



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.031.01.2015
P/15/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/031 – System informacji oświatowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Zbigniew Polak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98667 z dnia 24 listopada 2015 r. oraz nr 98694 z dnia 7 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 164-165)
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Krakowie 31-752 Kraków, ul. Ujastek 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Palczewski, Małopolski Kurator Oświaty (od 8 lutego 2010 r.) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli¹ ocenia, że dane z systemu informacji oświatowej (zwany dalej: SIO) miały ograniczone zastosowanie do wspierania realizacji zadań oświatowych Kuratora Oświaty. Wykorzystywano je głównie jako dane statystyczne, wspomagające planowanie ewaluacji i kontroli, oraz do informowania o sieci szkół i placówek na terenie województwa. Nie wykorzystywano ich do badań jakościowych i wykrywania potencjalnych obszarów nieprawidłowości w organizacji tych jednostek.

Opierano się głównie na danych statystycznych pochodzących z bazy danych „starego” SIO² oraz Rejestrze Szkół i Placówek oświatowych nowego SIO³. Małopolski Kurator Oświaty (zwany dalej: MKO) nie przekazał kompletnych danych sprawozdawczych do lokalnej bazy danych SIO, prowadzonej na podstawie art. 5 ust. 3 w związku z art. 9 pkt 2 lit. a i b, art. 41 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 43 ust. 1 pkt 1 lit. e i pkt 2 lit. a ustawy o SIO z 2011 r., tj. o:

- wysokości przeciętnego wynagrodzenia osób zatrudnionych w Kuratorium Oświaty w Krakowie (zwany dalej: KO) na stanowiskach pedagogicznych (nauczycieli mianowanych i dyplomowanych) za okresy: styczeń-sierpień 2014 r. i 2015 r.,
- liczbie pracowników administracyjnych KO i łącznej wysokości ich wynagrodzeń za poszczególne kwartały 2014 r. i 2015 r.

Pracownik KO bezpośrednio nadzorujący proces wprowadzania danych do SIO był pozbawiony możliwości kontroli pracy upoważnionych operatorów.

KO nie skorzystało z możliwości analizy działalności szkół i placówek oraz ich organów prowadzących (na podstawie danych „starego” SIO) w zakresie spełniania obowiązku nauki i obowiązku szkolnego określonych w art. 15 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Systemu wprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.) – uchylonej z dniem 30 kwietnia 2012 r.

³ Systemu prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 45 ze zm.), zwanej dalej: ustawą o SIO z 2011 r.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przekazywanie danych sprawozdawczych w bazie danych zmodernizowanego systemu informacji oświatowej

1.1. Warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania lokalnej bazy danych SIO.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Kuratorium Oświaty w Krakowie, zatwierdzonym przez Wojewodę Małopolskiego Zarządzeniem z 27 czerwca 2013 r. (ze zmianami) do zadań Wydziału Strategii Edukacyjnej i Pragmatyki Zawodowej Oddziału Strategii i Analiz należała m.in. realizacja przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o SIO w zakresie zbierania i udostępniania informacji statystycznych dotyczących oświaty oraz redagowanie i aktualizacja elektronicznej strony internetowej Kuratorium Oświaty w Krakowie (zwane dalej: KO), administrowanie serwerem baz danych i ochroną sieci teleinformatycznej.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

W latach 2012-2015 zadania związane z bezpośrednim dostępem do lokalnej bazy danych SIO posiadało 6 pracowników Kuratorium Oświaty w Krakowie, w tym dwóch pracowników, którzy zakończyli stosunek pracy w KO, tj.: kierownik Oddziału Strategii i Analiz (zatrudniony w okresie od 15 lutego 2000 r. do 30 września 2015 r.) upoważniony przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (zwane dalej: MEN) od 14 grudnia 2012 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz starszy wizytator Wydziału Nadzoru Pedagogicznego (zatrudniony od 19 grudnia 2011 r. do 31 sierpnia 2015 r.) upoważniony przez MEN od 30 maja 2012 r. do 31 maja 2015 r. Pracownicy ci byli upoważnieni do przekazywania i pozyskiwania danych dziedzinowych do i z bazy danych SIO oraz przeprowadzania w imieniu Wojewody Małopolskiego procedury weryfikacji oraz udzielania upoważnień dostępowych dla wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Pozostali czterej pracownicy są nadal zatrudnieni w KO, tj. kierownik Oddziału Strategii i Analiz, upoważniona przez MEN od 2 września 2015 r. do 31 lipca 2020 r., starszy wizytator Wydziału Nadzoru Pedagogicznego, upoważniona przez MEN od 28 sierpnia 2015 r. do 31 lipca 2020 r., specjalista w Oddziale Strategii i Analiz upoważniona przez MEN od 2 września 2015 r. do 31 lipca 2020 r. Pracownicy ci byli upoważnieni do przekazywania i pozyskiwania danych dziedzinowych do i z bazy danych SIO oraz przeprowadzania w imieniu Wojewody Małopolskiego procedury weryfikacji oraz udzielania upoważnień dostępowych dla wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Pracownik na stanowisku pracy ds. kadrowych była upoważniona przez MEN od 12 lutego 2013 r. do 31 lipca 2020 r. do przekazywania i pozyskiwania danych dziedzinowych do i z bazy danych SIO.

