

MSWiA



AAA554165

**POLSKIE TOWARZYSTWO INFORMATYCZNE**

Zarząd Główny, al. Solidarności 82A m. 5, 01-003 Warszawa, tel.: + 48 22 838 47 05, tel./fax: + 48 22 636 89 87, e-mail: [pti@pti.org.pl](mailto:pti@pti.org.pl),  
[www.pti.org.pl](http://www.pti.org.pl)

Adres korespondencyjny: ul. Puławska 39 lok. 4, 02-508 Warszawa

W/922/11

Warszawa, 26.08.2011 r.

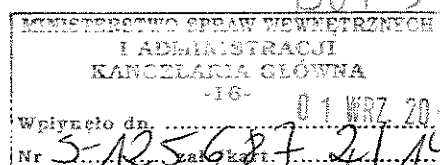
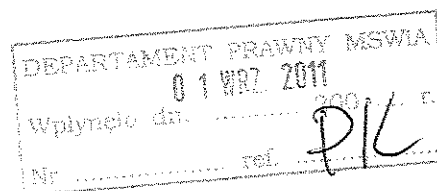
**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

Szanowni Państwo,

Polskie Towarzystwo Informatyczne przesyła opinię na temat *projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015* oraz opinię MOST jako załącznik do wyżej wymienionej opinii.

Z poważaniem

Prezes Polskiego Towarzystwa Informatycznego

  
Marian Noga

## Opinia

**Polskiego Towarzystwa Informatycznego do przesłanych do zaopiniowania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji „Założeń do projektu ustawy o Międzyresortowym Operatorze Systemu Teleinformatycznego” .**

### Uwagi o charakterze ogólnym.

Polskie Towarzystwo Informatyczne podtrzymuje uwagi jakie w trybie roboczym były formułowane na posiedzeniu Rady Informatyzacji opiniującej powyższe założenia.

Analizując przedłożony do zaopiniowania dokument mamy wrażenie, że jest to próba powołania do życia nieefektywnego kosztowo monopolisty, do tego monopolisty który ma działać na regulowanym rynku telekomunikacyjnym, samemu nie podlegając regułom regulacji.

Stwarza to ogromne zagrożenie dla całego rynku telekomunikacyjnego, ale co oczywiste także dla Państwa. To wręcz niebezpieczny pomysł, który może być chętnie powielany w innych dziedzinach (nie mówiąc już o obsadzaniu stanowisk, mnożeniu synekur, tworzeniu frontu robót itp). Realizacja tego pomysłu spowoduje przekazanie do ręcznego nierynkowego zarządzania istotnej części rynku telekomunikacyjnego i w efekcie przychodów z tego sektora, a także konieczność jego utrzymywania i inwestowania w jego rozwój na pożądanym poziomie technicznym z pieniędzy podatników. Wydaje się, że przy założeniu ograniczenia w najbliższych latach kosztów funkcjonowania sektora publicznego jest to niekonsekwencja. Trudno wiarygodnie ocenić jakie były by koszty takiego eksperymentu. Także osobnej analizy wymaga ocena jakie straty poniesie Skarb Państwa na zmniejszeniu wpływów podatkowych i wpływów z opłat koncesyjnych. Trzeba by także ocenić jakie straty poniosą właściciele firm telekomunikacyjnych w związku ze spadkiem wartości ich przedsiębiorstw wynikającej ze znacznego zmniejszenia wolnego rynku usług telekomunikacyjnych, o ile zmniejszy się rentowność inwestowania w rozwój sieci telekomunikacyjnych na terenach słabo zurbanizowanych, gdy z obszaru rynkowego wypadnie cały sektor publiczny. Tych szacunków materiał opiniowany nie zawiera.

### Uwagi szczegółowe.

1. Brak jest podstaw prawnych do utworzenia MOST, wskazywane w Projekcie akty prawne nie wskazują na konieczność powołania operatora MOST o takich kompetencjach i na takich zasadach, jakie są określone w Projekcie:

a. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006*

*b. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 922/2009/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (ISA).*

