

Warszawa, wrzesień 2006 roku

Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego dotycząca dokumentu przekazanego do konsultacji społecznych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji:

"Podstawowy dokument programu PESEL2. Przebudowa i integracja rejestrów państwowych. Sposób budowy systemu."

Uwagi ogólne

Polskie Towarzystwo Informatyczne stoi na stanowisku, że kwestia uporządkowania zasad funkcjonowania i korzystania z rejestrów publicznych, połączona z uporządkowaniem ich otoczenia prawnego, jest jednym z podstawowych zadań administracji rządowej w zakresie tworzenia e-administracji, a w efekcie stworzenia warunków dla optymalnego, rozsądnego i przyjaznego obywatelom stosowania w administracji technik informatycznych. Przekazany do konsultacji dokument niestety nie zawiera spójnej koncepcji przebudowy (a może tak naprawdę budowy) systemu rejestrów publicznych pomimo, że nosi taki podtytuł. Dokument koncentruje się na problemach związanych z rozbudową i modernizacją Rejestru PESEL, jako podstawowego rejestru przetwarzającego i udostępniającego dane o obywatelu. Szkoda, że ten istotny projekt nie został jednak poprzedzony przedstawieniem dokumentu dotyczącego całości systemu rejestrów publicznych. Ten brak przewija się w ocenie całości dokumentu, gdyż wielokrotnie odnosi się wrażenie, że autorzy powołują się na niezdefiniowane wcześniej koncepcje dotyczące całości systemu rejestrów publicznych, nieznane opiniującym. Jest to szczególnie widoczne przy próbie zdefiniowania w sposób jednoznaczny Celu Strategicznego tego przedsięwzięcia i określenia miary osiągnięcia tego celu. Wspomina się co prawda o tym, że PESEL2 będzie stanowił *komponent infrastruktury informacyjnej państwa*, ale trudno to nazwać celem,. Tym bardziej, że nigdzie nie jest określona infrastruktura informacyjna państwa.

Koncepcja wykonania systemu PESEL2, czyli następcy obecnego systemu PESEL (tzw. cel operacyjny), jest spójna i klarowna. Słusznie przyjęto, że dane w systemie PESEL2 będą dostępne dla wszystkich jednostek administracji, co zwolni obywatela z obowiązku informowania ich o zmianie swoich danych oraz dostarczania przeróżnych zaświadczeń związanych z zakresem danych przetwarzanych przez ten system.

W dokumencie jest postawiona teza, iż

Program PESEL2 jest przykładem budowy nowoczesnej e-administracji (elektronicznej administracji) polegającej na czymś więcej niż techniczna integracja systemów informatycznych funkcjonujących w administracji publicznej w oparciu o jednolite standardy techniczne interfejsów i danych.

Teza ta jednak nie ma swego odzwierciedlenia w treści dokumentu – zdecydowana większość dokumentu dotyczy właśnie pojedynczego nowego, zintegrowanego systemu.

Założenia funkcjonalne

Projekt zakłada, że specyfikacja funkcjonalna systemu powstanie jeszcze w 2006 roku. Biorąc pod uwagę założenia przedstawione w dokumencie trzeba założyć, że specyfikacja ta

będzie niezgodna z obowiązującym stanem prawnym. W tej sytuacji realizacja projektu jest obciążona wszystkimi dotychczasowymi wadami jakie mają i miały systemy informatyczne budowane w administracji, takie jak ZUS, IACS itp. Te wszystkie systemy zaczęto tworzyć w próżni prawnej zakładając, że obowiązujące prawo jest złe, a nowe zrobi się wraz z systemem. Efekty takiego podejścia są znane i widoczne w dotychczasowej praktyce administracji publicznej. Następuje w takiej sytuacji znaczne zwiększenie kosztów budowy, następują nieoczekiwane zmiany w specyfikacji funkcjonalnej, nie ma szans na realizację harmonogramów i właściwe zarządzanie projektem. Jeśli już autorzy dokumentu świadomie decydują się kolejny raz na ponoszenie takiego ryzyka, to powinni choć przewidzieć w harmonogramie czas na opracowanie szczegółowych procedur administracyjnych jakie ma realizować system, zgodnych z postulowanym stanem prawnym i powołać stosowne struktury w ramach projektu które by zarządzały nowelizacją prawa. Takich elementów zarówno w harmonogramach jak i w strukturach projektowych brak.

