

## **Opinia wspólnego zespołu roboczego Sektorowych Rad ds. Kompetencji – Informatyka oraz Telekomunikacja i Cyberbezpieczeństwo na temat projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw**

Z uwagi na tematykę i zakres merytoryczny ocenianego dokumentu, obejmujące cały rynek ICT, czyli zarówno informatykę, jak i telekomunikację oraz cyberbezpieczeństwo, Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Informatyka i Sektorowa Rada ds. Kompetencji Telekomunikacja i Cyberbezpieczeństwo powołały wspólny Zespół roboczy ds. oceny projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, dotyczącego m.in. wdrożenia systemu monitorowania karier absolwentów szkół ponadpodstawowych, a także projektów uzasadnienia i oceny skutków regulacji.

### **Główne wnioski z pracy Zespołu:**

**1. Pytanie o celowość tworzenia kolejnego systemu, który będzie gromadził i przetwarzał dane z innych systemów bez zdefiniowania konkretnych efektów jego funkcjonowania** – Dane dotyczące karier absolwentów szkół ponadpodstawowych są już teraz częściowo gromadzone i monitorowane przez instytucje państwowe – chodzi o bezrobotnych absolwentów, którzy zarejestrowali się w urzędach pracy. Sposób ten jest jednak bardzo nieefektywny. Wdrażając system monitorowania karier absolwentów szkół ponadpodstawowych, rząd chce

w zasadzie efektywniej przeciwdziałać bezrobociu absolwentów, również w dłuższej perspektywie czasowej.

Pojawia się zatem pytanie, czy faktyczne cele funkcjonowania systemu są rzeczywiście jasno i precyzyjnie określone. W projekcie OSR można przeczytać m.in., że „Wiedza o karierach absolwentów pozwoli na bieżące reagowanie na zmieniające się okoliczności społeczno-ekonomiczne”. [...] „Monitoring jest elementem działań służących lepszemu dopasowaniu kompetencji i kwalifikacji absolwentów szkół do wymagań rynku pracy”. [...] „System monitorowania karier absolwentów szkół ponadpodstawowych, uzupełniany na etapie końcowym o raporty analityczne przez IBE, będzie w sposób efektywny kosztowo w stosunku do innych metod badawczych, takich jak np. ankiety (których koszt realizacji oraz efektywność są znacznie niższe niż systemu wykorzystującego dane administracyjne) dostarczał rzetelnych, użytecznych i porównywalnych w czasie informacji opisujących sytuację absolwentów w różnych zawodach i typach szkół”.

Na czym dokładnie to przeciwdziałanie bezrobociu wśród absolwentów szkół ponadpodstawowych czy też działanie na rzecz lepszego dopasowania wykształcenia do potrzeb rynku pracy miałyby polegać? Tego właśnie dokładnie nie wiadomo. W projekcie OSR, wśród oczekiwanych efektów wdrożenia wymieniono, jedynie hasłowo, następujące korzyści:

- „Stworzenie warunków dla lepszego dopasowania oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy”;

- „Dostarczenie informacji stwarzających szansę poprawy wizerunku i podniesienia zainteresowania kształceniem w szkolnictwie branżowym”;
- „Zwiększenie zatrudnienia poprzez usprawnienie przepływu informacji na rynku pracy”;
- „Zwiększenie efektywności polityk rynku pracy poprzez wsparcie informacyjne działań instytucji rynku pracy”;
- „Rozszerzenie możliwości ewaluacji polityk w dziedzinie edukacji i rynku pracy”.

W omawianym projekcie nie ma też żadnych informacji, w jaki sposób dane uzyskane z systemu monitorowania karier absolwentów będą wpływały na szkoły, kierunki kształcenia, programy nauczania itp. Nie zostało też sprecyzowane, kto i w jaki sposób miałby dostosowywać ofertę kształcenia do potrzeb rynku pracy?

Ponadto trzeba zauważyć, że jedynie absolwenci szkół branżowych i techników po skończeniu szkoły zasilają rynek pracy, natomiast absolwenci liceów zwykle idą na studia i na razie nie podejmują pracy zawodowej. W związku z tym warto zastanowić się, czy system monitorowania karier absolwentów nie powinien obejmować jedynie absolwentów szkół branżowych i techników.

Zatem reasumując, w przesłanych do opiniowania dokumentach brak konkretnych, ściśle określonych oczekiwań co do efektów funkcjonowania systemu monitorowania karier absolwentów szkół ponadpodstawowych po jego wdrożeniu.

2. W ocenie projektowanego systemu mogłaby pomóc znajomość skutków działania już funkcjonującego systemu monitorowania karier absolwentów

szkół wyższych. W przedstawionych jednak przez MEN dokumentach **brak jakichkolwiek informacji o efektach wdrożenia bliźniaczego systemu ELA, tzn. Ogólnopolskiego systemu monitorowania Ekonomicznych Losów Absolwentów szkół wyższych**, na którym ma być w pewien sposób wzorowany system obejmujący szkolnictwo ponadpodstawowe. Opis efektów funkcjonowania systemu ELA mógłby dostarczyć podstaw do oceny projektu powołania podobnego systemu na poziomie absolwentów szkół ponadpodstawowych. Takiej charakterystyki jednak brak. Wydaje się niezrozumiałe, że przywoływanie są przykłady rozwiązań funkcjonujących w innych krajach, natomiast w uzasadnieniu dla projektu nie wspomina się o doświadczeniach z funkcjonowania systemu wdrożonego już na rodzimym gruncie.

