

Dostosowanie administracji do wyzwań gospodarki elektronicznej

Wojciech Cellary

Nowoczesne państwo wymaga administracji publicznej, która jest niezbiurokratyzowana, transparentna, skuteczna, tania i szybka. Od jakości funkcjonowania administracji w dużym stopniu zależy efektywność gospodarki, a tym samym jej atrakcyjność dla inwestorów, oraz jakość życia obywateli.

W warunkach, w których własne państwo nie jest jedyną alternatywą dla jego obywateli, gdyż w Unii Europejskiej obowiązuje zasada swobodnego osiedlania się, administracja publiczna jest ważnym czynnikiem konkurencyjności między państwami walczącymi o najbardziej aktywnych, najbardziej pracowitych i najbardziej potrzebnych lokalnej gospodarce pracowników.

Polskiej administracji sporo brakuje do ideału administracji nowoczesnej, efektywnej i przyjaznej, dlatego nieustannie są głosy opowiadające się za jej reformą. Żadna dyskusja na temat zmian mających na celu usprawnienie administracji publicznej nie może się odbyć bez zrozumienia fundamentalnej kwestii, jaką jest dematerializacja informacji, czyli przejście z informacji papierowej na elektroniczną. W odniesieniu do administracji przez informację rozumiemy przede wszystkim dokumenty: podania, zaświadczenia, postanowienia, decyzje, wy-

jaśnienia, formularze itp. Dotychczas mówiąc „dokument”, mieliśmy na myśli kartkę papieru z zapisaną na niej określoną informacją wraz z pieczętką i podpisem. Obecnie dokument ma postać elektroniczną, czyli niematerialną – jest ciągiem bitów o takim samym znaczeniu prawnym jak dokument papierowy, ale o zupełnie innych cechach funkcjonalnych. Nowa, niematerialna postać informacji nie jest prostym usprawnieniem, tylko rewolucjonizuje organizację i sposób funkcjonowania administracji.

Celem tego artykułu jest pokazanie, na czym ta rewolucyjna zmiana polega.

W części pierwszej i drugiej pokazano zasadnicze cechy organizacji administracji posługującej się dokumentami papierowymi i elektronicznymi. W części trzeciej omówiono procesową organizację administracji. Część czwarta jest poświęcona roli urzędnika w nowych warunkach elektronicznej administracji. Część piąta zawiera wnioski i wskazówki co do roli państwa w transformacji administracji w elektroniczną administrację.

Organizacja administracji w warunkach dokumentów papierowych

Tradycyjna administracja jest zorganizowana w taki sposób, aby móc przechowywać, przesyłać i przetwarzać dokumenty w postaci papierowej. Przechowywanie takich

dokumentów odbywa się w skoroszytach, skoroszytów – w segregatorach, segregatorów – w szafach, szaf – w biurach i archiwach. Gdyby policzyć, ile jest szaf z dokumentami w całej polskiej administracji, byłyby to liczby astronomiczne. Przesyłanie dokumentów papierowych odbywa się drogą pocztową lub kurierską, co jest drogie i powolne. Co gorsza: jeszcze częściej rolę listonosza pełni interesant przynoszący z urzędu do urzędu potrzebne dokumenty i załączniki do nich, co nie jest ani efektywne, ani przyjazne. Przetwarzanie dokumentów papierowych może być dokonane tylko przez człowieka – urzędnika, który informację z kilku papierów przeczyta, przetworzy i następnie wygeneruje następny dokument papierowy. Przetwarzanie dokumentów papierowych nie może być zautomatyzowane.

