

# Anna Streżyńska w Sejmie o cyfryzacji w latach 2007 -2015



**Ministerstwo cyfryzacji udostępniło treść sejmowego wystąpienia Minister Cyfryzacji Anny Streżyńskiej, będącego częścią audytu podsumowującego lata 2007-2015 w zakresie cyfryzacji.**

Źródłem finansowania najważniejszych systemów teleinformatycznych administracji publicznej budowanych na przestrzeni ostatnich lat w Polsce były środki pochodzące z unijnej perspektywy budżetowej 2007-2013. Systemy informatyczne, które miały dać Polakom możliwość korzystania z cyfrowych usług publicznych, a Państwu możliwość cyfryzacji i optymalizacji procesów obsługi obywateli i przedsiębiorców, sfinansowane zostać miały w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) *informacyjne - budowa elektronicznej administracji*. Zgodnie z treścią Programu celem 7. osi priorytetowej miała być „poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców.”

Na realizację projektów z zakresu budowy elektronicznej administracji w ramach tego Programu, który miał zostać rozliczony do końca 2015 r. przeznaczono kwotę prawie 4 miliardów złotych (ponad 940 milionów euro). Struktura finansowania tych projektów przewidywała otrzymanie przez Polskę dofinansowania unijnego w wysokości 85 proc. wartości Programu (a więc ok. 3,4 mld złotych ze środków unijnych), które miało zostać uzupełnione wkładem własnym w wysokości 600 milionów złotych (wkład krajowy). Podsumowując zatem - polski podatnik miał sfinansować 600 milionów wkładu własnego otrzymując z Unii Europejskiej wsparcie na zbudowanie w latach 2007-2015 za kwotę 4 miliardów złotych podwalin systemu elektronicznej administracji w Polsce.

Analiza sposobu zarządzania tym gigantycznym budżetem przeznaczonych na sfinansowanie systemów informatycznych, które miały zmienić polską administrację publiczną pozwala stwierdzić w sposób jednoznaczny, że rozpoczęto wydawanie tych miliardów złotych bez jakiegokolwiek zintegrowanej strategii informatyzacji Państwa. Zarządzanie projektami informatycznymi wymaga centralizacji kompetencji i zarządzania, a administracja rządowa w latach 2007-2015 nie stworzyła jednego centrum kompetencyjnego diagnozującego i weryfikującego realne potrzeby administracji w zakresie IT oraz koordynującego wydatki na informatyzację Państwa.

Na ironię zakrawa fakt, że dokument „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” przyjęty został przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r., a więc po już po zakończeniu perspektywy budżetowej 2007-2013, w ramach której Polska otrzymała dofinansowanie na realizację 7 osi priorytetowej POIG „Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji” i po rozpoczęciu wydatkowania środków we wszystkich projektach informatycznych finansowanych z osi 7 POIG, co spowodowało, że dokument ten miał wartość jedynie deklaracyjną (zbiór pobożnych życzeń oraz wskazówek jak nie należy informatyzować administracji publicznej) i nie przełożył się w żaden sposób na praktykę zarządzania portfelem projektów IT finansowanych z osi 7 POIG.

Jakie są efekty takiego podejścia do planowania i wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na informatyzację Państwa? Takie, że projekty o wartości 1/3 budżetu w wysokości 4 miliardów złotych, którym dysponowała Polska musiały zostać zgłoszone z końcem 2015r. do Komisji Europejskiej jako projekty niespełniające. Okazało się bowiem, że tak istotne dla Polaków projekty jak platforma e-usług medycznych czy wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną - których łączna wartość wynosi 1 miliard 330 milionów złotych - nie zostały skończone w terminie i będą musiały być finansowane ze środków budżetu Państwa. To jednak tylko jedna, najbardziej oczywista z negatywnych konsekwencji. Wygląda to dużo gorzej po przeprowadzeniu bardziej szczegółowej analizy finansowej. Okazuje się bowiem wtedy, że na projekty IT, które zostały zgłoszone jako niespełniające, Polska otrzymała łącznie ok. 977 milionów złotych z Unii Europejskiej, uzupełniając to wkładem krajowym w wysokości 172 milionów złotych. Tymczasem okazuje się, że wydatki budżetu Państwa na realizację tych projektów wyniosą czterokrotnie więcej (ok. 800 milionów PLN

przy czym kwota ta będzie powiększona o wydatki budżetu na wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną), a dofinansowanie z Unii Europejskiej będzie o połowę niższe niż pierwotnie planowane i zamiast wynosić 1 miliard 114 milionów złotych, to wyniesie ok. 629 milionów PLN.