**3. Wątpliwości dotyczące ochrony danych osobowych** – Naszym zdaniem rozważenia wymaga zakres zbieranych, przekazywanych i przetwarzanych danych osobowych absolwentów. Czy aż tak obszerny zbiór danych jest niezbędny do tego, by lepiej dopasować ofertę edukacyjną szkół ponadpodstawowych do obecnych i przyszłych potrzeb rynku pracy? Kolejnym problemem jest również realna możliwość zapewnienia pełnej anonimowości danych i stworzenie realnych warunków braku możliwości dopasowania przez „pierwotnego” administratora danych z przekazanych rekordów do konkretnych osób. Kwestia ochrony przetwarzanych danych osobowych jest w kontekście planowanego systemu kluczowa i wymagałaby, naszym zdaniem, jeszcze dogłębnego przeanalizowania i doprecyzowania.

Jak można przeczytać w uzasadnieniu „W tym kontekście Rada Unii Europejskiej zaleca m.in:

- 1) gromadzenie odpowiednich zanonimizowanych administracyjnych danych statystycznych z baz danych dotyczących kształcenia, podatków, ludności i ubezpieczeń społecznych;
- 2) kojarzenie przez organy krajowe zanonimizowanych danych z różnych źródeł w celu uzyskania pełnego obrazu karier absolwentów”.

Dlaczego więc w omawianym projekcie aż trzykrotnie pojawia się stwierdzenie, że „Dane te nie podlegają anonimizacji przed ich przekazaniem ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania”? Nie zostało *de facto* wyjaśnione, jakie przesłanki w ogóle uzasadniają przekazywanie do systemu danych niezanonimizowanych? Nie zostało też wskazane, jakie są przyczyny przekazywania do IBE danych tylko poddanych pseudonimizacji, która jest procesem odwracalnym, a więc przekazane w ten sposób dane pozostają nadal danymi osobowymi? Jaki będzie mechanizm zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony takich danych?

Zgodnie z uzasadnieniem „Dane będą pseudonimizowane niezwłocznie, gdy będzie to możliwe, tzn. po połączeniu ze sobą informacji ze wszystkich źródeł danych”. Zatem trzeba wprowadzić do projektu ustawy definicję terminu „danych pseudonimizowanych”, gdyż pseudonimizacja, jako nowy środek zabezpieczenia danych, w obecnych przepisach w ogóle nie została zdefiniowana. Do projektu ustawy trzeba również wprowadzić definicję terminu „agregacja danych”, na potrzeby ustawy, lub odnieść ten termin do istniejących innych przepisów prawa.

Rozważenia wymaga również podstawowa kwestia: Czy biorąc pod uwagę zakres zbieranych, udostępnianych i przetwarzanych danych o absolwentach szkół ponadpodstawowych, nie powinni oni wyrażać zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych w projektowanym systemie?

#### **4. Zbyt ogólnie potraktowana kwestia bezpieczeństwa**

##### **pozyskiwania, przetwarzania i przechowywania danych – W**

projekcie Uzasadnienia można jedynie przeczytać, że „Rozwiązanie będzie charakteryzować się wysokim poziomem bezpieczeństwa i automatyzacji przetwarzania danych”. To zbyt ogólne zapewnienie jak na tak złożony system, przetwarzający dużą ilość danych pochodzących z różnych źródeł. Aktualnie proponowane przepisy całkowicie również pomijają kwestie zasad i warunków przechowywania pozyskanych danych. Brak również wskazania środków na zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony danych, co może skutkować marginalizacją kwestii bezpieczeństwa.

5. Projekt budzi również wątpliwości natury ekonomicznej. Wdrożenie systemu będzie nakładało na wskazane w projekcie organy i instytucje (CIE, OPI, ZUS, OKE) nowe obowiązki. Na ich wykonanie nie przewiduje się jednak dodatkowych środków. Rodzi się **pytanie, o skutki ekonomiczne funkcjonowania projektowanego systemu** dla wskazanych organizacji. Dodatkowe obciążenia muszą skutkować koniecznością ponoszenia konkretnych nakładów i kosztów – na funkcjonowanie niezbędnej infrastruktury, zapewnienie zasobów, np. w postaci mocy obliczeniowych czy obsługi przez pracowników. W projekcie konieczne będzie prawdopodobnie stworzenie odpowiednich interfejsów

wzakresie wymiany danych, platformy elektronicznej czy serwisu internetowego udostępniającego wyniki analiz etc. Czy wspomniane organizacje będą w stanie faktycznie wykonać te dodatkowe zadania w ramach swoich dotychczasowych budżetów? Może warto zastanowić się, czy OSR został faktycznie prawidłowo przygotowany, skoro nie wykazano w nim żadnych kosztów wprowadzenia systemu. Wyjaśnienia wymaga, na przykład, na jakiej podstawie stwierdzono, że koszty badań ankietowych są wyższe niż koszty funkcjonowania systemu i wiele innych kwestii.

