



Warszawa, dnia 5 marca 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

Rafał Trzaskowski

DKSiW-WKiN-092-1/2013
DKSiW-WKiN.0811.7.2014

Egz. Nr 1..

Pan Piotr Czyż
Dyrektor Centrum
Projektów Informatycznych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym ujętej w *Planie kontroli do realizacji przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MAC w roku 2013*, zatwierdzonym przez Ministra Administracji i Cyfryzacji Pana Michała Boni w dniu 17 grudnia 2012 r. na temat: *Realizacja projektu Budowa Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej 2 (ePUAP 2)*, przez Centrum Projektów Informatycznych w związku z wdrożeniem Planu Działań Naprawczych (dalej: RAP)¹.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 22 lipca 2013 r. do 30 listopada 2013 r. w Centrum Projektów Informatycznych (dalej: CPI) na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*² (dalej: *ustawa o kontroli*) oraz art. 25 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*³ (dalej: *ustawa o informatyzacji*) przez zespół kontrolny Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAC) w składzie:

- kierownik zespołu – Marcin Marczewski – ekspert w Wydziale Kontroli i Nadzoru DKSİW MAC, upoważnienie Nr P-WPP-0114-74/2013/AM z dnia 26 czerwca 2013 r. oraz DP-WPP-0114-73/2013 z dnia 30 sierpnia 2013 r.,
- członek zespołu – Marta Hołownia-Woźny – Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MAC, upoważnienie Nr DP-WPP-0114-83/2013 z dnia 11 lipca 2013 r.

Mając na uwadze tematykę kontroli oraz jej wysoce specjalistyczny charakter, zgodnie z art. 33 ustawy *o kontroli*, w toku kontroli powołano biegłego.

Zgodnie z art. 34 ustawy *o kontroli* występowano do Departamentu Informatyzacji MAC o udostępnienie dokumentów, udzielenie informacji oraz złożenie wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

¹ Remedial Action Plan – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*to increase and improve management and control system within priority 7 Operational Program Innovative Economy*).

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 235.

Kontrolą objęto okres od maja 2012 r. do dnia 31 października 2013 r.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą, tj. od maja 2012 r. do 23 kwietnia 2013 r. była Pani Agnieszka Boboli, a od 24 kwietnia 2013 r. do chwili obecnej jest Pan Piotr Czyż.

Celem kontroli była ocena skuteczności ponadsektorowego projektu informatycznego *ePUAP2* w kontekście wdrożenia Planu Działań Naprawczych realizowanego przez Centrum Projektów Informatycznych oraz ocena stopnia zagrożenia nieosiągnięcia zakładanych celów i oczekiwanych społecznie rezultatów projektu.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

- działania w dziedzinie dopasowania platformy do potrzeb adresatów projektu,
- prace związane z opracowaniem katalogu (klasyfikację) usług publicznych dostępnych w *ePUAP2* w odniesieniu do istotnych usług publicznych dostępnych elektronicznie,
- działania w zakresie zwiększenia liczby użytkowników platformy *ePUAP*,
- działania w zakresie tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej,
- realizowaną strategię testów produktów, a także politykę zarządzania jakością produktów projektu *ePUAP2*,
- wdrożone rozwiązania organizacyjne w zakresie utrzymania i eksploatacji infrastruktury IT systemu *ePUAP*,
- wprowadzony kompleksowy system zarządzania ryzykiem na poziomie organizacji,
- system zarządzania projektem *ePUAP2*,
- potencjał kadrowy na potrzeby profesjonalnego wdrażania *ePUAP2*,
- monitoring postępów związanych z wdrożeniem projektu *ePUAP2*.

Na podstawie analizy dokumentacji źródłowej, otrzymanych pisemnych wyjaśnień oraz ocen cząstkowych zespół kontrolny **pozytywnie z zastrzeżeniami** ocenił realizację projektu Budowa Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej 2.

Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych w toku kontroli następujących ustaleń:

I. Skuteczność i efektywność ponadsektorowego projektu informatycznego *ePUAP2*, w związku z wdrożeniem Planu Działań Naprawczych.

Remedial Action Plan (RAP) został opracowany w wyniku ustaleń ze spotkania Ministra Administracji i Cyfryzacji z unijnym komisarzem ds. polityki regionalnej Johannesem Hahnem, dotyczącego omówienia sytuacji związanej ze wstrzymaniem dofinansowania UE projektów z 7. osi POIG. RAP w swojej idei miał za zadanie usprawnić realizację projektów informatycznych w CPI i skupić się na wypracowaniu mechanizmów ewaluacji i ulepszenia działalności jednostki w obszarach dotyczących zarządzania projektami, zdolności instytucjonalnej, zamówień publicznych oraz obszaru antykorupcji.

Analiza dokumentów projektowych, w tym raportów kwartalnych z projektu *ePUAP2*, opracowanych w okresie od stycznia 2013 roku do lipca 2013 roku wykazała, że w pierwszej fazie wdrażania planu

naprawczego w ograniczonym stopniu były podejmowane działania mające na celu skuteczne zarządzanie zidentyfikowanymi ryzykami.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że pomimo formalnego powołania Komitetu Sterującego projektu na poziomie MAC, wdrożenia procedur opisujących zasady raportowania oraz identyfikacji zagrożeń w projekcie nie zidentyfikowano i nie raportowano najbardziej istotnych ryzyk dla realizacji celów projektu. Kolejne sprawozdania kwartalne dla Komitetu Sterującego zawierały te same, nieaktualizowane zagrożenia, które zostały zidentyfikowane jeszcze na etapie opracowania Planu Naprawczego. Niewłaściwy sposób raportowania istotnych ryzyk z punktu widzenia strategicznego zarządzania projektem ePUAP2 wynikał w szczególności z braku jasnego określenia ról poszczególnych członków Komitetu Sterującego projektu ePUAP2, głównie w obszarze zdefiniowania właścicieli merytorycznych (osób odpowiedzialnych) za poszczególne obszary zarządzania projektem (właścicieli ryzyka). Ponadto zespół kontrolny nie zidentyfikował jednoznacznych dowodów na to, aby uznać, że kontrola zarządcza w projekcie ePUAP2, w tym prawidłowy przepływ informacji oraz kultura raportowania wszelkich problemów, były odpowiednio promowane na poziomie strategicznym projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 38-58, 133-156]

Widoczne zmiany w sposobie prowadzenia projektu (w tym raportowania istotnych zagrożeń i problemów identyfikowanych w ramach zmieniającego się otoczenia projektu) zaczęły pojawiać się w dokumentacji projektowej od lipca 2013 roku, tj. po dokonaniu przez Ministra Administracji i Cyfryzacji Pana Michała Boni w kwietniu 2013 roku zmiany Kierownictwa CPI.

Zadania zrealizowane w ramach RAP nie stanowiły finalnego i zamkniętego katalogu działań w ramach naprawy i doskonalenia CPI. Dlatego w połowie 2013 roku rozpoczęto prace nad dostosowaniem Statutu i Regulaminu organizacyjnego CPI do bieżących potrzeb, a także do nowych zadań związanych z planowanym przejęciem utrzymywania systemów. Powyższe działania w opinii Dyrektora CPI⁴ miały w jeszcze większym stopniu zwiększyć elastyczność struktury organizacyjnej jednostki i zapewnić zdolność reagowania na zmieniające się otoczenie oraz wymagania biznesowe. Dodatkowo wdrożono również usprawnienia na poziomie bieżącego zarządzania i monitorowania stopnia realizacji projektu polegające na zintensyfikowaniu i ustandaryzowaniu prac wewnętrznych komitetów sterujących (tzw. WKS), dzięki którym zaczęto identyfikować i eskalować na poziom Komitetu Sterującego zagrożenia, które miały realny (i krytyczny) wpływ na realizację projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 82-156]

Należy również dodać, że zmianom poddany także został system raportowania i alokacji zasobów kadrowych CPI. Dla optymalizacji i zwiększenia produktywności organizacji rozpoczęto m.in. porządkowanie i optymalizowanie wewnętrznych procesów, aby umożliwić w ramach dostępnych zasobów, budżetu i harmonogramów osiągnięcie celów projektów uwzględniających oczekiwania jego interesariuszy, zgodnie ze zdefiniowanymi i zatwierdzonymi kryteriami akceptacji.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że proces zmian mających na celu wdrożenie zaleceń płynących z RAP, był realizowany na dwóch płaszczyznach, tj. na poziomie CPI (beneficjent projektu) i MAC (głównego użytkownika/właściciela biznesowego). W ramach podjętych działań zrealizowano następujące zadania z zakresu planu naprawczego:

- Powołano Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji⁵ w celu wzmocnienia nadzoru oraz koordynacji realizacji projektów teleinformatycznych, w tym projektu ePUAP2. W skład pierwszego Komitetu weszli:

⁴ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

⁵ Powołany na podstawie Zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji.