Podsumowując tylko ten wycinek aktywności w zakresie informatyzacji w latach 2007-2015, który dotyczy projektów zgłoszonych do Komisji Europejskiej jako niefunkcjonujące:

1. Polska zostaje z pakietem niefunkcjonujących projektów, które będzie musiała kontynuować i finansować z własnych środków budżetowych,
2. projekty te nie przyniosły oczekiwanych korzyści społecznych i państwowych – po wydaniu prawie 500 milionów złotych na nieskończoną platformę elektronicznych usług medycznych Polacy nie mogą umówić przez Internet na wizytę w jednostkach publicznej służby zdrowia, podczas gdy prywatni dostawcy usług medycznych oferują możliwość założenia w 30 sekund elektronicznego konta do rezerwacji wizyt i otrzymywania wyników badań medycznych,
3. sposób ich realizacji spowodował niewykorzystanie 500 milionów PLN środków europejskich alokowanych na takie projekty, a wydatki budżetu Państwa zamiast wynieść 172 miliony PLN do końca 2015r. wyniosły już ponad 520 milionów PLN, a ulegną zwiększeniu do kwoty łącznie ok. 1 miliarda PLN jeżeli Państwo zdecyduje się kontynuować te niezakończone projekty.

Powyższe dotyczy tylko tych projektów, które zostały zgłoszone do Komisji Europejskiej jako niefunkcjonujące. Wśród tych, które zostały zrealizowane i na które wydatkowano prawie 2,7 miliarda złotych na palcach jednej ręki policzyć można projekty przynoszące realną korzyść dla Państwa i obywateli. A tymczasem łączna wartość siedmiu projektów IT, które realizowało Ministerstwo Finansów w latach 2007-2015 wynosi prawie 900 milionów złotych. I po zakończeniu tego procesu inwestycyjnego polski obywatel czy przedsiębiorca nie może wydrukować sobie z systemów informatycznych Ministerstwa Finansów zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami, a musi składać wnioski o wydanie takiego zaświadczenia i czekać na załatwienie sprawy urzędowej. A Państwo po wydaniu 900 milionów złotych na systemy informatyczne Ministerstwa Finansów nie zyskało żadnego narzędzia informatycznego do walki z przestępcami, którzy przy pomocy karuzel VAT-owskich pustoszą budżet Państwa na kwoty rzędu 30 miliardów rocznie. Bo jak powiedział na naradzie w Radomiu w grudniu 2015 r. były wysoki urzędnik Ministerstwa Finansów „walka z wyłudzeniami VAT przy pomocy narzędzi informatycznych nie była priorytetem poprzedniego kierownictwa tego resortu”.

Trawestując Wisławę Szymborską powiedzieć można, że tyle wiemy o państwowych systemach teleinformatycznych, ile je sprawdzono. Miałam okazję oglądać stan, w którym znajdował się na początku tego roku system [emp@tia](#), który w 3 miesiące pracą dziesiątków ludzi podnoszony musiał być do stanu używalności, aby obsłużyć proces składania wniosków w programie 500+. Podległe mi jednostki utrzymują system ePUAP, na który wydatkowano w ostatnich latach kwotę 120 milionów złotych, która charakteryzuje się wysokim poziomem awaryjności i niskim poziomem zaspokajania potrzeb użytkowników. Za identyczną kwotę (40 milionów dolarów USD) Facebook do 2006 r. – do momentu, w którym Microsoft stał się akcjonariuszem Facebooka - pozyskał i obsługiwał 50 milionów użytkowników. Tymczasem ePUAP, który miał być narzędziem do komunikacji obywateli z administracją publiczną stał się Facebookiem dla urzędników. W niedawno opublikowanym raporcie NIK nt usług elektronicznych w administracji wskazano, że system ePUAP służył przede wszystkim wymianie informacji pomiędzy urzędami, a tylko w niewielkim stopniu do świadczenia e-usług dla obywateli. Aż 96 proc. dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP w badanym okresie stanowiła korespondencja pomiędzy organami administracji publicznej. Sprawy skierowane przez obywateli i przedsiębiorców stanowiły niecałe 4 proc. Kluczem do usług e-administracji w Polsce jest profil zaufany, który trzeba sobie wyrobić, aby móc korzystać z e-usług. Posiada go 580.000 użytkowników, ale nie jest on aktywnie używany co pokazują chociażby statystyki składania kanałem elektronicznym wniosków w programie 500+, gdzie na ponad pół miliona wniosków złożonych elektronicznie jedynie niecałe 14 tysięcy wniosków (2,7 proc.) zostało złożone przez platformę ePUAP. I to chyba najlepiej podsumowuje poziom użyteczności tego narzędzia dla potrzeb zaspokajania potrzeb kontaktów obywateli z polską administracją publiczną.

