



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dn. 15.02.2016 r.
KIGEiT/150/02/2016

Pani Anna Streżyńska
Minister Cyfryzacji
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa

Ministerstwo Cyfryzacji w dniu 25 stycznia 2016 ogłosiło konsultacje dokumentu „*Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych*”. Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (KIGEiT) z zadowoleniem przyjmuje chęć uporządkowania dotychczasowego stanu informatyzacji państwa i systematyczne podejście do tego, jakże ważnego, problemu. Bardzo istotne jest również ogłoszenie w tej sprawie publicznych konsultacji, których termin (3 tygodnie) pozwala na zebranie opinii i stanowisk interesariuszy. Przedstawione poniżej opinie, uwagi i rekomendacje stanowią wynik ostatnich konsultacji oraz dorobek poprzednich prac dotyczących strategii cyfryzacji. Doceniając znaczenie komunikacji społecznej, opracowaliśmy i przejęliśmy do realizacji **Program Rozwoju Cyfrowego Infrastruktury i Przemysłu KIGEiT (PRCIP KIGEiT)¹**. Jego istotą jest **współpraca i stały dialog przedsiębiorców i społeczeństwa z administracją wszystkich szczebli, a misją propagowanie działań służących rozwojowi opartemu na kreatywności i współpracy, w warunkach konkurencji wolnorynkowej**. Program skoncentrowany jest na roli cyfrowego przemysłu prywatnego, którego kierunek rozwoju może być stymulowany tylko pośrednio, poprzez kierunkową redystrybucję wpływów z podatków i właściwie formułując środowisko prawnej działalności gospodarczej. Przyjęliśmy, że istotą cyfryzacji będzie horyzontalne oddziaływanie na innowacyjność całej gospodarki. Korzystając z tej okazji chcemy przedstawić następujące uwagi i rekomendacje:

1. Przedstawione cele nadrzędne, czyli zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom szybkich i wygodnych e-usług ze strony administracji publicznej, przygotowanie narzędzi informatycznych do obniżenia kosztów funkcjonowania państwa oraz zredukowanie lub zlikwidowanie strat ponoszonych przez sektory publiczne, w których do tej pory nie rejestrowano poszczególnych transakcji i nie rozliczano ich z wykorzystaniem wiarygodnych danych, są jak najbardziej **potrzebne i godne poparcia**. Ponadto słusznie zauważono silny związek pomiędzy obowiązującym systemem prawnym, a negatywnym wpływem uciążliwości na rozwój gospodarczy i innowacyjność. O tych sprawach nasza Izba mówiła od dawna i cieszymy się, że Ministerstwo wyraża wolę zmiany negatywnych elementów funkcjonującego do tej pory systemu. Klarowne prawo i przejrzyste procedury działania administracji są podstawą do dobrego funkcjonowania państwa, zaś **powszechne i proste w użyciu e-usługi** wyrastają na tej podstawie.

¹ http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/2015-04-15_PRCIP_ftp.pdf

Uważamy również, że ważnym jest właściwe zdefiniowanie pojęcia „koszty funkcjonowania Państwa”. Postulujemy, aby te koszty były sumą kosztów funkcjonowania administracji Państwa oraz przedsiębiorstw i instytucji, które są adresatami e-usług. Zwracamy uwagę, że jest aż nadto przykładów, w których Państwo redukowało swe koszty funkcjonowania, przerzucając je na przedsiębiorstwa, co powodowało, że łącznie koszty rosły, a nie spadały. W kontekście cyfryzacji, koniecznym jest zwiększenie udziału e-usług integrujących przetwarzanie danych po stronie Państwa, które ma do tego stosowne narzędzia i ekonomię skali. Dla przykładu, wprowadzenie centralnego repozytorium faktur oraz usługa fakturowania on-line pozwoli na:

- a) integrację wiedzy o gospodarce bez obciążania przedsiębiorców obowiązkami sprawozdawczymi,
- b) utrudnienie nadużyć podatkowych, szkodliwych w pierwszej kolejności dla obywateli i uczciwych przedsiębiorców,
- c) połączenie z danymi z innych rejestrów państwowych i stworzenie rzeczywistego obrazu gospodarki kraju.

Realizacja takiej e-usługi podniesie koszty funkcjonowania Państwa po stronie administracji, ale mogą być skompensowane:

- a) wpływami do budżetu z podatków,
- b) oszczędnościami wynikającymi z efektywniejszej alokacji środków przeznaczonych na innowacyjne kierunki rozwoju,
- c) możliwością zmniejszania zbędnych kosztów pośrednich funkcjonowania przedsiębiorstw.