Dane osobowe zawarte w upoważnieniach MEN do dostępu do lokalnej bazy SIO ww. pracowników KO były zgodne z danymi w aktach osobowych tych pracowników i stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 20-26,28)

Osoby upoważnione miały faktyczny dostęp do lokalnej bazy danych SIO. Aplikacja SIO (tzw. „stara” i „nowa”) zainstalowana była na czterech stanowiskach komputerowych, a w jednym czasie z bazy SIO mogły korzystać wszystkie cztery osoby. System SIO był przypisany do danego komputera i na danym komputerze można było mieć wyłącznie dostęp do spraw załatwianych na tym komputerze.

Ze względu na indywidualne hasła dostępu do systemu operacyjnego komputera (poza hasłem dostępu do SIO) brak było możliwości dostępu do lokalnej bazy SIO przez inne osoby niż uprawniony operator tego komputera. Pracownik odpowiedzialny za bezpośredni nadzór nad poprawnością przekazywania danych przez operatora (Marta Rogozińska-Owsiak) nie miał możliwości (np. w przypadku nieobecności w pracy operatora)

bezpośredniej i realnej kontroli operatora, w tym terminowości przekazywania danych. Nie wprowadzono innych mechanizmów zapewniających taką kontrolę.

(dowód: akta kontroli str. 7)

W KO wykorzystywane były dwa systemy wspomagające zarządzanie oświatą, które współpracowały z bazą danych „starego” SIO, tj.:

- moduł „Analizator systemu sQuala Integra”. Licencjodawcą była Firma QNT Systemy Informatyczne Spółka z o.o. Zabrze, ul. Knirowska 19. Moduł był wykorzystywany do sporządzania zestawień, rejestru spisów, weryfikacji poprawności i kompletności wprowadzonych do SIO danych (umożliwiał wykrycie błędów lub niekompletności informacji). Moduł wykorzystywał dane szkół i placówek przekazywanych do MEN i umożliwiał dodatkowe wykorzystanie zgromadzonych w SIO danych. Moduł umożliwiał przeprowadzanie analiz statystycznych (posiadał dwa okna, tj. Zestawienia i Definicje). Ministerstwo Edukacji Narodowej nie oferowało własnych rozwiązań informatycznych. Program analizator nie posiadał certyfikatu Ministerstwa, ponieważ nie służy do gromadzenia danych w SIO a jedynie do analizy tych danych.

Roczna opłata abonamentowa wynosiła w 2014 r. 3 690,00 zł (faktura z 9 września 2014 r.).

- aplikacje Systemu Obsługi Kuratorium (SOK) oraz Panel dyrektorski opracowane przez pracowników KO, które stanowiły platformę zbierania i ewidencjonowania informacji oświatowych zawartych w „starym” SIO. SOK miał zastosowanie m.in. do dostępu do centralnego wykazu szkół i placówek, możliwość planowania kontroli, dostęp do raportów z kontroli, planowania ewaluacji w szkołach i placówkach, dostęp do ankiet wypełnianych przez placówki i szkoły. Panel dyrektorski miał zastosowanie m.in. w celu udostępnienia materiałów i informacji szkołom i placówkom, pobierania zadań konkursów dla szkół i wprowadzania danych o zaistniałych zdarzeniach w szkołach i placówkach (RSO).

(dowód: akta kontroli str. 4,7-8, 96, 166-167)

W latach 2014-2015 KO przekazywało informacje o niezakłóconym funkcjonowaniu bazy danych SIO korzystając z zakładki „Ustawienia” i okna „Zgłaszanie zakłóceń w funkcjonowaniu bazy”.

Wg wyjaśnienia MKO w funkcjonowaniu lokalnej bazy danych SIO nie było przypadków zakłóceń wywołanych działaniami osób nieuprawnionych do dostępu do tej bazy.

(dowód: akta kontroli str. 4, 7, 166-167)

Kuratorium w badanym okresie z uwagi na brak takiej potrzeby nie wprowadziło wewnętrznych przepisów ustalających procedury zbierania i przekazywania danych do lokalnej bazy danych SIO. Wszystkie informacje dotyczące zbierania ww. danych były dostępne na stronie internetowej (www.cie.men.gov.pl).

(dowód: akta kontroli str. 4)

W KO obowiązuje zarządzenie nr 55/14 MKO z 5 sierpnia 2014 r. w sprawie polityki bezpieczeństwa w zakresie ochrony danych osobowych w Kuratorium Oświaty w Krakowie. W ww. zarządzeniu opisano dwa zbiory (ich zawartość, sposób ich tworzenia i zabezpieczenia), tj. System informacji oświatowej oraz zmodernizowany system informacji oświatowej, prowadzone zgodnie z ustawą o SIO.

