

Biała Księga Nowego BIP

Głos w dyskusji

Ryszard Adam Grytner

Najważniejszym i podstawowym problemem istniejących obecnie BIP-ów jest to, że nie są one zbudowane na podstawie jednego, spójnego standardu – każdy BIP został stworzony „według swobodnego uznania” – czy to danego urzędu (innego zobowiązanego podmiotu), czy też dostawcy oprogramowania (firmy komputerowej).

W konsekwencji stan rzeczy jest taki, że w praktyce nie ma możliwości wymiany danych pomiędzy systemami ani też możliwości np. ponadsystemowego gromadzenia i przetwarzania danych. Wszystko to sprawia, że użyteczność obecnych BIP-ów, mimo nierzadko publikowania w nich nawet wyczerpującego zakresu danych, jest niestety niewielka. Wysokie koszty wdrożeń, duże nakłady pracy związane z wprowadzaniem danych i jednocześnie stosunkowo niewielka użyteczność powodują, że BIP-y traktowane są przez podmioty zobowiązane do ich prowadzenia jako „zło konieczne”, natomiast przez obywateli – jako mało przydatne, kosztowne „gadżety”. Co znamienne – w wielu wypadkach prowadzone równocześnie odrębne serwisy internetowe są znacznie bardziej funkcjonalne i bogatsze w „informacje publiczne” aniżeli znajdujące się „obok” strony Biuletynu Informacji Publicznej. BIP prowadzony jest „z obowiązku”, natomiast własna strona – bo odczuwana jest taka potrzeba....

Istniejący stan rzeczy i jego główne przyczyny

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest zapewne wiele. Znajdujemy je w licznych raportach oraz wypowiedziach. Brak świadomości, niedorozwój infrastruktury, brak środków finansowych, niechęć do publikowania informacji zgodnie z zasadą jawności i transparentności to przyczyny wymieniane chyba najczęściej.

To wszystko prawda, niemniej jednak z całą mocą należy stwierdzić, że swego rodzaju przyczyną takiego stanu rzeczy nie leży po stronie samorządów czy też samych firm komputerowych, ale po stronie samego MSWiA!

Wynika to z faktu, że minister spraw wewnętrznych i administracji poprzedniej kadencji, mimo wyraźnej dyspozycji i delegacji ustawowej (art. 9 ust. 4), de facto nie określił „szczegółowych standardów ujednoliconego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej (...) mając na względzie sprawność i jednolitość działania systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej”. Na tym grzechy MSWiA się nie kończą. Minister nie zadbał o to, aby stworzyć taki BIP, o jakim mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej – w art.8 ust.1 tej ustawy wyraźnie zapisano: „Tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, zwany dalej Biuletynem Informacji Publicznej”. Tyle tylko, że takiego „ujednoliconego systemu” nie utworzono!

To jeszcze nie wszystko. Minister nie wykonał nawet zapisów, jakie zawarł w wydanym przez siebie rozporządzeniu!

W szczególności należy zwrócić uwagę na treść § 3 rozporządzenia w sprawie BIP, który stanowi, że „dostęp do informacji publicznych zawartych w Biuletynie jest możliwy poprzez stronę główną Biuletynu posiadającą adres URL – www.bip.gov.pl, według menu podmiotowego lub **przedmiotowego** albo poprzez podmiotowe strony Biuletynu”. Chodzi o to, że strona główna BIP (prowadzona przez MSWiA) jest jedynie swego rodzaju „linkownią” do stron podmiotowych BIP poszczególnych podmiotów. Ze strony tej nie ma żadnego dostępu do informacji publicznej według „menu przedmiotowego”. Nie ma, bo i być nie może, ponieważ BIP nie został zbudowany w taki sposób, aby to umożliwił. Nie stworzono nawet oficjalnych systematyk tzw. menu przedmiotowego.

Reasumując: „Ujednolicony BIP”, o jakim jest mowa w art.8 ust.1. ustawy, nigdy nie powstał – zamiast tego powstało tyle oddzielnych BIP-ów, ile jest stron podmiotowych + „centralna linkownia” do tych stron, pełniąca funkcję „strony głównej BIP”. To nie tyle sama ustawa jest źródłem problemów, ale raczej niewłaściwy sposób jej wykonania. Można powiedzieć wprost – trzy lata zostały zmarnowane!

W jakim zakresie BIP zrealizował przyjęte założenia?

Istnienie Biuletynu Informacji Publicznej jest faktem. Mimo wszelkich narzekania i zastrzeżeń należy stwierdzić, że od 1 lipca 2002 r. rozpoczął się wręcz nowy rozdział w budowie społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego. Coraz wyższa jest świadomość obywateli, że wszelkie

urzędy i inne instytucje publiczne muszą działać zgodnie z zasadą jawności, że są zobowiązane do udostępniania informacji. Wraz ze wzrostem świadomości rosną też oczekiwania. Informacja „statyczna” przestaje już wystarczać – obywatele (i nie tylko zresztą oni) domagają się informacji „dynamicznej”, aktualizowanej na bieżąco, domagają się możliwości realizacji „e-usług”...

Wydaje się, że stan obecny stanowi wręcz **doskonały** punkt startowy do kolejnego etapu realizacji idei zapewnienia powszechnego dostępu do informacji publicznej – do realizacji projektu „Nowy BIP”.

Jaki powinien być „Nowy BIP”?

Jakie powinien pełnić funkcje i jak powinien być zbudowany?

Jak to stwierdziliśmy wyżej, krytyka obecnego stanu rzeczy jest powszechna i ze wszech miar uzasadniona. Równocześnie wzrasta świadomość i potrzeby informacyjne zarówno obywateli, jak i innych podmiotów. Z tych też względów „Nowy BIP” powinien zostać stworzony na miarę oczekiwań i potrzeb odbiorców. Jako system **docelowy** powinien też zapewniać możliwość stałej rozbudowy i doskonalenia.

