


wspomagania rozwoju informatyzacji i sieci teleinformatycznych zarówno w administracji, jak i w społeczeństwie. Konieczność nadążenia za innymi krajami wymusza racjonalną spójną strategię rozwoju. Utworzenie jednego ministerstwa jest, naszym zdaniem, warunkiem koniecznym, co nie znaczy, że wystarczającym. Ocenę tej propozycji pozostawiamy społeczeństwu i rządowi. 



Dr inż. Wacław Iszkowski – prezes Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (od 1993 r.), członek Rady Informatyzacji przy MSWiA oraz Komitetu Informatyki PAN. Wcześniej był m.in. członkiem Zarządu EICTA (2004–2006), członkiem Rady Telekomunikacji przy Prezesa URTIP (2004–2006), Rady Informatyki przy Premierze (1996–2001), Rady Koordynacyjnej ds. Teleinformatyki przy Radzie Ministrów (1995–1996).

e-mail: prezes@piit.org.pl

Dokument elektroniczny w administracji publicznej

Wykorzystajmy szansę

Mariusz Madejczyk

Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz ustawy o podpisie elektronicznym administracja publiczna stanęła przed bardzo trudnym zadaniem wdrożenia w życie nowej dla niej formy dokumentu – dokumentu elektronicznego.

Zadanie to jest dlatego tak trudne, że ustawodawca, narzucając terminy realizacji niektórych przepisów, nie przewidział, że nowelizacja znacznie wyprzedza działania podejmowane w dziedzinie rozwoju informatyzacji w innych obszarach administracji. Niedostosowanie przepisów – w

szczególności instrukcji kancelaryjnej – do narzuconych przez ustawę o informatyzacji i związanych z nią aktów wykonawczych nowych, dodatkowych zasad wnoszenia, poświadczania i wydawania dokumentów w formie elektronicznej stwarza bariery formalnoprawne we wdrażaniu elektronicznych usług dla ludności. Zadanie trudne, gdyż nie istnieją jednolite dla całej administracji publicznej tanie rozwiązania systemowe, co przy niskich budżetach urzędów stanowi poważny problem finansowy.

Informatyzacja szansą na normalność

Jako urzędnik państwowy, a także jako klient urzędu, z przykrością obserwuję w całej administracji publicznej tendencje do

biurokratyzacji, tendencje do nadinterpretowania przepisów na niekorzyść klienta – tylko po to, by na wszelki wypadek uchronić się przed negatywnym skutkiem kontroli wewnętrznej, a jeszcze gorzej – zewnętrznej. Klienta administracji, która tak naprawdę dysponuje większością informacji o obywatelu niezbędnych do załatwienia sprawy (adresy zamieszkania, aktualny pobyt, najróżniejsze uprawnienia, księgi wieczyste, informacje o zarejestrowanych pojazdach, dane o karalności, akty urodzenia i stanu cywilnego) – dane, które znajdują się w przeróżnych bazach, najczęściej już elektronicznych, nagromadzonych przez rząd i samorząd, można by długo wymieniać. Ale jak są one wykorzystywane? Czy z faktu nagromadzenia tych informacji przez administrację korzysta obywatel lub przedsiębiorca? Niestety, w większości przypadków nie! Nie dość tego, klient zawsze, kiedy załatwia jakąkolwiek sprawę, zmuszony jest do przedstawiania informacji i dowodów urzędowi, które te informacje już posiadają.

Projektant, składając projekt konstrukcyjny do urzędu, musi za każdym razem udowodniać, że jest projektantem (uprawnienia konstrukcyjne) oraz że opłacił składki do izby inżynierów i jest pełnoprawnym jej członkiem. Co gorsza, każdy dokument musi złożyć w tej samej liczbie kopii (potwierdzonych za zgodność z oryginałem), co liczba kopii składanego projektu, najczęściej są to cztery egzemplarze. Mamy więc już osiem nikomu niepotrzebnych plików makulatury. To samo dotyczy architekta, projektanta instalacji sanitarnych, elektryka i osób sprawdzających projekt we wszystkich branżach. Po przemnożeniu okaże się, ile mamy dodatkowych oświadczeń i dokumentów tylko przy złożeniu jednego projektu budowlanego do urzędu! Przecież wszystkie te dane są już w

bazach danych, izby czy też urzędu, który uprawnienia nadał. A jeśli tej bazy danych instytucje jeszcze nie mają, to trzeba ją po prostu stworzyć. Będzie dla wszystkich wygodniej! Skończmy z tendencją nękania klientów administracji przez nakaz udowodnienia znanych nam faktów, wystarczy dobra wola i zmiana niektórych przepisów, a może tylko przyzwyczajień lub procedur. Tu widzę miejsce dla informatyzacji i tak ją rozumiem. Niech informatyzacja służy nam, nam – to znaczy klientom administracji, bo każdy z nas niezależnie od zajmowanego stanowiska jest takim klientem i nieraz narzekał na bzdurne przepisy czy za długie kolejki. Wykorzystajmy informatykę, aby zmniejszyć biurokratyzację i ułatwić nam wszystkim życie.