Zakładając, że w tak krótkim czasie nie da się opracować nowych procedur i nowelizacji aktów prawnych, zwłaszcza że wymagałyby one szerokich konsultacji z innymi resortami i z samorządami. Najbardziej realny rysuje się scenariusz, w którym po osiągnięciu celu operacyjnego, w tym po połączeniu z systemem PESEL systemu ksiąg stanu cywilnego, przedsięwzięcie pod nazwą PESEL2 zostanie zakończone. Pozostaje jednak pytanie w jaki sposób zostanie rozliczona dotacja UE przeznaczona na finansowanie tego przedsięwzięcia, w tym przede wszystkim na realizację funkcjonalności niemożliwych do wykonania bez zmiany systemu prawnego.

Istotną wadą opracowania jest bardzo ogólny podział przedsięwzięcia na etapy, który nie pozwala jednoznacznie ocenić, które etapy z jakich środków będą realizowane i jakie cele zostaną zrealizowane w ich wyniku. Czytając opracowanie można dojść do wniosku, że autorzy przewidują dłuższy czas i większy zakres realizacji projektu niż tylko realizacja przedsięwzięcia finansowanego ze środków UE. Nie da się jednak tego ocenić na podstawie bardzo ogólnych zapisów.

Po raz kolejny przy budowie wielkiego i drogiego systemu informatycznego nie przedstawia się kompletnego długoterminowego rachunku kosztów i korzyści (odpowiednika business planu). Wręcz przeciwnie, z góry zakłada się, że obecnie są dostępne unijne środki na budowę systemu, a potem będzie brakowało środków na eksploatację, więc należy przede wszystkim minimalizować przyszłe koszty eksploatacji, choć racjonalnie powinno się minimalizować tzw. całkowity koszt posiadania (TCO). Nie wiadomo, jaka jest hierarchia celów i jak będą one uwzględniane w warunkach ograniczonych kosztów.

Nie określono kryteriów sukcesu i sposobów ich oceny. Wspomina się, że *uproszczenie procedur da znaczące oszczędności w administracji*, ale bez żadnych konkretnych. Z tego braku wynika np. arbitralność określenia dopuszczalnych błędów systemu na poziomie 10%. Nie wiadomo, dlaczego akurat tyle i co będzie, jeśli ta wartość zostanie przekroczona – czy np

MSWiA zaniecha dalszych prac? A co wtedy z systemami budowanymi równoległe z założeniem właściwego funkcjonowania PESEL2?

Sposób finansowania wymusił podejście do tematu i sposób realizacji. Teoretycznie sama baza osobowa ma być częścią dużo szerszej koncepcji, ale ta szeroka koncepcja nie jest jeszcze obecnie opracowana. Baza będzie więc realizowana samodzielnie – wiadomo, ile na nią przeznaczono środków, choć nie wiadomo, jakie miejsce zajmie w późniejszym planie strategicznym i jakie potem będą wprowadzane zasadnicze zmiany w obsłudze obywatela. Oznacza to w szczególności, że obecny projekt bazy nie będzie uwzględniał wymagań, które mogą być w przyszłości stawiane przez innych użytkowników instytucjonalnych (np. Ministerstwo Finansów), a więc może ograniczyć wykorzystanie rejestru PESEL jako rejestru referencyjnego. W zakresie prac nie przewiduje się określenia na początku projektu modelu informacyjnego danych wymienianych przez system PESEL z otoczeniem, w standardach przewidzianych w stosownym rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych. Dla rejestru referencyjnego ma to znaczenie zasadnicze, szczególnie w sytuacji gdy niezależnie od PESEL2 wiele jednostek administracji publicznej rozbudowuje swoje systemy i jak najszybciej potrzebuje tej informacji.

Dokument nie określa też architektury korporacyjnej tego przedsięwzięcia, lub sposobu dojścia do tej architektury, co przy założeniu, że PESEL2 będzie połączony z innymi systemami rejestrów referencyjnych i systemami administracji publicznej jest poważnym niedopatrzeniem.

Nota bene w dokumencie brak informacji, czy poczyniono jakieś ustalenia w tym zakresie z Ministerstwem Finansów, czy też dokument stanowi jednostronny punkt widzenia MSWiA. Należy się spodziewać, że Ministerstwo Finansów będzie się starał utrzymać numer NIP co najmniej z dwóch względów:

- definicja podatnika jest szersza niż definicja osoby z rejestru PESEL, nawet w przypadku osób fizycznych
- numer PESEL nie może być używany w powszechnym obrocie, ponieważ ujawnia dane osobowe – datę urodzenia.

Na stronie 5 dokumentu zawarto co prawda stwierdzenie, że w przyszłości nowy identyfikator PESEL zastąpi numery NIP i ZUS, ale nigdzie nie jest napisane w jaki sposób ma to być osiągnięte.