2. Błędne wskazanie, jako źródła finansowania MOST (jej sieci), środków pomocowych UE; które przeznaczone powinny być na budowę sieci służących zaspokojeniu potrzeb telekomunikacyjnych społeczności lokalnych, w szczególności zaś walce ze zjawiskiem wykluczenia cyfrowego. Środki pomocowe służą do finansowania nakładów inwestycyjnych a nie pokrywania kosztów operacyjnych, a w szczególności tworzenia nowych struktur i etatów.
3. Nieakceptowane społecznie jest celowe, wprost wynikające z założeń projektowanej ustawy wyłączenie MOST z prawa zamówień publicznych (co jest sprzeczne z ideą państwa prawa, przejrzystości finansowania i działania itd.).
4. Trudne do zaakceptowania są wyłączenie TK Telekom Sp. z o.o., PKP S.A., nieodpłatne przejmowanie infrastruktury od Skarbu Państwa, powierzenie w nieodpłatne użytkowanie, możliwość pełnienia funkcji administratora sieci należącej do innego podmiotu publicznego (np. sieci samorządów).
5. Budzi zasadnicze wątpliwości przejmowanie przez Agencję funkcji Regulatora na co wskazuje – opiniowanie projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu oraz innych przedsięwzięć wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego, obowiązek opiniowania wniosku ministra właściwego ds. informatyzacji dotyczącego Planu Informatyzacji Państwa, możliwość przygotowywania i realizacji przez Agencję własnych programów.
6. Nie mieści się w normach państwa prawa wyłączanie Agencji spod obowiązków nakładanych regulacjami Prawa telekomunikacyjnego, gdy jednocześnie przedsiębiorcy telekomunikacyjni (utrzymujący w znacznej części Agencję) regulacjom tym podlegają.
7. Realizacja projektu spowoduje zaburzenie konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym poprzez stworzenie de facto monopolistycznego, o bardzo uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.
8. Efektem realizacji projektu będzie wzmocnienie monopolistycznej pozycji TP S.A. w zakresie infrastruktury światłowodowej „long distance” – poprzez przejęcie przez Agencję infrastruktury TK Telekom Sp. z o.o. (jedynego dziś konkurenta TP w tym obszarze) i innych z jednoczesnym zablokowaniem dostępu do tej sieci innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym.
9. Stworzenie przedsiębiorcy, który z finansowania m.in. przez nas (poprzez istniejące telekomony) stanie się operatorem dla ogromnej części rynku niewchodzącego w skład administracji (szkoły, domy kultury podmioty prywatne(!) wskazane przez administrację jako współpracujące, etc.) o gigantycznej wartości rynkowej spowoduje zasadnicze zamiany w wartości poszczególnych operatorów telekomunikacyjnych wymuszone w sposób administracyjny, bez analizy skutków rynkowych takich decyzji.
10. Realizacja tego pomysłu to zbudowanie podwalin dla powstania przedsiębiorcy o ogromnej wartości rynkowej, którego zakres funkcji i sposobu działania może być w dowolnym momencie zmieniony lub dostosowany (sprzedany?) do potrzeb zmieniających się ekip urzędniczych. Nie ma to nic wspólnego z deklaracjami rządu o ograniczaniu i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i etatów w firmach zarządzanych bezpośrednio przez urzędników.

## Uwagi do uzasadnienia.

***„• Konieczność zapewnienia trwałości realizowanych ze wsparciem funduszy UE projektów OST112, Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR) oraz (warunkowo) Ogólnopolskiego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej (OCŚLR).”***

Zapewnienie trwałości tych projektów powinno być przewidziane w ramach analiz w Studiach Wykonalności - skoro w tych studiach przewidywano trwałość projektu bez powoływania agencji, to dlaczego teraz jest taka konieczność? Uzasadnienie do tego się nie odnosi

***„• Konieczność zapewnienia operatora sieci OST112, dysponującego zasobami i kompetencjami niezbędnymi do zarządzania siecią.”***

takiego operatora można pozyskać z rynku, jest wiele profesjonalnych podmiotów, które mogą podjąć się takiej roli, strona publiczna powinna się skoncentrować na zdefiniowaniu warunków SLA i przeprowadzeniu postępowania, a następnie nadzorowaniu wyłonionego podmiotu.

***„• Konieczność zapewnienia kompetentnego podmiotu, który scali potrzeby teleinformatyczne całej administracji publicznej.”***

Uwaga jak wyżej. Potrzeby można scalić bez powoływania nowego podmiotu i wybrać w drodze scalonego przetargu publicznego firmy które je zaspokoja.

***„• Konieczność skuteczniejszej koordynacji wydatkowania środków strukturalnych Unii Europejskiej przeznaczonych na informatyzację państwa.”***

Nie widać związku pomiędzy tworzeniem agencji a poprawą skuteczności wydatkowania środków, raczej odwrotnie.

***„• Optymalizacja struktur administracji publicznej poprzez znaczącą redukcję zatrudnienia w działach odpowiedzialnych za utrzymanie i rozwój infrastruktury teleinformatycznej.”***

Takie stwierdzenie powinno być poparte rzetelnymi analizami wskazującymi, gdzie taka redukcja etatów będzie miała miejsce. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że liczba etatów w administracji rośnie z roku na rok, pomimo wielokrotnie powtarzanych haseł o "tanim państwie" i "efektywnej administracji".

***„• Konieczność zapewnienia trwałości realizowanych ze wsparciem funduszy UE projektów OST112, Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR) oraz (warunkowo) Ogólnopolskiego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej (OCŚLR).”***

patrz wcześniejsza uwaga

***„• Konieczność zapewnienia operatora sieci OST112, dysponującego zasobami i kompetencjami niezbędnymi do zarządzania siecią.”***

patrz wcześniejsza uwaga o wyłonieniu profesjonalnego podmiotu

## **Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego na temat projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015**

### **1. Otoczenie społeczno-gospodarcze PIP 2011-2015**

Założeniem uchwalonej w 2005 roku ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne miało być uporządkowanie i skoordynowanie przedsięwzięć informatycznych w administracji, a kluczową rolę miał w tym odegrać Plan Informatyzacji Państwa, wytyczający strategiczne kierunki rozwoju systemów administracji, promując rozwiązania nowoczesne i innowacyjne.