(dowód: akta kontroli str. 128-131)

1.2. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych dotyczących pracowników KO

Na podstawie oględzin zawartości lokalnej bazy danych SIO kontrolujący ustalił, że w bazie danych zostali zarejestrowani wszyscy nauczycieli zatrudnieni w KO na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych oraz pracownicy odpowiedzialni za zarządzanie i administrowanie oświatą.

Na dzień 30 września 2014 r. było to 110 nauczycieli oraz 51 (osoby pełnozatrudnione) pracowników ekonomiczno-administracyjnych i 6 (osoby pełnozatrudnione) pracowników obsługi. Wg stanu na 30 września 2015 r. było to 107 nauczycieli oraz 51 pracowników ekonomiczno-administracyjnych i 6 pracowników obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 36-39)

Kontrolujący na podstawie danych zawartych w „starym” SIO oraz akt osobowych wybranych 20 nauczycieli zatrudnionych w KO wg stanu na 30 września 2015 r. (w tym 7 nauczycieli (wszyscy) nauczycieli, którzy rozpoczęli pracę w trakcie 2015 r. oraz 13 nauczycieli losowo wybranych z pozostałego grona) stwierdził, że dane dziedzinowe SIO są kompletne i zgodne ze stanem faktycznym. Nauczyciele rozpoczynający pracę w 2015 r. zostali zarejestrowani w bazie SIO w okresie 14 dni od daty nawiązania stosunku pracy. Rejestracja pracownika z uprawnieniami pedagogicznymi (nauczyciel) odbywała się poprzez przekazanie w pierwszej kolejności do systemu centralnego podstawowych danych takich jak nazwisko, imię i numer PESEL (dane identyfikacyjne). Dopiero po pozytywnej weryfikacji danych program umożliwiał wysłanie do systemu danych dziedzinowych. Jest to okres ok. 10 dni. Wprowadzenie danych dziedzinowych zarejestrowanych pracowników wymagało więcej czasu, ponieważ nie udawało się ich przesłać skutecznie z powodu nieczynnego panelu komunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 101-104)

KO nie pozyskiwało zgody w trybie art. 58 i 60 ust. 2 ustawy o SIO z 2011 r. Wprowadzenie danych nauczyciela – wizytatora możliwe było bez takiej zgody.

(dowód: akta kontroli str. 166-167)

1.3. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych dotyczących awansu zawodowego nauczycieli

Na podstawie rejestru wydanych zaświadczeń komisji kwalifikacyjnej o akceptacji nauczycieli na stopień nauczyciela dyplomowanego kontrolujący ustalił, że w 2014 r. takich zaświadczeń było 1402, a wg stanu na 4 grudnia 2015 r. 1238.

Na podstawie oględzin zawartości lokalnej bazy danych SIO (moduł: „Nauczyciel”) kontrolujący ustalił, że możliwy był wgląd we wprowadzone dane dziedzinowe w zakresie awansu zawodowego nauczycieli na stopień nauczyciela dyplomowanego. Formularz „Uzyskanie następnego stopnia awansu zawodowego, został aktywowany przez administratora bazy w 2014 r. Dane dotyczące awansu zawodowego nauczycieli KO zostały wprowadzone do „nowego” SIO od 1 stycznia 2015 r.

Zbadano zarejestrowane w SIO w listopadzie i grudniu 2015 r. sprawy 30 nauczycieli i stwierdzono, że we wszystkich przypadkach dotrzymano terminu ich przekazania do SIO, tj. w ciągu 7 dni od daty wydania decyzji o nadaniu stopnia nauczyciela dyplomowanego.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 166-167)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pracownik KO odpowiedzialny za bezpośredni nadzór nad poprawnością przekazywania danych przez operatora nie miał możliwości bezpośredniej i realnej kontroli pracy tego operatora, w tym terminowości wprowadzania i przekazywania danych.

Według wyjaśnień Marty Rogozińskiej-Owsiak (nadzorującej prace operatorów), aby można było sprawnie realizować zadania np. podczas nieobecności pracownika-operatora (np. wydawanie upoważnień do dostępu bazy danych SIO) zostanie na komputerach operatorów zajmujących się SIO zainstalowany tzw. „zdalny pulpit”, który umożliwi dostęp do całej bazy SIO. Rozwiązanie to zostało skonsultowane z Ministerstwem Edukacji Narodowej (zwanym dalej: MEN).

(dowód: akta kontroli str. 11)

2. W lokalnej bazie danych nowego SIO nie zostały przekazane dane o:

- wysokości przeciętnego wynagrodzenia osób zatrudnionych na stanowiskach pedagogicznych (nauczycieli mianowanych i dyplomowanych) za okresy: styczeń-sierpień 2014 r., 2014 rok i styczeń-sierpień 2015 r.,
- liczbie pracowników administracyjnych i łącznej wysokości ich wynagrodzeń za poszczególne kwartały, tj. od I kwartału 2014 r. do III kwartału 2015 r.