Skutkiem zmaterializowania informacji na papierze jest połączenie w osobie urzędnika dwóch funkcji: archiwistycznej i decyzyjnej. Przez tę ostatnią rozumiemy zarówno przygotowywanie decyzji, jak i jej podejmowanie. Każdy decydent w administracji musi mieć archiwum papierowych dokumentów i archiwistów, którzy zarządzają przechowywaniem, przetwarzaniem i przesyłaniem papierowych dokumentów. Materialna postać dokumentów nadmiernie ogranicza zdolność człowieka do przetwarzania informacji i prowadzi na gruncie organizacyjnym do daleko posuniętej specjalizacji i podziałów: urzędów na departamenty, departamentów na wydziały, komórki, zespoły i sekcje – do poszczególnych spraw. Każda taka jednostka organizacyjna ma swój ściśle określony zakres odpowiedzialności, swój regulamin postępowania i swoje wzory dokumentów. Innymi słowy – naokoło takiej jednostki wyrastają mury blokujące dostęp do in-

formacji zmaterializowanej na papierze. W takiej organizacji zasadą jest, że „obcy” będzie wiedział tyle i tylko tyle, ile właściciel informacji zechce mu zakomunikować. Osoba, która nie jest właścicielem informacji, często nie może nawet o nią poprosić, bo nie wie, że ona istnieje. Natomiast właściciel informacji, nawet gdyby nie miał nic przeciwko jej udostępnieniu, to i tak tego nie robi, bo nie wie, kto mógłby jej potrzebować. Ze względu na organizację ukierunkowaną na przetwarzanie papieru mamy do czynienia w całym państwie z blokadą informacyjną, która hamuje przemiany organizacyjne, gospodarcze i obywatelskie. W terytorialno-resortowej strukturze polskiej administracji poziomy przepływ informacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego z różnych województw, administracją samorządową i rządową oraz pomiędzy różnymi resortami jest na tyle mały, że uniemożliwia skuteczną koordynację działań państwa oraz skuteczną obsługę obywateli i przedsiębiorstw.

Organizacja administracji w warunkach dokumentów elektronicznych

Przeanalizujmy teraz wpływ informacji zdematerializowanej, czyli elektronicznej, na organizację administracji. Taka informacja, do której zaliczamy dokumenty elektroniczne, jest przechowywana, przesyłana i przetwarzana przez komputery. Zasadniczą cechą informacji elektronicznej jest jej dostępność niezależnie od geografii. Dowolny dokument elektroniczny przechowywany w bazie danych na dysku komputera może być udostępniony każdej uprawnionej osobie mającej dostęp do

Internetu, niezależnie od jej położenia geograficznego. Udostępnienie dokumentu elektronicznego zarówno indywidualnemu, jak i masowemu odbiorcy jest liczone w milisekundach, czyli jest wielokrotnie krótsze i tańsze niż przesyłanie dokumentów papierowych pocztą lub kurierem albo przenoszenie ich między urzędami przez interesantów. Przy dzisiejszych cenach i pojemnościach dysków przechowywanie dokumentów elektronicznych jest bardzo tanie. Za 200 zł można dzisiaj kupić dysk o pojemności 200 GB, na którym można przechować 100 milionów jednostronowych dokumentów w połowie wypełnionych tekstem. Sto milionów kartek ułożonych jedna na drugiej miałyby wysokość 10 kilometrów i kosztowałyby około 4 milionów złotych! Trudną do przecenienia cechą dokumentów elektronicznych jest możliwość ich automatycznego przetwarzania, to znaczy klasyfikowania, kojarzenia, zestawiania, sortowania, porównywania, wyszukiwania i analizowania.

Powyższe cechy dokumentów elektronicznych powodują, że nie trzeba ich „posiadać”, aby mieć dostęp do zawartej w nich informacji. Nie jest przecież ważne, czy serwer, na którym są przechowywane dokumenty potrzebne urzędnikowi, stoi pod jego biurkiem czy o kilkaset kilometrów dalej w jakimś centrum komputerowym. Oczywiście jest problem psychologiczny – czy wysoki urzędnik ze stolicy zgodziłby się, aby dokumenty jego urzędu były przechowywane nie w szafie tuż za jego gabinetem, lecz na terenie nadgranicznego województwa, jeśli akurat tam byłby najkorzystniejszy stosunek kwalifikacji obsługi informatycznej do ceny usługi archiwizacji dokumentów elektronicznych.