Dlatego też przystępując do analizy zapisów propozycji Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011-2015 nie można zapominać o bardzo krytycznej ocenie stanu informatyzacji Polski, co pokazują wyniki pierwszej oceny realizacji Europejskiej Agendy Cyfrowej ogłoszone 16 czerwca 2011 przez Komisję Europejską. Polska wypada w tym rankingu praktycznie we wszystkich wskaźnikach grubo poniżej średniego poziomu UE-27, a powyżej są nie tylko kraje „starej Unii”. Nie da się ukryć, że szczególnie kiepsko wypadamy w tej ocenie tam, gdzie mowa o innowacyjnych rozwiązaniach informatycznych administracji.

Ta kwestia jest naprawdę istotna, bo opublikowany w czerwcu br. interesujący raport World Economic Forum „*The Future of Government Lessons Learned from around the World*” prezentuje szczegółowo tezę, że główną cechą jaką będą musiały osiągnąć jednostki administracji w nadchodzących latach musi stać się umiejętność dostosowania do wymogów otoczenia i nakierowanie na stały rozwój. Innymi słowy, administracja musi umieć dostosować swoje działania do szybko zmieniających się warunków i oczekiwań obywateli i budować zdolności do efektywnego funkcjonowania w złożonych sieciach współzależnych organizacji oraz systemów sektora publicznego, prywatnego i non-profit.

Raport określa zmiany, jakie muszą zostać wprowadzone do funkcjonowania obecnej administracji synonimem **FAST** co tłumaczy się następująco:

- ❖ **F = Flat czyli spłaszczona**, przy czym owo „spłaszczenie administracji” dokona się czworako:
  - **Poprzez większe zaangażowanie obywateli:** co w tym przypadku oznacza zmniejszenie dystansu pomiędzy administracją a obywatelami, poprzez wykorzystanie całej gamy rozwiązań od serwisów społecznościowych do kontaktu z wykorzystaniem urządzeń mobilnych. Oznacza to uruchomienie systemu stałych konsultacji, badań opinii i innych metod komunikacji urząd ↔ obywatel, a także dostęp do otwartych danych publicznych
  - **Poprzez zwiększenie wydajności administracji:** co należy rozumieć jako uproszczenie organizacji sprzyjające jej usprawnieniu poprzez zmniejszenie liczby warstw w hierarchii pomiędzy kierownictwem, a personelem liniowym, przeprojektowanie procesów biznesowych i analizę celów biznesowych organizacji, niwelowanie obsługi papierowej, itp.

- **Sprawniejsze procesy decyzyjne:** usprawnienie procesów podejmowania decyzji może być osiągnięte zarówno „pionowo” – poprzez sprawniejsze udostępnianie kierownictwu danych zarządczych i analizy procesów jednostki, jak i „poziomo” poprzez budowanie współpracy w obrębie poszczególnych ministerstw, agencji i urzędów.
- **Budowanie międzyrządowych i międzysektorowych sieci współpracy.** Sieci, które obejmą podmioty publiczne, prywatne i organizacje trzeciego sektora oraz poszczególnych obywateli będą miały decydujące znaczenie w XXI wieku dla uzyskania korzyści skali i zakresu do rozwiązywania złożonych problemów oraz wykorzystania innowacyjnych idei i najlepszych praktyk.
- ❖ **A = Agile, czyli operatywna.** Owa operatywność urzędu jest niezbędna do tego, żeby sprawnie i skutecznie funkcjonował w zmieniającym się otoczeniu, które wymaga coraz częściej działań niestandardowych i innowacyjnych. Urząd powinien zatem szybko i sprawnie zmobilizować niezbędne zasoby do realizacji nowych zadań, ale też sprawnie je „zdeorganizować”, kiedy staną się zbędne. Powszechna stanie się także wspólna realizacja projektów z sektorem prywatnym i instytucjami non-profit. Dlatego funkcjonowanie takiego urzędu winno opierać się nie na sprawnych urzędnikach, a na wysoko wykwalifikowanych specjalistach o szerokiej wiedzy, umiejętności rozwiązywania problemów, sprawności w zarządzaniu projektami oraz wyposażonych w systemy analizy danych w czasie rzeczywistym danych i business intelligence.
- ❖ **S = Streamlined, czyli usprawniony.** W bardzo wielu krajach synonimem odbiurokratyzowania jest zredukowanie liczebności coraz bardziej kosztownej w funkcjonowaniu służby cywilnej. Najczęściej takie mechaniczne cięcia przynoszą marne rezultaty, albowiem następuje pogorszenie jakości usług. Właściwym podejściem jest gruntowna przebudowa procesów całej administracji z uwzględnieniem możliwości dzielenia usług, zasobów i pracy z sektorami prywatnym i non-profit (czyli rozwiązań określanych mianem eGovernment 2.0). Taka odchudzona, ale przebudowana administracja będzie funkcjonować w sposób efektywny i innowacyjny.
- ❖ **T = Tech-enabled, czyli technologicznie proaktywna:** urząd przyszłości musi być technologicznie proaktywny, tzn. aktywnie wykorzystywać nowoczesne rozwiązania ze szczególnym podkreśleniem ICT i zatrudniać specjalistów z odpowiednią wiedzą techniczną. Polityki, ramy prawne i regulacyjne oraz wewnętrzne procesy w urzędach muszą zostać przeprojektowane w celu dostosowania do dynamiki zmian otoczenia. Infrastruktura informacyjna urzędu musi być dostosowana do nowych form zarządzania, współpracy i wymiany informacji z partnerami.

