

Warszawa, 18 kwietnia 2013

Uwagi Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT] do projektu Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa w wersji z 4 marca 2013 roku

PIIT po przeprowadzeniu dyskusji wśród swoich członków przekazuje następujące uwagi do dokumentu przedstawionego do konsultacji.

Generalną uwagą Izby jest rekomendacja, aby zmodyfikować cały dokument, tak by spełnił zadanie, do jakiego został stworzony. Naszym zdaniem tego typu dokument powinien zawierać jedynie konkretne precyzyjne ustalenia, bez nadmiernych opisów rozmywających zakresy odpowiedzialności podmiotów za procesy informatyzacji.

1. Zgodność PZIP z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

PZIP miał spełniać wymogi zasad prowadzenia polityki rozwoju, a zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i w szczególności zgodnie z zapisem:

*Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z **ustalonym systemem finansowania i realizacji**, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu.*

Zgodnie z przyjętymi regułami programy rozwoju są dokumentami wykonawczymi służącymi do realizacji dokumentów strategicznych. Programy rozwoju są, więc bardzo konkretne, przy czym finansowanie poszczególnych działań oraz harmonogramy realizacji tych działań stanowią integralną część planu.

Przedstawiony do konsultacji PZIP jest natomiast kolejnym dokumentem o charakterze bardziej strategicznym zawierającym szerokie rozważania o kierunkach rozwoju, natomiast jest mało konkretny, jeśli chodzi o opis finansowania, harmonogram wdrażania poszczególnych działań, cele i sposoby pomiaru tych działań.

PIIT rekomenduje by PZIP stał się prawdziwym dokumentem polityki rozwoju z wyraźnie zaznaczonymi działaniami, ich finansowaniem, ich harmonogramem i kryteriami sukcesu oraz instytucjami odpowiedzialnymi za prowadzenie tych działań. Takie sformułowanie PZIP wraz z akceptacją do realizacji zadań na podanych w PZIP warunkach jest podstawowym wymogiem INTEGRACJI informatyzacji e-administracji.

2. Uchwała Rady Ministrów a ustawa o informatyzacji

PZIP ma być aktem prawnym (Uchwała Rady Ministrów), który ma zastąpić – zgodnie z przeprowadzaną obecnie nowelą ustawy o informatyzacji – zarówno Strategię Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, jak i Plan Informatyzacji Państwa. Jednak jego formuła prawna (Uchwała Rady Ministrów) obliguje do działania wyłącznie administrację centralną, a nie dotyczy wielu podmiotów, które obejmuje ustawa o informatyzacji. Natomiast w treści PZIP wielokrotnie odnosi się

do innych podmiotów, które tym dokumentem z definicji objęte nie są, a także zadań, które te podmioty wykonują.

PIIT rekomenduje, aby ograniczyć zapisy PZIP wyłącznie do tych działań, które należą do zadań realizowanych przez podmioty objęte uchwałą Rady Ministrów. Alternatywnie (a ustawa o informatyzacji nie została jeszcze skierowana do Sejmu) pozostawić w ustawie zapis o rozporządzeniu Plan Informatyzacji Państwa.

3. Cele europejskie (Europejska Agenda Cyfrowa) a cele PZIP

PZIP powołuje się na cele przedstawione w Europejskiej Agendzie Cyfrowej (EAC) z maja 2010 roku, która jest dokumentem strategicznym (a nie operacyjno-wdrożeniowym) zamiast powołać się na bardzo konkretne cele i bardzo konkretne terminy wdrożeń, jakie zostały przedstawione przez Komisję Europejską w dokumencie e-Government Action Plan 2011-2015 z grudnia 2010 roku!