Poza tym po co klient ma w ogóle przychodzić do urzędu? Obywatel, który załatwia sprawę w urzędzie raz w roku, przyjdzie z ciekawości, żeby przyjechać do miasta, przy okazji na zakupy. Ale jest mnóstwo klientów, np. przedsiębiorców, którzy w tym samym czasie, kiedy muszą odwiedzać różnego rodzaju urzędy po kilka czy kilkanaście razy w miesiącu, mogliby tworzyć Produkt Krajowy Brutto. Można powiedzieć przewrotnie, że i tak tworzą, bo spalają paliwo, zużywają buty i oczywiście papier. Ale wolałbym, żeby w tym czasie paliwem handlowali, buty naprawiali, a papier produkowali. Pamiętajmy też o osobach niepełnosprawnych. Dla tych wszystkich ludzi stwórzmy elektroniczne urzędy i ograniczmy kontakt z przemęczonym urzędnikiem do niezbędnego minimum.

Wspaniałym przykładem wykorzystania teleinformatyki do obsługi klienta jest bankowość elektroniczna. Banki oferują nam usługi elektroniczne nie jako przymus, a my coraz częściej przełamujemy bariery

mentalne w korzystaniu z wirtualnego pieniądza – i to bardzo skutecznie. A jakie to wygodne! Tak widzę informatyzację Rzeczypospolitej. Ludzi, którzy chcą zaprząć informatykę dla naszego dobra, w Polsce nie brakuje. Ale nie jest im lekko.

RPO szansą na realizację dużych projektów

Barierami skutecznego wdrożenia elektronicznych usług są przede wszystkim:

- brak przyzwyczajenia społeczeństwa (uświadomionej potrzeby) ich wykorzystywania i związany z tym brak świadomości zawartych w nich możliwości,
- koszty dostępu do technologii usług elektronicznych (Internet, zestawy do podpisu elektronicznego) oraz co najważniejsze
- ułomności uwarunkowań prawnych ich świadczenia przez administrację publiczną.

Bankowość elektroniczna, która jest doskonałym przykładem wyjścia naprzeciw potrzebom klienta i oferowania pełnej obsługi przez Internet, poradziła sobie z problemem podpisu elektronicznego (vide autoryzacja i potwierdzenie przelewu, odpowiednie regulacje w ustawie o rachunkowości (art. 21 ust. 1) oraz prawa bankowego (art. 7)) i radzi sobie z przełamywaniem barier psychologicznych klientów, którzy coraz częściej korzystają z elektronicznych usług oferowanych przez banki. Dlatego też rolę administracji publicznej, w szczególności administracji rządowej, powinno być kreowanie elektronicznych usług dla ludności, tak by klientom urzędu dać możliwość rzeczywistego załatwienia spraw drogą elektroniczną. Pojawiające się w Polsce co-

raz częstsze inicjatywy tworzenia cyfrowych rozwiązań w administracji, które z mozołem przebijają się przez meandry legislacyjne, stają się wzorami dobrych praktyk dla pozostałych jednostek i są nadzieją szybkiej realizacji idei społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

Z taką inicjatywą na terenie województwa podlaskiego wyszedł Podlaski Urząd Wojewódzki, który wraz z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego podjął współpracę w tworzeniu wspólnego projektu administracji rządowej i samorządowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II”. Znalazł się on na liście projektów kluczowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 w osi priorytetowej IV „Społeczeństwo informacyjne” z budżetem 30 mln EUR. Projekt ma na celu rozwój i zwiększenie dostępności usług informacyjnych i elektronicznych dla ludności województwa podlaskiego. Choć bezpośrednimi beneficjentami będą jednostki administracji publicznej województwa podlaskiego, to w swym zamierzeniu projekt zorientowany jest na obywatela, klienta administracji rządowej oraz samorządowej, i to właśnie mieszkańcy województwa będą odbiorcami wytworzonych produktów i usług projektu. Projekt zasięgiem swym obejmie całą ogólnie pojętą administrację publiczną województwa, której klientami są zarówno obywatele, jak i przedsiębiorcy – administrację rządową i samorządową, szkolnictwo, jednostki naukowe oraz medyczne. W rezultacie ludność województwa podlaskie-