Bardzo istotną rolę zdaniem raportu odegra idea otwartego rządu (open government). Raport stoi na stanowisku, że kluczowa dla efektywności administracji stanie się otwartość jej funkcjonowania wyrażająca się otwartością dostępu do danych publicznych. Jedną z najważniejszych i najtrudniejszych barier stojących przed administracją będzie zachowanie równowagi pomiędzy otwartym modelem rządzenia (governance), a ryzykiem jakie niesie otwarcie dostępu do danych.

**Co najważniejsze raport mówi wprost, że osiągnięcie tego stanu będzie to możliwe tylko przy wykorzystaniu planowo wdrażanych systemów informacyjnych.**

## **2. Konstrukcja prawna PIP 2011-2015**

Na wstępie należy zaznaczyć, że delegacja art. 6 ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 05.64.565 z późniejszymi zmianami) **jest bardzo szeroka w odniesieniu do zawartości PIP, ale nie określa formy rozporządzenia wydanego na podstawie wspomnianego artykułu, co rodzi problemy interpretacyjne.**

W dotychczasowych PIP z lat 2006 i 2007 (konstruowanych przez legislatorów MSWiA) przyjęto, że PIP powinien być skonstruowany minimalistycznie, tj. odwoływać się do załącznika, którym jest właściwy Plan. Takie podejście (typowe w MSWiA) niewątpliwie bardzo upraszcza legislację (ocenie szczegółowej nie podlega załącznik), ale praktycznie pozostawia poza sferą regulacyjną Rozporządzenia reguły, wedle których odbywają się m.in. aktualizacja, modyfikacja czy ocena postępu realizacji planu. W rezultacie PIP wbrew intencjom ustawodawcy został „zamrożony”.

Dotychczasowe funkcjonowanie PIP 2007-10 pokazało niestety, że Plan Informatyzacji Państwa nie był w stanie spełnić swej roli głównie przez brak jasnych reguł modyfikacji i oceny realizacji Planu. Co więcej, nieaktualizowany PIP stał się w niezamierzony sposób, swoistym konserwatorem rozwiązań nie tyle sprawdzonych, ile przestarzałych: znane były przypadki wycinania z projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków 7 osi PO IG wszystkich zapisów wykraczających poza PIP (na zasadzie, iż to jest zapisane w rozporządzeniu)

Wydaje się, zatem że warto wrócić do „pełnej” konstrukcji rozporządzenia przyjętej w roboczym projekcie opracowanym w 2005 roku w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji i w przygotowywanej w 2009 roku aktualizacji PIP, czyli rozporządzenia zawierającego oprócz odnośnika do tabeli z zadaniami Planu, zapisów organizacyjnych dotyczących w szczególności:

- Zasad aktualizacji zapisów PIP
- Zasad oceny stopnia realizacji zadań PIP
- Zasad wprowadzania do niego modyfikacji (tj. na jakiej zasadzie wprowadzane mogą być nowe i usuwane zadania z PIP)
- Zasad prowadzenia, dokumentowania i rozliczania projektów realizowanych w ramach PIP
- Opartych na Europejskiej Strategii Interoperacyjności zapisów określających wymagania architektury korporacyjnej dla systemów administracji publicznej.

Modyfikacja ustawy o finansach publicznych daje ponadto delegacje do powiązania zadań takich planów jak PIP z budżetem zadaniowym, o czym zresztą wspomina się w PIP 2011-15

Szczególnie niepokojące jest kontynuowanie koncepcji, iż efekt interoperacyjności systemów informatycznych administracji publicznej da się uzyskać jedynie poprzez konsolidowanie realizowanych projektów w jednej jednostce. Jak pokazuje praktyka ostatnich lat jedyny efekt, który daje się w ten

sposób uzyskać, to opóźnianie projektów i eliminowanie szerokiego spektrum wykonawców na rzecz kilku wybranych w postępowaniach niekonkurencyjnych. Ta praktyka powoduje też zawężenia stosowanych technologii informatycznych i w efekcie zamiast interoperacyjności w warstwie funkcjonalnej mamy monopol w warstwie wykonawczej. Klasycznym przykładem z jakim mamy do czynienia w tym zakresie jest budowa systemu e-PUAP.