Podstawowe problemy związane z zapewnieniem należytej funkcjonalności

Strony podmiotowe BIP

Zanim zaczniemy opisywać sam system i możliwe sposoby jego budowy, spróbujmy najpierw odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: czym powinien być „Nowy BIP”?

Dynamiczne przetwarzanie i prezentowanie danych

Wydaje się, że zasadniczą, kluczową cechą „Nowego BIP-u” powinna być **„możliwość dynamicznego przetwarzania i prezentowania złożonych informacji z wykorzystaniem zaawansowanych narzędzi i mechanizmów baz danych, w tym również ich wizualizacji na mapach cyfrowych”**. W porównaniu ze stanem obecnym, gdzie standardem jest publikowanie informacji statycznej, głównie w postaci stron i plików HTML, takie podejście oznacza prawdziwą rewolucję...

W postulowanym dynamicznym ujęciu docelowy model funkcjonalny strony podmiotowej BIP powinien dostarczać odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) kto ma realizować zadania? („kto ma robić?”),
- 2) jakie zadania mają być przez dany podmiot realizowane? („co ma robić?”),
- 3) według jakich procedur poszczególne zadania mają być/są realizowane? („w jaki sposób ma robić?”),
- 4) jaka jest skala zadań **do realizacji**? („ile ma robić?”),
- 5) jakie ma zasoby pozwalające na realizację? („czym/kim robić?”),
- 6) jaka jest faktyczna skala realizacji? („ile robi faktycznie?”),
- 6) ile kosztuje realizacja poszczególnych zadań („ile to kosztuje?”),
- 8) jaka jest efektywność realizacji zadań? (prezentacja danych w postaci ujednoliconych wskaźników – jako wynik przetwarzania wprowadzanych informacji za pomocą mechanizmów baz danych).

Dalej przedstawiam podstawowe warunki, które należy spełnić, aby przedstawiony wyżej model można było zrealizować w praktyce.

Ad pkt 1

Sprawą podstawową, od której w ogóle należy zacząć, jest stworzenie możliwie pełnej **systematyki podmiotów** w BIP. Znajdujące się na stronie głównej BIP „menu przedmiotowe” stanowi namiastkę takiej systematyki – docelowy układ powinien być w pełni zgodny m.in. z typologią wynikającą z dorobku nauki prawa administracyjnego, co będzie następnie miało np. szczególne znaczenie przy ustalaniu zadań i kompetencji danego podmiotu. Ponadto należy ustalić zakres i format danych o podmiocie (dane teled adresowe) oraz innych danych, według specjalnie opracowanych, ogólnie obowiązujących systematyk (jak np. dotyczących formy własności, formy prowadzenia działalności, typu organu/podmiotu, nazwy miejscowości według kodu GUS, nazwy gminy według kodu NST, miejsca w strukturze organów państwa – miejsca w „e-państwie”, itp.). Aby możliwe było późniejsze przetwarzanie danych na różnych poziomach grupowania, konieczne jest zapewnienie korzystania przez wszystkie podmioty prowadzące strony podmiotowe ze wspólnych, centralnych systematyk.

Równocześnie poszczególne typy podmiotów należałoby powiązać z aktami prawnymi stanowiącymi podstawę ich działania (chodzi tu głównie o akty o charakterze ustrojowym).

Kolejnym koniecznym do wykonania działaniem dostosowującym jest przeprowadzenie bardzo gruntownej analizy i pełne zharmonizowanie układów tzw. Rzeczowego Wykazu Akt. Sytuacja na dziś jest bowiem taka, że gminy, powiaty, województwa samorządowe oraz administracja rządowa mają własne, niezharmonizowane ze sobą RWA. Prace nad nowym RWA po-

winni uwzględniać potrzeby wynikające m.in. z kwalifikacji określonych zbiorów danych z punktu widzenia ich późniejszego publikowania w BIP. W istniejącej sytuacji jedynym racjonalnym rozwiązaniem wydaje się stworzenie „Nowego RWA” obejmującego **pełny** katalog klasyfikacyjny akt dla całej administracji publicznej. Rzeczowe Wykazy Akt dla poszczególnych typów organów stanowiłyby swego rodzaju „wyciągi” z centralnego RWA. Odrębnym problemem pozostają RWA dla poszczególnych typów jednostek organizacyjnych – mają one swoją specyfikę, co powinno znaleźć swój wyraz w opracowanych dla nich zestawieniach. Reasumując, należy wyeliminować takie sytuacje, w których, w zależności od typu jednostki, **takiemu samemu** symbolowi klasyfikacyjnemu RWA odpowiadają **różne** hasła klasyfikacyjne albo też **temu samemu** hasłu klasyfikacyjnemu, w zależności od typu jednostki, odpowiadają **różne** symbole RWA – a niestety tak jest w chwili obecnej.

Z oczywistych względów stworzenie ujednoliczonego systemu BIP bez zmiany tego stanu rzeczy nie jest możliwe.

Ad pkt 2

Budowa „Nowego BIP” w postaci ujednoliczonego systemu stron (ale faktycznie, a nie jedynie pozornie), poza stworzeniem możliwie pełnej systematyki podmiotów w BIP (o czym była mowa wyżej), wymaga także stworzenia odpowiednich systematyk **zadań realizowanych przez poszczególne typy podmiotów**, Odpowiednikiem wymienionego wyżej jest obecnie tzw. menu przedmiotowe. Zauważmy, że do chwili obecnej tego rodzaju ujednoliczone menu przedmiotowe nie powstały – ani jako glo-

balne, ani też w odniesieniu chociażby do wybranych typów organów. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest np. to, że każda z ponad dwóch i pół tysiąca gmin „po swojemu” próbuje identyfikować i publikować swój zakres kompetencji i realizowanych zadań. A przecież każda z tych gmin, zgodnie z obowiązującym prawem, ma **taki sam zakres zadań i kompetencji!** – przynajmniej co do zasady. To samo dzieje się ze wszystkimi innymi typami urzędów i innych instytucji publicznych! Dodatkowo sprawę komplikują częste zmiany stanu prawnego, co najczęściej nie jest aktualizowane w BIP-ach.