go będzie miała dostęp do informacji oraz usług elektronicznych związanych z prawie każdą dziedziną życia publicznego. W ten sposób projekt przyczyni się do praktycznego wdrożenia w życie idei społeczeństwa informacyjnego, umożliwiając obywatelom załatwianie spraw na drodze elektronicznej poprzez wirtualny kontakt z administracją.

Aby rozwiązać problem kosztownego bezpiecznego podpisu elektronicznego, będącego skuteczną barierą korzystania z usług elektronicznych, w projekcie przewiduje się stworzenie urzędów certyfikacyjnych ulokowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, w strukturze hierarchicznej, które na mocy ust. 3 art. 9 ustawy o podpisie elektronicznym będą wydawały certyfikaty niekwalifikowane wszystkim mieszkańcom, którzy o taki certyfikat wystąpią. Odpowiednie umocowanie prawne certyfikatów pozwoli wykorzystać je do załatwiania wszystkich spraw w jednostkach administracji publicznej, które wezmą udział w projekcie. Funkcjonujące już Centrum Certyfikacji Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku zostanie rozbudowane dla wszystkich jednostek administracji rządowej w województwie i na mocy odpowiednich umów oraz rozwiązań umożliwi załatwianie spraw mieszkańcom także w urzędach administracji rządowej.

Projekt będzie kontynuacją i rozbudową projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego”, który w ramach funduszy ZPORR zainicjował budowę społeczeństwa informacyjnego w województwie podlaskim, obejmując swym zasięgiem 98 jednostek samorządu terytorialnego. Nowy projekt nie ograniczy się jednak do rozszerzenia o nowe jednostki administracji publicznej. Projekt przez zorientowanie na obywatela, zidentyfikowanie

potrzeb mieszkańców i objęcie swym zasięgiem całej administracji stanie się kompleksowym i pierwszym w Polsce na taką skalę systemem elektronicznej obsługi mieszkańców całego województwa. Spełni więc przede wszystkim oczekiwania społeczne sprawnej obsługi obywatela na poziomie administracji rządowej i samorządowej. Wdrożenie projektu w życie dostosuje także administrację realizującą zadania publiczne do ustawy o informatyzacji, ustawy o podpisie elektronicznym oraz Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006, na lata 2007–2010 oraz 2011–2013.

Realizacja wspólnego projektu dla całej administracji w województwie pozwoli na ogromne oszczędności wynikające z niedublowania systemów realizujących te same funkcjonalności narzucone przez wymienione akty prawne. Rozwiązanie takie jest zgodne z Planem Informatyzacji Państwa, który mówi o racjonalizacji wydatków środków publicznych na informatyzację. Niewątpliwie ujednoczenie usług elektronicznych i wspólna realizacja projektu przez wiele powiązanych ze sobą jednostek ułatwi i przyspieszy obsługę obywatela na drodze elektronicznej.

W ramach projektu zostanie zrealizowanych wiele podprojektów obejmujących różne dziedziny życia publicznego. Realizowane będą projekty koncentrujące się na poprawie warunków dostępu mieszkańców województwa do Internetu, rozwoju komunikacji i ułatwieniu dostępu do informacji publicznej, gospodarki elektronicznej (e-biznes) oraz publicznych i komercyjnych e-usług (w tym m.in. e-administracja, e-edukacja, e-zdrowie, e-bezpieczeństwo).

Nowy okres programowania na lata 2007–2013, w szczególności Regionalne Programy

Operacyjne poszczególne województw, to olbrzymią szansą na wykorzystanie środków unijnych w celu praktycznej realizacji idei społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Wykorzystajmy doświadczenia nabyte przy realizacji projektów w ramach ZPORR – te dobre i te złe doświadczenia. Zrealizujmy projekty oparte na dobrych praktykach, nie dublując istniejących rozwiązań, projekty zorientowane na obywatela, klienta administracji publicznej.