- Minister Administracji i Cyfryzacji pełniący rolę Przewodniczącego,
- Podsekretarz Stanu w MAC pełniący rolę Wiceprzewodniczącego,
- Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego pełniący rolę Wiceprzewodniczącego,
- Zastępca Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego MAC, pełniący rolę Sekretarza.

Na posiedzeniach KRMC monitorowane i nadzorowane są zadania realizowane w projekcie, w tym w szczególności poniesione wydatki, certyfikacja środków UE oraz efekty rzeczowe.

- Podniesiono rangę Komitetu Sterującego na poziom Ministerstwa. W skład Komitetu Sterującego weszli:
 - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej – informatyzacja, pełniący rolę Przewodniczącego,
 - Dyrektor Departamentu Informatyzacji MAC, pełniący rolę Wiceprzewodniczącego,
 - Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MAC, pełniący rolę Głównego Użytkownika,
 - Dyrektor Centrum Projektów Informatycznych, pełniący rolę Głównego Dostawcy,
 - Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego MAC,
 - Dyrektor Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAC,
 - Pracownik CPI wskazany przez Dyrektora, pełniący rolę Sekretarza.

Do zadań Komitetu Sterującego projektu ePUAP2⁶ należy:

- Ustalanie i cykliczna weryfikacja celów realizowanego Projektu,
- Przegląd koncepcji biznesowej projektu oraz wypracowywanie rekomendacji,
- Opiniowanie wymagań zdefiniowanych przez Głównego Użytkownika oraz ocena możliwości ich realizacji ze szczegółowym uwzględnieniem Wytycznych Unii Europejskiej i zasad udzielonego dofinansowania z UE,
- Monitorowanie zgodności przebiegu realizacji Projektu z listą założeń, wymaganiami funkcjonalnymi oraz obowiązującym stanem prawnym,
- Zatwierdzanie harmonogramu realizacji projektu, propozycji jego zmian oraz monitorowanie przebiegu jego realizacji;
- Ocena raportów z realizacji Projektu oraz - w razie potrzeby - występowanie do Głównego Dostawcy o ich uzupełnienie i korektę;
- Przedkładanie Ministrowi do akceptacji raportów, obejmujących również skutki finansowe dla użytkowników systemu zbudowanego w ramach Projektu, wynikające z konieczności zapewnienia jego funkcjonowania;
- Monitorowanie zgodności przebiegu realizacji Projektu zgodnie z wytycznymi instytucji zarządzającej funduszami Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz przygotowanie rekomendacji i podejmowanie działań w przypadku rozbieżności;
- Monitorowanie postępu prac pod kątem zgodności realizacji Projektu z wymaganiami opracowanymi i przekazanymi do Głównego Dostawcy;

⁶ Zgodnie z zarządzeniem Nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2.

- Nadzór nad realizacją Projektu oraz monitorowanie poziomu jego wskaźników.
- W celu zwiększenia transparentności prowadzonych postępowań do udziału w pracach komisji przetargowych byli zapraszani przedstawiciele Głównego Użytkownika (MAC). Wymagania ujmowane w Opisie Przedmiotu Zamówienia były opiniowane przez Departament Informatyzacji MAC (DI MAC).
- W ramach usprawnienia współpracy z interesariuszami projektu i zwiększenia wykorzystania systemu ePUAP w administracji publicznej, Minister Administracji i Cyfryzacji podpisał porozumienia kształtujące zakres odpowiedzialności i zadań, w tym w szczególności:
 - Umowę o współpracy z ZUS,
 - Porozumienie z GUS,
 - Porozumienie z Rządowym Centrum Legislacji,
 - Porozumienie z Ministrem Obrony Narodowej.
- W DI MAC powoływano Komisje ds. przekazania produktów w ramach realizowanych przez CPI umów. W toku kontroli ustalono, że Komisje te oceniały dostarczone produkty, zatwierdzały i wydawały zgodę na przejście do kolejnych etapów projektu.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że rekomendacje zawarte w RAP w dużej mierze zostały wdrożone.

[Dowód: akta kontroli str. 133-166]

1. Pozytywnie z zastrzeżeniami należy ocenić działania w dziedzinie dopasowania platformy do potrzeb adresatów projektu.

Zgodnie z zapisami znajdującymi się w Studium Wykonalności ePUAP2 adresatami projektu są przede wszystkim instytucje administracji publicznej, przedsiębiorcy oraz obywatele RP. Platforma ePUAP miała udostępniać scentralizowaną infrastrukturę ułatwiającą świadczenie usług publicznych instytucjom administracji publicznej. Przedsiębiorcy oraz obywatele mieli być ostatecznymi odbiorcami usług publicznych świadczonych elektronicznie.

W związku z powyższym dopasowanie platformy ePUAP do potrzeb adresatów projektu, zgodnie z przyjętymi założeniami, powinno odbywać się w szczególności w zakresie:

- a) udostępniania na ePUAP usług wspólnych platformy i usług publicznych zaspokajających potrzeby adresatów projektu,
- b) zapewniania wymaganego przez adresatów projektu poziomu świadczenia usług (SLA), w tym odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa,
- c) udostępniania rozwiązań spełniających wymagania ergonomii i dostępności, które zapewnią, że korzystanie z platformy będzie wygodne dla adresatów projektu.

W trakcie prowadzenia działań kontrolnych były realizowane następujące prace, których zakończenie zostało zaplanowane na koniec projektu (lipiec 2014 r.):

- Przebudowa interfejsu użytkownika ePUAP pod kątem ergonomii.
- Wdrożenie Repozytorium Dobrych Praktyk Administracji.
- Wdrożenie Repozytorium Procesów Administracji Publicznej.
- Wdrożenie Centralnego Systemu Uwierzytelniania i Autoryzacji.
- Przygotowanie do technicznego utrzymania systemu ePUAP przez CPI, które rozpocznie się 1.01.2014 r.⁷ Zgodnie z pierwotnymi założeniami, w ramach technicznego utrzymania ePUAP

⁷ Zadanie powierzone CPI decyzją Nr 15 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 31 lipca 2013 r.

CPI ma zapewnić ostatecznym odbiorcom projektu wysoki poziom dostępności usług platformy gwarantowany przez parametry zapisane w SLA.

[Dowód: akta kontroli str. 83-166]

Mierniki ergonomii dla prototypu systemu ePUAP zostały pozytywnie zweryfikowane z użytkownikami. Na podstawie przedstawionych dokumentów i złożonych w toku kontroli wyjaśnień⁸ stwierdzono, że wyniki badań ergonomii prototypu systemu ePUAP przekroczyły wymagane na etapie planowania mierniki, tj.:

- Wskaźnik Ukończenia Scenariusza (skala 0-100%):
 - pożądane wartości mierników przed badaniem z użytkownikami interaktywnego prototypu interfejsu użytkownika: 78,00%;
 - wartości osiągnięte w badaniach z użytkownikami interaktywnego prototypu interfejsu użytkownika: 93,75%;
- Skala Użyteczności Systemu (SUS) (0-100):
 - pożądane wartości mierników przed badaniem z użytkownikami interaktywnego prototypu interfejsu użytkownika: 68,00;
 - wartości osiągnięte w badaniach z użytkownikami interaktywnego prototypu interfejsu użytkownika: 84,17.

Interfejs platformy ePUAP ma zostać przebudowany zgodnie z prototypem do końca realizacji projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 133-156, 167-221]

W celu lepszego dostosowania projektu ePUAP2 do potrzeb użytkowników platformy podjęto także działania (przy wykorzystaniu ankiet, spotkań, ewaluacji) zmierzające do zebrania informacji nt. ich wymagań:

- Badania realizowane w latach 2012-2013 w ramach podprojektu „Ergonomia ePUAP”.
- Analiza stanu obecnego – badania z użytkownikami używalności ePUAP.

