

13 września 2019 r.

Sekcja Informatyków Administracji Publicznej
Polskiego Towarzystwa Informatycznego
siap@pti.org.pl | <https://siap.pti.org.pl/>

Sz.P. Józef Orzeł
Przewodniczący Rady ds. Cyfryzacji

Ministerstwo Cyfryzacji
ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do spotkania Rady ds. Cyfryzacji z przedstawicielami Sekcji Informatyków Administracji Publicznej Polskiego Towarzystwa Informatycznego (dalej: SIAP) w dniu 9 sierpnia 2019 r. poniżej przesyłam syntezę opinii członków SIAP na temat sytuacji kadr informatycznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Dla wybranych, zdiagnozowanych problemów przesyłam ponadto propozycje działań, które zdaniem SIAP przyczynią się do poprawy sytuacji samorządów w zakresie ich cyfryzacji.

Jako SIAP nadal uważamy za aktualne następujące postulaty, sformułowane przez środowisko informatyków samorządowych w 2017 r. (szczegółowe informacje na ten temat znajdują się na stronie <https://siap.pti.org.pl/>). Dotyczą one w szczególności sytuacji kadr informatycznych w najmniejszych urzędach – w gminach wiejskich, wiejsko-miejskich i miejskich oraz w jednostkach podległych do nich:

1. niezbędne jest opracowanie i wdrożenie standardów, przepisów oraz rekomendacji, które określać będą **status zawodu informatyka** i wyraźnie klasyfikować go w strukturze organizacyjnej podmiotów administracji publicznej,
2. informatycy samorządowi odgrywają istotną rolę przy wdrażaniu i funkcjonowaniu rządowych systemów informatycznych (np. SRP); za ważne uznać należy wypracowanie (przez odpowiednie resorty) **zasad wynagradzania** ich za tę pracę,
3. potrzebne jest zrewidowanie i dopracowanie **minimalnych wymagań teletechnicznych**, jakie powinna spełniać placówka publiczna w zakresie infrastruktury i bezpieczeństwa teleinformatycznego,
4. istnieje potrzeba zrewidowania **sposobów komunikacji** między jednostkami na różnych poziomach, a także między jednostkami publicznymi, a podmiotami realizującymi centralne projekty informatyczne.

Przyglądając się bliżej cyfryzacji urzędów (także zakładów opieki zdrowotnej, ośrodków pomocy społecznej, służb zatrudnienia itd.) chcemy zwrócić uwagę, że jednostki publiczne podlegają pod te same przepisy (np. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, o ochronie danych osobowych, o udostępnianiu informacji publicznej, o interoperacyjności systemów informatycznych) lecz ich **możliwości organizacyjno-finansowe są skrajnie różne**. Jednocześnie lokalne kadry informatyczne są angażowane w obsługę centralnych systemów informatycznych do obsługi zadań zleconych (m.in. ePUAP, SSDIP, CEIDG, Źródło/SRP, Emp@tia, EMUiA, Besti@). Zauważyć należy także,

że usługi centralne są dostarczane urzędom bez zapewnienia ich parametrów (SLA), a ich awarie rzutują na pracę jednostek publicznych i mają wpływ na postrzeganie informatyki przez urzędników każdego szczebla oraz przez obywateli.

Informatycy samorządowi zwracają ponadto uwagę, że przy projektowaniu systemów centralnych **nie uwzględnia się realnych potrzeb gmin** oraz istniejących już rozwiązań informatycznych do obsługi urzędów. Dodatkowo, projekty centralne są realizowane bardzo długo, a ich zakres lub termin wdrożenia są wielokrotnie zmieniane (dokumentacja medyczna, informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi). Nie stwarza to dobrych warunków do planowania rozwoju informatyki po stronie samorządowej. Brak jasnego podziału zadań w zakresie cyfryzacji pomiędzy administrację rządową a samorządową jest od lat przedmiotem debaty, której końca nie widać. Jednocześnie w dyskusję angażują się jedynie korporacje samorządowe reprezentujące województwa oraz metropolie. Tym samym potrzeby i oczekiwania najmniejszych podmiotów w zakresie cyfryzacji są pomijane.

W rozwinięciu postulatu pierwszego członkowie SIAP zwracają uwagę na następujące problemy:

- w małych jednostkach informatyk jest zatrudniany np. w tym samym dziale co konserwator, co powoduje, że jest traktowany przez pracowników jako „złota rączka” (naprawa czajnika, klimatyzacji, malowanie ścian, wiercenie dziur),
- zalecenia takiego informatyka (np. dotyczące bezpieczeństwa) bardzo często nie mają odpowiedniej „mocy urzędowej” i nie są przez pracowników przestrzegane,
- informatyk często nie ma bezpośredniego dostępu do osób z zarządu (nie podlega pod nie) – nie jest angażowany w proces decyzyjny, ani też pytany o potrzeby/możliwości IT,
- informatyka w małych urzędach nie jest przedmiotem zainteresowania władz – systemy mają działać na minimalnym poziomie i „nie stwarzać problemów”,
- jest też (systemowo) niedofinansowana i traktowana jako „koszt”, a nie jako narzędzie do realizacji celów biznesowych podmiotu.