Przykładem zadania postawionego przez KE jest stworzenie takich ponadgranicznych usług elektronicznych dostępnych dla każdego obywatela, tak by mógł uczyć się, pracować, mieszkać, otrzymać pomoc zdrowotną i przejść na emeryturę w dowolnym kraju UE. Innym zadaniem jest wdrożenie rozwiązań eID (patrz dalej dyskusja o pl.ID)

PIIT rekomenduje by PZIP – jako dokument integrujący działania informatyzacji i cyfryzacji na szczeblu państwa – był ściśle skorelowany z odpowiednim dokumentem europejskim o odpowiadającym mu charakterze, w tym przypadku z e-Government Action Plan.

4. Udział ciał kolegialnych i innych w realizacji PZIP

PZIP nie uwzględnia istnienia ciał kolegialnych (np. Komitetu Cyfryzacji czy Rady Informatyzacji) oraz społecznych (Izby, Stowarzyszenia, itp.) w wpływaniu na sprawność realizacji informatyzacji. Nie zrobiono żadnej analizy pozytywnego czy negatywnego wpływu tych ciał, które są na ten moment powołane. A warto podkreślić, że te i inne społeczne ciała mogą mieć znaczący wpływ na uzyskanie pozytywnego odbioru informatyzacji w samej administracji oraz w społeczeństwie.

5. Współpraca administracji w sektorze informatycznym

W PZIP brakuje odniesienia do współpracy administracji publicznej w tym centralnej z sektorem informatycznym w realizacji informatyzacji. Informatyzacja wg tego programu jest całościowo realizowana przez administrację publiczną, bez jakiegokolwiek uczestnictwa biznesu, dostawców technologii, dostawców usług, organizacji zajmujących się dostępem do danych. Wiadomym jest fakt, że administracja publiczna i systemy administracji publicznej nie są w stanie odpowiadać na nowości, potrzeby obywateli tak szybko jak rozwija się technologia, biznes natomiast potrafi adaptować nowe rozwiązania bardzo szybko i oferować nowe usługi. Model, w którym usługi administracji publicznej pozwala się realizować przez wiele różnych kanałów, w tym kanały oferowane, jako usługi (np. w chmurze) dają przestrzeń do rzeczywistej informatyzacji, która jest przede wszystkim użyteczna – czyli taka, z której ludzie chcą korzystać. Przykładem takiego podejścia jest choćby to jak na bazie udostępnionego serwisu eDeklaracji rozwijają się aplikacje ułatwiające proces złożenia deklaracji podatkowej.

6. Cele PZIP

a. Cel nadrzędny

PZIP stwierdza: „*Celem nadrzędnym administracji publicznej być powinno takie budowanie nowych i modernizacja istniejących systemów teleinformatycznych, aby były one ze sobą spójnie i logicznie powiązane oraz zorientowane na potrzeby użytkownika.*” To stwierdzenie budzi poważne wątpliwości.

Zdaniem PIIT podstawową rolą administracji jest obsługa obywateli i przedsiębiorców poprzez sprawną realizację zadań statutowych. Wbrew pozorom nie muszą one być w szczególny sposób powiązane by dobrze realizować zadania statutowe. Slogan „zorientowanie na potrzeby użytkownika” jest pusty, nawet na poziomie tzw. mission statement.

b. Cel: zintegrowana informatyzacja

Dalsze wątpliwości budzi zapis *”Zintegrowana Informatyzacja polegać będzie na kompleksowym, zarządczym podejściu do budowy systemu informacyjnego państwa przez administrację, co w efekcie ma doprowadzić do zbudowania ładu teleinformatycznego w państwie, przy udziale wszystkich zainteresowanych stron.”*

Prosimy o wskazanie przynajmniej jednego kraju na świecie, w którym to się udało.

Zgodnie z zarządczym podejściem do stawiania celów należy je tak kształtować by były klarowne, mierzalne i osiągalne. Naszym zdaniem postawiony cel nie spełnia żadnego z tych kryteriów.

c. Brak celów ekonomicznych

PZIP koncentruje się na wyliczaniu usług, które potencjalnie mogą być dedykowane dla obywateli i przedsiębiorców. Niestety, ani na poziomie analizy stanu aktualnego, ani na poziomie założeń korzyści nie ma przedstawionych żadnych danych.