Przedmiotowe badania zostały przeprowadzone w celu zidentyfikowania problemów użytkowników wynikających z korzystania z aktualnej wersji ePUAP oraz oceny obecnego poziomu ergonomii ePUAP, w szczególności w następujących wymiarach:

 - identyfikacja elementów, które wpływają na obniżenie użyteczności portalu dla użytkowników,
 - ocena przyjazności przyjętych rozwiązań dla użytkowników,
 - ocena łatwości dotarcia do poszukiwanych informacji – łatwość nawigacji,
 - ocena efektywności poszczególnych sekcji – struktura stron,
 - ocena estetyki stron, ogólna ocena satysfakcji użytkowników z korzystania z portalu, oraz inne zgodne z normami PN-EN ISO 9241-210:2011 oraz PN-EN ISO 9241-151:2008.
- Badanie preferencji obywateli w odniesieniu do załatwiania spraw urzędowych online.
- Badania ilościowe i jakościowe, które dostarczyły informacji w szczególności w zakresie:
 - aktualnych problemów w kontaktach tradycyjnych i elektronicznych z administracją,

⁸ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

- aktualnych i potencjalnych potrzeb obywateli w zakresie elektronicznych kontaktów z administracją,
 - sposobów, którymi obywatele mogą i chcieliby realizować usługi (sprawy urzędowe) online.
- Analiza dobrych praktyk w obszarze e-administracji.
 - Analiza porównawcza ePUAP z siedmioma polskimi i zagranicznymi systemami centralnymi i regionalnymi prowadzonymi przez instytucje publiczne, z których każdy pozwala na załatwianie spraw urzędowych online świadczonych przez wiele podmiotów publicznych.
 - Warsztat koncepcyjny z użytkownikami; w ramach warsztatu przeprowadzono dyskusję zderzającą punkty widzenia CPI, obywateli, przedsiębiorców, urzędników oraz Wykonawcy projektu Ergonomia w zakresie zasad funkcjonowania nowego ePUAP.
 - Badania z użytkownikami architektury informacji portalu, prototypów, makiet oraz graficznego interfejsu użytkownika oraz księgi komunikatów systemowych ePUAP.

[Dowód: akta kontroli str. 133-156]

W ocenie zespołu kontrolnego, wykonano szereg działań zapewniających maksymalne dopasowanie systemu ePUAP do wymagań odbiorców. Jednak większość przeprowadzonych badań dotyczyła spełnienia wymagań prywatnych użytkowników dotyczących funkcjonalności i ergonomii systemu. Zespół kontrolny zidentyfikował deficyt działań związanych z badaniem bezpieczeństwa systemu, które jest niezwykle istotnym obszarem z punktu widzenia wymagań użytkowników instytucjonalnych.

Zalecenia:

W celu doprowadzenia istniejących w CPI rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych w zakresie bezpieczeństwa informacji do pełnej zgodności z normą ISO/IEC 27001 rekomendowane jest uruchomienie przez CPI projektu wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, a tym samym należy w szczególności :

1. Wypracować założenia oraz metodykę w zakresie klasyfikacji i wyceny (określenia wartości) informacji oraz opisać je w sposób jednoznacznie zrozumiały dla użytkowników.
2. Zdefiniować/opisać poszczególne klasy informacji oraz dokonać wstępnego podziału grup informacji tak, aby klasyfikacja informacji była zrozumiała dla użytkowników.
3. W odniesieniu do zdefiniowanej metodyki klasyfikacji i wyceny informacji, zrewidować obecnie stosowane dozwolone sposoby postępowania z informacjami w całym cyklu życia informacji: tworzenie, oznaczanie, przetwarzanie, niszczenie. Procedury i zasady postępowania z informacjami powinny wynikać z klasyfikacji informacji.
4. Jednoznacznie ustalić odpowiedzialność za oznaczanie informacji chronionych oraz niszczenie nośników i niszczenie informacji.
5. Rozważyć zdefiniowanie na nowo zasad niszczenia nośników. Zasady i procedury niszczenia informacji powinny wynikać z klasyfikacji informacji.
6. Opracować i zastosować w praktyce metodykę oceny skuteczności zabezpieczeń i rozwiązań organizacyjnych funkcjonujących/ wdrażanych w organizacji. Zgodnie z wymaganiami normy ISO/IEC 27001, po etapie wdrożenia zabezpieczeń, należy zapewnić, że wdrożone zabezpieczenia spełniają funkcje, do których zostały powołane poprzez pomiar ich efektywności. Ponadto należy określić mierniki skuteczności dla funkcjonujących zabezpieczeń, zdefiniować zasady i przypisać odpowiedzialność związaną ze zbieraniem tych danych i ich analizą.
7. Pomiar skuteczności wdrożonych zabezpieczeń może być dokonywany za pomocą następujących metod:

- przeprowadzanie audytów wewnętrznych zorientowanych na ocenę skuteczności działania zabezpieczeń;
- regularne testowanie zabezpieczeń;
- testowanie planów ciągłości działania;
- analizę incydentów, niezgodności, informacji od stron zainteresowanych oraz informacji z innych źródeł dotyczących funkcjonowania zabezpieczeń;
- ustanawianie mierzalnych celów przed zabezpieczeniami, gdzie jest to zasadne, a następie ich pomiar poprzez ustanawianie, wyliczanie i analizę wskaźników.

Wyniki pomiarów powinny służyć do oceny skuteczności funkcjonujących w organizacji zabezpieczeń technicznych, fizycznych i organizacyjnych, których celem jest minimalizacja ryzyka w zakresie bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemie ePUAP.

Po zakończeniu projektu ePUAP2 ocena ryzyka powinna być wykonywana w CPI przynajmniej raz w roku lub po znaczących zmianach dotyczących środowiska lub metod zarządzania systemem ePUAP. Zgodnie z najlepszymi praktykami wszelkie umowy zawierane w przyszłości na świadczenie kluczowych usług powinny zawierać zapis umożliwiający przeprowadzenie przez CPI audytu bezpieczeństwa i oceny ryzyka środowiska wykorzystywanego przez podmioty zewnętrzne. Ponadto, po zakończeniu projektu ePUAP2 należy przeprowadzić następujące prace:

1. Audyt bezpieczeństwa systemu ePUAP wraz z analizą ryzyka;
2. Testy bezpieczeństwa systemu ePUAP;
3. Analizę systemu, kodu źródłowego aplikacji oraz baz danych.

2. Pozytywnie należy ocenić prace związane z opracowaniem katalogu (klasyfikacji) usług publicznych dostępnych w ePUAP2 w odniesieniu do istotnych usług publicznych dostępnych elektronicznie.

W ramach realizacji projektu opracowano klasyfikację usług publicznych. Klasyfikacja ta, obejmująca istotne usługi publiczne w rozumieniu e-gov benchmark⁹, jest zawarta w katalogu zdarzeń życiowych i jest dostępna pod adresem: http://epuap.gov.pl/wps/portal/E2_ZdarzeniaZyciowe. Pomimo tego nie wszystkie istotne usługi społeczne są obecnie dostępne na platformie ePUAP. Udostępnianie takich usług leży w kompetencji podmiotów, które regulują lub wykonują zadania publiczne związane z takimi usługami, i wykracza poza uprawnienia CPI. Oprócz tego katalog usług jest dostępny także w układzie kategorii spraw oraz w układzie klasyfikacji terytorialnej, a także w układzie alfabetycznym.

Cele projektu, wskaźniki produktu i rezultatu zostały szczegółowo opisane w Studium Wykonalności ePUAP2 będącym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie projektu i będą mogły być ostatecznie zweryfikowane po zakończeniu projektu. Natomiast bieżący postęp ich realizacji jest sprawozdawany m.in. w cyklicznie składanych wnioskach o płatność.

Zgodnie z instrukcją uzupełniania wniosku o dofinansowanie projektu w ramach 7. osi PO IG wskaźniki rezultatu to fizyczny efekt osiągnięcia celu szczegółowego i bezpośredni wpływ realizowanych działań/uzyskanych produktów na beneficjentów/grup docelowych, osiągną natychmiast po zakończeniu realizacji projektu. Wskaźnik rezultatu jest związany bezpośrednio z natychmiastowymi efektami projektu i dostarcza informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektu pomocy u beneficjentów/grup docelowych.