2. W dokumencie „*Kierunki...*” przytaczany jest szereg dokumentów wskazujących na fundamentalną rolę cyfryzacji we wspomaganiu innowacyjności. Godzi się wspomnieć, że KIGEiT samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami przygotowała szereg raportów potwierdzających tę tezę i zawierających dane pochodzące z rynku polskiego. Cyfryzacja jest głównym nurtem innowacyjnego rozwoju krajów wysokorozwiniętych oraz źródłem rosnących kosztów w krajach, które nie potrafią tworzyć warunków dla zewnętrznego powstawania korzyści uzasadniających ponoszone nakłady. Istotą nowego, kompetentnego wspierania innowacyjności powinna być zasada uwzględniania korzyści zewnętrznych, powstających poza projektem (w którym najczęściej widać głównie koszty). Problem ten jest dobrze opisany i stary, jak komputeryzacja. Jednak umiejętność praktycznego wykorzystania tej wiedzy jest decydująca dla skutecznej alokacji środków publicznych na innowacyjność cyfrową. Tym bardziej jesteśmy gotowi zaangażować się w wypracowywanie rozwiązań prawnych i technologicznych, które służą innowacyjności, gdyż jest to **jedyna szansa dla naszego przemysłu**, aby być konkurencyjnym i rozwijać gospodarkę na światowym poziomie.
3. Ścisłe **opisanie potrzeb i standardów** w dokumentach rangi ustawowej jest niewątpliwie potrzebne, aby ujednoczyć publiczne systemy informatyczne, co ułatwia ich interoperacyjność i obniża koszty utrzymania. Zwracamy tutaj uwagę na konieczność jak najszybszego opracowania wytycznych z zakresu obowiązujących w systemach publicznych:
 - a) norm i standardów technicznych,
 - b) zasad organizacyjnych tworzenia systemów i ich utrzymania,
 - c) wytycznych odnośnie sposobu przygotowywania i prowadzenia przetargów, w tym zasad wyłaniania wykonawców (zrywając ze szkodliwą zasadą „*najniż-*

szej ceny” oraz „dobrze sprawdzonych rozwiązań” co jest sprzeczne z innowacyjnością),

- d) zasad zawieranych umów.

Prace nad takim zestawem dokumentów powinny być podjęte jak najszybciej, zaś ich stosowanie **obowiązkowe dla wszystkich projektów teleinformatycznych**, w których zaangażowane są środki publiczne. Prowadzone projekty powinny być weryfikowane pod kątem zgodności z powyższymi zasadami.

Podkreślamy, że głównym beneficjentem transparentności procedur i przemyślanego przenoszenia standardów do norm będzie sektor MŚP. Usieciowienie większości maszyn i urządzeń wymaga, by każdy wyrób małego lub średniego przedsiębiorstwa mógł „współpracować” z innymi, pochodzącymi od innych producentów. Wielkie firmy budują przewagę konkurencyjną w taki sposób, że same stanowią standardy i przekształcają w normy poprzez dostarczanie całych typoszeregów współpracujących ze sobą produktów. Sektor MŚP, może być efektywny ekonomicznie i konkurencyjny w sferze technologii sieciowych tylko wtedy, gdy ma zapewnione środowisko normatywne, którego sam nie może stworzyć.