**Jedynym skutecznym sposobem zapewnienia interoperacyjności organizacyjnej i prawnej jest rzeczywiście wzmocnienie funkcji koordynacji stanowienia wymogów prawnych na poziomie Komitetu Rady Ministrów, ale ten mechanizm istnieje od kilku lat i nie jest skutecznie wykorzystywany.** PIP nie proponuje w tym zakresie żadnych nowych rozwiązań. Przykładem nie wykorzystywania tego mechanizmu jest to, co stało się w zakresie wdrożenia ustawy o dowodzie osobistym i ustawy o podpisie elektronicznym. Zamiast doprowadzić do zsynchronizowania tych aktów prawnych na poziomie Stałego Komitetu RM, pomimo opinii jakie zgłaszało w tym zakresie PTI, nic w tej sprawie nie zrobiono, a wręcz wyłączono ustawę o DO spod wymogów dotyczących podpisu elektronicznego. Podobnym sytuacjom nie pomoże zapis odnoszący się do Komitetu Rady Ministrów jaki jest w projekcie Rozporządzenia. Rząd musi chcieć i umieć korzystać z narzędzi, które posiada, zaniechania w tym zakresie powinny być szczegółowo analizowane, a w efekcie powinny być pilnie podejmowane działania naprawcze.

Obecna praktyka działania centralnej jednostki realizującej systemy informatyczne dla sektora publicznego (CPI MSWiA) opiera się na realizacji systemów bez wcześniejszego zabezpieczenia interoperacyjności prawnej i organizacyjnej. Zleca się do realizacji system, a potem dokonuje się zmian w prawie. Efektem jest brak interoperacyjności czego najświeższym przykładem jest przetarg dotyczący blankietów na PL.ID.

**Proponowane w rozporządzeniu mechanizmy nie zlikwidują tych nieprawidłowości. Właściwym działaniem byłoby odstąpienie od ręcznego sterowania realizacją projektów ze strony Ministra właściwego ds. Informatyzacji i zastąpienie jej wydaniem stosownych reguł dotyczących architektury korporacyjnej dla systemów administracji publicznej, zasad prowadzenia projektów informatycznych i kryteriów oceny skuteczności wdrożenia, które to dokumenty obowiązywałyby w całym obszarze publicznym i byłyby wsparte stosownymi dobrymi praktykami i standardami.** Minister właściwy ds. Informatyzacji za pomocą kontrolerów, o których stanowi Ustawa o Informatyzacji powinien natomiast sprawować bieżącą kontrolę przestrzegania tych zasad i opiniować wydatkowanie środków na kolejne etapy realizowanych projektów. Za realizację projektu zawsze powinna odpowiadać jednostka, która będzie korzystała z jego efektów. Ten rozdział odpowiedzialności może dopiero dać oczekiwany efekt. Takiego rozdziału kompetencji opiniowany PIP nie zawiera.

### **3. Konstrukcja tego typu planów**



Wspomniany Raport WEF wskazuje, że rola właściwie skonstruowanego Planu rozwoju infrastruktury teleinformatycznej Państwa będzie znacznie większa niż obecnie. Pytanie, jak właściwie skonstruować taki plan. Warto przyrzeć się, jak tego typu Plany konstruuja kraje UE przodujące w przywołanej w European Digital Agenda Scoreboard klasyfikacji. **Tamte plany konstruowane są bowiem inaczej od PIP co ilustruje poniższa tabela odnosząca się też do proponowanych zapisów PIP 2011-15:**

<p><b>Jak było w PIP 2007-10</b></p> <p><b>PIP był wprowadzony rozporządzeniem (w formie załącznika).</b></p> <p>Nie był aktualizowany praktycznie od wprowadzenia w 2007 r (aczkolwiek projekt głębokiej nowelizacji był przygotowany w 2009 roku)</p>	<p><b>Jak jest gdzie indziej</b></p> <p>Takie plany mają charakter planów operacyjnych (wykonawczych), których wskaźniki są monitorowane na bieżąco, a one same okresowo ewaluowane i korygowane. Dlatego są to plany kroczące (aktualizowany w miarę postępu prac)</p>	<p><b>Jaka jest propozycja w PIP 2011-15</b></p> <p><b>PIP jest wprowadzony rozporządzeniem (w formie załącznika)</b></p> <p>Niezrozumiałe wprowadzenie do załącznika zapisów o ocenie poprzedniego PIP – wykracza poza delegacje ustawową<sup>1</sup></p> <p><b>Brak zapisów o trybie aktualizacji i wprowadzaniu zmian w PIP nieczytelne kryteria oceny postępu PIP</b></p>
<p>PIP nie odnosił do strategii i priorytetów UE (patrz aktualizacja)</p>	<p>Plan musi być krajową odpowiedzią na strategię Europa 2020 i jej inicjatywy przewodnie zwłaszcza Europejską Agendę Cyfrową</p>	<p>Zadanie II.7. Koordynacja przygotowania projektów informatyzacyjnych perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, zakłada przygotowanie „ramowej koncepcji potrzeb procesu informatyzacji państwa oraz wyznaczenie kierunków finansowania zgodnego z procedurami UE”</p>
<p>PIP konstruowany był na zasadzie listy projektów urzędów centralnych.</p>	<p><b>Plany innych krajów skupiają się na głównych projektach istotnych Państwa</b> w tym horyzontalnych (ponadresortowych) realizowane niezależnie od usytuowania instytucji.</p>	<p>PIP konstruowany jest na zasadzie listy projektów urzędów centralnych oraz wskazuje obszary gdzie „będą koordynowane projekty samorządowe”</p> <p>Pojawia się kilka nowych kontrowersyjnych idei jak MOST</p>