⁹ e-gov Benchmark: Analiza dojrzałości usług publicznych świadczonych elektronicznie przeprowadzana przez firmę doradczą CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej z 2007 r. pt. „The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services. 7th Measurement”.

Plan rozszerzenia usług dostępnych online był realizowany zgodnie z założeniami określonymi w Studium Wykonalności ePUAP2.

W zakresie liczby uruchamianych usług online na poziomie 3 – dwustronna interakcja („s sophistication level” wg klasyfikacji stosowanej w e-Gov Benchmark) - planowano na koniec realizacji projektu udostępnić 6 usług. W chwili obecnej udostępniono 46 usług (766,67% wskaźnika produktu). W zakresie liczby rejestrów publicznych udostępnianych online planowano na koniec realizacji projektu udostępnić – 4 rejestry. W chwili obecnej udostępniono 4 rejestry (100% wskaźnika produktu).

[Dowód: akta kontroli str. 133-156, 167-221]

Pomimo tego, że projekt jest w fazie produkcyjno-wdrożeniowej można potwierdzić, że prace związane z rozszerzeniem usług dostępnych online są realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami m.in. w Studium Wykonalności ePUAP2. Należy przy tym zwrócić uwagę, że większość zadań związanych ze zwiększaniem katalogu usług pozostaje poza kompetencjami CPI. Jako przykład należy tu podać prace prowadzone przez MAC dotyczące projektu zmiany ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹⁰, która ma umożliwić lepsze funkcjonowanie systemu ePUAP, jako platformy integracji usług administracji publicznej.

3. Pozytywnie z zastrzeżeniami należy ocenić działania w zakresie zwiększenia liczby użytkowników platformy ePUAP.

Projekt ePUAP2 jest w fazie produkcyjno-wdrożeniowej, co w znacznym stopniu uniemożliwia podjęcie większości działań, które powinny być realizowane w końcowej fazie projektu (głównie działania marketingowe i szkoleniowe). Zgodnie z pierwotnym założeniem harmonogramu projektu, prace miały zakończyć się do grudnia 2013 roku. W trakcie kontroli Komitet Sterujący projektu zawniósł o przesunięcie zakończenia prac na lipiec 2014 roku. Powyższa sytuacja i każde kolejne opóźnienie realizacji projektu niesie za sobą istotne ryzyko niedotrzymania wymagań osiągnięcia określonych wskaźników rezultatu na koniec 2014 roku.

Mając na celu ułatwienie obywatelom, przedsiębiorcom i cudzoziemcom kontaktów z administracją publiczną oraz sądami administracyjnymi, DI MAC opracował projekt zmiany ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, który zakłada w szczególności wprowadzenie mechanizmów prawnych usprawniających wykorzystanie i funkcjonowanie systemu ePUAP, jako platformy integracji usług administracji publicznej.

W ramach obecnie realizowanego projektu ePUAP2 CPI prowadzi prace mające na celu podniesienie sprawności, wydajności i przyjazności platformy ePUAP dla użytkowników, co w założeniach CPI ma spowodować, że system ten będzie lepiej niż dotychczas spełniał swoje zadania.

Należy również wskazać na podjęte przez DI MAC prace mające na celu uruchomienie na ePUAP usługi centralnej pisma ogólnego, umożliwiającej skuteczne złożenie elektronicznego podania, wniosku lub innego dokumentu w postaci elektronicznej do dowolnie wybranego organu. Ważny jest także fakt, że na ePUAP są umieszczane nowe usługi podmiotów publicznych, których wytworzenie może zostać wsparte środkami z projektu tytułem wytworzenia i dostawy oprogramowania aplikacyjnego elektronicznych usług administracji publicznej pozwalających na udostępnianie na platformie ePUAP usług publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 133-156]

¹⁰ Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2014 r., poz. 183 (data ogłoszenia: 10.02.2014 r.)

We wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ePUAP2 jako wskaźniki rezultatu podano do osiągnięcia wskaźniki na koniec roku 2014 w następujących wartościach:

- Liczba przedsiębiorstw korzystających z utworzonych aplikacji i usług teleinformatycznych oraz korzystających z udostępnionych rejestrów publicznych – 100 000,
- Liczba obywateli korzystających z udostępnianych usług publicznych oraz korzystających z udostępnionych rejestrów publicznych – 900 000.

Z raportu z realizacji umowy, której przedmiotem jest usługa wsparcia utrzymania systemu ePUAP, za okres od 1 do 30 września 2013 r. wynika, że według stanu na 30 września 2013 r.:

- Liczba użytkowników (kont) wynosiła 451 674,
- Liczba podmiotów osiągnęła 423 895.

Ponadto wskazać należy, że według stanu na dzień 17 października 2013 r. liczba profili zaufanych na ePUAP wynosiła 167 160.

[Dowód: akta kontroli str. 59-124, 133-156]

Powyższe dane wskazują, że należy jeszcze uruchomić wiele działań, aby zrealizować plany dotyczące wskaźników rezultatu na koniec 2014 roku. Na podstawie ww. danych dotyczących zarejestrowanych podmiotów można potwierdzić, że wymagana liczba przedsiębiorstw korzystających z systemu ePUAP zostanie prawdopodobnie osiągnięta do końca 2014 roku. Problem może stanowić osiągnięcie wymaganej liczby obywateli korzystających z ePUAP. Powołując się na posiadane dane, liczba obywateli powinna się co najmniej podwoić.

Negatywnie należy ocenić brak aktualizacji do chwili obecnej strategii rozwoju, w tym promocji platformy ePUAP2. W szczególności ww. uwaga dotyczy czasu po zakończeniu projektu ePUAP2. Brak strategii promowania platformy ePUAP może mieć znaczący wpływ na osiągnięcie zakładanych celów i rezultatów projektu w zakresie planowanej ilości użytkowników na koniec 2014 roku. Zgodnie z uzyskanymi w toku kontroli informacjami, do zakończenia projektu ePUAP2, w ramach posiadanego budżetu promocyjnego, CPI powinno zrealizować wynikające z strategii promocji działania. CPI przekazało propozycję planu promocji do DI MAC. W toku prowadzonych czynności kontrolnych nie przedstawiono zespołowi kontrolnemu dokumentów potwierdzających podjęcie decyzji kierunkowych przez Komitet Sterujący projektu ePUAP2.

Zalecenie:

Pomimo tego, że podstawowe założenia opisujące planowane funkcje systemu ePUAP zostały zawarte w dokumencie „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r., konieczne jest jak najszybsze uzgodnienie pomiędzy CPI a DI MAC finalnej wersji Strategii rozwoju systemu ePUAP, w tym części dotyczącej promowania systemu po zakończeniu projektu. Następnie dokument ten powinien zostać oficjalnie zatwierdzony przez Komitet Sterujący projektu ePUAP2.

4. Pozytywnie należy ocenić podjęte działania w zakresie tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej.

Na poziomie ogólnym, zgodnie z „Kwestionariuszem opisu projektu informatycznego ujętego w Planie Informatyzacji Państwa” cel projektu zdefiniowano, jako: wykorzystanie doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji ePUAP-WKP do definiowania kolejnych procesów obsługi obywatela i przedsiębiorstw, tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej, a także rozszerzenia zestawu usług publicznych dostępnych online i zwiększenie liczby podmiotów korzystających z usług publicznych.

Zakładano następujące powiązania informatyczne:

- integrację ESP z lokalnymi systemami obiegu dokumentów z wykorzystaniem Webservice - realizowane spontanicznie przez instytucje publiczne,
- powiązania formularzy z ESP urzędów – realizowane spontanicznie przez instytucje publiczne,
- budowę dedykowanych interfejsów do systemów dziedzinowych – realizowane w ramach projektu ePUAP,
- budowę krajowej szyny usług – podłączanie spontaniczne przez instytucje publiczne,
- podłączenie 4 rejestrów publicznych dostępnych online.

Terminy osiągnięcia powyższych założeń zostały określone na koniec realizacji projektu, a więc na koniec lipca 2014 r.

