

OPINIA
Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT]
w konsultacjach społecznych Ministerstwa Cyfryzacji
dokumentu pt. „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”

I. Uwagi ogólne

Przedstawiony przez Ministerstwo dokument pt. „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” może odegrać kluczową rolę nie tylko w kwestii organizacji oraz tworzenia systemu informacyjnego państwa, ale także w kwestii kształtu oraz dynamiki rozwoju polskiego rynku informatycznego. Zdaniem Izby, kluczowym elementem dla osiągnięcia celów zakładanych w opiniowanym dokumencie, będzie takie ukształtowanie relacji pomiędzy sektorem publicznym, a branżą teleinformatyczną, które pozwoli na wdrażanie nowych, bezpiecznych rozwiązań dostarczających e-usługi w sposób efektywny pod względem jakości i kosztów z uwzględnieniem mechanizmów rynkowych.

Nowoczesne technologie i odpowiedni stopień absorpcji tych rozwiązań przez społeczeństwo, wymusza zmianę modeli nie tylko biznesowych, ale i relacji pomiędzy administracją a obywatelem. Tylko współpraca i stworzenie wspólnego interpretacyjnego ekosystemu cyfrowego da nam możliwość właściwej realizacji oczekiwań obywateli/użytkowników. Dlatego też, warto podkreślić, że tak jak w przypadku identyfikacji w usługach on-online (SIP, rozdział 2), działania państwa w obszarze informatyzacji powinny być nastawione na kreowanie oraz wykorzystywanie synergii z komercyjnymi systemami teleinformatycznymi. PZIP zawiera wiele odniesień do obu tych zagadnień, ale rozproszenie tych wypowiedzi, a także pewne nieścisłości redakcyjne (przykładowo odnoszenie się wyłącznie do rozwiązań komercyjnych z branży bankowej lub sugestie wskazujące możliwość pomijania firm zewnętrznych przy realizacji projektów teleinformatycznych) wymagają zdaniem Izby ponownego przepracowania.

W rozdziale 1.2 PZIP (str. 8), w obszarze informatyzacji usług publicznych wpisanych zostało pięć fundamentalnych zasad, wśród których wskazano również przyspieszenie rozwoju nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej dla realizacji celów e-administracji. Zdając sobie sprawę, że kwestie te są szczegółowo zaadresowane w Narodowym Planie Szerokopasmowym, uważamy, że PZIP winien w sposób klarowny podkreślać współzależność obu tych planów. Oczywistym jest, bowiem, że realizacja PZIP bez jednoczesnej realizacji NPS może okazać się niemożliwa. Zwracamy jednocześnie uwagę, że sam NPS również powinien zostać zaktualizowany, z uwagi na zmieniające się okoliczności, a także fakt, że przewiduje on, że pierwsza aktualizacja powinna być się odbyć do końca 2015 r.

Uznając za zasadną większą część diagnozy odnoszącej się do stanu informatyzacji państwa (rozdział 2 PZIP), Izba nie zgadza się ze stwierdzeniem mówiącym, że jest cechą negatywną sytuacja, w której „Budowa i utrzymanie systemów są powszechnie zlecane firmom zewnętrznym ze względu na brak kompetencji po stronie administracji”. Dotychczasowe porażki w próbach budowania systemów IT siłami administracji powinny służyć wnioskowi o przyjęciu w PZIP zasady zlecenia budowy i utrzymania systemów kompetentnym firmom zewnętrznym ze względu na brak kompetencji w tym zakresie po stronie administracji, z jednoczesnym zwiększeniem po stronie administracji kompetencji w zakresie zarządzania projektami informatycznymi, w tym szczególnie w obszarach definiowania projektów, modernizacji procesów administracji, odbiorów projektów i audytu realizowanych przedsięwzięć teleinformatycznych.

Izba identyfikuje się z celami programu przedstawionymi w rozdziale 3. W szczególności popieramy strategię zakładającą przejście administracji państwowej od administrowania do zarządzania rozwojem. Jednocześnie zwracamy przy tym uwagę na rozdzielenie zarządzania rozwojem od budowy rozwiązań IT.

Izba identyfikuje się z generalnymi kierunkami interwencji przedstawionymi w rozdziale 4. Jednocześnie zgłaszamy istnienie zastrzeżeń do niektórych szczegółowych propozycji przedstawionych w SIP MC.

W kontekście zasad realizacji programu przedstawionych w rozdziale 6 Izba rekomenduje, aby monitorowanie realizacji programu przez KRMC odbywało się w cyklu kwartalnym, a nie rocznym. Wyrażamy obawę, że brak szybkiej reakcji na pojawiające się zagrożenia bądź stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności w okresie początkowym, szybko doprowadzi do poważnych zaburzeń realizacyjnych.