Fundamentalną konsekwencją dematerializacji dokumentów jest oddzielenie

warstwy archiwistycznej od warstwy decyzyjnej w urzędach. Urzędnik uwolniony w znacznym stopniu od funkcji archiwistycznej – od tych wszystkich szaf, segregatorów i dziurkaczy – może się skupić na warstwie decyzyjnej, która bezpośrednio służy obywatelom i przedsiębiorstwom, czyli na rozpoznawaniu problemów obywateli i przedsiębiorstw, kształtowaniu polityki oraz przygotowywaniu i podejmowaniu decyzji.

Drugą konsekwencją dematerializacji informacji o ogromnym znaczeniu w skali kraju jest obniżenie kosztów utrzymywania dokumentów dzięki eliminacji ich wielokrotnego powielania. Skoro informacja elektroniczna jest niezależna od geografii, to można ją skoncentrować, a skoro jest skoncentrowana, to można ją ujednolicić i wyeliminować zbyteczne powielanie. Przykładowo, mimo że jest w Polsce około 2500 gmin, to nie ma powodu, aby każda z nich miała swój „niepowtarzalny” formularz podatku od nieruchomości. W skali kraju koszty tworzenia i przechowywania takich niepowtarzalnych formularzy, w istocie różniących się szczegółami bez znaczenia, są jeśli nie 2500 razy zbyt duże, to pewnie niewiele mniej. Wystarczyłby bowiem jeden odpowiedni serwer na całą Polskę, na którym umieszczono by wzór takiego formularza, a najlepiej wzory wszystkich formularzy i standardowych pism obowiązujących w całej administracji, z którego wszyscy mogli korzystać – zarówno urzędnicy i interesanci, czyli obywatele i przedstawiciele przedsiębiorstw. Podobnie jest z bazami danych dotyczących konkretnych spraw i osób. Nie ma powodu, aby każdy urząd miał swoją własną bazę danych – wystarczy, aby miał swoje dane. Dane przechowywane w profesjonalnych centrach obsługi byłyby z jednej strony lepiej zabezpieczone i lepiej zarządzane, a z drugiej – bardziej dostępne dla osób upraw-

nionych. To samo oprogramowanie zarządzające mogłoby być wykorzystywane przez wiele urzędów, co prowadziłoby do upowszechnienia zaawansowanej obsługi informatycznej, na którą pojedynczych urzędów nie stać. Ze skoncentrowanych i zapisanych w jednakowym formacie danych o wiele łatwiej byłoby wydobywać wiedzę metodami informatycznymi, a na jej podstawie – lepiej zarządzać państwem. Urzędom łatwiej byłoby też współpracować ze sobą – podstawą współpracy byłoby po prostu wzajemne nadanie sobie praw dostępu do określonych dokumentów elektronicznych, bez żadnego przesyłania. Generalnie ujmując: zamiana dokumentów papierowych na elektroniczne powoduje, że stroną aktywną staje się osoba poszukująca informacji, a nie właściciel informacji. Prowadzi to do zwiększenia transparentności, a w konsekwencji – do jednolitego stosowania prawa w skali całego państwa i skuteczniejszego demokratycznego nadzoru obywateli nad administracją.

Takich centrów informatycznej obsługi administracji powinno być w kraju wiele ze względu na wydajność i bezpieczeństwo systemów, a także na konkurencję zespołów i społeczną celowość tworzenia miejsc pracy dla zaawansowanych informatyków w wielu miejscach w kraju. Każde takie centrum powinno jednak zarządzać zintegrowaną informacją z wybranej dziedziny dla całego kraju, a nie wszystkimi informacjami o znaczeniu lokalnym.