Powiązania do poszczególnych systemów administracji publicznej są realizowane w dwóch modelach:

1. Model 1 - aktywne pozyskanie systemów i rejestrów centralnych administracji na potrzeby realizacji udostępnianych usług na ePUAP.

Aktualnie dostępne na ePUAP są następujące systemy i rejestry centralne:

- a) CEP – Centralna Ewidencja Pojazdów,
 - b) CEK – Centralna Ewidencja Kierowców,
 - c) TERYT – Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju,
 - d) REGON – Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej,
 - e) PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.
2. Model 2 - pasywny opierający się na spontanicznej absorpcji ePUAP przez kolejne instytucje publiczne udostępniające i realizujące swoje usługi poprzez ePUAP.

Dyrektor CPI poinformował zespół kontrolny, że szczegółowe statystyki realizacji modelu 2 pasywnego są analizowane w chwili obecnej przez DI MAC¹¹.

[Dowód: akta kontroli str. 114-124, 133-156]

Zgodnie z uzyskanymi podczas kontroli informacjami, akceptowalny plan minimum określony w Studium Wykonalności Projektu, w zakresie tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej został zrealizowany w całości.

5. Pozytywnie z zastrzeżeniami należy ocenić realizowaną strategię testów produktów, a także politykę zarządzania jakością produktów projektu ePUAP2.

W trakcie projektu ePUAP jest realizowanych szereg umów, w ramach których zostały bądź zostaną przeprowadzone testy zgodnie z założeniami umownymi uwzględniając dobre praktyki opisane w Polityce i Strategii Testów CPI. Testy zostaną przeprowadzone zgodnie ze scenariuszami testowymi zapisanymi w projekcie testów akceptacyjnych (PTA). Dodatkowo po zakończeniu kluczowych umów zostaną przeprowadzone testy integracyjne, które na chwilę obecną są przedmiotem planowania w CPI.

W ramach realizacji umowy nr 2013/CPI/7/Comarch - Rozbudowa infrastruktury sprzętowej, przeprowadzono w czterech etapach następujące rodzaje testów: testy wewnętrzne Wykonawcy - realizowane przez Wykonawcę, testy scenariuszowe, testy integracyjne, funkcjonalne testy

¹¹ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

automatyczne oparte na scenariuszach w liczbie 11, które zostały przeprowadzone z wykorzystaniem narzędzia Jmeter oraz testy pozafunkcjonalne.

W Etapie I – brak błędów kategorii A, B, C. W ramach Etapu II testy wewnętrzne – I iteracja - wykryto 5 błędów kat. A oraz 6 kat. B, w II iteracji 2 scenariusze zakończyły się wynikiem negatywnym, 0 błędów kat A, 2 błędy kat. B. Następnie przeprowadzono I turę testów akceptacyjnych. Wykryto 4 błędy kat. A i 7 kat B, w II iteracji testów przeprowadzono ponownie testy uwzględniające poprawki Wykonawcy, wszystkie testy zakończyły się wynikiem pozytywnym. W ramach Etapu III wystąpił 1 błąd kat. A i 1 błąd kat. C, w II iteracji w etapie III testów akceptacyjnych zostały przeprowadzone Re-testy. Wszystkie przeprowadzone testy uzyskały wynik pozytywny. W etapie IV błędów skategoryzowanych jako A,B,C nie odnotowano. Jedyne błędy, jakie zostały ujawnione to błędy w teście bezpieczeństwa poziomu średniego wg kategoryzacji narzędzia Nessus. Błędy zostały wyjaśnione przez Wykonawcę z oznaczeniem „niski” wg kategoryzacji z Planu Testów Akceptacyjnych. Nie wpływają one na brak odbioru etapu IV testów. Wszystkie zgłoszone błędy zostały przyjęte do weryfikacji.

Raporty z przeprowadzonych testów są podstawą do obioru etapu III umowy oraz produkcyjnego uruchomienia infrastruktury ePUAP w trybie active-active.

Wszystkie dostarczone w ramach umów produkty i świadczone usługi podlegają procedurom w zakresie testów akceptacyjnych, odbioru ilościowego i jakościowego realizowanych poprzez komisję, powoływaną decyzją Dyrektora CPI. Ponadto, wymagania SIWZ są konsultowane z użytkownikami produktów w obszarze funkcjonalnym oraz są prowadzone badania satysfakcji klienta, co pozwala na weryfikację jakości wdrażanych w ramach CPI rozwiązań informatycznych. Dla zapewnienia zgodności produktów z wymaganiami SIWZ w odbiorze jest angażowany DI MAC, jako przedstawiciel głównego użytkownika (przykładowo w ramach umowy nr 2013/CPI/7/Comarch). Dodatkowo, w ramach SIWZ są umieszczane wymagania związane z obowiązkiem opracowania i dostarczenia przez Wykonawcę Planu Testów Akceptacyjnych zgodnie z szablonem przekazanym przez Zamawiającego, stanowiącym załącznik do Umowy, zawierającym co najmniej informacje dotyczące:

- a) opisu sposobu organizacji testów (m.in. harmonogram),
- b) opisu przypadków testowych oraz kryteriów akceptacji,
- c) scenariuszy testowych dla przypadków podstawowych, jak również i alternatywnych,
- d) kategoryzację błędów i warunki odbiorów produktów umowy,
- e) raportu wyników testów zawierającego informacje m.in. o:
 - rodzaju przeprowadzonych testów,
 - liczbie i rodzaju błędów,
 - podsumowanie wyników testów.

Szablon Planu Testów Akceptacyjnych standaryzuje procesy związane z prowadzeniem testów akceptacyjnych oraz nadzoru nad ich realizacją. W efekcie pozwala to na dokonanie odbioru produktów zgodnych z wymaganiami SIWZ oraz oczekiwaniami użytkowników. Ponadto, przed przeprowadzeniem testów akceptacyjnych Wykonawca przeprowadza testy wewnętrzne. Pozytywny wynik testów wewnętrznych jest warunkiem koniecznym do zgłoszenia przez Wykonawcę gotowości do przystąpienia do testów akceptacyjnych. Powyższe zasady znajdują odwzorowanie w ramach wymagań dla OPZ dotyczących budowy systemów informatycznych, ujętych w nw. postępowaniach:

- 34-CPI-WZP-2244/13,
- 25-CPI-WZP-2244/13,
- 5-CPI-ZZP-2244/13,
- 45-CPI-ZZP-2244/12,
- 42-CPI-ZZP-2244/12,

- 40-CPI-ZZP-2244/12.

W chwili obecnej są realizowane pozostałe kluczowe umowy, w ramach których budowane będzie oprogramowanie: 2013/CPI/16/Comarch - Rozbudowa istniejących funkcjonalności, 2013/CPI/20/PWPW - Budowa nowych funkcjonalności i 2013/CPI/24/Pentacomp - Wydzielenie profilu zaufanego; są na etapie analizy powiązań i zależności funkcjonalnych pomiędzy nimi. Po zakończeniu prac Rady Architektów i ustaleń z Wykonawcami poszczególnych umów zostaną zaktualizowane planowane w ramach poszczególnych umów Plany Testów Akceptacyjnych, uwzględniające punkty styku pomiędzy umowami. Akceptacja bądź odrzucenie oprogramowania będzie uzależnione od pozytywnie przeprowadzonych testów akceptacyjnych w ramach poszczególnych umów.

Zgodnie z najlepszymi praktykami, analiza raportu z serwisu help desk ePUAP powinna stanowić podstawę do określenia jakości świadczonych usług. Obecnie odpowiedzialność za utrzymanie systemu oraz za zbieranie uwag interesariuszy spoczywa na DI MAC. W ramach prowadzonej przez ww. Departament inicjatywy o roboczej nazwie „Linia Współpracy” są zbierane od jednostek samorządu terytorialnego uwagi do funkcjonowania platformy. Zespół kontrolny nie potwierdził informacji, że ww. dane są na bieżąco analizowane i uzgadniane przez DI MAC z CPI. W ramach odpowiedzi na formalne pytania zadane DI MAC, otrzymano jedynie informację, że brak jest możliwości oceny działań w tym zakresie przed zakończeniem projektu ePUAP¹².

