

Witold Machura

e-Urząd – czy da się to zrobić w Polsce?



Archiwum UM w Wieleniu



Pamiątkowe zdjęcie pracowników
Magistratu w Wieleniu
(przełom XIX i XX w.)

Regulacje prawne dotyczące rozwoju informatyzacji powinny zostać złagodzone. W obecnej formie odbierane są przez środowiska samorządowe jako bardzo restrykcyjne.

Koniec XX wieku to gwałtowny rozwój techniki i początek prawdziwej „ery informacji”. Masowe wykorzystanie komputerów osobistych, wciąż udoskonalany sprzęt peryferyjny, oprogramowanie o bajecznie szerokich możliwościach, a także upowszechnianie sieci internetowej sprawiły, że każda instytucja stała się otwarta na kontakty ze środowiskiem zewnętrznym. Zjawiska tego rodzaju nie ominęły również administracji publicznej.

Administracja częściowo z informatyzowana

Sieć internetowa, bazująca na sieci telekomunikacyjnej, umożliwia już dziś prawie nieograniczoną wymianę informacji, niezależnie od odległości pomiędzy „komunikującymi się stronami”¹. Wizja Społeczeństwa Informatycznego i Globalnej Infrastruktury Informatycznej z wolna zaczęła stawać się faktem. Socjologowie wskazują na kilka symptomów takiego stanu rzeczy: zmniejszanie się wytwórczości materialnej kosztem wzrostu zatrudnienia w usługach, coraz większy udział firm zewnętrznych w bieżącej działalności podmiotów gospodarczych, rozwój przedsiębiorczości indywidualnej.

Nie sposób nie odnieść analogicznych procesów do polskiej rzeczywistości. Klient krajowej administracji wyraża jednak często niezadowolenie z poziomu obsługi. A wszystko dlatego, że „przyjazne obywatelowi struktury administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informatycznego” zakładają stały dostęp obywatela do niezbędnych dla niego informacji „za pomocą narzędzi teleinformatycznych”. Tak w każdym razie stwierdza **Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informatycznego** w Polsce. Jednakże w tym samym dokumencie spotykamy się ze stwierdzeniem, iż: „administracja rządowa i samorządowa korzystają z osiągnięć teleinformatyki w bardzo ograniczonym stopniu”. To nie tylko kwestia finansów, ale w wielu wypadkach (szczególnie dotyczy to administracji w mniejszych ośrodkach) kwestia braku świadomości korzyści, wynikających ze zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym.

Administracja z informatyzowana to nie tylko zdalny kontakt obywatela z właściwym dla załatwienia sprawy urzędnikiem. To także możliwość korzystania przez obywateli z ogólnodostępnych stanowisk komputerowych w urzędach administracji. Cóż bowiem jest potrzebne obywatelowi? Nie tylko przekazanie dotyczącej go sprawy we właściwe ręce, ale i zrozumienie mechanizmów podejmowania decyzji w jego indywidualnej sprawie. A zrozumieć te mechanizmy bez dostępu do aktualnych przepisów - począwszy od aktów prawnych najwyższego rzędu, a na przepisach prawa miejscowego skończywszy – za nic w świecie się nie da.

¹ Chcąc sięgnąć do genezy i śledzić przebieg „rewolucji informatycznej”, warto zapoznać się z pracami K. B. Wydro – z punktu widzenia naszych rozważań szczególnie istotna może być praca: *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej wobec wyzwań społeczeństwa informatycznego*. Raport IRiSS nr 46, Warszawa 1997 r.

Dokąd zmierza administracja?

W kraju funkcjonuje kilka systemów informatycznych, znanych szerokiemu ogółowi (np. POLTAX, PESEL i REGON). Szereg innych projektów przybliżających administrację obywatelowi (i vice versa) jest w trakcie realizacji – to nie tylko osławiony system ewidencji pojazdów w MSWiA czy system mający właściwie zafunkcjonować w bliżej niesprecyzowanej przyszłości w ZUS.

Wielu urzędników i decydentów za wcześniej zachłyśnięto się możliwościami informatyzacji czy jedynie komputeryzacji urzędów. Przestano zauważać, że nim wejdzie zaawansowana technologia, należy dokonać rzetelnej i kompleksowej analizy pracy urzędu, w tym przede wszystkim **przeanalizować proces obiegu dokumentów**.