<sup>1</sup> Nie ulega wątpliwości iż PIP powinien odnosić się do wcześniejszego planu, jednak nie poprzez opisową niekompletną ocenę, do której nie ma ustawowej delegacji, ale np. poprzez podanie aktualnego poziomu wskaźników, które będą służyły do oceny efektywności realizacji planu, a które wynikają z aktualnej realizacji poprzedniego Planu Informatyzacji Państwa

Jak było w PIP 2007-10	Jak jest gdzie indziej	Jaka jest propozycja w PIP 2011-15
<p><b>PIP nie miał precyzyjnych wskaźników i miar osiągnięcia postawionych celów poza terminem realizacji i orientacyjną kwotą projektu</b></p> <p>Kwoty w PIP były deklaratywne – nie powiązane ze źródłami finansowania z budżetem urzędów, czy środkami z Funduszy Strukturalnych.</p>	<p>Plany zawsze zawierają wskaźniki umożliwiający monitoring stopnia osiągnięcia zakładanych rezultatów</p> <p>Doświadczenie innych krajów pokazuje, że taki Plan musi być powiązany z budżetem (zadaniowym) i obejmować całość administracji (nie tylko centralnej) – patrz Plan kroczący</p>	<p>PIP posiada skonstruowany zestaw wskaźników osiągnięcia postawionych celów, aczkolwiek osób skonstruowania ich miar sukcesu nie jest oczywisty<sup>2</sup></p> <p><b>Kwoty w PIP ciągle są deklaratywne</b> – nie są powiązane ze źródłami finansowania z budżetem urzędów, czy środkami ze źródeł zewnętrznych.</p> <p>PIP zakłada, że ściśle powiązanie zadań z budżetem może być dokonane na jednej z dwóch dróg: wzmocnienia koordynacyjnej roli KRMiJK lub stworzenie podstaw prawnych funkcjonowania samodzielnego organu odpowiedzialnego za informatyzację Państwa</p>
<p>PIP deklaratywnie wspierał projekty z obszaru badań i rozwoju systemów administracji publicznej</p> <p>PIP deklaratywnie wspierał projekty z obszarów działań „miękkich” (szkoleniowych, świadomościowych, promocyjnych itp.) – nie były wymienione w tabelach</p>	<p>Plan powinien zawierać mechanizmy wspierania badań i innowacji w administracji (jak w DE, SE i FI)</p> <p>Raporty Komisji Europejskiej pokazują, że to nie „twarde” projekty, a działania „miękkie” zaczynają być głównym obszarem koniecznego wsparcia</p>	<p><b>PIP w ogóle pomija temat wsparcia badań i rozwoju systemów administracji publicznej</b></p> <p>PIP nie obejmuje w ogóle wspierania zadań „miękkich” (szkoleniowych, świadomościowych, promocyjnych itp.)</p>

<sup>2</sup> Zaproponowane wskaźniki są oderwane od rzeczywistych potrzeb obywateli. Z punktu widzenia efektów nie ma najmniejszego znaczenia, ile osób posługuje się np. zaufanym profilem, ale ma znaczenie, czy wszystkie rejestry publiczne są dostępne w sposób elektroniczny i ile urzędów publicznych ma funkcjonujący elektroniczny system obiegu dokumentów i archiwizacji. Wskaźniki te powinny być uszeregowane priorytetowo.

#### **4. Kontrowersyjne rozwiązania w PIP**

Nie wnikając szczegółowo w warstwę merytoryczną można wskazać na trzy obszary budzące wątpliwości.