W dokumencie dostrzegalne jest powielanie za poprzednimi dokumentami strategicznymi „grzechu” liczenia usług na sztuki, bez powiązania z faktycznym zapotrzebowaniem na te usługi (potrzeby biznesowe nie tylko z punktu widzenia administracji, ale przede wszystkim obywatela). Ostatecznym klientem usług administracji jest jednak obywatel i przedsiębiorca, który chciałby, aby wszystkie zadania administracji, które nie wymagają jego udziału, bo administracja ma wszystkie potrzebne informacje w swoich zasobach, były realizowane bez jego udziału w „usłudze”. Od wielu lat zwracamy uwagę na ten problem, który wymaga zmian w procesach biznesowych administracji, a dopiero w kolejnym etapie budowania usług.

W dokumencie pojawia się wielokrotnie słowo „audyt”, lecz z kontekstu (jak i treści dokumentu) nie wynika, według jakich kryteriów ma być prowadzony (na zgodność, z czym). Punkt odniesienia to jest fundamentalny element audytu.

PIIT proponuje utrzymać strategiczny charakter dokumentu przenosząc te elementy, które opisują, w jaki sposób będą realizowane poszczególne części PZIP do dokumentów niższej rangi. Muszą one, bowiem w sposób dynamiczny dopasowywać się do zmiennych warunków.

PIIT rekomenduje przeznaczenie oddzielnego rozdziału poświęconego kadrom w administracji, sposobach ich optymalizacji, podnoszenia kwalifikacji i możliwości wykorzystania nowych technologii w ich wspieraniu.

II. Uwagi szczegółowe:

1. Izba wyraża poważne zaniepokojenie zawartym w tej koncepcji utworzenia Portalu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzeniem mówiącym, że „Kluczowym działaniem w kierunku stworzenia Portalu Rzeczypospolitej Polskiej będzie przebudowa koncepcji ePUAP” (rozdział 1 SIP). Uważamy, że należy ponownie rozważyć kontynuację inwestowania pieniędzy publicznych w rozwiązanie, którego wieloletnie wysiłki i inwestycje nie doprowadziły do spełnienia oczekiwań administracji i obywateli. Widzimy istotne ryzyko, że interesująca koncepcja utworzenia Portalu Rzeczypospolitej Polskiej nie zostanie zrealizowana z powodu wyboru niewłaściwej bazy technologicznej.

Izba popiera konieczność zapewnienia możliwości identyfikacji w usługach on-line dostępnych przez Internet polskim obywatelom i przedsiębiorcom, przedstawioną w rozdziale 2 SIP. W ocenie Izby pożądana jest analiza czy zasadne jest ponowne oparcie strategii w zakresie usług zaufania i elektronicznej identyfikacji na budowanym przez administrację rozwiązaniu Profilu Zaufanego i próbą ustanowienia PZ podstawowym narzędziem elektronicznej identyfikacji obywatela, co mogą sugerować obecne zapisy SIP. Izba wskazuje na konieczność nowoczesnego podejścia do identyfikacji elektronicznej i usług zaufania wprowadzonych regulacją eIDAS, zgodnie, z którą, rolą i obowiązkiem administracji jest zbudowanie narodowej infrastruktury identyfikacji elektronicznej wspierającej wolność wyboru przez obywatela dowolnego identyfikatora tożsamości (rządowego lub komercyjnego). Izba rekomenduje koncentrację uwagi i środków na budowę takiej infrastruktury. Izba także wskazuje na ryzyko monopolizacji polskiego rynku usług identyfikacji elektronicznej, z powodu opóźnień po stronie administracji w udostępnieniu polskim dostawcom komercyjnym narodowej infrastruktury identyfikacji elektronicznej. Dodatkowo we wspomnianym dokumencie dużo jest mowy o prawie do prywatności użytkowników oraz brakujących i wymaganych atrybutach użytkowników w procesie identyfikacji elektronicznej. W ocenie Izby Państwo powinno zagwarantować tzw. „user consent”, czyli każdorazowe (przy każdym uwierzytelnieniu) wyrażenie zgody przez użytkownika na przekazanie określonej grupy atrybutów do Dostawcy Usług. Taką funkcjonalność powinien zapewnić Krajowy (państwowy) broker ID. Bez takiej funkcjonalności istnieje ryzyko, że dostawcy usług będą w stanie żądać i otrzymywać dowolnego zestawu atrybutów bez świadomości i zgody użytkownika. Dodatkowo w ocenie Izby należy rozważyć zapisy dotyczące modelu architektury brokera identyfikacji elektronicznej. Zakłada się komunikację z referencyjną bazą użytkowników korzystających z usług administracji świadczonych drogą elektroniczną, która to baza będzie kolejną bazą atrybutów. **W ocenie Izby Państwo powinno dążyć do rozwiązania (jak np. jest w Estonii), w którym nie powiela się tych samych danych (atrybutów) w wielu bazach, a administracja ma obowiązek korzystania z już istniejących zasobów.** Nie widzimy też zasadności utrzymywania bazy