Z wyjaśnień MKO wynika, że formularze w tym zakresie zostały aktywowane od 1 stycznia 2015 r.

Wymóg przekazania do lokalnej bazy SIO zbiorczych informacji o nauczycielach

i pracownikach administracyjnych zatrudnionych w KO określony został w art. 9 pkt 2 lit. a, b oraz art. 41 ust. 1 ustawy o SIO z 2011 r.

Wskazane braki skutkowały niekompletnością lokalnej bazy danych SIO, a w związku z tym obniżona była jej przydatność do wspierania realizacji zadań oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 105-110, 166-167)

Ocena cząstkowa

Zapewniono właściwe warunki organizacyjno-techniczne do sprawnego przekazywania i pozyskiwania danych w lokalnej bazie danych SIO, pomimo że brak było należycie działającego nadzoru administratora lokalnej bazy danych nad poprawnością przekazywania danych, a dane w niej zgromadzone nie stanowiły kompletnej informacji o wykonywanych zadaniach z zakresu oświaty.

Z przyczyn leżących po stronie administratora lokalnej bazy danych, do SIO nie przekazano informacji o:

- wysokości przeciętnego wynagrodzenia osób zatrudnionych w Kuratorium na stanowiskach pedagogicznych (nauczycieli mianowanych i dyplomowanych) za okresy: styczeń-sierpień 2014 r., 2014 rok, styczeń-sierpień 2015 r.,
- liczbie pracowników administracyjnych i łącznej wysokości ich wynagrodzeń za poszczególne kwartały, tj. od I kwartału 2014 r. do III kwartału 2015 r.

2. Wykorzystanie SIO do wsparcia realizacji zadań oświatowych

2.1. Wykorzystanie danych z SIO w realizacji polityki oświatowej państwa na poziomie regionalnym, w tym do zarządzania oświatą.

Małopolski Kurator Oświaty w wyjaśnieniu dotyczącym zakresu i sposobu wykorzystywania w KO baz danych SIO do prowadzenia polityki oświatowej podał, że w KO zostały opracowane aplikacje: SOK (stanowiącą platformę zbierania i ewidencjonowania informacji oświatowych szkół i placówek podlegających nadzorowi MKO) oraz Panel dyrektorski. Do tych aplikacji wykorzystywane były dane z baz „starego” SIO, a pracownicy KO posiadali w ramach SOK-u m. in: dostęp do centralnego wykazu szkół i placówek, możliwość planowania kontroli w szkołach i placówkach, dostęp do raportów z kontroli, możliwość planowania ewaluacji w szkołach i placówkach, dostęp do raportów z ewaluacji, dostęp do informacji uzyskanych z ankiet wypełnianych przez szkoły i placówki, dostęp do informacji o zaistniałych zdarzeniach w szkołach i placówkach – RSO, możliwość wysyłania wiadomości e-mail do szkół i placówek.

W ramach Panelu dyrektorskiego m.in. istniała możliwość wypełniania ankiet przez szkoły i placówki, udostępnienia materiałów, informacji, wyników konkursów szkołom i placówkom, pobierania zadań konkursów dla szkół, wprowadzania danych o zaistniałych zdarzeniach w szkołach i placówkach – RSO.

Raporty systemowe udostępniane w bazie danych SIO były wykorzystywane przez KO w szczególności do opracowywania raportów oraz informacji z realizacji danego zadania, również do udzielania odpowiedzi na pisma skierowane do urzędu. Wykorzystywanie danych z bazy danych SIO utrudniały występujące pomyłki danych zawartych w bazie oraz funkcjonowanie dwóch systemów równocześnie.

(dowód: akta kontroli str. 26, 28-32)

Na stronie internetowej <http://sio.men.gov.pl> znajdowały się następujące raporty do pobrania udostępnione dla osób posiadających login oraz hasło dostępu do baz danych SIO:

- rejestry szkół i placówek – 7 raportów, w tym m.in. wykaz szkół i placówek zarejestrowanych w RSPO, etapy edukacyjne, wykazy obwodów,
- baza materialna i wyposażenie szkół i placówek, w tym m.in. pomieszczenia, funkcje pomieszczeń, komputery, wyposażenie – biblioteki, pomoce dydaktyczne, sprzęt diagnostyczny,

- dane o uczniach, w tym m.in. informacja statystyczna o szkołach i placówkach, uczniowie w klasie I szkoły podstawowej, liczba uczniów i oddziałów wg specyfikacji oddziałów, uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Raporty ze „starego” jak i „nowego” SIO były przez KO porównywane i w przypadku ustalenia rozbieżności była dokonywana korekta.