Słusznie zakłada się zastosowanie standardów zgodnych z rozporządzeniem MSWiA o minimalnych standardach dla administracji publicznej, oraz możliwość udostępniania systemu przez różne interfejsy. Brakuje jednak jednoznacznego stwierdzenia, że PESEL2 będzie dostępny z systemów działających w gminach. Należy pamiętać, że gminy mają często systemy dużo bardziej rozbudowane, niż administracja rządowa. Systemy takie są produkowane przez firmy komercyjne na zasadzie rynkowej, dzięki czemu jest zapewniona konkurencja i możliwość doboru systemu najlepiej odpowiadającego potrzebom lokalnym. W

dokumencie natomiast zapisuje się konkretną architekturę systemu na szczeblu gminnym, z uwzględnieniem gminnego serwera usług, brokera i systemu komunikacyjnego.

Sposób realizacji

Diagnoza sytuacji w MSWiA jest niekonsekwentna. Z jednej strony wspomina się o kłopotach kadrowych i o trudności z ich rozwiązaniem, z drugiej – przewiduje, że to właśnie MSWiA będzie głównym wykonawcą, wykorzystującym firmy jako poddostawców wycinkowych rozwiązań. Z dokumentu wynika w szczególności, że to MSWiA przygotuje kompletną, szczegółową specyfikację funkcjonalną, a zapewne także projekt i architekturę systemu. Na liście zadań zleczanych w formie zamówień publicznych jest wprowadzenie pozycja *Rozwinięcie i uszczegółowienie wymagań na system ZSI PESEL2 i wszystkie jego elementy*, ale jest to traktowane tylko jako jednej z elementów wsparcia w zarządzaniu i realizacji programu. Należy zwrócić uwagę, że sformułowanie specyfikacji funkcjonalnej jest najtrudniejszym zadaniem przy produkcji systemu informatycznego. Błędne lub niekompletne specyfikacje stanowią najczęstszą przyczynę niepowodzeń we wdrażaniu systemu. W tym przypadku proces tworzenia, a potem modyfikowania specyfikacji będzie tym trudniejszy, że przewidziano (skądinąd słusznie) przyrostową metodykę wytwarzania oprogramowania. Można się obawiać, że w obliczu tak poważnych problemów kadrowych, jak to opisuje dokument, samo wsparcie w postaci szkoleń i konsultacji nie wystarczy.

MSWiA decyduje się na podzielenie przedsięwzięcia między kilku dostawców. Zaletą takiego rozwiązania jest uniknięcie pełnego uzależnienia od jednego dostawcy i możliwość wyboru najkorzystniejszego rozwiązania w każdym obszarze. Wadą jest konieczność bardzo dobrego zarządzania dostawcami, w tym definiowania interfejsu między nimi i zdecydowanego egzekwowania przestrzegania go. Biorąc pod uwagę przedstawione założenia budzi niepokój pominięcie w dokumencie omówienia sposobu określania jednolitych wymagań dla dokumentacji i poszczególnych komponentów systemu. Nie da się tego osiągnąć bez zastosowania jednolitej metodyki. Nie wystarczy w tym przypadku metodyka zarządzania projektem, trzeba sięgnąć do innych znanych w tym obszarze rozwiązań. Takie prace były realizowane w ubiegłym roku w ramach projektów UE w ówczesnym MNII oraz MF i warto by było do tych rozwiązań nawiązać.

MSWiA weźmie na siebie np. konieczność oszacowania mocy zamawianych komputerów. Szczególnie dużo uwagi należy zwrócić na możliwość zmiany wymagań w stosunku do dostawcy, jeśli będzie to wynikać ze zmiany wymagań funkcjonalnych albo ujawnienia innych okoliczności.

Podstawowym elementem realizacji systemu jest harmonogram jego realizacji. W przypadku opiniowanego opracowania harmonogram jest niekompletny, raz bardzo szczegółowy innym razem niedookreślony. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia pozostaje jednak nieodparte wrażenie, że przy określonych założeniach realizacyjnych o których wspomniano wcześniej harmonogram jest całkowicie niemożliwy do zrealizowania.