Procesowa organizacja administracji

Dematerializacja informacji pozwala na uzyskanie poprawy skuteczności funkcjonowania państwa dzięki procesowej organizacji administracji. Obecnie mamy

do czynienia ze ściśle ustalonymi ramami, w których działa dany urząd lub jego jednostka organizacyjna. W odpowiedzi na podanie interesanta dany urzędnik sprawdza, czy jego sprawa mieści się w zakresie obowiązków jednostki urzędu i jeśli tak, to podejmuje decyzję, a jeśli nie, to odmawia zajęcia się sprawą. Urzędnik pracujący w danej jednostce nie pyta się ani dlaczego interesant zwraca się do urzędu ze swoją sprawą, ani co zrobi z otrzymaną decyzją, ani co zrobi w przypadku odmowy zajęcia się sprawą. Innymi słowy, urząd i urzędnik są tylko od wykonywania zadań cząstkowych, natomiast nad całym procesem biznesowym musi panować interesant. To interesant, który na przykład chce wybudować dom lub halę produkcyjną, musi wiedzieć, jakie pozwolenia są wymagane, do których urzędów i w jakiej kolejności się zwrócić, jakie dokumenty dostarczyć, nie wspominając o współpracy z trudną do policzenia liczbą podmiotów gospodarczych różnej natury niezbędnych do przeprowadzenia budowy. Interesantowi marzyłoby się jedno miejsce, w którym mógłby uzyskać obsługę całego swojego procesu biznesowego – budowy, niezależnie od tego, kto byłby dostawcą cząstkowych usług. Z punktu widzenia interesanta w tym jednym miejscu powinni być zgromadzeni dostawcy usług administracyjnych zarówno z administracji samorządowej, jak i rządowej, usług notarialnych, sądowniczych oraz usług świadczonych przez szerokie spektrum podmiotów gospodarczych. To marzenie interesanta może być spełnione w Internecie dzięki witrynom o charakterze integracyjnym, świadczącym obsługę pełnych procesów biznesowych. Taka witryna powinna pełnić funkcje informacyjne, komunikacyjne i transakcyjne. Powinny znajdować się na niej informacje o charakterze publicznym – ogólnie dostęp-

nym, oraz indywidualnym – o stanie procesu konkretnej osoby fizycznej lub prawnej, w szczególności o stanie załatwiania jego sprawy przez dany urząd. Przez taką witrynę różnymi kanałami – tekstowymi, głosowymi i wizyjnymi – powinna być prowadzona komunikacja z dostawcami usług, w tym z urzędnikami. Wreszcie przez taką witrynę powinny być zawierane transakcje, między innymi tą drogą powinny być składane wnioski i podania do urzędów, interesant tą drogą powinien otrzymywać potwierdzenia, a następnie postanowienia i decyzje. Również tą drogą powinny być dokonywane wszystkie płatności. Taka wizja administracji – jako dostawców specyficznych usług stanowiących integralną część procesów biznesowych obywateli i przedsiębiorstw – wymaga informatyzacji urzędów otwartej na współpracę. Nie wystarcza informatyzacja urzędów na własne, wewnętrzne potrzeby – potrzebna jest ich informatyzacja na potrzeby całościowych, zintegrowanych procesów biznesowych. Dobrym krokiem w tym kierunku byłaby informatyzacja złożonych procesów biznesowych zachodzących w ramach samej administracji. Na przykład finansowanie projektów z europejskich funduszy strukturalnych wymaga współpracy urzędów gminnych, marszałkowskich i wojewódzkich oraz ministerstw. Zbudowanie witryny, która pozwalałaby na całościową obsługę takich projektów przez wszystkie zaangażowane urzędy – od przedłożenia wniosków po rozliczenie zakończonych projektów – znacząco poprawiłoby efektywność wykorzystania środków europejskich.