Doświadczenia Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego

Ustawa o informatyzacji i podpisie elektronicznym, Plan Informatyzacji Państwa oraz Krajowe Ramy Interoperacyjności, które lada moment pojawiają się jako uchwała Rady Ministrów, to fundamenty tworzenia systemów teleinformatycznych w Polsce. Do tego dochodzą normy i standardy, które powinny być brane pod uwagę i tworzyć informatyczne rozwiązania, takie jak MoReq (Model Requirements For The Management Of Electronic Records) czy ISO 151489-1 (Information and Documentation – Records Management) w przypadku wdrażania elektronicznych obiegów dokumentów.

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku od kilku lat przygotowuje się i wdraża w życie idee społeczeństwa informacyjnego poprzez informatyzowanie urzędu, kreowanie elektronicznych usług, dostosowując się do bieżących wymogów prawa. Podstawowym systemem, który realizuje wyżej wymienione akty prawne i idee, jest Elektroniczny Obieg Dokumentów (EOD) wraz z cyfrowym urzędem. Wdrożenie tego systemu ma przygotować urząd do pełnej

obsługi klienta na drodze elektronicznej, od przyjęcia dokumentu w formie elektronicznej (art. 16 ustawy o informatyzacji, Elektroniczna Skrzynka Podawcza), przekazywaniu dokumentu elektronicznego do poszczególnych stanowisk pracy, aż do udzielenia odpowiedzi w formie elektronicznej (art. 39¹ kpa, odpowiednie rozporządzenie weszło w życie 12 czerwca 2007 r.).

Doręczanie dokumentów do urzędu odbywa się za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) generującej automatyczne Urzędowe Poświadczenie Odbioru (UPO) zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym. Zadaniem ESP jest wprowadzenie usługi dostarczenia i potwierdzenia odbioru informacji w postaci elektronicznej do podmiotów publicznych. Wynikiem przesłania informacji do systemu jest wytworzenie urzędowego poświadczenia odbioru informacji. Poświadczenie to jest elektronicznie podpisane z użyciem sprzętowego modułu bezpieczeństwa (HSM – Hardware Security Module) przechowującego klucz prywatny urzędu. ESP umożliwia ewidencjonowanie dokumentów elektronicznych doręczonych podmiotowi oraz wytworzonych urzędowych poświadczeń odbioru. Centrum systemu ESP jest serwer przechowujący przychodzące dokumenty elektroniczne, urzędowe poświadczenia odbioru oraz zdarzenia z tym związane. Serwer ten wyposażony jest w sprzętowy moduł bezpieczeństwa spełniający wymagania normy FIPS 140-2 Level 3, z którego użyciem tworzone są urzędowe poświadczenia odbioru. W przypadku gdy nadawca dostarczy dokument elektroniczny na

nośniku danych, dodanie dokumentu do systemu oraz pobranie urzędowego poświadczenia odbioru możliwe jest poprzez stację roboczą infrastruktury sieciowej urzędu. ESP obsługuje dokumenty dostarczone do urzędu zarówno przez odpowiednio stworzony formularz na stronach WWW (esp.bialystok.uw.gov.pl) oraz na skrzynkę pocztową urzędu kancelaria@bialystok.uw.gov.pl.

Rejestracja pism w systemie EOD odbywa się na poziomie Kancelarii Ogólnej, z możliwością rejestracji w Biurze Obsługi Klienta oraz sekretariatach. Wszystkie papierowe dokumenty wchodzące do urzędu przekształcane są na wersję elektroniczną za pomocą modułu skanowania wsadowego i automatycznej metody walidacji, po czym „krążą” po urzędzie w postaci elektronicznej i papierowej.

W tym miejscu pojawia się problem podwójnego obiegu dokumentów, gdyż podstawową barierą skutecznego i w pełni funkcjonalnego systemu EOD w urzędzie jest istnienie zdublowanego obiegu dokumentów, papierowego i elektronicznego. Wejście w życie 18 maja 2007 r. trzech rozporządzeń „archiwalnych” (na podstawie art. 5 ust. 2a, 2b i 2c ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach) regulują postępowanie związane z używaniem dokumentów elektronicznych do załatwiania spraw, ale nie nakazują stosowania dokumentów elektronicznych i nie zwalniają od konieczności stosowania przepisów właściwych dla postępowania z dokumentacją tradycyjną, gdyż rozporządzenia te nie mogły uchylić przepisów wydanych na podstawie innych ustaw (patrz: instrukcja kancelaryjna). Rozporządzenia te stanowią jednak dobrą podstawę do zmian w instrukcji, która stanowi główną barierę eliminacji podwójnego obiegu do-


kumentów w urzędzie i uznania systemu teleinformatycznego, w którym prowadzi się postępowanie za pomocą dokumentu elektronicznego. Rozporządzenia te uprawomocniają dokument elektroniczny od momentu pojawienia się w urzędzie aż do chwili przekazania go do elektronicznych archiwów państwowych. Dokument elektroniczny, który wpłynie do urzędu z prośbą o elektroniczną odpowiedź na mocy art. 39¹ kpa, stanie się sprawą, która łącznie z przekazaniem do archiwów nie pojawi się na papierze!

