

COMPUTERIZATION OF ADMINISTRATION - ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

KOMPUTERYZACJA ADMINISTRACJI - ZALETY I WADY

dr inż. Paweł Chodak

Alcide De Gasperi University
of Euroregional Economy in Józefów, Poland
pawelchodak@wp.pl

ABSTRACTS

Computerization is a process that in the era of advanced technologies and tools is a phenomenon whose development is an essential support for all branches of the economies of countries but is also reducing and even security risks in the area of data processing. The purpose of computerization include construction and implementation of modern IT solutions supporting multiple tasks in the area of public administration. Computerization in the administration of this arrangement to the data, including personal data, the harmonization of the scope of data that the confidentiality is to ensure consistency and completeness of data and ensuring data security. Computerization, in addition to the undoubted benefits that entail different risks, the effects can be catastrophic.

Informatyzacja to proces, który w dobie rozwoju zaawansowanych technologii oraz narzędzi informatycznych jest zjawiskiem, stanowi istotne wsparcie dla wszystkich gałęzi gospodarek państw. Informatyzacja to również ograniczenia a nawet zagrożenia bezpieczeństwa w obszarze przetwarzanych danych. Celem informatyzacji jest m.in. zbudowanie i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych wspomagających wykonywanie wielu zadań w obszarze administracji państwowej. Informatyzacja w administracji to uporządkowanie sposobu przetwarzania danych, w tym danych osobowych, to ujednoczenie zakresu danych, to zapewnienie poufności danych, to zagwarantowanie spójności oraz kompletności danych oraz zapewnienie bezpieczeństwa danych. Informatyzacja, poza niewątpliwymi korzyściami, pociąga za sobą różnego rodzaju zagrożenia, których skutki mogą być wręcz katastrofalne.

KEYWORDS

computerization, personal, modern solutions, modern information technology, administration, computerization in government, the government, the ministry of administration and digitization, digitization.

WPROWADZENIE

Informatyzacja w administracji państwowej stanowi istotne wsparcie dla realizowanych zadań na rzecz państwa i obywateli (w artykule naprzemiennie stosowane są pojęcia informatyzacji, cyfryzacji, budowy systemów informatycznych, systemów teleinformatycznych jako pojęcia tożsame). Informatyzacja to również nadążanie za rozwojem świata, to dostosowywanie się do obowiązujących trendów światowych, to udział w procesie globalizacji. Informatyzacja to wyścig z czasem, ale nie z czasem rzeczywistym tylko z czasem informacji. Czas informacji to przede wszystkim szybkość jej uzyskiwania. Chcąc być uczestnikiem globalizacji, należy się rozwijać, dotrzymywać kroku, być w stałej łączności z czasem, ze światem i z samym sobą.

Zagadnienia poruszane w tym artykule dotyczą informatyzacji w ujęciu badawczym, polegającym na ocenie stopnia zainformatyzowania naszego kraju oraz stopnia zadowolenia obywateli ze stosowanych narzędzi i rozwiązań teleinformatycznych udostępnionych dla obywateli. Artykuł został opracowany na podstawie dwóch raportów. Pierwszy to *Państwo 2.0 nowy start dla e-administracji* (raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa kwiecień 2012; opracowany pod redakcją ministra administracji i cyfryzacji; zespół autorski: Agnieszka Boboli, Tomasz Jaruzalski, Małgorzata Olszewska, Renata Paleń, Andrzej Ręgowski, Anna Siejda; współpraca: Stanisław Dąbek, Rafał Poździk, Małgorzata Steiner). Drugi to *Raport z badania omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach* (Raport zrealizowany na reprezentowanej przez fundację Centrum Badań Opinii Społecznej próbie dorosłych Polaków na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach umowy współfinansowanej ze środków Unii Europejskiej).

PAŃSTWO 2.0 NOWY START DLA E-ADMINISTRACJI

W ostatnich latach polska administracja, zarówno centralna, jak i samorządowa, przeżywa intensywny okres informatyzacji. Jest to przełomowy czas nie tylko dla samej administracji, ale również wyzwanie dla wszystkich obywateli.