Na lutowym posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu w ramach Zespołu ds. Społeczeństwa Informatycznego (bo takowy, a jakże!, istnieje), dominowała kwestia stanu prac nad projektowaną **Ustawą o informatyzacji**.

Prace w tej dziedzinie idą bardzo opornie, a dyskusje trwają nad praktycznie każdym z punktów proponowanych zapisów ustawowych. Wiadomo już, że powinny zostać złagodzone regulacje prawne, odbierane przez środowisko samorządowe jako restrykcyjne, a dotyczące na przykład obowiązku zgłoszenia wszelkich systemów informatycznych wykorzystywanych przez administrację. Do kogo? Do, uwaga, **właściwego merytorycznie ministra**, który miał wyrażać opinię na temat tego systemu. Ludzie obdarzeni zdrowym rozsądkiem kwestionowali zasadność tego rodzaju zapisów. Mogły one spowodować potężny zator w informatyzacji administracji. Trudno wyobrazić sobie proces wyrażania takiej opinii przez ministerstwa przy ogromnej ilości (nieraz ograniczonych terytorialnie) projektów i presji czasu, o niezadowolaniu obywateli nawet nie wspominając.

Co niepokoi samorządy?

Projektowana ustawa lub akty prawne niższego rzędu, mające uporządkować kwestie informatyzacji administracji, nie regulowały jednoznacznie zasad dostępu samorządów do danych zawartych w rejestrach państwowych typu PESEL, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców czy systemów gromadzących dane geodezyjne, potrzebne samorządom do realizacji za-

dań własnych. Trudno wręcz wyobrazić sobie, że samorządy mogłyby korzystać z tego rodzaju zasobów informacji odpłatnie – a jednak nie wykluczono tego w projektach legislacyjnych. Byłby to kolejny powód do niejasności i problemów w relacjach: organy centralne – samorząd. To dziwne, że ktokolwiek mógłby zakładać inne, niż tylko nieodpłatne korzystanie z tego rodzaju zasobów przez samorządy. A jednak, skoro jasno tego nie dopowiedziano, to jaka filozofia przyświecała twórcom tego rodzaju rozwiązań? Niedopatrzanie jedynie, czy próba antagonizowania administracji rządowej i samorządowej?

Samorządy lokalne są również zaniepokojone tempem prac nad ustawą. Konsultacje z udziałem wszystkich zainteresowanych późniejszym stosowaniem tego rodzaju uregulowań, dobrnęły na razie mniej więcej do paragrafu 15. Regulacje dotyczące wykorzystywania danych przez samorząd, znajdują się w okolicach paragrafu 30 projektu. Z jednej strony więc jeszcze sporo czasu upłynie, nim te kwestie będą omawiane, a z drugiej – warto wspomnieć o tym, żeby czytelnik mógł wyrobić sobie pogląd na sposób podejścia rodzimej legislatury. Jak się ostrożnie ocenia, **prace posuwają się w miarę szybko** jak na polskie warunki i projekt powinien trafić pod obrady Sejmu w kwietniu lub maju br.

Cóż jednak z tego, skoro przypomnieć należy, że dotychczasowe projekty uregulowań w dziedzinie informatyzacji spotykały się z totalną wręcz krytyką ze strony wszystkich ogólnopolskich struktur samorządowych, postulujących wręcz zaniechania tego rodzaju uregulowań. Jednak regulacje normatywne są konieczne, bo należy jak najszybciej określić standardy, które powinny spełniać wszystkie systemy funkcjonujące po stronie administracji publicznej. Każdy, kto podejmuje się tworzenia takiego systemu informatycznego, powinien znać wymagania, jakim musi sprostać – reszta zależy od niego. Taki zestaw „wymagań minimalnych”, wyraźnie i **jednoznacznie** określonych w szczegółowych rozporządzeniach, integralnie związanych z regulacjami ustawowymi, powinien istnieć od dawna.