użytkowników korzystających z usług administracji elektronicznej. Każdy zidentyfikowany i uwierzytelniony obywatel powinien być w stanie skorzystać z takich usług a nie tylko ten zarejestrowany w referencyjnej bazie użytkowników korzystających z usług administracji świadczonej drogą elektroniczną. Izba nie widzi też zasadności korzystania z Profilu Zaufanego za pomocą zewnętrznych mechanizmów uwierzytelniania (credentiale bankowe, rozwiązania mobilne). Profil Zaufany ma swoje mechanizmy służące do uwierzytelniania, a wykorzystanie zewnętrznych mechanizmów (credentiale bankowe, rozwiązania mobilne) powinno być użyte tylko do rejestracji nowego Profilu Zaufanego dla użytkownika a nie do jego uwierzytelnienia. Jak miałyby wyglądać metoda uwierzytelnienia w Profilu Zaufanym z wykorzystaniem zewnętrznych mechanizmów jest dla Izby nie zrozumiałe.

2. Izba potwierdza konieczność budowy EZD RP wyrażając jednocześnie obawy, że wpisanie konkretnych rozwiązań mających stanowić bazę technologiczną tego systemu, już na etapie formułowania strategii może okazać się przedwczesne.
3. Izba z aprobatą przyjmuje koncepcję budowy Platformy Integracji Usług i Danych, jako niezbędnego mechanizmu funkcjonowania elektronicznej administracji.
4. Izba nie rozumie przesłanek stojących za koncepcją budowy Zintegrowanej Platformy Analitycznej, przedstawionej w rozdziale 6 SIP. Izba rekomenduje usprawnienie wykorzystania obecnie funkcjonujących systemów resortowych oraz wykorzystanie systemów GUS.
5. Izba z aprobatą przyjmuje koncepcję budowy Wspólnej Infrastruktury Państwa, widząc w niej istotny czynnik obniżenia kosztów funkcjonowania administracji. Izba rekomenduje wykorzystanie technologii chmurowych, takich jak np. chmura prywatna lub hybrydowa chmura prywatna. Izba także zauważa, że taka platforma jest doskonałym punktem wyjścia do budowy centrów usług wspólnych administracji. Jednocześnie należy przygotować zasady dotyczące sposobu korzystania przez administrację z chmury publicznej, w szczególności wykorzystując bezpieczeństwo, dostępność i skalowalność takiego rozwiązania (przykładem wykorzystania wszystkich tych cech jednocześnie jest Estonia i projekt „Digital Continuity”).
6. Izba identyfikuje się, co do zasady z koncepcją powołania roli GIK, przedstawioną w rozdziale 9 SIP. Jednocześnie Izba wyraża swoje zaniepokojenie zdaniem mówiącym o odzyskaniu przez Państwo strategicznej kontroli nad informatyzacją oraz implementacją projektów IT w administracji publicznej. Bez zdefiniowania, na czym ta kontrola ma polegać jest to zdanie otwierające niekontrolowane działania w tym obszarze. Nie negując możliwości opracowywania przez CKA ramowych zasad zawierania umów z dostawcami IT, Izba zdecydowanie sprzeciwia się definiowaniu w dokumencie o charakterze strategicznym, przykładów takich zasad, które są jednostronne, niejednoznaczne, wyrwane z kontekstu i zdaniem Izby pozostają w sprzeczności z dobrymi praktykami zawierania umów teleinformatycznych. Brak równoważności praw i obowiązków w umowie jest najpewniejszym sposobem zapewnienia porażki przedsięwzięć opisanych taką umową. Izba wielokrotnie przedstawiała swoje stanowisko i bogatą argumentację w tej sprawie.
7. Izba wyraża duże zaniepokojenie powierzeniem COI kluczowej roli w realizacji SIP. Dotychczasowe doświadczenie w tym zakresie (w tym historia realizowanych przez COI projektów) a także szeroki zakres zadań przewidzianych do realizacji w ramach SIP, jasno wskazują, że warunkiem sprawnej realizacji SIP jest decentralizacja poszczególnych zadań domenowych i wybranie dedykowanych podmiotów do ich realizacji, przy jednoczesnym koordynowaniu wszystkich takich działań na poziomie Ministerstwa Cyfryzacji.
8. Uważamy, że brak powiązania PZIP i SIP z ogłoszonym w czerwcu 2016 programem „Od papierowej do cyfrowej Polski”, powinien zostać uzupełniony, bowiem korelacja działań przedstawionych w obu programach jest niezbędna.
9. Odnośnie „Wprowadzenia” (str. 29) proponujemy skrócenie niniejszej części wyłącznie do krótkiego wskazania, głównych elementów i celów strategii, bez dokonywania uprzednich ocen efektów jej wdrożenia w przeszłości, jak np. „SIP MC jest remedium na niezadowolający stan

informatyzacji Państwa”, czy „Poza wprowadzeniem ładu w obszar budowy rozwiązań teleinformatycznych w administracji osiągnięcie lub brak osiągnięcia takich efektów będzie możliwe dopiero po wykonaniu planu”.