Biorąc powyższe pod uwagę, jedynym racjonalnym wyjściem wydaje się stworzenie stosownej systematyki zadań i kompetencji na szczeblu centralnym. Poszczególne zadania i kompetencje powinny być powiązane z właściwymi typami podmiotów. Dopelnieniem całości będzie powiązanie poszczególnych zadań i kompetencji z przepisami (aktami prawnymi) stanowiącymi podstawę realizacji.

Wszystkie te centralne systematyki powinny być na bieżąco aktualizowane – jest to oczywiście zadanie poważne i kosztowne. Można jednak zadać pytanie: ile razy więcej kosztuje tworzenie tego typu systematyk przez każdy z podmiotów z osobna? Korzyści z wprowadzenia proponowanego rozwiązania są tak wielkie i widoczne gołym okiem, że nawet nie warto ich w tym miejscu wymieniać...

Dla zobrazowania skali prac analitycznych, jakie należy wykonać w powyższym zakresie, można wskazać, że sama systematyka podmiotów zawiera ponad 300 ich typów, natomiast systematyka zadań i kompetencji w podstawowym układzie obejmuje ponad 4 tysiące pozycji, a w pełnym 7–8

tysięcy, natomiast liczba aktów prawnych, które należy objąć monitorowaniem, wynosi około 3 tysięcy.

Ad pkt 3

Podobnie rzecz się dzieje również w odniesieniu do procedur administracyjnych. I w tym przypadku każdy urząd z osobna opracowuje różnego typu karty informacyjne załatwianych spraw oraz wzory formularzy – to jest wzory podań, załączników, wydawanych decyzji, postanowień, zaświadczeń, itp. I tak np. każdy z dwóch i pół tysiąca urzędów gmin opracowuje na własną rękę wzór podania-wniosku o zezwolenie na wycinkę drzewa. I wszystko to się dzieje w sytuacji, gdy każdy z tych urzędów działa na tej samej podstawie prawnej! Oczywiście każdy urząd, a ściślej rzecz ujmując – urzędnik, musi zajmować się aktualizowaniem przepisów, wprowadzeniem zmian do formularzy, itp. Powinien także wszystko to uwzględniać na stronach podmiotowych BIP. Jakże jest to nieefektywne i ile pochłania czasu i pieniędzy w skali całego państwa, nikogo nie trzeba przekonywać.

Jedynym racjonalnym sposobem na zmianę takiego stanu rzeczy jest stworzenie Centralnej Biblioteki Procedur – wraz z wzorami formularzy oraz stale aktualizowanymi odniesieniami do **konkretnych** przepisów stanowiących podstawę ich realizacji.

Cały system powinien działać w ten sposób, że w zależności od typu jednostki cały układ kompetencyjny wraz z odpowiednimi Bibliotekami Procedur byłby przypisywany konkretnemu podmiotowi. Oczywiście podmiot ten miałby możliwość (co nawet byłoby konieczne) swego rodzaju

„indywidualizacji” otrzymywanych z centralnego repozytorium wzorów formularzy.

Wszystko to ma szczególne znaczenie w kontekście problematyki budowy sprawnej e-administracji i e-usług, jak również tzw. standaryzacji usług w administracji publicznej. Budowa Centralnej Biblioteki Procedur prowadzi właśnie do tego celu. Jest również narzędziem budowy taniego państwa. Powszechne udostępnienie bibliotek w bardzo istotny, realny sposób pozwoli na obniżenie kosztów funkcjonowania oraz informatyzacji całej administracji publicznej – zarówno samorządowej (głównie chodzi mi tu o gminy i powiaty), jak i rządowej. Równocześnie możliwe jest uzyskanie wręcz skokowej poprawy jakości pracy setek i tysięcy urzędów.

Nie sposób pominąć w tym miejscu również problematyki podpisu elektronicznego i dokumentu elektronicznego. Otóż jak to wynika z wydanych w tym zakresie obowiązujących przepisów, bez wsparcia urzędów i innych instytucji jest raczej pewne, że podmioty publiczne nie będą w stanie sprostać określonym wymogom. Jedną ze skutecznych metod wspierających procesy budowania e-administracji oraz e-usług są właśnie Centralne Biblioteki Procedur. Pozwalałyby one wszystkim podmiotom publicznym na pobieranie z rządowego serwera www odpowiednich wzorów formularzy w postaci dokumentów elektronicznych.

e-Platforma

Komponentem niejako spinającym Centralne Biblioteki z poszczególnymi urzędami oraz obywatelami (podmiotami korzystającymi z usług) byłaby „e-Platforma”. Funkcjonalnie byłaby ona zbieżna

z koncepcją tzw. PUAP (Platforma Usług Administracji Publicznej), z tą zasadniczą różnicą, że w PUAP nie było mowy o czymś takim jak Centralne Biblioteki, zatem nie było elementu zbierającego wszystko w jedną całość.