Istotne jest, aby istniejące i tworzone w jednostkach publicznych komórki zajmujące się sferą informatyki były odpowiednio silnie umocowane w hierarchii organizacyjnej oraz aby nakładane na nie obowiązki i uprawnienia były jasno i rzeczowo sprecyzowane. Celem tych działań powinno być niwelowanie marginalizacji działów IT oraz zwrócenie uwagi na strategiczne znaczenie informatyzacji w urzędach (gminach, powiatach, ośrodkach pomocy społecznej, szpitalach itd.).

Biorąc pod uwagę postępującą cyfryzację działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zdaniem SIAP, **niezbędna jest systemowa zmiana paradygmatu informatyki w urzędach** i nadanie jej roli adekwatnej do tej, jaką ma we współczesnym świecie. Dlatego proponujemy, aby:

- placówki publiczne (w szczególności urzędy) miał **obowiązek wyznaczyć osobę sprawującą funkcję Głównego Informatyka Urzędu (GIU)**,
- **rola i zadania GIU powinny zostać określone ustawowo** (np. w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) na wzór regulacji dotyczących Inspektora Ochrony Danych w przepisach o ochronie danych osobowych,
- Główny Informatyk Urzędu **powinien podlegać bezpośrednio pod kierownika jednostki** (wójta, burmistrza, prezydenta) oraz mieć zapewnione środki finansowe i osobowe na realizację zadań z zakresu IT.

Informatyzacja w administracji publicznej wymaga nie tylko specjalistów, ale w obecnych czasach specjalistów zaangażowanych. Członkowie SIAP uważają, że informatyzacja administracji publicznej jako jeden z kluczowych obszarów dla funkcjonowania państwa powinna pozyskiwać specjalistów

w swoich dziedzinach. **Informatycy w samorządach wykonują jednak zbyt szerokie zakresy obowiązków, także takie, które wykraczają poza kwestie stricte informatyczne** (np. tworzenie ulotek, wymiana żarówek, naprawianie bram garażowych itp.) oraz są angażowani w zadania „informatyczne” związane z obsługą programów dziedzinowych przez osoby merytoryczne. Urzędnicy błędnie oczekują, że informatyk zna aplikacje i przepisy szczegółowe (np. o rachunkowości) i potrafi ocenić zgodność oprogramowania z przepisami (np. czy naliczenie jest prawidłowe). Jednocześnie w małych urzędach informatyk często musi być także grafikiem, redaktorem BIP, specjalistą od zamówień publicznych na IT, serwisantem sprzętu, telefonów. Z przykrością zauważamy, że **kadra kierownicza nie rozumie zagadnień IT** (nawet na poziomie ogólnym), przez co unika podejmowania decyzji w zakresie cyfrowego rozwoju. Jeśli w przepisie jest mowa o „informacji”, „bezpieczeństwie”, „dostępności”, „e-usłudze” to z automatu jest to delegowane do informatyka, choć zazwyczaj nie są to sprawy informatyczne. Dodatkowo **za takimi zadaniami nie idą pieniądze** (na sprzęt, zwiększenie zatrudnienia). Sporym problemem jest także **przypisywanie informatykom roli Inspektorów Ochrony Danych** w swoich placówkach.

Zwracamy uwagę, że zbyt duża liczba różnorodnych zadań przy niedoborze pracowników IT w jednostce (w najmniejszych 0,5-1 etatu, w średnich 1-2 etaty) uniemożliwia jakikolwiek rozwój zawodowy, czy też specjalizację (administrator sieci, inżynier bezpieczeństwa, architekt IT, programista, inżynier systemów itd.). W większości małych urzędów **nie zabezpiecza się również odpowiednich środków na szkolenia**, a jednocześnie dodatkowo wprowadza ograniczenia kwotowe (np. w wysokości 350 zł na szkolenie). W takiej sytuacji w zasadzie niemożliwe staje się podnoszenie kwalifikacji, w szczególności kwalifikacji certyfikowanych, odbywania specjalistycznych kursów technicznych, mimo iż informatyka jest niezwykle szybko rozwijającą się dziedziną. Należy też zauważyć, że wg rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych najwyższe zaszerogowane stanowisko IT to **informatyk urzędu** (osoba po studiach wyższych) przypisane jest do XII grupy, co przekłada się na **normatywne wynagrodzenie rzędu 1920 zł brutto**. Wskazane czynniki powodują, że z roku na rok ubywa chętnych do pracy w urzędach, którzy otrzymują korzystniejsze oferty pracy w sektorze prywatnym (na rynku brakuje bowiem specjalistów).