6. Proponujemy dodanie w opiniowanym projekcie w art. 26b. ust. 5 pkt 10 ustawy Prawo oświatowe, dotyczącym ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, tytułu mistrza w zawodzie.

**Reasumując:** Nie negując potrzeby zapewnienia dostępu do informacji pozwalających w sposób optymalny kształtować polityki zatrudnienia i edukacji na potrzeby rynku pracy, wyrażamy wątpliwość, że do tego celu trzeba gromadzić tak szeroki zakres danych, w tym głównie danych osobowych, na dodatek bez dokładnego określenia konkretnych (a nie mocno ogólnikowych jak w projekcie) celów ich przetwarzania.

Rozpoczęcie prac nad stworzeniem systemu monitorowania karier absolwentów szkół ponadpodstawowych należałoby zacząć od określenia potrzebnych efektów jego funkcjonowania. Te podstawowe ustalenia określiłyby dopiero faktyczny zakres potrzebnych do gromadzenia i przetwarzania danych. Być może okazałoby się wtedy, że w wielu przypadkach (np. na poziomie podejmowania decyzji strategicznych) wystarczający byłby dostęp jedynie do danych statystycznych, bez potrzeby gromadzenia tak szerokiego zakresu danych osobowych.

Może warto też rozważyć inny model pozyskiwania danych, np. poprzez dorobienia API do zinwentaryzowanych zasobów i korzystać z systemów klasy open source czy systemów analitycznych typu big data. Innym rozwiązaniem, być może bardziej efektywnym, może okazać się realizowanie projektów badawczych, pozwalających w sposób bardziej elastyczny reagować na szybko zmieniającą się sytuację na rynku pracy. W obecnym projekcie brakuje połączenia wyników analiz zebranych danych z prognozami dotyczącymi trendów w zakresie potrzeb kompetencyjnych.

Obecnie w projekcie mocno zauważalny jest brak jasno, konkretnie sprecyzowanych celów gromadzenia tak dużej ilości danych, w tym głównie danych osobowych. Można odnieść wrażenie, że zbieranie danych w projektowanym systemie jest celem samym w sobie. Nie zostało określone, czemu dane mają służyć i jaki ma być efekt ich przetwarzania. Cele tworzenia systemu zostały sformułowane bardzo ogólnikowo (poza jednym przypadkiem – wykorzystanie zgromadzonych informacji do tworzenia corocznych prognoz zapotrzebowania na zawody szkolnictwa branżowego; tu jednak też powstaje jednak pytanie, czy do tego celu potrzebny jest aż tak rozległy zakres danych osobowych).

Można odnieść wrażenie, że brak sprecyzowanych efektów funkcjonowania systemu jest powodem objęcia nim wielu nadmiarowych danych, które miałyby być gromadzone „na wszelki wypadek”. W projekcie uzasadnienia mówi się o możliwości wykonywania „bardziej szczegółowych analiz”, nie podając jednak, na czym konkretnie te bardziej szczegółowe analizy miałyby polegać. Uzasadnienia dla projektu systemu budzą też



wątpliwości, czy dla pozyskania wiedzy o charakterze wymienionym przez wnioskodawców (głównie o charakterze strategicznym – kształtowanie polityk zatrudnienia i edukacji, dopasowanie oferty szkół do potrzeb rynku pracy, danie wskazówek co do trafności wyboru zawodu etc.) potrzebne jest posługiwanie się w tak szerokim zakresie danymi osobowymi. Wydaje się, że wystarczające dla tych celów byłoby w większości przypadków posługiwanie się danymi statystycznymi czy wynikami celowych badań, co mogłoby skutkować m.in. tym, aby dane przekazywane do systemu ze wskazanych źródeł podlegały już w miejscu ich przekazywania anonimizacji. Nie wymagałoby to też zmian wielu przepisów regulujących funkcjonowanie tych organizacji, jak również nie generowałoby wielu istotnych pytań o ochronę danych osobowych i ich bezpieczeństwo.

Postulujemy zatem **odesłanie przedstawionych przez MEN projektów do dalszych analiz i konsultacji, celem zidentyfikowania przede wszystkim podstawowych, konkretnych potrzeb informacyjnych, których spełnienie miałby projektowany system zapewniać oraz sprecyzowania faktycznych, oczekiwanych efektów przetwarzania danych w systemie.** Te rozstrzygnięcia dopiero mogą być podstawą do zdefiniowania zakresu i charakteru gromadzonych i przetwarzanych w systemie danych oraz wypracowania skutecznych mechanizmów ich bezpieczeństwa.