Czytelnik może tylko domyślać się, że zapis w PZIP (str. 19):

Rosnie również odsetek urzędów posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP). W roku 2012 wyniósł on 96% (rok wcześniej 88%), z czego 87% umiejscowiło ją na platformie ePUAP. Wykorzystanie elektronicznych skrzynek podawczych jest znacznie poniżej oczekiwań, przy czym stopień ich wykorzystania jest większy w administracji samorządowej niż rządowej.

Oznacza, że wykorzystanie tej drogi komunikacji jest znikome (zaniedbywalne??) w porównaniu z typową korespondencją papierową. A zatem zanim przejdzie się do wniosków o konieczności dalszego rozwoju korespondencji drogą elektroniczną trzeba koniecznie przedstawić rachunek kosztów dzisiejszych, potencjalne oszczędności i drogę dojścia do celu.

W obecnej postaci PZIP będzie chyba niestety służył powiększaniu biurokracji, a nie poprawieniu działania administracji.

Uwaga dodatkowa: Natomiast z przerażeniem chcemy odnotować przedstawione w drafcie dokumentu opisującego Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 propozycje stworzenia „komitetu certyfikacji”, który zajęłoby się nadawaniem urzędom odpowiednich „rang cyfryzacyjnych”, „dróg awansu” itp.

d. Skoncentrowanie się na usługach zewnętrznych

PZIP praktycznie w swych celach podnosi wyłącznie działania związane z usługami świadczonymi przez administrację na zewnątrz. Warto przedstawić, jako oddzielną grupę zadań – wraz z bilansem kosztów i korzyści! – działania mające na celu podniesienie efektywności wewnętrznej administracji przy wykorzystaniu informatyzacji.

Przykładem – słabo eksponowanym w PZIP – są elektroniczne systemy zarządzania dokumentami. A takich systemów jest więcej!!!

e. Urząd właścicielem procesu administracyjnego

Program konserwuje podejście, które wskazuje, że urząd jest właścicielem procesu administracyjnego. Wobec takiego podejścia nigdy nie uda się z informatyzować procesów, które w rzeczywistości są potrzebne dla obywatela lub przedsiębiorcy. Przykładem tego jest jedno okienko, gdzie zintegrowanie dopiero procesów wielu urzędów pozwoliło zrealizować w sensownym czasie proces założenia firmy. Wobec tego informatyzacja Państwa, a tak naprawdę uproszczenie procedur administracyjnych wskazywać, że właścicielem procesu jest ten, który go inicjuje i stawiać pytanie, jaki jest cel inicjacji tego procesu – przy czym celem nigdy nie jest uzyskanie zaświadczenia – celem jest spełnienie obowiązku prawnego lub potrzeby biznesowej (otwarcie restauracji, organizacja imprezy masowej, uzyskanie odszkodowania, ...)

7. Brak bilansu stanu aktualnego

W PZIP mówi się o wysokich kosztach funkcjonowania obecnych systemów informatycznych w administracji, zabrakło jednak rzetelnego bilansu tych kosztów i wskazania obszarów i metod naprawy. Bez tego PZIP traci na wiarygodności, bo krytyka "kosztowa" jest odbierana, jako uzasadnienie potrzeby "robienia inaczej", a nie "robienia efektywniej".

8. Wskaźniki sukcesu integracji

Dużo miejsca poświęcono w PZIP integracji procesów w administracji.

Niestety, nie zamieszczono wskaźników mierzących efektywność tej integracji, a zaproponowane w PZIP mierniki nastawione są na informatyzację pracy poszczególnych urzędów.

Ponieważ w obszarze celów PZIP zabrakło obniżki kosztów administracji, więc konsekwentnie nie ma wskaźników adresujących ten obszar: np. redukcji personelu administracyjnego i obniżka kosztów utrzymania systemów informatycznych.