O ile proces cyfryzacji w samej administracji nie budzi, a przynajmniej nie powinien budzić żadnych emocji, o tyle informatyzacja dla obywateli budzi sporo kontrowersji. Otóż zakres wykorzystania dobrodziejstwa cyfryzacji administracji jest wprost proporcjonalny do skali zainformatyzowania całego społeczeństwa, szczególnie tego dorosłego. Proces zainformatyzowania społeczeństwa jest procesem trwającym od lat i przynoszącym spore korzyści polegające na ciągłym zwiększaniu liczby ludności mających dostęp do Internetu oraz – co najważniejsze – na zwiększaniu liczby ludności umiejacej się posługiwać m.in. Internetem, który jest nieodłącznym elementem cyfryzacji administracji i społeczeństwa.

Opracowanie raportu na temat stanu cyfryzacji dla e-administracji miało dwa cele. Po pierwsze, przedstawia syntetyczną informację na temat stanu realizacji projektów dotyczących informatyzacji i cyfryzacji wchodzących w zakres kompetencji nowo utworzonego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zostało utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. m.in. w celu skoordynowania procesów informatyzacyjnych państwa, usprawnienia budowy usług e-administracji oraz wsparcia budowy społeczeństwa informacyjnego. (Dz. U. 2011, Nr 250, poz. 1501). Po drugie, prezentuje kierunki dalszych działań w obszarze informatyzacji i cyfryzacji Polski, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz rozwoju i poprawy e-administracji. Kierunek ten jest rozszerzony o badania opinii społecznej na temat zadowolenia obywateli z działań podejmowanych na rzecz cyfryzacji administracji. Aktualnie administracja publiczna w Polsce realizuje kilkaset projektów informatycznych. Wśród nich, realizowanych przez ministerstwa i samorządy, 29 projektów jest na liście priorytetowej i uzyskało decyzją Ministerstwa Rozwoju Regionalnego finansowanie w ramach 7 osi Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. MAC jest dla tych projektów instytucją pośredniczącą, wskutek czego posiada on kompetencje do ich monitorowania. Pięć z tych projektów realizuje Centrum Projektów Informatycznych (CPI) podległe MAC. Centrum Projektów Informatycznych jest jednostką budżetową podległą Ministrowi Administracji i Cyfryzacji. Podstawą funkcjonowania Centrum Projektów Informatycznych jest statut nadany zarządzeniem nr 14 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 lipca 2013 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Centrum Projektów Informatycznych, według którego Centrum realizuje zadania w zakresie informatyzacji i teleinformatyki powierzone, w drodze decyzji przez Ministra Administracji i Cyfryzacji i pozostające w jego własności lub przekazane do realizacji przez podmioty administracji publicznej, po uzyskaniu, w drodze decyzji, akceptacji Ministra Administracji i Cyfryzacji. (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. z 2013 r., poz. 25). Pozostałe znajdują się w gestii trzynastu innych ministerstw i urzędów. W tym miejscu należy wskazać, iż pomimo sporządzonego niedawno raportu (kwiecień 2012 r.), na dzień dzisiejszy część informacji uległa modyfikacji. Odnosząc się w szczególności do informacji, iż część projektów informatycznych realizuje Centrum Projektów Informatycznych, należy wskazać, że pod koniec 2010 r. powołana została nowa instytucja - Centralny Ośrodek Informatyki (COI), która jako instytucja gospodarki budżetowej działa na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz Zarządzenia Nr 48 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Informatyki” (Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 grudnia 2010 poz. 74). Przedmiotem podstawowej działalności COI jest odpłatne wykonywanie na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych (MSW) usług pozwalających na sprawną realizację zadań publicz-

nych w zakresie prowadzenia Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP) oraz Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK), w tym systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (SI CEPiK). System informatyczny obejmuje centralną bazę zawierającą dane i informacje o pojazdach, ich właścicielach i posiadaczach a także osobach posiadających wymagane uprawnienia do kierowania pojazdami. Głównym zadaniem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców jest zabezpieczenie interesów Państwa i obywateli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, a w szczególności poprawa bezpieczeństwa cywilno-prawnego obrotu pojazdami oraz ograniczenie i eliminacja kradzieży pojazdów, dokumentów oraz różnego rodzaju oszustw celnych czy ubezpieczeniowych.