Na stronie internetowej www.cie.men.gov.pl znajdowały się dane dostępne dla wszystkich zainteresowanych dotyczące uczniów, wychowania przedszkolnego, uczniów ze specjalnymi potrzebami, języków obcych i mniejszości narodowych, absolwentów, nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 124-125, 166-167)

Przygotowując program wykorzystania środków na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli, wyodrębnionych w budżecie wojewody (na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 6c ustawy o systemie oświaty) w KO wykorzystywano m.in. wyniki badania potrzeb w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Do analizy wyników brano pod uwagę dane w bazie „starego” SIO, w szczególności typ szkoły lub placówki, podział na powiaty i gminy, rodzaj szkoły lub placówki, staż pracy, stopień awansu zawodowego. Dane ogólne dotyczące kadry pedagogicznej były brane pod uwagę przy wyznaczaniu obszarów i zagadnień związanych z potrzebą doskonalenia nauczycieli. Na tej podstawie opracowywano w KO ankiety w celu diagnozy potrzeb w tym zakresie. Na podstawie wyników ankiet KO formułowało program szkoleń dla nauczycieli na usługi w zakresie realizacji form doskonalenia w ramach zadań edukacyjnych w województwie.

(dowód: akta kontroli str. 44, 166-167)

W latach 2014-2015 MKO ustalał tematykę szkoleń na podstawie priorytetów doskonalenia zawodowego nauczycieli w województwie małopolskim, informacji dotyczącej doskonalenia zawodowego nauczycieli uwzględniającej badania potrzeb nauczycieli, dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz wniosków wynikających z nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez MKO.

(dowód: akta kontroli str. 136-143)

Wykaz szkół i placówek, nad którymi Małopolski Kurator Oświaty sprawował nadzór pedagogiczny, (ujęty w Regulaminie KO na podstawie § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratorów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur⁵) opracowywany był na podstawie danych z bazy „starego” SIO. Od 1 września 2015 r. wykaz nie był aktualizowany. Wykaz zostanie zaktualizowany po zakończeniu korekt do spisu SIO z 30 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 8, 45, 166-167)

Przy udzielaniu zgody na prowadzenie przez placówki doskonalenia nauczycieli kursów kwalifikacyjnych (na podstawie § 18a ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli⁶) MKO korzystał z danych „starego” SIO w zakresie wykazu placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli. Przy tej czynności korzystano z bazy danych SIO w zakresie spełniania przez szkoły i placówki wymogów formalno-prawnych, a w szczególności czy posiadają minimalną liczbę oddziałów.

(dowód: akta kontroli str. 12, 166-167)

2.2. Wykorzystanie danych z SIO do efektywnego funkcjonowania na poziomie regionalnym systemu finansowania zadań oświatowych

W wyjaśnieniu dotyczącym sposobu i zakresu wykorzystywania danych z baz SIO do efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych Małopolski Kurator Oświaty podał, że nie zachodzi potrzeba korzystania z bazy SIO. Zadania oświatowe finansowane są w sposób określony w przepisach prawa, co nie wymaga stosowania zasobów baz danych SIO.

⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 973.

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1041 ze zm.

Dane ze „starego” SIO wykorzystywane były do określenia wartości mierników realizacji zadań i działań w budżecie zadaniowym Kuratorium Oświaty. W budżecie zadaniowym na 2015 r. wykorzystywane były następujące dane z bazy danych „starego” SIO: liczba wszystkich szkół i placówek oświatowych; liczba szkół podstawowych i gimnazjów na terenie województwa małopolskiego; liczba nauczycieli w województwie małopolskim; liczba uczniów na terenie województwa; liczba ogółem dzieci w wieku 3-5 lat na terenie województwa małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 26, 31-33, 166-167)

2.3 Wykorzystanie danych z SIO do analizy efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych

W wyjaśnieniu dotyczącym innych przypadków wykorzystania danych z baz danych SIO lub pozyskiwanych raportów na podstawie danych z baz danych SIO do celów wspierania funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych oraz analizy efektywności wykorzystania środków publicznych na finansowanie zadań oświatowych MKO podał, że baza danych „starego” SIO stanowiła podstawę do: opracowania planu pracy Wydziału Nadzoru Pedagogicznego w zakresie nadzoru pedagogicznego w każdym roku szkolnym; podziału zadań pomiędzy pracowników Wydziału Nadzoru Pedagogicznego; planowania dokonywania kontroli wynikających z art. 85 ust. 2 ustawy o systemie oświaty w zakresie spełniania warunków nadania uprawnień szkoły publicznej.

Ponadto dane z bazy SIO wykorzystywane były do rozliczania dotacji celowej z budżetu państwa za rok 2013, 2014 oraz będą za rok 2015 udzielonej gminom na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 26, 32-33, 166-167)

Na podstawie analizy 9 opinii MKO w sprawie likwidacji i przekształceń szkół podstawowych i gimnazjów wydanych w 2014 r. i 9 opinii wydanych w 2015 r. (wybranych losowo z rejestru pn. „Opiniowanie i analizy w sprawach tworzenia, organizacji i likwidacji szkół i placówek za 2014 r. i 2015 r.”) kontrolujący ustalili, że w dokumentacji źródłowej znajdowały się wnioski, uzasadnienia i uchwały intencyjne organu prowadzącego szkołę lub placówkę (jednostki samorządu terytorialnego), opinia wizytatora oraz opinia MKO. Zmiany organizacyjne (likwidacja, utworzenie lub połączenie szkół lub placówek) zostały odpowiednio wprowadzone do bazy danych SIO - rejestru szkół i placówek.