Nie wchodząc w szczegóły, idea e-Platformy w proponowanym przeze mnie ujęciu jest następująca:

1. Za pośrednictwem e-Platformy odbywa się pobieranie i aktualizowanie wzorów formularzy przez wszystkie zarejestrowane na niej urzędy i inne uprawnione instytucje publiczne. Wzory są pobierane do indywidualnych systemów informatycznych danych urzędów (BIP-ów lub systemów obiegu dokumentów) – aby to było możliwe, producentom oprogramowania powinny zostać udostępnione stosowne biblioteki pozwalające na integrację z Bibliotekami.
2. Pobieranie formularzy do wypełnienia i wysyłanie wypełnionych formularzy odbywa się za pośrednictwem e-Platformy. Za pośrednictwem e-Platformy urząd również dostarcza podpisane dokumenty elektroniczne.
3. e-Platforma służy jedynie do wyszukiwania informacji (jaki podmiot załatwia jakie sprawy, jaki jest tryb załatwiania, jakie obowiązują formularze, jakie obowiązują przepisy, itp.), pobierania poszukiwanych wzorów formularzy i aktów prawnych i przesyłania dokumentów elektronicznych na linii urząd–petent oraz petent–urząd. Ponieważ każda procedura ma swój identyfikator i dzięki temu, że struktury wszystkich pobieranych z Bibliotek wzorów formularzy są znane i ujednolicone, możliwe staje

się **dowolne** „przechwytywanie” przez centrum informacji nt. spraw załatwianych w poszczególnych urzędach (w odniesieniu do każdego podmiotu zarejestrowanego na e-Platformie).

Ad pkt 4 („co jest do zrobienia?”)

W pkt 4 podkreśliliśmy, że BIP powinien odpowiadać również na pytanie co do skali zadań, które trzeba zrealizować. Można tu podać konkretny przykład, dobrze ilustrujący cały problem.

Otóż do zadań gminy należy m.in. prowadzenie szkół podstawowych. Jest to jedno z zadań, jakie mieliśmy na myśli wyżej w pkt 2. Niemniej jednak informacja ta ma charakter bardzo statyczny i tak naprawdę jeszcze niewiele nam mówi – wiemy tylko tyle, że „nasza gmina powinna zajmować się prowadzeniem szkół podstawowych”.

Ad pkt 5 („ile jest do zrobienia?”)

Zauważmy, że jeżeli do informacji o prowadzeniu przez gminę szkół podstawowych dodamy informację np. o liczbie dzieci w wieku szkolnym, to mieszkańcy (jako członkowie wspólnoty samorządowej) będą mieli nieco więcej wiedzy na temat „realizacji zadań oświatowych” w ich gminie – będą w stanie przynajmniej ogólnie zorientować się w skali problemu. W obecnych BIP-ach rzadko możemy znaleźć katalog zadań do realizacji, nie mówiąc już o powyższych informacjach.

Niemniej jednak z punktu widzenia członka społeczności lokalnej, który chce w sposób świadomy oceniać i wybierać swoje władze, takie informacje nadal nie są wystarczające.

Ad pkt 6 („jakie mamy faktyczne możliwości?”)

Okazuje się, że dla mieszkańców równie ważna jest informacja o tym, jakimi zasobami/środkami pozwalającymi na realizację dysponuje ich gmina. Np. skoro wiemy już, że mamy pięćset dzieci w wieku szkolnym, to pewnie warto by wiedzieć, ile mamy szkół, ilu nauczycieli, ile sal gimnastycznych, pracowni komputerowych, itp. Przecież od tego zależy, jakie mamy faktyczne możliwości realizacji. Posiadany potencjał może okazać się niewystarczający do zapewnienia prawidłowej realizacji – co zapewne będzie uzasadniało podjęcie określonych inwestycji lub innych stosownych działań.

Oczywiście i w tym wypadku same „suche” dane mogą nam niewiele mówić, szczególnie gdy ktoś nie jest specjalistą w danej dziedzinie. Dlatego też powinno się móc odnieść do danych pochodzących z innych gmin.

I tu zaczyna się problem, ponieważ aby to zrobić, musimy zbierać dane z identycznego zakresu – tyle tylko, że ktoś najpierw musi ustalić, jakie to mają być dane, czyli musi być określony tzw. standard informacyjny dla BIP, przy czym musi być określony bardzo precyzyjnie, z dokładnością jak w sprawozdaniach GUS (włącznie z wyjaśnieniem co przez co należy rozumieć). Ale skoro została poruszona kwestia sprawozdań, to należy zauważyć, że większość potrzebnych danych **jest już zbierana w formie „papierowych” sprawozdań!** Byłoby oczywistym błędem zignorowanie tego faktu i wymyślanie zupełnie nowego układu danych. Niemniej jednak i tak konieczna jest do wykonania wręcz benedyktyńska praca, polegająca na analizie **istniejących** sprawozdań

i określeniu, które z danych należy wprowadzić bezpośrednio do BIP-u. Nie chodzi tu bowiem o przenoszenie do BIP-u całej sprawozdawczości, ale o wykorzystanie **już opracowanych danych** dla potrzeb BIP-u (czasami mogą to być jedynie informacje sumaryczne, bez zbędnych szczegółów, ale w zupełności wystarczające do wyliczenia stosownych wskaźników).

Jak z powyższego wynika, podstawowy problem po raz kolejny leży po stronie **merytorycznej** – co chcemy monitorować, w jaki sposób, w jakim zakresie? W tym przypadku problem dodatkowo komplikuje się z powodu konieczności dokonywania stosownych uzgodnień z GUS oraz innymi instytucjami „generującymi potrzeby sprawozdawcze” (nie zapominajmy o rozbudowanej „sprawozdawczości resortowej”). Sytuacja przypomina nieco porządkowanie stajni Augiasza, niemniej jednak nie ma innej drogi.

Jeżeli takie standardy informacyjne zostaną ustalone, to poszczególne podmioty wprowadzą odpowiednie informacje do swoich BIP-ów. Dane te, po zaimportowaniu na serwer centralny, będą mogły być dowolnie przetwarzane.

Ad pkt 7 i pkt 8 („ile się robi faktycznie?” i „ile to kosztuje?”)

Mieszkaniec chciałby wiedzieć nie tylko, **„ile jest do zrobienia”**, ale przede wszystkim **„ile się robi faktycznie”** i **„ile to wszystko kosztuje”!** Uzupełnienie tego typu danych o informacje dotyczące przesłanek podjęcia decyzji o przystąpieniu do realizacji oraz o informacje o skutkach realizacji (co to dało gminie, mieszkańcom, itp.) dopełniałoby obraz całości.