COI świadczy również usługi na rzecz MSW i innych podmiotów publicznych w zakresie budowy, rozwoju i eksploatacji systemów teleinformatycznych. Jest to nowa instytucja, która podobnie jak CPI zajmuje się wdrażaniem nowych projektów informatycznych w administracji publicznej oraz na zlecenie innych organów i podmiotów.

Raport rozpoczyna się od analizy dotychczas prowadzonych projektów informatycznych w administracji państwowej. Przeprowadzona analiza wykazała, że należy zmienić podejście do sposobu projektowania, organizowania i prowadzenia prac, w szczególności:

1. Planując informatyzację, trzeba konsekwentnie stosować zasady właściwego zarządzania;
2. Projekty muszą być dzielone na etapy, których realizację da się precyzyjnie rozliczyć;
3. Systemy muszą też być testowane z użytkownikami przed wdrożeniem do pełnej eksploatacji.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, podejmując zadania związane z cyfryzacją administracji, przeprowadziło analizę dotychczas prowadzonych projektów informatycznych. W toku analizy sposobu realizacji badanych projektów zdiagnozowano tzw. problemy systemowe, których charakterystykę zaprezentowano w poniższych punktach:

1. Brakuje kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia do zadań cyfryzacyjnych;
2. Brakuje pełnej i zorganizowanej instytucjonalnie koordynacji przygotowywania na poziomie rządowym oraz wdrażania projektów informatycznych;
3. W dotychczasowym podejściu brakuje kompleksowej, przenikającej wszystkie projekty, wizji użytkownika systemu;
4. Dominuje perspektywa techniczno-sprzętowa w przygotowywaniu projektów;

5. Brakuje logicznej sekwencyjności w opracowywaniu i realizacji projektów;
6. Brakuje etapowości w planowaniu oraz wdrażaniu projektów w sensie materialno-finansowym;
7. Efekty osiągnięte są przez projekty. Jakość dostarczanych produktów może być niezadowolająca, jeśli okres zamknięcia i rozliczenia zbyt wielu projektów skumuluje się w końcowej fazie tego okresu budżetowania UE;
8. Różne instytucje rozwijają równolegle systemy, nie myśląc o ich kompatybilności i wzajemnej komunikacji;
9. Brak dopasowania rozwiązań oferowanych użytkownikom w projektach do ich realnych potrzeb zmiennych czasie;
10. Brakuje analiz kosztów utrzymania projektów, sieci oraz systemów po wdrożeniu;
11. Zbyt słaba współpraca w projektach ze wszystkimi interesariuszami;
12. Harmonogramy realizacji oraz budżety wielu projektów nie uwzględniają fazy testowania rozwiązań, wyciągania wniosków i wprowadzania poprawek do systemów przed ich przekazaniem do eksploatacji;
13. Część decyzji finansowych dotyczących niektórych działań w latach 2007-2010 nie była tak przejrzysta, jak być powinna.

Przedstawiona charakterystyka wskazuje na potrzebę zweryfikowania stosowanych zasad i procedur cyfryzacji. Wskazane powyżej problemy dają podstawę do postawienia tezy, iż nie wszystkie działania zmierzające do cyfryzacji administracji są niezbędne, a część działań cyfryzacyjnych realizowana jest bez uwzględnienia faktycznych potrzeb państwa i obywateli. Teza ta związana jest bezpośrednio z punktem 13. Z kolei punkt 8 zawiera niepokojące informacje, które mogą świadczyć o niegospodarności państwa w związku z wydawaniem środków budżetowych na budowę i rozwój systemów teleinformatycznych działających w co najmniej dwóch instytucjach o bardzo zbliżonej charakterystyce i zakresie uprawnień. Problem ten wskazywać może z jednej strony na słabość sprawowanej władzy i nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji państwowych, a z drugiej strony na kierowanie się przez te instytucje swoim, źle pojętym interesem posiadania nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych wyłącznie na własne potrzeby. Takie podejście stosowane jest przez wszystkie służby i organy powołane do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa narodowego. Polega to na tym, iż każda ze służb buduje i utrzymuje obszerne systemy teleinformatyczne, które, ze względu na charakter i niejawność przetwarzanych informacji, wymagają stosowania zaawansowanych zabezpieczeń sprzętowych i programowych, egzekwowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Wszystkie poruszone kwestie zbiegają się w jednym miejscu, tworząc potrzebę przeprowadzenia procesu spójnego z informatyzowania państwa poprzez zbu-

dowanie systemu informacyjnego. Według raportu po 1990 r. wyróżniono cztery etapy informatyzacji naszego kraju:

1. Etap informatyzacji spontanicznej (1990 – 2000) charakteryzujący się tym, że każda instytucja budowała rozwiązania w miarę swoich potrzeb i z reguły ograniczonych możliwości finansowych;
2. Etap informatyzacji nastawiony na harmonizację z wymaganiami Unii Europejskiej (2000-2004) i bardzo intensywną budowę oraz rozwój rozwiązań przy wykorzystaniu finansowania głównie z funduszy pomocy i pod nadzorem instytucji unijnych;
3. 2004-2011/2012 to etap dalszej harmonizacji z wymaganiami i inicjatywami unijnymi w warunkach członkostwa z podejmowanymi działaniami nastawionymi na rozwój narzędzi informatycznych w poszczególnych sektorach oraz nie do końca udanymi próbami koordynacji całokształtu działań związanych z informatyzacją na poziomie państwa;
4. Etap informatyzacji całościowej, który zapewne wykroczy poza 2020 r. i obejmie w uporządkowany sposób wszystkie istotne dziedziny funkcjonowania państwa.

Etap czwarty to wyzwanie dla administracji rządowej, to przyszłość naszego państwa. Odpowiednie przygotowanie potrzeb w obszarze informatyzacji państwa może zagwarantować, że informatyzacja państwa będzie elementem wsparcia każdego obywatela w codziennym funkcjonowaniu, w szczególności we współdziałaniu z organami państwowymi. Według raportu stworzenie Systemu Informacyjnego Państwa będzie możliwe po:

- określeniu architektury logicznej Systemu Informacyjnego Państwa,
- dokonaniu uzgodnień międzyinstytucjonalnych w skali kraju tak, aby potwierdzenie/przyporządkowanie odpowiedzialności za funkcje/usługi publiczne było jednoznaczne:
- uwzględnieniu standardów i inicjatyw unijnych oraz organizacji międzynarodowych,
- przygotowaniu instrumentów prawnych o charakterze ogólnym np. dotyczących identyfikacji i autoryzacji użytkowników czy regulujących zasady interoperacyjności bloków funkcjonalnych w ramach Systemu Informacyjnego Państwa, jak i tych służących wdrożeniu konkretnych rozwiązań dziedzinowych, np. w systemie ochrony zdrowia, podatkach, edukacji itp.,
- zidentyfikowaniu nowych projektów w obszarach, gdzie wymagana jest wysoka sprawność działania administracji, a obszary te nie zostały dotychczas objęte informatyzacją,
- zbudowaniu i utrwaleniu kompetencji w zakresie informatyzacji w instytu-

cyjach publicznych,

- zidentyfikowaniu luk w podstawowej infrastrukturze technicznej, przede wszystkim sieciowej i wyrównaniem zapóźnień, w celu umożliwienia świadczenia e-usług na obszarze całego kraju,
- przygotowaniu właścicieli obszarów biznesowych do przyjęcia odpowiedzialności za informatyzację i zbudowanie przeświadczenia, że celem informatyzacji jest zaspokojenie na odpowiednim jakościowo poziomie potrzeb klientów (obywateli, przedsiębiorców, innych instytucji publicznych), a nie posiadanie nowoczesnego systemu informatycznego.

Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji kończy się konkluzjami. Jedną z nich jest teza o zasadności powołania nowego ministerstwa mającego wiodące zadania w ramach cyfryzacji państwa. Zadaniem tym jest przybliżenie administracji do obywatela poprzez wdrożenie nowoczesnych usług i narzędzi informatycznych. Kolejnym wnioskiem jest zapewnienie sprawnego wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na największe projekty informatyczne w administracji.

Ostateczną konkluzją jest określenie, iż raport jest początkiem drogi. Określenie zawiera szersze przesłanie – cyfryzacja administracji to początek drogi państwa do obywatela.