[Dowód: akta kontroli str. 133-156, 265-302]

Działanie podejmowane w zakresie kontroli jakości produktów projektu ePUAP2 były realizowane przez CPI zgodnie z dobrymi praktykami obowiązującymi na rynku. Nie uzgodniono jednak formalnych zasad / procedur udostępniania i ewaluacji przez DI MAC w porozumieniu z CPI uwag użytkowników (jednostki samorządu terytorialnego) do funkcjonowania platformy.

Zalecenie:

Konieczne jest jak najszybsze opracowanie procedury współpracy CPI z DI MAC w zakresie prowadzenia monitoringu i ewaluacji uwag użytkowników końcowych dotyczących działania systemu ePUAP.

6. Pozytywnie z zastrzeżeniami należy ocenić wdrożone rozwiązania organizacyjne w zakresie utrzymania i eksploatacji infrastruktury IT systemu ePUAP.

W 2011 roku opracowano koncepcję realizacji utrzymania systemu ePUAP. Plan zakładał trzyetapowy harmonogram dojścia do przejścia zadania utrzymania przez MAC w ciągu blisko dwuletniego okresu przygotowywania organizacji, narzędzi i uzupełniania kompetencji. Realizacji powyższego planu nie rozpoczęto.

W okresie objętym kontrolą za ciągłość, bezpieczeństwo i dostępność działania systemu ePUAP odpowiadał Departament Informatyzacji MAC. W listopadzie 2012 roku została podpisana Umowa nr 27/ComarchPolska/MAC/PN/12 z firmą Comarch na realizację usług utrzymania w zakresie:

1. przygotowania i aktualizowania dokumentacji technicznej i bezpieczeństwa systemu,
2. zapewnienia nieprzerwanej pracy Systemu ePUAP.

Umowa została zawarta do dnia 1 stycznia 2014 r.

Decyzją nr 15 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 31 lipca 2013 r. realizację zadania zapewnienia technicznego utrzymania systemu ePUAP powierzono Centrum Projektów Informatycznych. Zadanie ma być realizowane z końcem obowiązywania Umowy Nr 27/ComarchPolska/MAC/PN/12, czyli od 1 stycznia 2014 r.

¹² Wyjaśnienia Dyrektora DI w piśmie nr DI-WPIP-091-5/2013 z dnia 21 października 2013 r.

W CPI rozpoczęto przygotowanie organizacji do przyjęcia zadania utrzymania. Rozpisano wymagane postępowania przetargowe, rozpoczęto rekrutację, zaplanowano zmiany Statutu i regulaminów. W przedstawionym na KS ePUAP planie realizacji utrzymania CPI planuje zatrudnienie 42 osób w dedykowanym Pionie organizacyjnym, podzielonym na pięć zespołów zadaniowych zgodnych z metodyką ITIL. W ocenie zespołu kontrolnego, bardzo krótki okres realizacji zadania może stwarzać zagrożenie dla odpowiedniego przygotowania merytorycznego CPI do kompleksowej realizacji zadania utrzymania systemu ePUAP. Brak szczegółowej dokumentacji systemu ePUAP oraz konieczność rekrutacji nowych osób może spowodować ryzyko powstania trudności w szybkiej diagnozie i obsłudze incydentów w trakcie eksploatacji systemu.

W okresie objętym kontrolą pełna wiedza o architekturze, zastosowanych rozwiązaniach, konfiguracji i sposobach działań administracyjnych była poza Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, w posiadaniu firmy Comarch. W kontekście kończącej się umowy z tą firmą na wsparcie i utrzymanie systemu ePUAP od 1 stycznia 2014 r. powstanie poważne ryzyko utraty ciągłości działania systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 59-124, 133-166, 344-346]

Zalecenia:

Z uwagi na decyzję o przejęciu przez CPI utrzymania systemu ePUAP oraz istnieniem poważnego ryzyka utraty ciągłości działania w związku z niekompletną dokumentacją należy:

1. Stworzyć Katalog Usług zawierający minimum:

- opis usług ze wskazaniem właściciela,
- miary udostępnianych usług,
- dostępność, wydajność, niezawodność usług,
- monitoring usług.

2. Utworzyć opis Systemu Monitorowania (MS). Opis powinien bezwzględnie zawierać:

- architekturę i parametry systemu monitoringu,
- wykaz komponentów objętych monitoringiem,
- zakres i zasięg monitorowanych komponentów,
- rodzaj środowisk podlegających monitoringowi i zasady zarządzania systemem monitoringu,
- parametryzację zastosowanych rozwiązań do zbierania informacji z monitorowanych komponentów (np. agentów),
- opis działania i zakres danych przekazywanych do konsol zarządzających,
- opis mechanizmów informowania o incydentach,
- opis współdziałania z innymi systemami,
- wymagania dla systemów włączanych do systemu monitoringu,
- wykaz oprogramowań i licencji stosowanych w systemie monitoringu.

3. Opracować szczegółową dokumentację dla administratorów systemu ePUAP.

4. Opracować procedury awaryjne systemu ePUAP.

5. Opracować procedurę zarządzania użytkownikami systemu ePUAP.

6. Wykorzystując poszczególne opisy czynności zapisane w oddzielnych rozdziałach procedury należy stworzyć instrukcje stanowiskowe, z których mogliby korzystać pracownicy Service Desk. Należy stworzyć w CPI dokumenty opisujące:

- architekturę techniczną narzędzi Service Desk i sposób korzystania z niej,

- scenariusze rozmów telefonicznych,
- materiały szkoleniowe dla nowych pracowników I linii,
- zasady dostępu do systemu ePUAP dla pracowników I linii Service Desk,
- kategoryzację incydentów i grup wsparcia.

Ponadto należy zmodyfikować procedury zgłoszeń rozdzielając sposób obsługi użytkowników zaawansowanych (wewnętrznych) i obywateli.

7. Przeprowadzić wewnętrzny lub zewnętrzny audyt infrastruktury, którego jednym z produktów powinna być weryfikacja komponentów systemu i aplikacji standardowych pod kątem zakresu wsparcia technicznego.

8. Rozważyć możliwość ubezpieczenia istotnych elementów infrastruktury systemowej.

9. Rozważyć przeprowadzenie przez CPI audytu wewnętrznego lub zewnętrznego wykorzystywania zakupionych licencji.

10. Przeprowadzić w CPI pełną inwentaryzację wszystkich zasobów niezbędnych do prawidłowego działania systemu ePUAP. Lista aktywów powinna zawierać wszelkie zasoby oraz informacje potrzebne do działania systemu ePUAP i odtworzenia ich po ewentualnej katastrofie, włączając w to właściciela, typ aktywów, format, lokalizację, informację o zapasowym rozwiązaniu, licencjach i wartości biznesowej. Lista aktywów istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji powinna stanowić podstawę do opracowania listy krytycznych zasobów na potrzeby Planu Ciągłości Działania.

1. Opracować w CPI Plan Ciągłości Działania dla systemu ePUAP. Konieczne jest także opracowanie i wdrożenie procedury zarządzania planowaniem eksploatacji w zakresie: pojemności, dostępności, ciągłości oraz wydajności systemu ePUAP.

12. Powołać w CPI strukturę odpowiadającą za nadzór obszaru bezpieczeństwa informacji oraz systemów IT. Może to być zarówno Komitet Bezpieczeństwa, w którym będą zasiadać: Dyrektor CPI (lub wskazane przez niego osoby), Administrator Bezpieczeństwa Informacji, Koordynator BCM lub też mieć charakter zwykłego zespołu roboczego, pracującego zgodnie z ustalonym harmonogramem spotkań, audytów i przeglądów obszaru zarządzania bezpieczeństwem i ciągłością działania CPI.

II. Potencjał instytucjonalny CPI, w tym system zarządzania projektem.

1. Pozytywnie należy ocenić wprowadzony w CPI kompleksowy system zarządzania ryzykiem na poziomie organizacji.

W ramach Centrum Projektów Informatycznych, w zakresie zarządzania ryzykiem na poziomie organizacji obowiązuje Decyzja nr 128 Dyrektora CPI z dnia 31 grudnia 2012 r. Przedmiotowa decyzja normuje dla całej organizacji sposób identyfikacji i rejestracji czynników ryzyka, przyjmując standaryzację w zakresie takich atrybutów ryzyka jak: kategoria, istotność, wpływ, prawdopodobieństwo, sposób zapobiegania itp.