Rola urzędnika w elektronicznej administracji

Konsekwencją przejścia z dokumentów papierowych na elektroniczne jest pozba-

wienie urzędnika roli archiwisty. Urzędnik powinien być również uwolniony od prac rutynowych, które można zalgorytmizować, oprogramować i powierzyć komputerom. Jeśli z góry wiadomo, jaką podjąć decyzję w danej sprawie, bo są określone wszystkie warunki potrzebne do jej podjęcia, to takie decyzje może i powinien podejmować komputer. W takich sytuacjach komputer będzie zawsze lepszy od człowieka – szybszy, tańszy, niepodlegający niczym wpływowi. Im więcej będzie decyzji podejmowanych przez komputer, a nie przez człowieka, tym szybsza, tańsza i bardziej jednoznaczna będzie administracja. Wymaga to jednak „informatycznie” precyzyjnego prawa na wszystkich szczeblach – od ustaw i rozporządzeń ministrów, aż po regulaminy działania urzędów. Człowiekowi-urzędnikowi pozostanie wówczas prowadzenie polityki, czyli podejmowanie decyzji uznaniowych w granicach prawa. Przykładem takiej decyzji jest przeznaczenie danego terenu albo na szkołę, albo na szpital. Procesu podejmowania takich decyzji nie można zalgorytmizować, więc zawsze pozostaną domeną człowieka. Oczywiście podjęcie takiej decyzji wymaga jej uprzedniego przygotowania i tu jest miejsce na całą hierarchię urzędniczą wspomaganą komputerami.

Drugą istotną rolę człowieka-urzędnika jest komunikacja z interesantami. W warunkach idealnych każdą sprawę interesant powinien móc całkowicie załatwić przez Internet, będąc dowolnie daleko od urzędu. Jednak nie każdy interesant będzie umiał załatwić swoje sprawy przez Internet, choć liczba umiejących będzie szybko rosła. Ważną rolą urzędnika będzie zatem komunikacja z interesantami, która tak naprawdę polega na wprowadzaniu do komputera urzędu informacji komunikowanych urzędnikowi ustnie lub pisemnie. Dalsze

bowiem przetwarzanie tych informacji będzie ujednoczone i niezależne od tego, czy dane zostały wprowadzone przez urzędnika, czy bezpośrednio przez interesanta przez Internet.

Wnioski – zadania państwa

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę, warto skonstatować, że rewolucja elektronicznej administracji nie polega na tym, że zamiast obiegu dokumentów papierowych mamy obieg dokumentów elektronicznych. Rewolucja polega na tym, że w ogóle nie ma obiegu dokumentów. Zamiast obiegu dokumentów jest system zarządzania prawami dostępu do dokumentów w globalnym archiwum. Wyobraźmy sobie, że wszystkie dokumenty będące w gestii wszystkich administracji publicznych są umieszczone w jednej bazie danych, choć rozproszonej na setkach komputerów połączonych przez sieć. Wszystkie te dokumenty są dostępne przez Internet zawsze i zewsząd, ale nie dla wszystkich. W każdej sprawie rozpatrywanej przez administrację dostęp do wybranych dokumentów oraz prawo do tworzenia i modyfikacji dokumentów mają ściśle określone obywatele i urzędnicy pełniący ściśle określone role. Takie archiwum dokumentów elektronicznych jest fundamentem elektronicznej administracji. Dlatego zasadniczą rolą państwa jest zbudowanie systemu autoryzacji dostępu do dokumentów elektronicznych będących w gestii całej administracji. Jest to zagadnienie trudne i złożone, ale wykonalne, a państwo polskie koniecznie musi je podjąć. Zagadnienie jest trudne, gdyż wymaga połączonych metod informatycznych i zarządczych. Prawa dostępu mają bowiem