- 4. Przytoczone „pięć zasad cyfrowego państwa” są jak najbardziej słuszne i warte realizacji. Mamy jednak do nich następujące uzupełnienia i komentarze.
 - a) Technika cyfrowa może łączyć rozproszone instytucje, ale sama technika nie zmienia zmatwianych procedur w spójne i proste usługi. Najpierw **należy uprościć i uspoźnić** owe procedury. Informatyzowanie bałaganu nie usunie. Wiele projektów informatyzacji w Polsce rozbiło się o niemożność nadążania wykonawcy systemu za ciągle zmieniającymi przepisami.
 - b) Rozwój innowacyjnej gospodarki niewątpliwie potrzebuje bieżącego, łatwego dostępu do danych gromadzonych przez służby publiczne. Należy jednak zwrócić uwagę także na **jakość danych gromadzonych w publicznych systemach**. Niestety, w wielu przypadkach ich zgodność z rzeczywistością jest niska, a przecież mają służyć podejmowaniu decyzji o miliardowych konsekwencjach. Wszystkie systemy gromadzące dane powinny być audytowane pod kątem jakości posiadanych danych oraz wyposażone w procedury „czyszczenia” oraz instrumenty prawne umożliwiające wpływ dysponenta bazy na miejsca pochodzenia danych, w celu poprawy ich jakości.
- 5. Postulat uruchomienia stałej **gorącej linii kontaktu** z obywatelami i przedsiębiorcami jako klientami administracji publicznej oraz jednostek świadczących usługi publiczne jest bardzo potrzebny. Należy więc odpowiedzieć na pytanie, w jakiej formie zostanie to zrealizowane i czy ma zastąpić, czy też uzupełnić dotychczasowe, sprawdzone formuły kontaktu, chociażby z organizacjami reprezentującymi środowiska przedsiębiorców. Ponadto, ze względów organizacyjnych wydaje się, że uruchomienie „*contact center*” dostępnego dla wszystkich obywateli jest przedsięwzięciem bardzo kosztownym i trudnym organizacyjnie. Skutecznym narzędziem obniżenia kosztów kontaktów z przedsiębiorcami może być okresowe monitorowanie polegające na porównywaniu założeń strategicznych z praktyką realizacyjną, przy ścisłej współpracy z organizacjami przedsiębiorstw przemysłu cyfrowego. Taką formę stałego kontaktu zaproponowano w PRCIP KIGEiT.
- 6. Przygotowanie inwentaryzacji systemów e-administracji (oraz ich stały monitoring – szczególnie w zakresie kosztów utrzymania oraz funkcjonalności i wykorzystania) jest bardzo potrzebne, gdyż **nie ma zgromadzonej w jednym miejscu wiedzy o wszyst-**

kich funkcjonujących systemach. Wymaga to wprowadzenia jednolitych zasad opisu tych systemów (począwszy od określenia co uznajemy za odrębny system) oraz zbudowania jednolitego obrazu funkcjonowania systemów administracji publicznej i ich wzajemnych relacji.

7. Kwestie bezpieczeństwa publicznych systemów teleinformatycznych są najwyższej wagi, gdyż coraz większe uzależnienie od sprawnego funkcjonowania tych systemów powoduje niezwykle silne konsekwencje w przypadku naruszenia bezpieczeństwa. Kwestie te wiążą się także z zapewnieniem **standardów bezpiecznej transmisji danych przemysłowych**, których rola w związku z rozwojem „Internetu rzeczy” lawinowo rośnie. Ministerstwo Cyfryzacji powinno zadbać również o to, **aby wprowadzono w tym obszarze otwarte standardy**. Bez wdrożenia przemyślanego systemu bezpieczeństwa, będziemy ciągle potykać się o trudne do pokonania bariery. Pouczające doświadczenia zebraliśmy przy okazji dialogu z sektorem elektroenergetycznym w ramach Warsztatów Rynku Energii. Opóźnienie we wdrożeniu systemów ma swe źródło w niemożności uzgodnienia bezpieczeństwa komunikacji, czyli fundamentu bezpiecznego zbierania, przekazywania i przetwarzania informacji pomiarowych, będących punktem wyjścia do usług IoT w tej gałęzi gospodarki.
8. Integracja rejestrów państwowych powinna być realizowana w formie nie tyle pełnej integracji rozumianej jako przeniesienie wszystkich systemów na jedną platformę technologiczną, co jest bardzo kosztowne i czasochłonne, ale raczej jako **integrację poprzez wprowadzenie standardów wymiany danych oraz API**, umożliwiających łączenie poszczególnych systemów. Podstawą do tego jest jak najpilniejsze stworzenie modelu danych państwowych, opisującego gdzie są przechowywane jakie dane oraz w jakich formatach, a także który rejestr pełni rolę referencyjną dla pozostałych w zakresie których danych. Cele tej integracji powinny być jasno komunikowane, co obniży barierę deficytu zaufania społecznego, a efekty popularyzowane tak, by procesy integracji i przetwarzania danych były postrzegane jako narzędzia poprawy komfortu bezpieczeństwa, swobód i dobrostanu obywateli. Należy dołożyć wszelkich starań, aby sposób wdrażania do praktyki technik informacyjnych nie budził obaw.
9. Przyjęcie jednolitego standardu cyfrowej identyfikacji obywateli jest bardzo ważne, wydaje się jednak, że zanim zostanie wprowadzony powszechny cyfrowy dowód osobisty, można i należy zapewnić inne alternatywne sposoby identyfikacji obywateli, pozwalające w krótkim czasie na zwiększenie liczby użytkowników tych systemów. Należy przy tym zastosować mechanizm motywujący obywateli do rozpoczęcia korzystania z elektronicznej komunikacji z urzędem. Przykład powszechnego korzystania z możliwości elektronicznego składania PIT-ów pokazuje, że jest to możliwe.
10. Rozumiejąc potrzebę rozwoju centrów przetwarzania danych e-administracji, nie sposób nie zauważyć, że w ostatnich latach powstało ich wiele, a wydatki na ich wyposażenie niekoniecznie przełożyły się na efektywne ich wykorzystanie. **Racjonalizacja rozmieszczenia tych centrów i ich wyposażenia** jest istotnym elementem wspólniania systemów teleinformatycznych administracji publicznej. Warto ponadto rozważyć wykorzystanie istniejących centrów prywatnych do niektórych czynności, w szczególności do przejmowania ruchu w godzinach szczytu (tzw. przelewowe zapewnienie dodatkowej mocy obliczeniowej), co może zasadniczo obniżyć inwestycje własne i koszty utrzymania systemów publicznych.
11. **Sektor publiczny jest ważnym źródłem zamówień** dla polskich przedsiębiorców i próby zastąpienia rynku przez twory administracyjne nie sprzyjają rozwijaniu innowacyjności i przedsiębiorczości. Wydaje się, że znacznie lepszym sposobem rozwią-