(dowód: akta kontroli str. 126-127)

Dysponowanie przez MKO środkami na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży na terenie województwa obejmowało analizę efektywności wykorzystania środków na ten cel. Analiza była oparta na danych „starego” SIO. Analiza ta była zawarta w podsumowaniach zadania pt. „Zorganizowanie wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z rodzin najuboższych z terenu województwa małopolskiego w 2014 r. i 2015 r.”, sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego na dofinansowanie wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży szkolnej z terenu województwa małopolskiego w 2014 r. i 2015 r. organizowanego przez organizacje pozarządowe.

(dowód: akta kontroli str. 144-151, 166-167)

Dysponowanie przez Kuratora Oświaty środkami na doskonalenie nauczycieli obejmowało analizę efektywności wykorzystania środków na ten cel. Analiza ta (w oparciu o dane „starego” SIO) była zawarta w raportach z realizacji form doskonalenia zawodowego nauczycieli w ramach zadań edukacyjnych- doskonalenie nauczycieli w województwie małopolskim w 2014 r. i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 136-143, 166-167)

2.4. Wykorzystanie danych z SIO do wykonywania na terenie województwa nadzoru pedagogicznego oraz podnoszenia jakości edukacji

W wyjaśnieniu dotyczącym zakresu i sposobu wykorzystywania danych z posiadanych baz MKO podał, że dane z bazy danych „starego” SIO stanowiły podstawę do opracowywania planu nadzoru pedagogicznego Małopolskiego Kuratora Oświaty w każdym roku szkolnym w oparciu o wytyczne określone przez Ministra Edukacji Narodowej.

W celu wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie województwa wykorzystywana była aplikacja SOK, która wykorzystuje dane z baz danych „starego” SIO.

Dla celów kontroli aplikacja służyła do: planowania kontroli, wprowadzania informacji o kontroli, generowania statystyk kontroli, generowania raportów z kontroli.

Dla celów ewaluacji aplikacja służyła do: przygotowywania się wizytatorów do planowanej ewaluacji, planowania ewaluacji w szkole/placówce lub dokonywania zmiany w zaplanowanych ewaluacjach, planowania ewaluacji w szkołach wchodzących w skład zespołu szkół, wprowadzania informacji o wynikach ewaluacji, generowania statystyk ewaluacji, generowania raportów ze sprawowanego przez Kuratora nadzoru pedagogicznego

Baza „starego” SIO wykorzystywana była ponadto do formułowania informacji o stanie edukacji w powiecie lub w gminie.

(dowód: akta kontroli str. 26,29-31, 166-167)

W wyniku weryfikacji zastosowań w KO danych z SIO (podanych w wyjaśnieniu przez MKO) w oparciu o dokumentację KO kontrolujący stwierdził, m.in, że KO posiadało plany nadzoru pedagogicznego na 2014 r. i 2015 r. opracowane na podstawie danych „starego” SIO.

W planach tych określone zostały podstawowe kierunki realizacji przez MKO polityki oświatowej państwa w danym roku szkolnym, kierunki realizacji zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego, w tym w zakresie kontroli i ewaluacji (w przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach, szkołach ponadgimnazjalnych, placówkach kształcenia ustawicznego, ośrodkach dokształcania i doskonalenia zawodowego, placówkach oświatowo-wychowawczych, doskonalenia nauczycieli, specjalnych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 152-163, 166-167)

Na podstawie wykazu szkół i placówek oświatowych na terenie województwa małopolskiego, dostępnego na portalu „starego” SIO kontrolujący wyszukał 10 przypadków wystąpienia szkół podstawowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) z zerową liczbą uczniów przez kolejne dwa lata szkolne: 2014/2015 i 2015/2016.

Były to Szkoła Podstawowa w Cikowicach i 9 szkół filialnych w Lipnicy Dolnej, Olchawie, Łomnej, Strzelcach Małych, Rozdzielu, Porąbce, Gruszowcu, Słowikowej, Nadzowie. Oznaczało to niefunkcjonowanie ww. szkół i brak ich prawnej likwidacji.

W wyjaśnieniu Aleksander Palczewski podał, że istnieją w województwie małopolskim przypadki wystąpienia szkół prowadzonych przez jst z tzw. „zerową” liczbą uczniów. Wyjaśniający zwracał się z prośbą o prawne uregulowanie statusu takich placówek jednak jst nie podjęły w tym zakresie działań.