Jest tylko pewien drobny problem – obowiązuca i stosowana obecnie klasyfikacja budżetowa niestety nie nadaje się do tych celów. Równocześnie trudno byłoby wymagać od gmin (i innych podmiotów), aby w jakiś inny, specjalny (ręczny?) sposób wyliczały koszty realizacji poszczególnych zadań w celu umieszczenia ich w BIP-ie. Wkrótce zapewne okazałoby się, że dane pochodzące z klasyfikacji budżetowej (a więc ujmowane w sprawozdaniach RIO i ministra finansów) w żaden sposób nie pasują do danych z BIP-u! Dlatego też i w tym przypadku konieczne jest przeprowadzenie **gruntownych analiz** obejmujących cały kompleks zagadnień związanych z ostatecznym układem zadań i ich powiązaniem z klasyfikacją budżetową – włącznie z układem i zakresem danych, tak aby możliwe było wyliczanie zakładanych wskaźników czy też dokonywanie analiz porównawczych w inny sposób.

Z porównania informacji „ile jest do zrobienia?” z „ile się robi faktycznie?” wynika również wiedza dotycząca stopnia realizacji zadań. Jest to ważna przesłanka do późniejszego formułowania ocen działania władz.

Ad pkt 9 („wskaźniki efektywności”)

Jeżeli prawidłowo zdefiniujemy oczekiwania od systemu (jakich informacji i w jakim celu ma nam dostarczać), to bez większych problemów będziemy w stanie prawidłowo zdefiniować różnego rodzaju „wskaźniki efektywności”: będziemy wiedzieli, jakie cząstkowe informacje należy zgromadzić i w jakim celu. Np. znając liczbę mieszkańców i wielkość nakładów na oświatę, będziemy wiedzieli, ile złotych przypada na jednego mieszkańca. Znając liczbę uczniów oraz liczbę nauczycieli, sal

gimnastycznych, komputerów, oddziałów szkolnych – będziemy mogli powyciągać kolejne wskaźniki. Tyle tylko, że aby zapewnić rzeczywistą porównywalność danych, należy zadbać o należyta precyzję w definiowaniu, o jakie dane chodzi, tak aby nie dochodziło do nieporozumień w tym zakresie. Typowym przykładem niedostatecznej precyzji jest np. żądanie podania „wielkości zatrudnienia”. Dla „kadrowca” jest to informacja niewystarczająca, nie wiadomo bowiem, czy chodzi o „wielkość zatrudnienia” wg stanu na 31.12 – czyli na koniec roku, czy o przeciętną wielkość zatrudnienia, czy o wielkość zatrudnienia w „osobach”, czy też może w „przeliczeniu na pełne etaty”... I tak np. gdybyśmy w opisywanej sytuacji np. podali, że chodzi nam o „wielkość zatrudnienia” wg takiego to a takiego sprawozdania i numeru pola w tym sprawozdaniu, to z pewnością żaden „kadrowiec” nie miałby problemów – ani ze zrozumieniem o jakie dane chodzi, ani też z ich podaniem. Podobnie rzecz się ma z „księgowymi” i danymi finansowymi...

Jak zatem widzimy i w tym momencie główny ciężar spoczywa na MERYTORYSTACH – to oni bowiem powinni określić, jakie dane i w jakim zakresie powinny być gromadzone i następnie przetwarzane, jaki ma być układ raportów, itp.

Natomiast rolą informatyków (firm wykonujących aplikacje komputerowe) powinno być implementowanie wymaganych funkcjonalności w systemie i zapewnienie jego sprawnego działania.

Czym ma być Nowy BIP – zamiast podsumowania

Zwróćmy w tym miejscu uwagę na kolejne, niesłuchanie ważne i brzemienne w

skutki implikacje, jakie niesie zbudowanie Nowego BIP-u na podstawie przedstawionego wyżej modelu.

Otóż zauważmy, że w proponowanym modelu sercem systemu byłaby umieszczona na serwerze centralnym (rządowym) baza podmiotów. W bazie tej powinny znajdować się wszelkiego typu organy, urzędy i instytucje publiczne wraz z jednostkami podporządkowanymi oraz inne podmioty, których umieszczenie zostanie uznane za pożądane (z takich czy innych powodów). Przypomina to, ale tylko w pewnym stopniu, repozytorium podmiotów, jakie obecnie znajduje się na serwerze strony głównej BIP.

Zasadnicza różnica polega na tym, że repozytorium podmiotów w Nowym BIP-ie po pierwsze: będzie kompletne, a po wtóre: będzie zintegrowane ze specjalnie opracowanymi, centralnymi systematykami, dzięki którym mamy możliwość zarówno grupowania, jak i wyszukiwania podmiotów i informacji o nich według określonych kryteriów – w sposób bardzo precyzyjny i jednoznaczny. Są to systematyki, za pomocą których określa się m.in. typ jednostki, poziom administrowania, przedmiot działalności, formę własności, dział administracji, grupę realizowanych zadań publicznych, położenie (miejscowość – z możliwością identyfikacji na mapach cyfrowych) czy też zajmowane miejsce w strukturze organów administracji publicznej (miejsce w e-Państwie).

Równocześnie na poziomie centrum powinny zostać zaimplementowane Centralne Biblioteki Procedur wraz z e-Platformą, co zapewni efektywną realizację i szybki rozwój e-usług w administracji publicznej oraz powszechną standaryzację i wzrost efektywności administrowania, przy rów-

noczesnym zmniejszeniu dotychczasowych kosztów.

Realizacja Nowego BIP-a w zaproponowanym modelu dynamicznego gromadzenia i przetwarzania informacji z wykorzystaniem mechanizmu baz danych winna sprawić, że nowe rozwiązanie będzie mogło spełniać nie tylko standardowe, podstawowe i typowe funkcje informacyjne (tak jak się to dzieje obecnie), ale równocześnie będzie to narzędzie wspierające zarządzanie gminą, powiatem, województwem, państwem. Zauważmy, że w modelu tym tylko od woli „centrum” zależy, jakie zagadnienia i w jakim zakresie mają być poddane monitorowaniu...