W celu znaczącego ograniczenia kosztów wdrożenia podpisu elektronicznego w urzędzie zorganizowano wewnętrzne Centrum Certyfikacji, które działając na mocy art. 9 ust 2 ustawy o podpisie elektronicznym, wydaje certyfikaty niekwalifikowane wszystkim pracownikom, przechowywane na kartach kryptograficznych. Centrum Certyfikacji dzięki zastosowaniu odpowiednich procedur (polityka certyfikacji) i rozwiązań technologicznych realizuje następujące funkcje: rejestracja, certyfikacja, uaktualnianie pary kluczy, recertyfikacja, unieważnienie certyfikatów, publikowanie listy certyfikatów i list certyfikatów unieważnionych (CRL), weryfikacja statusu certyfikatu. Wystawione przez wewnętrzny urząd certyfikacji certyfikaty cyfrowe wykorzystywane są do szyfrowania i podpisywania dokumentów w EOD oraz do logowania użytkowników do domeny. Na podstawie umowy pomiędzy pracownikami urzędu a dyrektorem generalnym podpis elektroniczny wewnętrzny został uprawomocniony, ale tylko w obrębie funkcjonowania urzędu.

Kolejnym modułem będącym elementem cyfrowego urzędu jest Elektroniczne Biuro Obsługi Klienta (eBOK), które udostępnia klientom urzędu elektroniczne

formularze wraz z możliwością dołączania podpisanych elektronicznie załączników oraz podpisywania elektronicznie całej przesyłki i automatycznego przekazania do odpowiedniego stanowiska EOD. Urząd dysponuje narzędziami umożliwiającymi tworzenie elektronicznych formularzy oraz sterowanie przepływem doręczanych dokumentów. Narzędzia te umożliwiają tworzenie formularzy oraz możliwość powiązania z procesami urzędowymi. Niezależnie od przesunięcia obowiązku używania elektronicznych formularzy na 1 maja 2008 r. udostępniliśmy naszym klientom (pod adresem ebok.bialystok.uw.gov.pl) cztery formularze w celu testowania i promowania nowych usług.

Wymienione wyżej przykładowe, ale funkcjonujące już w wielu instytucjach rozwiązania są doświadczeniem, które powinno przydać się administracji publicznej przy projektowaniu systemów teleinformatycznych związanych z wdra-

żaniem idei społeczeństwa informacyjnego. Mając na względzie środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, doświadczenia nabyte w poprzednich latach oraz istniejące już dobre praktyki, nie zmarnujmy szansy, jaka stoi przed administracją publiczną w Polsce, aby wykorzystać informatyzację do usprawnienia funkcjonowania urzędów oraz poprawy jakości świadczonych usług obywatelom Rzeczypospolitej. 



Mariusz Madejczyk – absolwent Wydziału Informatyki Politechniki Białostockiej. W latach 1994–1998 pracował w białostockiej firmie Merinosoft jako kierownik działu szkoleń. Od r. 1998 zastępca dyrektora, a od r. 2005 dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki Terenowego

Banku Danych w Białymstoku. Pełnomocnik Wojewody Podlaskiego ds. Informatyzacji.

e-mail: mmadejczyk@bialystok.uw.gov.pl

Podwykonawca idealny – informatyka

Andrzej Pilaszek

Teoria i praktyka zarządzania zgodnie twierdzą: nie możesz być mniej wymagający wobec swoich ludzi, niż twój szef jest wobec ciebie.

Jeśli masz szefa autokratę i tyrana, kategorycznie egzekwującego wykona-

nie swoich poleceń w najdrobniejszych szczegółach i co do minuty, to musisz tak samo traktować swoich podwładnych. Jeśli bowiem zechcesz kierować demokratycznie, rozliczać swój zespół z całościowych wyników w dłuższym okresie, zostawiać swobodę wyboru metod i kolejności realizacji zadań, dopuścić twórczy nieład, swobodę myśli, to wiele ryzykujesz. Pewnie w dłuższym okresie mógłbyś z tym zespołem przenosić wspólnie góry, tyle, że bę-