Uwaga: wymagane jest podanie wskaźników opisujących integrację.

(Alternatywnie – patrz p. 7)

9. Integracja a interoperacyjność

PZIP koncentruje się na zagadnieniu integracji, co jest – patrz uwaga 4. b – zadaniem trudnym, jeśli w ogóle wykonalnym na skalę państwa. Jednocześnie z zachowaniem takiej samej, a być może nawet większej efektywności wdrożeń, zdecydowanie niższych kosztów oraz w obecności aktów prawnych, które wystarczy zacząć egzekwować niemal pomija się kwestię interoperacyjności!

Zdaniem PIIT zamiast próbować stworzyć „zintegrowany model zintegrowanej cyfryzacji zintegrowanego państwa” wystarczy wprowadzić mechanizmy egzekwowania interoperacyjności pomiędzy systemami. Dopiero w sytuacji, gdy interoperacyjność będzie niewystarczająca lub ekonomicznie nieefektywna można mówić o integracji.

Dodatkowym czynnikiem przemawiającym na rzecz interoperacyjności niech będzie konieczność dostosowania się do ponad granicznych i obcych usług e-administracji, które mogą nie poddawać się integracji, ale z pewnością będą interpelacyjne z polskimi systemami!

Uwaga PIIT: Interoperacyjność należy potraktować w PZIP, jako zadanie do wykonania, a nie deklaratywne stwierdzenia o konieczności.

10. Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych

W zakresie bezpieczeństwa brak jest analizy problemu, wskazania na braki kompetencji na wszystkich szczeblach administracji i całkowity brak zrozumienia, czym jest informacja, że nie tylko wiąże się z informatyzacją a systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, jeżeli mają być reużywalne to wymagałyby identycznie działających organizacji, w każdym innym przypadku nie byłyby stosowane. PZIP w żaden sposób nie odnosi się do podniesienia kompetencji bezpieczeństwa w urzędach, zbudowanie kompetencji w samej administracji, z której mogłyby korzystać urzędy mniejsze, zbudowania przewodników i szkolenia w zakresie zapewnienia optymalnego postępowania z ryzykiem. Natomiast podejście, że raz do roku urzędy będą robiły analizę ryzyka nie ma najmniejszego związku z zarządzaniem bezpieczeństwem.

11. Chmura obliczeniowa

Niestety, jeden z podstawowych modeli podnoszenia efektywności działań IT, jakim jest chmura obliczeniowa został potraktowany czysto deklaratywnie.

Uwaga PIIT: Oczekujemy przedstawienia chmury obliczeniowej, jako alternatywy dla realizacji IT w administracji (także: w edukacji!!) wraz z przedstawieniem listy zadań możliwych do realizacji w tym modelu, zaleceń dla podmiotów realizujących rozwiązania w tym modelu i ew. potrzeb legislacyjnych.

Przykład: takie zadania jak utrzymanie BIP, utrzymanie otwartych zasobów czy też dialog z zewnętrznymi interesariuszami (konsultacje) mogą być prowadzone w modelu chmury publicznej.

12. PL.ID

Niestety, PIIT nie może przejść obojętnie wobec pominięcia jednego z bardzo ważnych projektów, jakim jest stworzenie nowej formy dokumentu tożsamości.

PIIT oczekuje przedstawienia publicznie informacji przedstawiającej przyczyny pominięcia tego projektu.

13. Uwaga szczegółowa do punktu 6.2.3. – doposażenie szkół

Doposażenie szkół w sprzęt komputerowy objęcie wszystkich szkół szerokopasmowym dostępem do Internetu. Opracowanie standardów funkcjonalnych oraz bezpieczeństwa sprzętu komputerowego, który ma być wykorzystany w szkole. Opracowanie wytycznych i przyjęcie standardów określających przydatność różnych rozwiązań sprzętowych w realizacji programów nauczania na wszystkich poziomach kształcenia i przedmiotach szkolnych z uwzględnieniem zajęć informatycznych.