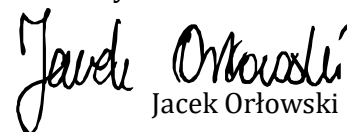
Biorąc pod uwagę, że środki własne w budżetach gmin i powiatów na tzw. informatykę są niskie lub nawet zerowe, a także brak zrozumienia przez kadre zarządzającą np. potrzeby wymiany sprzętu z uwagi na zmiany technologiczne, czy pojawiające się nowe zagrożenia, należy zauważyć, że sytuacja IT w samorządzie będzie się w dalszym ciągu pogorszała. W urzędach **nie planuje się rozwoju informatyki**, a inwestycje w IT są podejmowane ad-hoc w sytuacjach awaryjnych lub w ramach programów unijnych. Brakuje też środków na analizy ryzyka oraz realizację corocznych audytów informatycznych (mimo, że prawo nakazuje ich wykonywanie).

Wobec wskazanych problemów Sekcja Informatyków Administracji Publicznej rekomenduje:

- opracowanie przez resort cyfryzacji programu szkolenia dla kierowników jednostek publicznych **z zakresu zarządzania informatyką** (m.in. wybrane zagadnienia z ITIL), **podstaw bezpieczeństwa informatycznego** oraz roli informatyki w procesie realizacji usług publicznych (nie tylko elektronicznych), a także zapewnienie finansowania takich szkoleń,
- wprowadzenie obowiązku posiadania potwierdzenia umiejętności obsługi komputera i **obsługi aplikacji dziedzinowych przez urzędników** na stanowiskach merytorycznych (np. w ustawach sektorowych i aktach wykonawczych do nich) – dostęp do takich systemów powinien być przydzielany wyłącznie osobom przeszkolonym,
- aktualizację rozporządzenia o Krajowych Ramach Interoperacyjności **o przepisy nakładające kary finansowe dla urzędów za nierealizowanie jego zapisów** (m.in. dotyczących audytów, analiz ryzyka, braku realizacji zaleceń audytowych, wdrażania zabezpieczeń)

- wprowadzenie do ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne **obowiązku uchwalania przez jednostki publiczne wieloletnich planów rozwoju systemów informatycznych** (np. na wzór planów w zakresie zaopatrzenia gmin w wodę pitną),
- wydanie przez resort finansów **zaleceń dla Regionalnych Izb Obrachunkowych**, by przy opiniowaniu budżetów gmin oraz przy ich kontroli badano poziom wydatków na informatyzację, w szczególności, czy i w jakim zakresie dotacje na realizację zadań zleconych istotnie są przeznaczane na te cele oraz w jakim zakresie dotyczą one wydatków na infrastrukturę, kompetencje cyfrowe czy też wynagrodzenie samorządowych pracowników IT,
- powołanie **pełnomocnika ds. informatyzacji** (najlepiej przy Prezesie Rady Ministrów z uwagi na to, że informatyka przenika wszystkie dziedziny funkcjonowania jednostek publicznych – byłby to także dobry przykład dla gmin) **oraz wyposażenie go w zaplecze kadrowe i budżet**, pozwalający na stałe monitorowanie procesów cyfryzacji gmin i realizacji przez nie zadań zleconych z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, a także na opracowanie systemowego wsparcia dla informatyzacji samorządów (np. w zakresie bezpieczeństwa, wymiany danych itd.),
- opracowanie przez resort cyfryzacji **systemowego rozwiązania zapewniającego finansowanie informatyki** na szczeblu samorządowym, w szczególności na wypełnianie luk technologicznych (wymianę sprzętu, zakup licencji) oraz kompetencyjnych (szkolenia zarówno dla pracowników merytorycznych z obsługi aplikacji dziedzinowych i stanowisk komputerowych, jak i dla informatyków w zakresie specjalistycznym i managerskim),
- stworzenie przez resort cyfryzacji **programu wsparcia dla tworzenia centrów kompetencyjnych** lub centrów usług informatycznych np. na poziomie powiatowym – tak by ułatwić konsolidację usług IT w samorządach i jednocześnie podnieść poziom obsługi informatycznej przy jednoczesnym podniesieniu płac informatyków i ich rozwoju zawodowym,
- opracowanie przez Krajowe Biuro Wyborcze **katalogu usług informatycznych niezbędnych do obsługi wyborów** oraz minimalnych stawek za nie – obecny sposób wynagradzania informatyków za obsługę procesu wyborczego jest niejasny i nie zapewnia systemowego i adekwatnego do wkładu pracy podziału środków,
- właściciele centralnych systemów informatycznych udostępnianym samorządom powinni **określić parametry (dostępności, jakości etc.) swoich usług informatycznych** na podobnych zasadach, jak tworzone są umowy Service Level Agreement (SLA).
- wystosowanie przez Ministra Cyfryzacji lub Prezesa Urzędu Ochrony Danych jasnej i klarownej informacji do kierowników jednostek samorządowych, że administrator systemów informatycznych **nie powinien być jednocześnie Inspektorem Ochrony Danych** w tej samej jednostce, gdyż łączenie tych stanowisk powoduje konflikt kompetencyjny.

Z wyrazami szacunku


Jacek Orłowski

wiceprzewodniczący
Sekcji Informatyków Administracji Publicznej
Polskiego Towarzystwa Informatycznego