(dowód: akta kontroli str. 50-54, 97, 99)

Na próbie 20 szkół podstawowych kontrolujący ustalił 3 przypadki (SP w Żegocinie, Chronowie i Łącku Dolnej) wykazania w bazie danych starego SIO na dzień 30 września 2014 r. (w tabelach OB.1 Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego) dzieci niespełniających obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego z innej przyczyny. Oznaczało to w powyższym zakresie niewykonywanie tego obowiązku, wynikającego z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

W wyjaśnieniu Aleksander Palczewski podał, że SP w Żegocinie i Łącku Dolnej wykazały zerową liczbę dzieci. SP w Chronowie prześle poprawne dane po uzyskaniu przez po. Dyrektora upoważnienia do dostępu do bazy danych SIO.

(dowód: akta kontroli str. 59-60, 97, 99)

Na tej samej próbie 20 szkół podstawowych kontrolujący ustalił dwa przypadki (Szkoła Podstawowa nr 5 w Bochni oraz Szkoła Podstawowa w Bytomsku) niewykazania w bazie

danych „starego” SIO na dzień 30 września 2014 r. (w tabelach DO.1 Dane ogólne o uczniach szkoły/wychowankach przedszkola), liczbę dzieci, którzy w poprzednim roku szkolnym uzyskali kartę rowerową. Będzie to oznaczało potencjalnie zakres niewykonywania przez szkołę obowiązku zorganizowania egzaminów na kartę rowerową dla uczniów w wieku 10 lat, wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami⁷. W wyjaśnieniu Aleksander Palczewski podał, że zweryfikowano dane i w SP nr 5 w Bochni wydano kartę rowerową 36 uczniom, a w SP w Bytomsku 7 uczniom.

(dowód: akta kontroli str. 64, 97-98, 99-100)

Na wybranej losowo próbie samodzielnie działających 20 szkół podstawowych i 20 gimnazjów prowadzonych przez gminy wiejskie i wiejsko-miejskie kontrolujący sprawdził w bazie danych „starego SIO” występowanie przypadków nieprzypisania żadnemu nauczycielowi obowiązków (wymiaru godzin) nauczyciela bibliotekarza.

Spośród 20 wybranych szkół podstawowych w jednym przypadku – Publiczna Szkoła Podstawowa w Chronowie – brak było etatu nauczyciela bibliotekarza (oznacza to niefunkcjonowanie w szkole biblioteki szkolnej, wymaganej na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty). W jednym przypadku – Szkoła Podstawowa w Cikowicach odnotowano brak takiego etatu przy zerowej liczbie uczniów. Spośród 20 gimnazjów wszystkie posiadały przypisany nauczycielowi obowiązek nauczyciela bibliotekarza.

W wyjaśnieniu Aleksander Palczewski podał, że w przypadku SP w Cikowicach nie przypisano etatu nauczyciela bibliotekarza z uwagi na brak uczniów w tej szkole. SP w Chronowie prześle poprawne dane po uzyskaniu przez po. Dyrektora upoważnienia do dostępu do bazy danych SIO.

(dowód: akta kontroli str. 55-58, 97, 99)

Na podstawie bazy danych SIO kontrolujący ustalił występowanie na terenie województwa małopolskiego szkół policealnych, w których poziom zdawalności egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe w roku szkolnym 2013/2014 był nie wyższy niż 20% absolwentów szkoły (w danym zawodzie). Na ogółem 2 218 osób przystępujących do egzaminu zdało 1 608 osób, tj. 72 %.

W przypadku 10 szkół policealnych zanotowano w niektórych zawodach niskie efekty kształcenia zawodowego, tj. poniżej 20 % zdawalności egzaminów.

W wyjaśnieniu dotyczącym zakresu działań interwencyjnych w stosunku do szkół policealnych wykazujących niski stopień efektów kształcenia zawodowego MKO podał, że wskazane wyżej szkoły policealne są szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonymi przez osoby fizyczne i prawne inne niż jst, do których uczęszczają osoby dorosłe. MKO w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego w przypadku stwierdzenia naruszenia przestrzegania art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor takiej szkoły otrzymuje zalecenia z terminem realizacji celem wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 66-90, 98, 100)

2.5. Wykorzystanie danych z SIO do upowszechniania informacji oświatowych z obszaru województwa

Po dokonaniu analizy strony internetowej www.kuratorium.krakow.pl i ustalenie zakresu informacji oświatowych publikowanych na podstawie danych z baz SIO kontrolujący ustalił, m.in., że:

- w zakładce „Dla szkół i placówek/bazy szkół i placówek” zamieszczona była baza szkół i placówek województwa małopolskiego,
- w zakładce „Dla szkół i placówek/System Informacji Oświatowej” znajdowały się informacje: SIO modernizacja systemu, tabele absolwenci A4 i A6, zmodernizowany SIO komunikaty, aktualności i dane statystyczne,
- w linku SIO dane statystyczne znajdowało się przekierowanie na stronę <http://www.cie.men.gov.pl/index.php/dane-statystyczne.html> gdzie znajdowały się dane statystyczne dotyczące uczniów, wychowania przedszkolnego, uczniów ze specjalnymi

⁷ Patrz: przypis nr 30.

potrzebami edukacyjnymi, języków obcych i mniejszości narodowych, absolwentów i nauczycieli,

- w banerze „Małopolska szkoła ruchu” znajdowały się dane: hale sportowe, gimnastyczne i baseny, boiska, bieżnie, korty, urządzenia sportowe, urządzenia rekreacyjno-sportowe, W Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „Współpraca z jednostkami” znajdowały się informacje „dane identyfikacyjne szkół i placówek wg danych SIO, w tym spis placówek wg stanu na 30 września 2015 r. i 30 września 2014 r., słowniki, podział terytorialny.