Oczywiście można powiedzieć, że zbudowanie opisywanego modelu jako modelu pełnego **nie jest w ogóle możliwe!** Jeżeli bowiem dokładnie przyjrzymy się zakresowi prac, jakie należy wykonać (opracowanie systematyki typów podmiotów i zadań, kompetencji, procedur załatwiania spraw – wraz z wzorami formularzy i stworzeniem ujednoliconych dokumentów elektronicznych, analizą aktów prawnych, analizą całej sprawozdawczości, w tym resortowej, analizą Rzeczowego Wykazu Akt oraz klasyfikacji budżetowej) – to rzeczywiście cały projekt należałoby uznać za niewykonalny. Niemniej jednak wykonanie wszystkich wyżej wymienionych prac jest konieczne, bez nich bowiem nie jest możliwe uzyskanie funkcjonalności, o których była mowa. Jeżeli natomiast zrezygnujemy z możliwości stworzenia narzędzia, o jakim mówimy, to można zadać zasadnicze pytanie – **po co zmieniać cokolwiek?** Skoro Nowy BIP nie będzie zdolny do scalania danych na poziomie gminy, powiatu, województwa oraz centrum i ich przetwarzania według dowolnie wybranych kryteriów, skoro nie będzie zgodny do wizualizacji danych na

mapach cyfrowych, skoro nie będzie w stanie wspierać zarządzania gminą, powiatem, województwem, państwem, to chyba lepiej będzie zostawić wszystko tak, jak jest – przynajmniej nie zmarnuje się pieniędzy i czasu wielu ludzi na działania, co do których od początku wiadomo, że nie mogą skończyć się sukcesem. Uwzględniając te wszystkie aspekty i zastrzeżenia oraz fakt, że ponad dziesięć tysięcy podmiotów ma już swoje BIP-y, poniżej została przedstawiona propozycja metodologii budowy Nowego BIP-u.

Proponowana metodologia budowy Nowego BIP-u

1. W pierwszej kolejności należy opracować główne centralne systematyki dla Nowego BIP-u – systematykę typów podmiotów, typologię struktury organizacyjnej w ramach tzw. e-Państwa, typologię zadań i kompetencji dla zasadniczych typów organów (gmina, powiat, województwo samorządowe, wojewoda, ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy, sanepid, urzędy skarbowe – pozostałe organy administracji zespolonej i niezespolonej w dalszej kolejności. Jest to możliwe do wykonania w ciągu 2–3 miesięcy (pod warunkiem zapewnienia udziału w pracach stosownego zespołu, m.in. prawników administratywistów i konstytucjonalistów).
2. Równolegle należy opracować:
 - a) **nowy, zintegrowany Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt** – przeznaczony dla całej administracji publicznej – w ramach prac związanych z określaniem tzw. menu przedmiotowego (w pracach stosownego zespołu poza prawnikami administratywistami powinni wziąć udział zarówno doświadczeni praktycy z poszczególnych typów instytucji, jak również przedstawiciele Archiwum Państwowego);
 - b) **podstawowy strategiczny zestaw danych oraz wskaźników dla poszczególnych typów podmiotów** – z równoczesnym dokonaniem przeglądu sprawozdawczości obowiązującej poszczególne typy podmiotów (należy rozpocząć od podmiotów wymienionych wyżej w pkt 1). W pracach stosownego zespołu należy przewidzieć również udział doświadczonych praktyków, w szczególności księgowych oraz specjalistów kadrowych;
 - c) **podstawowy wykaz procedur przeznaczonych w pierwszej kolejności do zaimplementowania w Centralnych Bibliotekach Procedur** – szacuje się, że byłoby to ok. 60–80 procedur dla gmin, ok. 60–80 dla powiatów, 30–50 dla urzędów marszałkowskich oraz ok. 30–50 dla urzędów wojewódzkich. Dla procedur tych w szczególności należy przygotować wzory formularzy w postaci dokumentów elektronicznych oraz opracować informację prawną wraz ze stosownymi instrukcjami (wyjaśnieniami) dla obywateli, dotyczącymi sposobu załatwienia sprawy. W pracach zespołów powinni brać udział prawnicy administratywiści, praktycy z poszczególnych dziedzin prawa materialnego (zarówno ze szczebla centralnego – wydający przepisy, jak i ze szczebla wykonawczego) oraz informatycy – osoby odpowiedzialne za przebieg prac związanych z opracowaniem wzorów formularzy w postaci dokumentów elektronicznych;

3. Na podstawie wyników prac, o których mowa w pkt 1 i 2, należy przystąpić do stworzenia systemu informatycznego o wymaganych cechach i funkcjonalnościach. Jako optymalny proponuje się następujący model całego wdrożenia:

- a) Na szczeblu centralnym byłby stworzony system zdolny do przyjmowania danych od wszystkich podmiotów prowadzących własne strony podmiotowe BIP. W celu umożliwienia podmiotom przekazywania danych ze swoich BIP-ów na serwer rządowy zostałyby opublikowane standardy informacyjne, które w sposób szczegółowy określałyby, jakie informacje, w jakim formacie i w jaki sposób mają być przekazywane. Firmy prowadzące BIP-y dla tych jednostek dostawałyby odpowiedni czas na dostosowywanie się do tylko **konkretnych** wymogów. Efekt byłby taki, że wraz z rozwojem systemu centralnego rósłby zakres przekazywanych danych. Jednakże cała operacja nie spowodowałaby rewolucji ani w samorządach, ani w innych podmiotach – miałyby one nadal własne BIP-y, na których umieszczane byłyby jedynie informacje dotyczące tych podmiotów (byłyby to dotychczasowe ich strony podmiotowe BIP). Równocześnie, w celu zapewnienia spójności danych w skali całego systemu, przy wprowadzaniu danych przeznaczonych do przekazywania na serwer centralny podmioty korzystałyby ze specjalnie opracowanych systematyk centralnych, o których była mowa wyżej;
- b) Jak to powiedziano wyżej, na serwer centralny trafiałyby dane, dla których zostały określone