z natury rzeczy charakter dynamiczny ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację urzędników, obywateli i przedsiębiorstw. Dla przykładu – urzędnicy mogą zmieniać swoje stanowiska, mogą być czasowo nieobecni ze względu na choroby i urlopy, mogą mieć zmieniony przydział spraw przez swoich przełożonych. Obywatele mogą nabywać nowe prawa po zawarciu związku małżeńskiego. Przedsiębiorstwa mogą być reprezentowane przez różne osoby itp. Zbudowanie przez państwo systemu autoryzacji dostępu do administracyjnych dokumentów elektronicznych jest dlatego takie ważne, ponieważ dopiero mając taki system, można budować sektorowe systemy informatyczne, które z założenia będą zdolne do współpracy. Dopiero wówczas można zorganizować administrację procesowo i dopiero wówczas można otworzyć rynek na utworzenie tysięcy aplikacji ułatwiających życie interesantom w realizacji ich potrzeb. Dopiero wówczas może ziszczyć się marzenie interesanta: załatwić całą sprawę o dowolnie skomplikowanym charakterze w jednym okienku przez Internet.

Elektroniczna administracja wprowadza nowy podział pomiędzy tym, co „centralne”, czyli pojedyncze, i tym, co „lokalne”, czyli zwielokrotnione. Centralny powinien być punkt dostępu do usług, co prowadzi do satysfakcji interesantów. Bardziej centralne powinno być przetwarzanie danych, gdyż prowadzi to do redukcji kosztów funkcjonowania administracji. Natomiast lokalne powinno być podejmowanie decyzji, gdyż jest warunkiem umocnienia demokracji.

Kluczami do sukcesu transformacji administracji w elektroniczną administrację są:

- przywództwo, gdyż wola polityczna jest głównym motorem transformacji administracji;

- priorytet e-administracji wśród innych celów społecznych i ekonomicznych;
- zgoda mniej lub bardziej niezależnych jednostek i instytucji na wspólne rozwiązanie;
- współpraca pomiędzy administracją, biznesem i nauką, zwaną często „potrójną spiralą” (ang. *triple helix*);
- upowszechnienie kultury informatycznej wśród obywateli, w tym urzędników;
- rozwinięta i dostępna cenowo infrastruktura teleinformatyczna.

W dzisiejszych czasach – czasach transformacji do globalnego społeczeństwa informacyjnego i elektronicznej gospodarki opartej na wiedzy – administracja publiczna powinna być motorem nowoczesności, który promieniuje przykładem na sferę gospodarczą, w szczególności na sektor małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonujących z dala od wielkich cen-

trów akademickich i przemysłowych. Tylko w ten sposób administracja zamiast spowalniać rozwój gospodarczy i społeczny, będzie go stymulować. Wymaga to przygotowania programu informatyzacji administracji, który nie tylko nie utrwali struktur organizacyjnych wypracowanych w epoce papieru, ale w pełni wykorzysta nowe, niezwykle możliwości wynikające z cech dokumentów elektronicznych. Ⓛ



Prof. zw. dr hab. inż. Wojciech Cellary – informatyk, kierownik Katedry Technologii Informatycznych Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, specjalizujący się aktualnie w problematyce elektronicznego biznesu. Pracował na dziewięciu uczelniach, trzech w kraju i sześciu za granicą.

Jest autorem 10 książek i wielu artykułów naukowych. Kierował licznymi projektami naukowymi i przemysłowymi zakończonymi wdrożeniami na skalę międzynarodową. Był redaktorem naukowym raportu: „Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego”, opracowanego pod auspicjami ONZ.

e-mail: cellary@kti.ae.poznan.pl

Ministerstwo Teleinformatyki? – propozycja PIIT

Od redakcji

W czerwcu br. Rada Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji wystosowała do Prezesa Rady Ministrów list, zawierający propozycję zmiany obecnego umocowania organizacyjnego w ramach struktur

rządowych informatyzacji administracji publicznej oraz funkcji ustawodawczych i formułowania strategii w sferze łączności. Poniżej publikujemy w całości list skierowany do Premiera oraz komentarz Prezesa PIIT, dr Wacława Iszkowskiego, napisany dla „elektronicznej Administracji”.