10. W zestawieniu działań i produktów projektów MC (str. 60), planowanych do realizacji w latach 2016-2017 znalazła się również pozycja „Wydzielenie PZ i umożliwienie tworzenia nowych PZ za pomocą poświadczeń bankowych”, co wydaje się niepełne i powinno oprócz banków wskazywać również innych przedsiębiorców (w tym telekomunikacyjnych) mogących być dostawcami zarówno narzędzi autoryzacyjnych, jak i tożsamości. Tworzenie PZ jest możliwe na podstawie istniejących potwierdzonych tożsamości o odpowiednim poziomie wiarygodności. Zgodnie z propozycją jest możliwe tworzenie nowych PZ na podstawie tych tożsamości, które zostały potwierdzone.
11. Ponadto należałoby również zwrócić uwagę, że tzw. „broker publiczny” w prezentowanym w dokumencie kształcie nie adresuje specyfiki działania i rozwiązań telekomunikacyjnych szeroko omawianych obecnie z administracją, jak np. Mobile Connect i zarządzanej przez operatorów tożsamości.
12. Wprowadzenie meta-reguł przez MC, jako Głównego Informatyka Kraju Izba (rozdział zatytułowany „Opis narzędzi przy procesach mechanizmu Głównego Informatyka Kraju”) uznaje za rozwiązanie ciekawe aczkolwiek wymagające dalszej dyskusji i dopracowania. Zgadzając się, że słusze interesy Skarbu Państwa winny być chronione, także od strony zapewnienia właściwych zapisów umownych, Izba raz jeszcze pragnie podkreślić, że predefiniowanie szczegółowych zapisów umownych w dokumencie rangi strategicznej, bez jakiegokolwiek refleksji odnośnie zróżnicowanego przedmiotu umowy, specyfiki dostarczanego produktu lub świadczonych usług jest działaniem, które może wywrzeć skutek odwrotny od zamierzonego. Dlatego też Izba wnosi o stosowną zmianę redakcji w tej mierze.
13. PIIT wnosi o zmianę zapisu dot. Wspólnych Centrów Przetwarzania Danych - Pkt. 7 – Wspólna Infrastruktura Państwa (strona 47). W brzmieniu: Wspólne Rozproszone Centra Przetwarzania Danych – (Zespoły Podstawowe/Zespoły Zapasowe), a także dodatkowe ośrodki zapewniające funkcję pasywnego backup w odległych lokalizacjach, w których umieszczony zostanie sprzęt niezbędny dla wszystkich (co do zasady) rejestrów. Wspólne macierze, serwery, elementy sieciowe, zabezpieczenia dla wszystkich systemów. W ramach tego działania wykorzystane zostaną już istniejące zasoby, serwerownie, rządowe centra przetwarzania i inne dostępne zasoby komercyjne. Wybrane zostaną te z nich, które spełniają jasno określone w dialogu technicznym standardy bezpieczeństwa adekwatne do oczekiwanego poziomu usług i roli, jaką pełnią dla administracji publicznej.

III. Podsumowanie

Niezależnie od przedstawionych powyżej uwag oraz podkreślając raz jeszcze pozytywny stosunek Izby do wielu z zaproponowanych w PZIP rozwiązań, PIIT pragnie podkreślić, że dla zwiększenia przejrzystości i spójności, zarówno PZIP, jak i SIP, konieczne jest wprowadzenie szeregu zmian redakcyjnych z jednoczesnym dopracowaniem zagadnień finansowania realizacji Programu (kwestia potraktowana bardzo zdawkowo), harmonogramu działań, a także wprowadzeniem odrębnej części poświęconej analizie ryzyk.

Dziękując za umożliwienie przedstawienia opinii Izby w przedmiotowej sprawie, deklarujemy gotowość dalszej współpracy w tym zakresie, także podczas bezpośredniego spotkania.

PIIT postuluje, aby Ministerstwo po uzyskaniu pierwszej listy uwag w trakcie bieżącego procesu konsultacyjnego zaprosiło interesariuszy na podsumowanie dotychczasowych prac, a następnie przedstawiło kolejną wersję PZIP.