standardy informacyjne. Strumień tych danych stale by się poszerzał. Zakres i rodzaj zbieranych danych zależałby od podjętych decyzji wynikających z potrzeb przetwarzania danych na serwerze centralnym, z punktu widzenia dokonywania określonych analiz oraz innych działań monitorujących. Kluczową cechą tego rozwiązania jest to, że dane uzyskiwane od poszczególnych podmiotów są jednorodne i to bez względu na to, jaki podmiot jest wytwórcą ich BIP-u i jaki mają BIP! (z punktu widzenia serwera centralnego jest to bowiem bez znaczenia – wprowadzanie i przekazywanie danych odbywa się za pomocą interfejsu zgodnego ze standardem centralnym). Natomiast to, czy dane te podmiot wykorzysta na swoich stronach BIP, czy też nie, z perspektywy systemu centralnego nie ma znaczenia. Jak już o tym wspomniano, podstawowym zadaniem systemu centralnego jest zapewnienie przetwarzania danych i tworzenie odpowiednich perspektyw danych. Zakłada się, że zgromadzone na serwerze centralnym dane będzie można wyszukiwać i przeglądać z poziomu państwa (e-Państwo), z poziomu województwa (Wojewódzki Bank Informacji Publicznej), z poziomu powiatu (Powiatowy Bank Informacji Publicznej) oraz gminy (Gminny Bank Informacji Publicznej). Zwróćmy uwagę, że na każdym z tych szczebli będzie można uzyskać informacje pochodzące jednocześnie od wszystkich podmiotów znajdujących się na danym terenie. Uzyskujemy w ten sposób dostęp zarówno do informacji nieprzetworzonych,

statycznych (dane teleadresowe itp.), jak również do danych przetwarzanych dynamicznie, porównawczych, wskaźników on-line, aktualnych wykazów procedur załatwiania spraw (w ujęciu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym). Równocześnie mamy możliwość przejścia w każdej chwili na stronę podmiotową BIP danej jednostki, gdzie możemy zapoznać się z pozostałymi informacjami, które nie są przechowywane i przetwarzane na serwerze centralnym. Oczywiście będziemy mieli też możliwość natychmiastowego dostępu do wszystkich danych zgromadzonych na serwerze w odniesieniu do dowolnego podmiotu – w sposób odpowiednio uporządkowany i ujednolicony, wraz ze wszystkimi wskaźnikami i innymi funkcjonalnościami wynikającymi z cech „systemu centralnego”;

- c) Docelowo strony podmiotowe BIP poszczególnych podmiotów zostaną zapewne zastąpione przez aplikację „rządową” – winno to jednak nastąpić na drodze ewolucyjnej. Metoda ewolucyjna wydaje się optymalnym rozwiązaniem z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze: nie wywoła oporu, a nawet frustracji lub wręcz gniewu ze strony podmiotów, które już mają własne BIP-y. Należy sobie bowiem zdawać sprawę, że tworzenie uniwersalnego BIP-u, który uwzględniałby specyfikę, i co za tym idzie, potrzeby informacyjne poszczególnych typów jednostek, jest zadaniem złożonym i bardzo pracochłonnym. System taki będzie oczywiście powstawał, ale stopniowo – równocześnie z

określaniami kolejnych zakresów danych przekazywanych na serwer centralny według określonych standardów informacyjnych. Z biegiem czasu, można sądzić, że mniej więcej po roku (maksymalnie po dwóch latach), zakres ten zapewne będzie na tyle wystarczający, że większość jednostek zrezygnuje z własnych BIP-ów. Należy się tego spodziewać w szczególności w odniesieniu do małych jednostek. Rozważając całe zagadnienie w tym kontekście, można zauważyć, że być może jest to również dobry sposób na uzyskanie powszechności posiadania BIP-ów przez **wszystkie** zobowiązane do tego podmioty, przy jednoczesnym zapewnieniu jednostkowo bardzo niskich kosztów eksploatacji systemu.

Droga ewolucyjna ma i tę zaletę, że jest bezpieczna z punktu widzenia zapewnienia wydolności systemu. Otóż w sytuacji, gdy strony podmiotowe BIP w całości są utrzymywane przez podmioty zobowiązane, w systemie centralnym możemy przechowywać jedynie te dane, które uważamy za naprawdę ważne, dane, które będziemy później przetwarzali w takich czy innych celach. Jest to coś w rodzaju informatycznego „matrixa”, tyle że w odniesieniu do instytucji, a nie do osób... Zauważmy, że nie grozi nam przeciążenie systemu – gromadzimy jedynie to co potrzebne, a cała reszta, niewymagająca przetwarzania, znajduje się na własnych BIP-ach poszczególnych podmiotów i nikomu to nie powinno przeszkadzać, wręcz przeciwnie.

Można zasygnalizować jeszcze jeden aspekt takiego podejścia. Otóż w sytuacji, gdy dane „strategiczne”, które podlegają

przetwarzaniu, gromadzone są w systemie centralnym, może się okazać, że utrzymywanie przez podmioty dodatkowo własnych BIP-ów przestanie być uzasadnione. Dla spełnienia podstawowych, typowych potrzeb informacyjnych mogą być w pełni wystarczające ich serwisy WWW – bez względu na technologię i sposób realizacji. Może się tak okazać dlatego, że funkcjonalności związane z realizacją e-usług oraz dostępu do danych przetworzonych oraz przekrojowych będą zapewniane przez system centralny! Jest to, jak się wydaje, jeszcze jeden istotny argument przemawiający za celowością podejścia do tematu w sposób bardzo wyważony i przyjęciem drogi ewolucyjnej.