W aplikacji SOK w zakładce „Ogólne raporty” znajdowały się informacje zawierające zestawienia z baz danych SIO dotyczące ilości placówek samodzielnych i funkcjonujących w zespołach, typy placówek, ilości zespołów spełniających określone kryterium z podziałem na powiaty. W zakładce „Centralny wykaz szkół i placówek” znajdował się wykaz podstawowych informacji o szkole/placówce na podstawie danych SIO. Z tych danych korzystali wizytatorzy przygotowujący się do ewaluacji w szkołach i były to dane: adresowe, wykaz przeprowadzonych kontroli wraz z wynikami, wykaz i wyniki przesłanych ankiet, wyniki konkursów przedmiotowych, wyniki egzaminów OKE. Aplikacja była na bieżąco aktualizowana (po przeprowadzonej kontroli w szkole).

Analizy i raporty opracowywane były na podstawie baz danych SIO i zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej KO w zakładce „Kuratorium/Dokumentacja z nadzoru”. Przygotowywane były również raporty o stanie edukacji w danej gminie. Raporty te przekazywane były organowi prowadzącemu.

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 94-95)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

KO nie wykorzystało możliwości weryfikacji – na podstawie danych starego SIO – nadzorowanej przez Kuratora Oświaty działalności szkół i placówek oraz ich organów prowadzących w zakresie: spełniania obowiązku nauki oraz spełniania obowiązku szkolnego przez dzieci i młodzież do 18 roku życia.

Na podstawie danych pozyskanych z bazy danych „starego” SIO, stwierdzone zostały przypadki wskazujące na potencjalne nieprawidłowości w działalności podlegającej nadzorowi Kuratora Oświaty, tj.:

- Na próbie 20 gimnazjów na dzień 30 września 2014 r. wykazano w jednym z gimnazjów 10 dzieci niespełniających obowiązku szkolnego z innej przyczyny. Oznaczało niewykonywanie tego obowiązku, wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W wyjaśnieniu Aleksander Palczewski podał, że Dyrektor ww. Gimnazjum we wrześniu 2015 r. nie posiadał pełnych informacji w tym zakresie. Dane te uzupełniał w terminie późniejszym.

(dowód: akta kontroli str. 61-63, 97, 99)

- Na próbie 20 gmin wykazano w czterech z nich 6 przypadków na dzień 31 marca 2015 r. osób niespełniających obowiązku nauki. Oznacza to niewykonywanie obowiązku, wynikającego z art. 15 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

W wyjaśnieniu Aleksander Palczewski podał, że w gminie Andrychów z 3 uczniów niespełniających obowiązku nauki dwóch ukończyło 18 lat, a jeden realizuje obowiązek, w gminie Bochnia jeden uczeń jest obecnie pełnoletni, w gminie Brzeszcze jeden uczeń przebywa za granicą i tam realizuje obowiązek oraz w gminie Chelmek jeden uczeń jest obecnie pełnoletni.

(dowód: akta kontroli str. 65, 98, 100)

Ocena cząstkowa

W zakresie celów określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o SIO z 2011 r. Kuratorium Oświaty korzystało w ograniczonym zakresie z danych zawartych w SIO. Wskazuje na to ustalony w toku kontroli zakres zasosowań tych danych oświatowych. Zastosowanie znalazły przede wszystkim dane oświatowe gromadzone w „starym” SIO, które wykorzystywane były do ustalenia bądź weryfikacji danych statystycznych i identyfikacyjnych dotyczących m.in. bazy

adresowej szkół i placówek, ich typów, struktury organizacyjnej, organów prowadzących, liczby uczniów i nauczycieli.

Bazowano na danych zawartych w raportach udostępnianych przez MEN. Nie dokonywano jednak na ich podstawie przeglądu działalności nadzorowanych szkół i placówek oświatowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o:

- 1) wprowadzenie instrumentów nadzoru i kontroli nad pracą operatorów wprowadzających dane do zbioru SIO,
- 2) analizowanie danych SIO w celu skutecznej egzekucji obowiązków wynikających z ustawy o systemie oświaty.
- 3) zapewnienie terminowego wprowadzania i aktualizacji w lokalnej bazie nowego SIO danych dotyczących wysokości przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli mianowanych i dyplomowanych zatrudnionych na stanowiskach pedagogicznych, liczby pracowników administracyjnych i łącznej wysokości ich wynagrodzeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Kraków, dnia 13 stycznia 2016 r.

Kontroler

Zbigniew Polak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096