##### **1. Proponowany system nadzoru i monitoringu zadań PIP nie może być skuteczny**

Cały Plan Informatyzacji Państwa jest pisany w duchu dość ortodoksyjnego pojmowania New Public Management (czego dowodem jest powtarzany wszędzie dogmat opłacalności systemów). Należałoby się zatem spodziewać systemu oceny zaawansowania Planu budowanego w oparciu o twarde wskaźniki finansowe. Tymczasem zaproponowano podejście bazujące na niespójnym zestawie wskaźników, które trudno uznać za skuteczne, albowiem łączy ono zupełnie rozbieżne metody:

- metody stosowane w klasycznej analizie finansowej, przy czym nie jest jasne, dlaczego mowa tylko i wyłącznie o wewnętrznej stopie zwrotu (IRR, a nie o wskaźniku NPV. Nie jest też jasne, czy mowa o aspekcie finansowym, czy ekonomicznym tych wskaźników;
- Life Cycle Costs (LCC) i Total Costs of Ownership (PCO), które są elementami metodyki ITIL;
- Public Service Value (PSV), które jest wskaźnikiem opracowanym przez Accenture na bazie koncepcji Public Value Management, która, co ciekawe, jest budowana w kompletnej opozycji do 'kosztowego ujęcia' NPM!

Z kolei przyjęty w PIP system monitorowania realizacji projektów bazujący na ankietowaniu tylko pewnych aspektów postępu prac, należy uznać za mało efektywny. Sądząc po zapisach w tabeli F jest ona bowiem konstruowana w oparciu o porównywanie poniesionych kosztów w projekcie z planowanymi w danym okresie. Praktyka pokazuje, że metoda taka jest dobra wyłącznie dla małych, krótkotrwałych zadań.

Zastanawia więc, dlaczego nie zdecydowano się na ocenę stanu realizacji projektów i całego Planu Informatyzacji Państwa przy pomocy prostej a bardzo skutecznej (stosowanej też przez Komisję Europejską przy ocenie stanu zaawansowania projektów 7 FP czy CIP i przy audycie projektów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy) metodę **wartości uzyskanej EV** (Earned Value).

Metodę EV można zdefiniować, jako procedurę zagregowanej kontroli odchyień kosztów, czasu oraz poziomu wykonania projektu od planu. Jest to sposób oceny postępów i kontroli kosztów projektu w trakcie jego trwania oraz prognozowanie chwili jego zakończenia. W największym skrócie sprawdzane jest, czy rzeczywiste koszty poniesione w danym czasie na realizację projektu są zgodne z tym, co zaplanowano. Metoda EV wspomaga także kontrolę ryzyka poprzez obliczenie kilku podstawowych wskaźników oraz śledzenie ich trendów i odchyień, a więc pełni rolę „systemu wczesnego ostrzegania” w projekcie.

##### **2. Plan Informatyzacji Państwa w dużym stopniu zakłada że realizacja projektów eGovernment byłaby dofinansowana ze środków funduszy europejskich**

Jest to o tyle dziwne, że Komisja Europejska w Komunikacji VOM (500)2011 jasno zaznacza, iż nowa perspektywa finansowa będzie konstruowana wedle nowych reguł: Komisja nie kryje, że nowy Budżet skonstruowała w taki sposób, aby władze publiczne krajów członkowskich nie miały „prawa” do wydatkowania środków UE według własnego uznania – **środki unijne, które otrzymają podmioty w krajach członkowskich, mają im pomóc osiągnąć uzgodnione cele wspólnotowe.**

Wszystkie zadania realizowane przez podmioty krajowe, w tym zadania związane z rozwojem Elektronicznej Administracji, będą w związku z tym kontrolowane w oparciu o następujące reguły:

- **Ukierunkowanie na rezultaty**, co oznacza, że wszystkie działania perspektywy (i wspólnotowe i krajowe) muszą być ściśle związane z wdrażaniem strategii „Europa 2020” oraz jej 7 inicjatywami wiodącymi. Komisja już zaczęła przygotowanie do tego procesu, czego przykładem pierwsze oceny realizacji, m.in. „Europejskiej Agendy Cyfrowej” i „Unii Innowacji”
- **Uproszczenie**: wspólne ramy strategiczne zastąpią odrębne zestawy wytycznych dla poszczególnych instrumentów perspektywy. W szczególności dotyczyć to będzie Funduszy Strukturalnych, tj. EFRR, EFS, a także Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz przyszłego europejskiego funduszu na rzecz gospodarki morskiej i rybołówstwa. Dodatkowo uproszczeniu ulegnie system klasyfikacji regionów: nowa kategoria: „**region w okresie przejściowym**”, zastąpi obecny, zawyży system stopniowego znoszenia płatności. Kategoria ta obejmie wszystkie regiony, w których PKB w przeliczeniu na mieszkańca kształtuje się na poziomie od 75 % do 90 % średniej UE-27;
- **Warunkowość**: wypłaty środków w ramach programów i instrumentów będą obwarowane odpowiednimi warunkami, po to, aby doprowadzić do koncentrowania się bardziej na rezultatach niż na nakładach. Będzie wiązało się to z - jak to określa Komisja - systemem proaktywnej kontroli, zwłaszcza, gdy w grę będą wchodziły takie pozycje, jak polityka spójności czy rolnictwo;
- **Efekt dźwigni przekładający się na zwiększenie inwestycji**: Komisja zakłada, że poprzez współpracę z sektorem prywatnym w zakresie innowacyjnych instrumentów finansowych, a także z instytucjami trzeciego sektora w obszarze polityk społecznych nastąpi spotęgowanie wpływu budżetu UE. Gwarancje i rozwiązania w zakresie podziału ryzyka umożliwią sektorowi finansowemu przekazywanie większego kapitału i udzielanie większych pożyczek innowacyjnym przedsiębiorstwom lub na realizację projektów infrastrukturalnych, w tym w partnerstwie publiczno-prywatnym z jednostkami sektora publicznego. W ten sposób takie instrumenty finansowe mogą również przyczynić się do ogólnego rozwoju rynków finansowych w sytuacji pokryzysowej.
- **Jednolite i skuteczne procedury**: Komisja uważa, że nowe procedury wdrażania oraz wymogi dotyczące kontroli programów UE muszą być skuteczne, jeśli chodzi o zapewnienie rozliczalności, ale muszą także być racjonalne pod względem kosztów. Zmiany na przestrzeni lat doprowadziły do powstania systemu, który jest obecnie powszechnie uznawany za bardzo skomplikowany. Dlatego