Ponadto, wprowadzono na poziomie organizacji jednolity szablon Rejestru Ryzyka, istotny z punktu widzenia operacyjnego zarządzania ryzykiem. Przy opracowaniu ww. decyzji wsparto się rekomendacjami Ministerstwa Finansów oraz wytycznymi metodyki PRINCE2.

W toku kontroli Dyrektor CPI poinformował¹³, że kluczowe ryzyka, które zostały zidentyfikowane na poziomie projektu ePUAP2 dotyczą zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji projektu oraz przejęcia utrzymania systemu (patrz. Rejestr Ryzyka CPI – Czynniki o ID: WPI_R_1, WPI_R_3, WPI_R_6, WPI_R_10, WPO_R_3 oraz WPO_R_4). Ponadto Dyrektor CPI wyjaśnił, że powyższe

¹³ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

ryzyka są aktualnie obsługiwane, o czym świadczy m.in. prowadzony przez CPI proces rekrutacyjny: <http://www.cpi.gov.pl/zatrudnimy,16.html>, tj. np.: rekrutacja analityka systemowego czy specjalisty ds. jakości oprogramowania.

System zarządzania ryzykiem wprowadzony ww. decyzją funkcjonuje w CPI około roku. Nie przeprowadzono jeszcze monitoringu mogącego dokonać oceny jego pełnej użyteczności dla organizacji.

Oprócz systemu zarządzania ryzykiem w ramach organizacji, w projekcie ePUAP2 prowadzony jest rejestr ryzyka dla projektu. Kluczowe ryzyka są eskalowane na poziom Komitetu Sterującego Projektu. Przede wszystkim są to ryzyka zidentyfikowane w analizie problemów przedstawionej w Uzasadnieniu Biznesowym projektu oraz ryzyka zidentyfikowane w analizie SWOT Studium Wykonalności ePUAP2. Ryzyka operacyjne są sprawozdawane przez Kierownika Projektu i zapisywane w Systemie Informacji o Projekcie (SIP) oraz zarządzane na cotygodniowych spotkaniach Kierownictwa Projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 59-132, 222-264]

2. Pozytywnie należy ocenić wdrożony system zarządzania projektem ePUAP2.

W dniu 31 maja 2012 r. weszła w życie Decyzja nr 48 Dyrektora CPI w sprawie ustalenia zasad zarządzania projektami informatycznymi, która dostosowała wytyczne i zalecenia dla Kierowników Projektu z uwzględnieniem kluczowych aspektów zarządzania projektami, określonych w metodyce PRINCE2. Poprzednie wersje zasad zarządzania projektami ustalone Decyzją nr 45 Dyrektora CPI z dnia 5 listopada 2008 r. (zmienianą Decyzją nr 7 Dyrektora CPI z dnia 17 lutego 2009 r., Decyzją nr 34 Dyrektora CPI z dnia 29 kwietnia 2009 r.) oraz Decyzją nr 23 Dyrektora CPI z dnia 23 lutego 2011 r., były kompilacją metodyki PRINCE2 oraz PM BOK. Obecna decyzja wprost odwołuje się do definicji procesów, podprocesów oraz produktów zarządczych zawartych w metodyce PRINCE2.

W toku kontroli ustalono, że jednym z efektów obecnie funkcjonujących zasad zarządzania projektami było ustanowienie struktury zarządzania projektem zgodnie z metodyką PRINCE2 i powołanie Komitetu Sterującego na poziomie Ministerstwa. W wyniku wytycznych przedstawionych i obranych w RAP (Remedial Action Plan) w sposób formalny Zarządzeniem nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r. ustanowiono Komitet Sterujący Projektu ePUAP2, angażując tym samym poszczególnych interesariuszy projektu wraz z przypisaniem roli oraz odpowiedzialności zgodnie z wytycznymi metodyki PRINCE2.

[Dowód: akta kontroli str. 265-302]

Do zadań Komitetu Sterującego należy m.in. monitorowanie zgodności przebiegu realizacji Projektu z listą założeń, wymaganiami funkcjonalnymi oraz obowiązującym stanem prawnym. W okresie objętym kontrolą odbyło się 7 spotkań Komitetów Sterujących, na których były przedstawiane przez Kierownika Projektu ryzyka projektowe oraz stan realizacji projektu, w tym w szczególności rejestr planowanych i uruchomionych postępowań przetargowych oraz stan realizowanych kontraktów. Zadania zlecane przez Komitet Sterujący dla CPI są realizowane.

Poprzednie nieformalne funkcjonowanie tzw. Rady Projektu w MSWiA nie poparte przypisaniem odpowiedzialności oraz zasadami i wytycznymi metodyki zarządzania projektami nie było w stopniu wystarczającym skuteczną formą wsparcia projektu, o czym świadczy wstępny wykaz problemów zawarty w Uzasadnieniu Biznesowym ePUAP2 dla nowego, obecnie funkcjonującego Komitetu Sterującego Projektu.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora CPI¹⁴ w ramach organizacji, został wprowadzony system cyklicznych cotygodniowych spotkań tzw. Wewnętrznego Komitetu Sterującego (WKS), na którym jest dokonywany na bieżąco przegląd harmonogramu projektu, rejestru ryzyka, najważniejszych zagadnień projektowych oraz decyzji do podjęcia. Z uwagi na uczestnictwo w posiedzeniach WKS

¹⁴ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

Kierownictwa CPI, podejmowane decyzje i wytyczne dla Kierownika Projektu nabierają automatycznie wymiaru wykonalności, zwłaszcza w zakresie zgłaszanego przez Kierowników Projektu zapotrzebowania etatowego, poprzez zatwierdzenie alokacji pracowników CPI do zadań projektowych.

Przyjęcie na poziomie Komitetu Sterującego ePUAP2 Planu Projektu z podziałem zadań na etapy zarządcze wraz z określeniem w Uzasadnieniu Biznesowym szczegółowego planu postępowań przetargowych w praktyce wykluczyło możliwość jednoosobowego podejmowania decyzji dotyczącej planowania postępowania przetargowego. Podjęte działania wpłynęły na zwiększenie transparentności w zakresie nadzoru nad procesem udzielania zamówień publicznych oraz ograniczenie wystąpienia uchybień w tym zakresie, co było głównym celem RAP. Jednocześnie wprowadzenie kamieni milowych do aneksu do umowy o dofinansowanie oraz kwartalne monitorowanie stopnia wykorzystywania platformy ePUAP (przedstawiane w kwartalnych Raportach ze stanu realizacji projektu do Ministra Administracji i Cyfryzacji) wzmocniło kontrolę nad przebiegiem i kierunkiem oraz stanem projektu.

[Dowód: akta kontroli str. 59-113, 133-156, 303-343]

3. Pozytywnie z zastrzeżeniami należy ocenić potencjał kadrowy CPI na potrzeby profesjonalnego wdrażania ePUAP2.

Z dokumentacji projektowej wynika, że Kierownik Projektu zgłaszał w różnych fazach cyklu życia projektu zapotrzebowanie na dodatkowe wzmocnienie zasobu kadrowego. Zastosowany w CPI, macierzowy model struktury organizacyjnej umożliwiał elastyczne rozdysponowanie czasu pracy pracowników CPI pomiędzy prowadzonymi projektami. Dodatkowo Centrum Projektów Informatycznych zawarło ramowe umowy na doradztwo projektowe, umożliwiając wykorzystanie specjalistycznych zasobów i kwalifikacji renomowanych firm doradczych. W opinii Dyrektora CPI¹⁵, skala i zakres planowanych w projektach prac zarówno w obszarze technicznym (eksperckim), jak i w obszarze organizacyjnym nie w pełni korespondują z możliwościami etatowymi CPI.

Ponadto Dyrektor CPI poinformował¹⁶, że w ramach realizacji Projektu ePUAP2 zespół projektowy dysponuje odpowiednimi kwalifikacjami z zastrzeżeniem, że niektóre nieliczne kwalifikacje są osiągalne przy wsparciu doradcy zewnętrznego. Widoczny deficyt kwalifikacji dotyczący realizowanego w CPI projektu ePUAP2 to kompetencje z obszaru bezpieczeństwa teleinformatycznego, programistyczne (w zakresie prac integracyjnych), jakości i zarządzania.