zania problemów niskiej jakości i wysokich kosztów systemów publicznych jest utworzenie przejrzystych zasad udzielania zamówień na publiczne systemy informatyczne oraz konsekwentne egzekwowanie przyjętych norm i standardów, a także zapewnienie profesjonalnego nadzoru nad powstającymi systemami na każdym etapie ich tworzenia. Zadaniem państwa jest stworzenie odpowiednich standardów i wymagań, a następnie dopilnowanie, aby wykonywane systemy były z nimi zgodne. Dzięki współdziałaniu z rynkiem można uzyskać jakże cenny **efekt koła zamachowego dla polskiego przemysłu ICT**.

12. Współpraca administracji centralnej i samorządowej wymaga nie tylko zdefiniowania linii demarkacyjnej, ale także jasnego określenia przewidywanej funkcjonalności systemów centralnych oraz kiedy będą one gotowe (a następnie dotrzymania tych terminów). Zły przykład ePUAP skutecznie zniechęca samorzady od korzystania z systemów centralnych przy realizacji swoich przedsięwzięć teleinformatycznych. ePUAP to modelowy efekt prymatu dogmatów biurokracji nad pragmatyką projektowania i realizacji rzeczywistych systemów informatycznych. Stworzenie takiej „mapy drogowej” przy współpracy z samorządami pozwoliłoby na znaczne spopularyzowanie e-administracji, zwłaszcza, że większość spraw obywatele załatwiają na szczeblu gminy i powiatu, a nie urzędów centralnych.
13. Zakreślony w „*Kierunkach...*” plan działania jest bardzo obszerny i wymaga zaangażowania znacznej liczby specjalistów. Zarówno przygotowanie planu działania jak i późniejsza jego realizacja wymagają dużych zespołów, a także dobrze zaplanowanych i skoordynowanych działań. Administracja powinna wiedzieć, jakim potencjałem kadrowym dysponuje. Proponujemy wprowadzenie „*spisu powszechnego*” informatycznych zasobów kadrowych administracji państwowej, zgodnie z przyjętymi standardami opisu tych umiejętności, uwzględniającymi m.in. posiadane certyfikaty. Pozwoli to określić, w jakich obszarach kompetencje administracji powinny być rozwijane bądź uzupełniane profesjonalnymi zasobami kadrowymi z rynku.
14. Co więcej, ze względu na szybkie zmiany zachodzące w świecie ICT raz przyjęte standardy i zasady działania **wymagają okresowej weryfikacji i aktualizacji**, co wymusza w praktyce działanie w sposób ciągły. Tym istotniejsze jest utworzenie struktur organizacyjnych pozwalających na sprawną współpracę z ekspertami i przedsiębiorcami, w postaci tematycznych grup roboczych, których praca będzie koordynowana przez Ministerstwo. Struktury te nie powinny mieć charakteru fasadowego, ale taki, który umożliwi realny wpływ na przyjmowane rozwiązania. Deklarujemy zaangażowanie naszych ekspertów w pracę takich ciał.

Na zakończenie pragniemy podkreślić, że jest to strategia, która zawiera w sobie wizję długookresowego programowania rozwoju, więc w przypadku przyjęcia przez wszystkie resorty, może być pierwszym krokiem w dziele przedstawiania Polski na innowacyjne tory rozwoju.

Prezes Zarządu

Stefan Kamiński