też, Komisja postanowiła zaproponować radykalne uproszczenie procedur w całym przyszłych wspólnych ramach finansowych w tym zdefiniowania jasnych warunków kwalifikowalności, rozliczalności oraz określenia dostatecznego poziomu kontroli, który ogranicza ryzyko błędów i narażenie na nadużycia finansowe do rozsądnego poziomu przy rozsądnych kosztach. Komisja zapowiada specjalny komunikat poświęcony temu tematowi pod koniec 2011 r., po przedstawieniu wszystkich swoich wniosków dotyczących poszczególnych polityk.

### **3. Propozycja Międzyresortowego Operatora Telekomunikacyjnego jest sprzeczna ze wspólnotowym prawem konkurencji**

Zgodnie z PIP minister właściwy ds. informatyzacji do 30 września 2011 r. przedstawi Radzie Ministrów projekt ustawy powołującej agencję wykonawczą zapewniającą dostarczanie organom administracji rządowej i samorządowej usług **teleinformatycznych po kosztach niższych, co najmniej o 25%, niż koszty ponoszone przez centralne organy administracji w roku 2011.**

Byłby to, zatem monopolista obejmujący wszystkie jednostki administracji, co wiązało by się z ewidentnym udzieleniem zakazanej pomocy publicznej. W sprawie tej inicjatywy cały czas jest aktualna opinia PTI z czerwca 2011 r., która załączamy do niniejszej opinii. Efekt, o którym mowa w PIP można bez problemu uzyskać stosując skonsolidowany system zamówień publicznych na usługi teleinformatyczne. Nie jest rozwiązaniem problemu angażowanie administracji w budowę kolejnej państwowej jednostki gospodarczej. Jest to też działanie idące w innym kierunku, niż deklarowane przez Rząd zmniejszenie kosztów funkcjonowania sektora publicznego.

### **4. Plan zakłada jedynie inwestycyjne podejście do realizacji systemów informacyjnych administracji publicznej**

Plan całkowicie ignoruje możliwość korzystania z usługowego podejścia do korzystania z usług informatycznych, a jeśli je dopuszcza, to jedynie w odniesieniu do usług świadczonych przez Agencje rządowe. To całkowicie nieracjonalne w dzisiejszej epoce, gdzie „przetwarzanie w chmurze” zaczyna być istotną alternatywą dla budowy własnych, utrzymywanych samodzielnie przez jednostki administracji publicznej systemów informatycznych. Plan nie udostępnia narzędzi do takiego podejścia, metodyki oceny efektywności, wymagań bezpieczeństwa przetwarzania danych publicznych w przypadku korzystania z takiej usługi. Trudno sobie wyobrazić, że każda gmina będzie posiadała własne archiwum elektroniczne, a każda przychodnia zdrowia będzie administrowała i odbudowywała potencjał techniczny dla własnego systemu teleinformatycznego.

Oczywiście takie rozwiązania nie mogą być w dużej części finansowane ze środków unijnych, ale mamy przecież dokument, który powinien obejmować wszystkie aspekty informatyzacji państwa, a nie tylko inwestycje informatyczne ze środków UE.

#### **Podsumowanie:**

Polskie Towarzystwo Informatyczne opiniuje negatywnie przedłożony projekt Planu Informatyzacji Państwa. Uważamy iż przedłożony dokument nie zrywa z dotychczasową niekorzystną tendencją w realizowaniu systemów informatycznych dla administracji publicznej, a także nie gwarantuje optymalnego rozwoju i nadgonienia opóźnień w tym zakresie, zgodnego z dokumentami Unii Europejskiej. Pomimo tego, że zawiera kilka pozytywnych tendencji, wskazane byłoby, aby plan ten został opracowany od nowa, przy uwzględnieniu przekazanych w niniejszej opinii elementów.

Warszawa, 26 sierpnia 2011

***Propozycję opinii przygotowali rzeczoznawcy  
Polskiego Towarzystwa Informatycznego***

PREZES  
Polskiego Towarzystwa Informatycznego

*Marian Noga*  
Marian Noga