Zarządzanie przedsięwzięciem

Jeśli PESEL2 ma być przedsięwzięciem istotnie szerszym, niż resortowe, to nieprawidłowa jest konstrukcja Komitetu Sterującego. Jest on ciałem wewnętrznym MSWiA. Wprawdzie ma powstać dodatkowa Rada Konsultacyjna, grupująca m.in. przedstawicieli samorządów, jednak praktyka pokazuje, że rola takiego zespołu jest niewielka. Zasadnicze decyzje będą podejmowane jedynie przez urzędników MSWiA. Rola Komitetu Sterującego będzie ogromna, zwłaszcza przy przyrostowej metodyce wytwórczej. To Komitet Sterujący będzie decydował o przyjmowaniu lub odrzucaniu żądań zmian, w warunkach ograniczonych środków finansowych. Oznacza to, że w praktyce powstały system będzie ukierunkowany przede wszystkim na realizację wymagań MSWiA.

Budzi niepokój, że cel działania Komitetu Sterującego jest opisany najpierw w p. 6.5.4.1, a potem nieco inaczej. w 6.5.4.4.3

Współpraca z gminami została wspomniana jedynie w dwóch zdaniach (p. 6.5.12). A gmina jest podstawowym elementem w funkcjonowaniu tego systemu. Bez bardzo dobrej współpracy z gminami i bez poważnego traktowania gminy jako ważnego partnera w realizacji tego projektu efekt finalny może być niemożliwy do uzyskania.

Zasadniczo projekt dość swobodnie stosuje się do obowiązujących metodyk „Zarządzania Projektami” to jest PRINCE2 czy PMI według PMBOK.

Zastrzeżenia budzi organizacja projektu pkt. 6.5.2. Diagram Struktury Organizacyjnej według którego w Komitecie Sterującym nie ma przedstawicieli Dostawcy-wykonawcy a ponadto „Główny Użytkownik” nie ma sprawnej komunikacji z „Głównym Dostawcą”. Gdzie zatem jest płaszczyzna – forum rozwiązywania konfliktów i sprzecznych interesów (Sponsor-Wykonawca) ?

Nie zidentyfikowano wszystkich obszarów ryzyka, jak również nie ma akcji naprawczych oraz miar ilościowych i jakościowych. To jest jeden w ważniejszych braków tego materiału i w efekcie systemu zarządzania projektem. O ryzyku związanym z realizacją tego przedsięwzięcia, w przeróżnych obszarach, wspomina się praktycznie w każdym rozdziale. Brak tego zestawienia i brak określenia sposobu zarządzania ryzykiem w projekcie jest w tej sytuacji niezrozumiały.

Słusznie natomiast przewiduje się konieczność pozyskania praw autorskich i kodu źródłowego, choć praktyczna wartość takich zabezpieczeń nie jest wielka.

Nie przewiduje się zespołu ds. Zarządzania Zmianami, co przy przyjętych założeniach (dekompozycja projektu, konieczne zmiany prawne, brak procedur administracyjnych)) ma znaczenie zasadnicze!!!

Budzi wątpliwości brak dekompozycji projektu (WBS) na podprojekty oraz niejasne i nie zdefiniowane relacje między Kierownikiem Programu a Kierownikami projektów.

Konkluzja

Poddanie społecznym konsultacjom podstawowego dokumentu programu PESEL2 jest bezsprzecznie nową i zasługującą na dalsze upowszechnienie praktyką związaną z budową systemów informatycznych dla administracji publicznej. Mamy nadzieje, że zgłoszone na tym etapie nasze uwagi pozwolą jeszcze na wprowadzenie istotnych zmian do realizacji tego przedsięwzięcia. Szkoda jednak, że zostało tak niewiele czasu i dyskusja nad modernizacją tego systemu została zapoczątkowana dopiero ponad rok od przyznania środków UE na jego realizację.

Niestety z analizy dokumentu wynika, że PESEL2 zaczyna być realizowany w zasadniczych elementach w sposób typowy dla poprzednich przedsięwzięć informatycznych w administracji rządowej:

- bez dobrego określenia wymiernych celów,
- bez realistycznego i kompletnego business planu,
- bez kompletnej kwerendy i propozycji zmian w przepisach prawa
- bez zapewnienia stabilnego finansowania eksploatacji systemu, z bardzo napiętym (a właściwie nierealistycznym) harmonogramem.

W praktyce w wyniku konsekwentnej realizacji przedsięwzięcia może powstać system, sprawnie realizujący zadania obecnego systemu PESEL i poszerzający sposób dostępu do zgromadzonych w nich danych, przede wszystkim na potrzeby MSWiA i podległych jednostek. Jeśli zapewni się wygodny interfejs do tego systemu z gminnych systemów informatycznych, to może to w sumie poprawić jakość obsługi. Pozostaje jednak nie zdefiniowany obszar nazwany „Integracja rejestrów państwowych”. Jaka będzie rola PESEL2 w tym systemie z opiniowanego materiału nie wynika.