Temat ten można by rozwijać praktycznie w nieskończoność, bo wątków w nim wiele. Nie w tym rzecz jednak. Rzecz w pokazaniu mechanizmów, które czasami nie pozwalają przedrzeć się zdrowemu rozsądkowi.

A potem spotykają się „ważne gremia” i trwają debaty nad tym, jak wybrnąć ze ślepego zaułka.

Najważniejsi są ludzie...

Jeśli technika nie zawodzi, to może zawodzić człowiek. Warto więc zastanowić się chwilę nad zawodowym statusem informatyków w administracji publicznej.

Jak zawsze, w każdej sferze życia, jeśli nie wiadomo o co chodzi, to chodzi o pieniądze. Wynagrodzenia informatyków pracujących w administracji rządowej i samorządowej są czasem śmiesznie niskie w zestawieniu z płacami ich odpowiedników w przedsiębiorstwach prywatnych. Konsekwencje? Odplyw specjalistów, traktujących tego rodzaju miejsce pracy jako



Fot. Autor

Nowoczesny Urząd Miasta w Wieloniu.

W środku Krystyna Heppner, sekretarz miasta

tymczasowe. I jak w takiej sytuacji można realizować ambitne zadania na miarę XXI wieku, jak np. „Sprawny urząd samorządowy przyjazny dla mieszkańców i urzędników”? Kto ma tworzyć samorządowe portale informacyjne? Kto ma wdrażać rozwiązania w zakresie „e-Urzędu”? Raczej firmy zewnętrzne, a nie pracownicy samorządowi. I choć może to być zgodne z praktyką outsourcingu, to jednak czy krajowa administracja dojrzała już do takiej formy relacji z podmiotami zewnętrznymi?

* * *

Odpowiedź na wcześniej postawione pytanie: „czy polska administracja publiczna spełnia już standardy odnoszone do współcześnie definiowanej administracji?”, można więc sformułować jedynie następująco: „może wkrótce, lecz jeszcze nie w tej chwili”... I szkoda przy tym, że nawet tak ambitne i dalekosiężne zamierzenie, jakim jest zbliżenie administracji do ogółu obywateli, nie jest wolne od wielu koniunkturalnych działań.

Marek Bigosiński, zastępca dyrektora Stowarzyszenia Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych z Poznania: *Podejście regionalne do informatyzacji samorządów, które stworzono w Wielkopolsce, zasadza się na projekcie zapewnienia szerokopasmowego dostępu do przepływu wszelkich informacji między poszczególnymi administracjami, a ponadto pomiędzy administracją publiczną a wszelkimi innymi podmiotami (także gospodarczymi). Łączność ta ma być sprawna, szybka i bezpieczna. W tej chwili w części gmin mamy jeszcze łącza klasyczne, modemowe. Jeśli naprawdę chcemy, by administracja była dostępna dla wszystkich, którzy „mają coś do załatwienia” lub są zainteresowani chociażby problematyką samorządową, to jedynym rozwiązaniem jest postawienie warunku, by tego rodzaju projekty mogły się wpisywać w pewną strukturę informacyjną.*

Pracujemy w tej chwili nad pilotażowym projektem połączenia dwóch powiatów wielkopolskich: poznańskiego (dużego) i grodzkiego (relatywnie dużo mniejszego) przy wykorzystaniu istniejącej sieci światłowodowej, znajdującej się w gestii PKP oraz w gestii środowiska naukowego (czyli sieci PIONIER). Chcielibyśmy do tych łączy światłowodowych podłączać urzędy administracji i ich jednostki organizacyjne. Relatywnie może to być bardzo kosztowne, więc trwają prace, których celem jest oszacowanie kosztów zaangażowania do programu pilotażowego każdej z gmin w tych powiatach. Mam świadomość, że przyłączenie dla pojedynczego urzędu może być kosztowne, ale trzeba mieć świadomość, że docelowo zafunkcjonują na bazie tego rodzaju łączy, e-Urzędy z prawdziwego zdarzenia.

Myszę, że stan zaawansowania takich nowoczesnych projektów jest adekwatny do możliwości samorządów i same pomysły niczego tu nie zmieniają.



Fot. Autor

Marek Bigosiński – zastępca dyrektora WOKiSS i koordynator przedsięwzięć tego stowarzyszenia w zakresie informatyki