Po inwestycjach informatycznych realizowanych w latach 2007-2015 zostanie niestety mnóstwo opowieści o nieudanych wdrożeniach takich jak zrealizowany w ramach projektu pl.ID Zintegrowany Moduł Obsługi Końcowego Użytkownika (ZMOKU), który budowany wiele lat nie doczekał się nigdy wdrożenia produkcyjnego. Na jego budowę wydano 31,8 mln zł, a oprogramowanie nie zostało nigdy wdrożone i nie zostało w jakimkolwiek stopniu wykorzystane we wdrożonej w 2015 roku aplikacji ŹRÓDŁO. Zostaną opowieści o zakupionym za kwotę 38 milionów złotych przez Centrum Projektów Informatycznych MSW sprzęcie informatycznym, który został dostarczony do gmin przed potwierdzeniem gotowości oprogramowania ZMOKU do wdrożenia, co doprowadziło do sytuacji, że serwery i stacje robocze niepotrzebnie czekały na aplikację ZMOKU kilka lat zamknięte w szafach/magazynach, a ich realne użytkowanie rozpoczęło się już po upływie terminu gwarancji tego sprzętu.

Ale najważniejsze jest to, aby zapamiętać jakie są bazowe przyczyny tej porażki polskiego Państwa. Podstawowym powodem tej nieefektywności był brak centralnej precyzyjnej strategii informatyzacji Państwa oraz synchronicznego zarządzania portfelem projektów IT w administracji publicznej. Brak zintegrowanej strategii informatyzacji Państwa przełożył się na realizację projektów przez poszczególne resorty bez

jakiegokolwiek koordynacji, co spowodowało nie tylko brak możliwości korzystania z efektu skali dla potrzeb nabywania przez Państwo technologii i urządzeń IT, ale również pomijanie efektów wdrożeń IT innych resortów oraz brak jakichkolwiek poszukiwań efektów synergii w skali administracji publicznej. Efektem powyższych uchybień zarządczych było doprowadzenie do wydatkowania środków krajowych oraz unijnych przeznaczonych na budowę elektronicznej administracji w sposób chaotyczny i nieefektywny, nie mający nic wspólnego z obowiązkiem racjonalnego gospodarowania przez Rząd dostępnymi środkami publicznymi. Efektem powyższego zdecentralizowanego zakupu aktywów IT o niezwykle wysokiej wartości wytworzenia jest brak jakiegokolwiek centrum wiedzy po stronie Państwa nt tego, jakimi elementami infrastruktury IT Państwo dysponuje oraz jakie są budżetowe koszty utrzymania tej infrastruktury w okresie trwałości projektów unijnych (większość z tych projektów musi być utrzymana przez okres 5 lat). Brak skutecznej koordynacji zamówień publicznych związanych z nabywaniem systemów IT finansowanych ze środków unijnych z perspektywy unijnej 2007 – 2013 doprowadził do powielania w skali administracji publicznej tych samych rozwiązań oraz tych samych błędów. Brak centrum decyzyjnego oraz brak jakiegokolwiek komunikacji między resortami co do polityki zakupowej oraz realizowanych wdrożeń doprowadził do wielokrotnych zakupów elementów o podobnej funkcjonalności, czego najlepszym przykładem jest równoległe budowanie w ramach Polski resortowo – silosowej centrów przetwarzania danych, które po zakończeniu fazy realizacji inwestycji mają problem z wypełnieniem powierzchni oraz pełnym wykorzystaniem ich funkcjonalności, a ich utrzymywanie w stanie produkcyjnym jest konieczne z uwagi na obowiązki w zakresie utrzymania trwałości inwestycji finansowanych ze środków unijnych.

Wszystkie wskazane powyżej problemy nie rozwiążą się same. Przed nami konieczność zbudowania systemu efektywnego wydatkowania środków na inwestycje informatyczne przez Państwo, tak aby wydatkowanie środków publicznych przekładało się na powstawanie cyfrowych usług publicznych przynoszących korzyść Państwu i jego obywatelom. Przed nami również konieczność podjęcia działań zmierzających do optymalizacji kosztowej inwestycji informatycznych zrealizowanych w latach 2007-2015, tak aby systemy te uzyskały status używalności, a ich utrzymanie kosztowało podatników możliwie najmniej.

Źródło: Ministerstwo Cyfryzacji