powiązanie danych RSPO z danymi zawartymi w systemie PESEL oraz REGON i ustawowe zagwarantowanie współpracy resortu edukacji z Głównym Urzędem Statystycznym; takie rozwiązania mogą być gwarantem nie tylko weryfikowalności danych wpływających do bazy SIO, ale także ich jakości i rzetelności. Są empiryczne dowody na to, że zastosowanie w obecnych rozwiązaniach systemu numeru PESEL ułatwia eliminowanie oszustw związanych z „podwójną” ewidencją uczniów w niektórych szkołach policealnych należących do tzw. sieci.
3. Integracja w jednym systemie rejestru szkół i placówek, uczniów i orzeczeń poradni psychologiczno-pedagogicznych może wpłynąć na zwiększenie sprawiedliwości podziału części oświatowej subwencji ogólnej poprzez znaczące ograniczenie liczby przypadków niewłaściwego zakwalifikowania ucznia do grupy osób, dla których naliczana jest wyższa kwota.
4. Śledzenie w państwowym systemie realizacji przez dzieci i młodzież konstytucyjnego obowiązku nauki oraz ustawowego obowiązku szkolnego poprzez system PESEL może przyczynić się do ew. zlikwidowania w Polsce obowiązku meldunkowego, tym bardziej, że projekt ustawy odwołuje się do „miejsca zamieszkania” a nie zameldowania. Monitorowanie spełniania tych obowiązków obywatelskich, przy współpracy z podobnymi systemami w innych państwach, może w znaczący sposób ułatwić ich kontrolę w sytuacji, gdy będą one realizowane w systemach szkolnych innych państw Unii Europejskiej. Idąc dalej – można przyjąć, że wprowadzenie elektronicznego systemu ewidencji wychowanków przedszkoli w ramach SIO zdejmie w niedalekiej przyszłości z dyrektorów szkół potrzebę prowadzenia (papierowej lub elektronicznej) Księgi dzieci.

Reasumując – projekt ustawy należy ocenić pozytywnie, nie mniej z uwagami jak wyżej.