W toku kontroli ustalono, że nadal istnieje ryzyko związane z brakiem wykwalifikowanego personelu CPI. Należy podkreślić, że pomimo tego, iż decyzja o przejęciu utrzymania systemu ePUAP przez CPI została podjęta w lipcu 2013 roku, do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie udało się zapewnić kompletnego zespołu, który od 1 stycznia 2014 r. powinien przejąć odpowiedzialność za techniczne utrzymanie systemu ePUAP.

[Dowód: akta kontroli str. 133-156, 222-253]

Zalecenia:

W celu zapewnienia dostępności wymaganych pracowników CPI należy dbać o odpowiednie kompetencje zespołów administracyjnych. W tym celu w CPI należy:

- uruchomić proces planowania zastępstw i dystrybucji wiedzy (zwłaszcza dla pracowników Zespołów odpowiedzialnych za utrzymanie krytycznych usług IT),
- zbudować zespoły awaryjne o strukturze umożliwiającej podzielenie pracowników na dwa równorzędne zespoły o tym samym poziomie kompetencji (na wypadek materializacji zagrożeń powodujących niedostępność zasobów ludzkich),

¹⁵ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

¹⁶ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

- wprowadzić mechanizmy okresowego badania satysfakcji pracowników, umożliwiających wczesne wykrycie sytuacji zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia rezygnacji z pracy przez kluczowych pracowników CPI.

4. Pozytywnie należy ocenić monitoring postępów związanych z wdrożeniem projektu ePUAP2.

W Raportach Kwartalnych do Ministra Administracji i Cyfryzacji był sprawozdawany stan wykorzystania ePUAP, na podstawie którego są wyciągane wnioski co do dalszego kierunku promocji i działań zmierzających do szerszego rozpowszechnienia usług na ePUAP.

CPI przekazuje do końca każdego kwartału do komórki audytu wewnętrznego MAC, a także do DI MAC sprawozdania z wykonania zaleceń pokontrolnych i poaudytowych. Ponadto CPI było zobowiązane do przekazywania wyników przeprowadzanych kontroli i audytów zewnętrznych do Instytucji Wdrażającej (WWPE) oraz DI MAC.

Podczas sporządzania wniosków o płatność wprowadzono tzw. Listę kontrolną kluczowych obszarów wniosku. Dodatkowo została wprowadzona zasada kontroli wniosku na tzw. „dwie pary oczu”. Jeden specjalista zespołu ds. rozliczeń sporządza wniosek, drugi zgodnie z listą kontrolną dokonuje jego ostatecznej weryfikacji.

Stworzono także wzór Raportu Kwartalnego dla Głównego Użytkownika projektu, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji. Raporty są przekazywane regularnie do 10-go dnia każdego nowo rozpoczynającego się kwartału za poprzedni kwartał.

W ramach projektu ePUAP2 prowadzono kontrole ex-ante dotyczące zamówień publicznych. Dokumentacja z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego była przedkładana WWPE, co pozwoliło na usprawnienie kontroli ex-post odbywającej się w związku z certyfikacją poniesionych w ramach projektu wydatków.

W opinii zespołu kontrolnego, pozytywnie należy ocenić wprowadzone na każdym etapie projektu różne rodzaje formalnych procedur kontroli, które zapewniają odpowiedni system raportowania o jego stanie.

[Dowód: akta kontroli str. 59-113, 133-156, 222-253, 347-361]

III. Zagrożenie osiągnięcia zakładanych celów i rezultatów projektu.

W okresie objętym kontrolą Projekt wszedł w najważniejszą fazę realizacji, biorąc pod uwagę zaawansowanie prac w poszczególnych umowach dotyczących przebudowy architektury i funkcjonalności platformy ePUAP2 (2013/CPI/16/Comarch, 2013/CPI/20/PWPW i 2013/CPI/24/Pentacomp). Odebrano dokumentację projektową wraz z Projektami Technicznymi poszczególnych umów. Trwają prace implementacyjne. Należy jednak zaznaczyć, że po zakończeniu realizacji ww. umów do wykonania pozostanie szereg działań w zakresie integracji poszczególnych komponentów Systemu. Dodatkowo ze względu na zdiagnozowane powiązania umów w zakresie wytworzenia zależnych od siebie produktów oraz sygnalizowane przez Wykonawców opóźnienia istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo materializacji ryzyka przekroczenia terminów realizacji zadań wskazanych w ww. umowach.

W opinii Dyrektora CPI¹⁷, ze względu na zakładane wskaźniki rezultatu, oprócz realizacji poszczególnych umów związanych z przebudową architektury ePUAP, konieczne jest rozpoczęcie działań związanych ze sferą biznesową funkcjonowania platformy, mających na celu popularyzację wykorzystania systemu przez wszystkie grupy interesariuszy projektu ePUAP2, tj.: obywateli, przedsiębiorców oraz administrację publiczną. W tym celu, przed zakończeniem prac projektowych, należy uruchomić proces popularyzacji możliwości wykorzystania platformy ePUAP poprzez

¹⁷ Wyjaśnienia Dyrektora CPI w piśmie nr CPI-WAW-071-3-4101/12 z dnia 22 października 2013 r.

rozbudowę Katalogu Usług Publicznych. Dodatkowo wymagane jest zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu SLA (Service Level Agreement) dla Systemu, pozwalającego na integrację z systemami zewnętrznymi realizującymi zadania publiczne (systemy innych podmiotów centralnych oraz systemy regionalne) na adekwatnym ustalonym dla wszystkich systemów wspólnym poziomie SLA.

Projekt w dalszym ciągu znajduje się na ścieżce krytycznej¹⁸. W ramach projektu realizowane są obecnie 4 kluczowe umowy:

- 2013/CPI/7/Comarch – Rozbudowa infrastruktury sprzętowej,
- 2013/CPI/16/Comarch – Rozbudowa istniejących funkcjonalności,
- 2013/CPI/20/PWPW – Budowa nowych funkcjonalności,
- 2013/CPI/24/Pentacomp – Wydzielenie profilu zaufanego.

W trakcie realizacji powyższych umów zdiagnozowano szereg zależności pomiędzy nimi, generujących ryzyko opóźnień ich wykonania. Nie można wykluczyć sytuacji, w której niezrealizowanie poszczególnych produktów w ramach jednej z ww. umów, może spowodować brak możliwości lub opóźnienie w realizacji produktów innej umowy.

W ramach ww. umów zdiagnozowano także szereg opóźnień zagrażających realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z terminami w nich określonymi. W chwili obecnej trwają ustalenia i analizy po stronie CPI mające na celu oszacowanie i zwymiarowanie ww. opóźnień, a w dalszej perspektywie przedsięwzięcie odpowiednich kroków formalnych: uruchomienie trybu naliczania kar umownych lub aneksowanie umów.

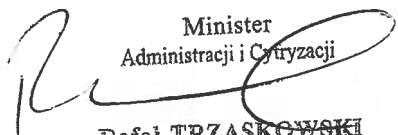
W trakcie podpisywania ww. umów w projekcie nie zaplanowano odbiorów integracyjnych produktów po zakończeniu odbiorów poszczególnych umów. Obecnie w ramach powołanej Rady Architektów w CPI trwają analizy i ustalenia dotyczące formuły realizacyjnej oraz harmonogramu prac przy integracji produktów poszczególnych umów. Wstępnie szacowany czas wymagany na zakończenie odbiorów integracyjnych to ok. 3 miesiące.

Biorąc pod uwagę powyższe punkty, należy wskazać, że istnieje realne ryzyko nieukończenia projektu w zakładanym terminie. Powyższa informacja została przedstawiona przez Dyrektora CPI na Komitecie Sterującym projektu ePUAP2, który odbył się w dniu 28 października 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 59-124, 133-156, 245-253]

Uprzejmie informuję, że na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, oczekuję od Pana Dyrektora, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania wyżej wymienionych uwag i wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach.


Minister
Administracji i Cyfryzacji
Rafał TRZASKOWSKI

¹⁸ W teorii zarządzania projektami ciąg zadań (podzadań projektu), których opóźnienie może opóźnić zakończenie całego projektu. W praktyce jest to narzędzie planowania i kierowania pracami projektowymi i zapewnienia ich prawidłowego przebiegu w czasie.