Podmioty realizujące

Ze względu na złożoność i niepowtarzalną specyfikę całego projektu proponuje się, aby jego realizacja bazowała na polskich wyższych uczelniach, dysponujących odpowiednim potencjałem kadrowym i intelektualnym, zdolnym do jego merytorycznego udźwignięcia. Ze względów praktycznych proponuje się, aby były to: Uniwersytet Warszawski oraz Politechnika Warszawska. Nie wyklucza to oczywiście doproszenia konkretnych osób także z innych uczelni, czy też z PAN. Należy stwierdzić, że rozwiązanie takie stanowiłoby dobry przykład współpracy ze środowiskami akademickimi i naukowymi w tworzeniu e-administracji oraz budowy najbardziej złożonych systemów służących do zarządzania informacją i monitorowania realizacji zadań w skali całego państwa.

Środki finansowe przekazane uczelniom na realizację projektu stanowiłyby równocześnie istotne wsparcie na rzecz rozwoju

nauki, w szczególności w zakresie związanym z rozwojem nauki administracji, zarządzania strategicznego w administracji publicznej oraz informatyki – zarówno w odniesieniu do tworzenia złożonych systemów informatycznych, jak i implementacji najnowszych technologii.

Równocześnie w ramach zespołów roboczych funkcjonujących przy właściwych wydziałach uczelni byłoby również miejsce dla osób spoza uczelni – głównie praktyków z poszczególnych dziedzin, których wiedza i doświadczenie gwarantowałyby najwyższy poziom merytoryczny i zapewniały uzyskanie oczekiwanych, pozytywnych efektów końcowych.

Zespół sterujący całym projektem powinien znajdować się w MSWiA lub zostać umiejscowiony na szczeblu Kancelarii Premiera, co dałoby większe możliwości zapewnienia koniecznego wsparcia i udziału w jego realizacji ze strony przedstawicieli poszczególnych ministerstw. Wydaje się to szczególnie istotne z punktu widzenia konieczności zapewnienia właściwej koordynacji działań, m.in. tworzenia nowego, zintegrowanego Jednolitego Rzeczonego Wykazu Akt, budowy Centralnej Biblioteki Procedur – to przecież poszczególne ministerstwa są odpowiedzialne za zmianę istniejących i wydawanie nowych aktów prawnych, analizy istniejącej sprawozdawczości resortowej, analizy klasyfikacji budżetowej i wiele innych zagadnień, jak np. konieczność dokonywania stosownych uzgodnień z GUS, Archiwum Państwowym, itp. Osoba kierująca takim zespołem sterującym powinna być przynajmniej w randze podsekretarza stanu, co zapewniłoby jej realną możliwość właściwej realizacji tak złożonych i szerokich kompetencji.

Zamiast zakończenia


Materiał został opracowany jako głos w dyskusji nad materiałami wyjściowymi do „Białej Księgi Nowego BIP” i został przekazany do MSWiA celem wykorzystania. Zdaję sobie sprawę, że zarówno sama przedstawiona koncepcja Nowego BIP-u, jak i proponowane sposoby realizacji tego jakże złożonego przedsięwzięcia mogą budzić liczne spory i kontrowersje.

Należy bowiem zdecydowanie podkreślić, że do chwili obecnej problematyka zapewnienia dostępu do informacji publicznej nadal pozostaje na dość odległym planie. Zapewne bierze się to stąd, że brak jest dostatecznej świadomości, a często również odpowiedniej wiedzy i wyobraźni, aby uzmysłwić sobie, jakim potężnym narzędziem, wręcz o strategicznym znaczeniu, może stać się Nowy BIP.

Oczywiście, zarówno sam zakres, jak i złożoność prac, jakie są do wykonania, mogą przytłoczyć swoim ogromem, niemniej jednak należy zważyć, że „informatyzowanie bałaganu” przyniesie więcej szkód aniżeli pożytku – i tak trzeba bowiem w pewnym momencie zacząć wszystko od nowa. I sprawa kolejna – im lepiej zostaną wykonane prace porządkujące, tym system będzie bardziej przejrzysty i komunikatywny, łatwy do korzystania przez przeciętnego użytkownika. Powiązanie aktualizowanej na bieżąco bazy danych BIP z mapami cyfrowymi pozwoli na wizualizowanie informacji, co jeszcze bardziej ułatwi korzystanie z systemu oraz otwiera nowe, wielopłaszczyznowe możliwości praktycznego korzystania z wyników zapytań.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy z całą mocą podkreślić, że stworzenie Nowego BIP-u wymaga ścisłego

współdziałania specjalistów z dziedziny prawa administracyjnego oraz zarządzania z informatykami, z jednoczesnym zapewnieniem właściwej, międzyresortowej koordynacji działań. Sposób i forma realizacji tak złożonego przedsięwzięcia również wymaga przeprowadzenia stosownych analiz.

Jeżeli wywołana dyskusja i polemiki w swoim ostatecznym bilansie przyczynią się do pełniejszego i lepszego rozpoznania problematyki związanej z Nowym BIP-em, co bezpośrednio wiąże się z budową nowoczesnej e-administracji, dobrze służącej państwu i obywatelom i w efekcie przełoży się na lepszy efekt końcowy, to cel, jaki sobie postawiłem, uznaję za osiągnięty. 



Ryszard Adam Grytner – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1979–2002 pracował w administracji publicznej, m.in. na stanowiskach Sekretarza Miasta Siedlce oraz Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Siedlcach. Zajmuje się tworzeniem systemów informatycznych związanych z dostępem do informacji publicznej, zarządzaniem strategicznym w administracji publicznej oraz obiegiem dokumentów i monitorowaniem pracy urzędów, jest autorem licznych rozwiązań w tych dziedzinach. Od 2002 r. prowadzi własną firmę Administration And Business Consulting.