RAPORT Z BADANIA OMNIBUS NA TEMAT SATYSFAKЦИИ Z OBSŁUGI I DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W URZĘDACH

Raport odpowiada na szereg pytań postawionych obywatelom celem uzyskania opinii na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach. Raport stanowi nieocenione źródło wiedzy dla administracji rządowej, w szczególności ze względu na zawarte w nim odpowiedzi. Odpowiedzi ankietowanych to głos społeczeństwa, głos potrzeb, to jasny i czytelny przekaz dla rządzących, czego oczekuje opinia społeczna. Badanie przeprowadzono w dniach od 30 listopada do 8 grudnia 2010 r. na liczącej 981 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Próba została wylosowana z systemu PESEL. Wywiady zrealizowano metodą bezpośredniego wywiadu ankierskiego przy zastosowaniu CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing). Wyniki badania zostały zestawione z wynikami badań zrealizowanych przez CBOS na zlecenie MSWiA w terminach 29 listopada – 6 grudnia 2006 r. i 28 listopada – 5 grudnia 2007 r.

Zaprezentowany powyżej raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wskazuje na szereg obszarów w ramach cyfryzacji państwa wymagających poprawy lub drobnej modyfikacji. Są również nowe obszary, które będą wymagały utworzenia założeń oraz zaprojektowania sposobu i zakresu cyfryzowania. Zestawienie ze sobą obu raportów może stanowić istotne wsparcie dla podejmowanych strate-

gicznych działań w ramach cyfryzacji.

Podejmowanie i realizowanie tak ogromnego zadania, jakim jest cyfryzowanie państwa, wymaga wybrania drogi opartej na konsekwencji w działaniu państwa, ale uwzględniającej również głosy opinii publicznej, głosy obywateli, którzy są najważniejszym ogniwem, a zarazem uczestnikiem procesu cyfryzacji. Cyfryzacja zostanie oceniona w sposób obiektywny przez społeczeństwo, przez pojedynczego człowieka. Ocena będzie dotyczyła prostych spraw, które zostały sformułowane w postaci następujących pytań:

- Czy cyfryzacja pomaga obywatelowi w codziennym życiu?
- Czy cyfryzacja jest dostępna dla każdego obywatela?
- Czy poziom cyfryzacji państwa jest wystarczający?
- Czy dostęp do narzędzi elektronicznych zapewnia sprawną realizację potrzeb?
- Czy wdrożone narzędzia informatyczne są przyjazne dla obywatela?
- Czy istnieją alternatywne możliwości załatwiania spraw urzędowych dla obywateli niemających dostępu do Internetu?
- Jak odnaleźć się w przypadku braku podstawowej wiedzy informatycznej?
- Czy przewidziano darmowe kursy dla obywateli organizowane np. przez ośrodki gminne lub uniwersytety trzeciego wieku?
- Czy cyfryzacja nie utrudnia obywatelowi realizacji typowych czynności urzędowych/administracyjnych?
- Czy w związku z cyfryzacją obywatel nie będzie ponosił dodatkowych kosztów?

Można postawić jeszcze wiele pytań, których odpowiedzi będą równie ważne w ocenie procesu cyfryzacji pod kątem przyjazności i praktyczności dla obywatela. Część poruszanych kwestii w powyższych pytaniach znalazła swoje odzwierciedlenie w pytaniach zawartych w omawianym raporcie, a które częściowo postaram się zaprezentować poniżej.

Pytanie dotyczące ogólnie urzędów w latach 2006, 2007 i 2010: Czy, ogólnie rzecz biorąc, zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami. Czy też nie zgadza się? Dla następujących kategorii:

1. Urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo;
2. Urzędy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów;
3. Klienci urzędów na ogół znają swoje prawa;
4. Klienci urzędów na ogół wiedzą, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach;
5. Struktura urzędów oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne po-

ruszanie się w urzędach.

Analiza wskazuje, iż odpowiedzi *Raczej się zgadzam* wybierano częściej w 2010 r. niż w latach poprzednich (24% - 50%), co jasno wskazuje na poprawę funkcjonowania urzędów. Odpowiedzi *Raczej się nie zgadzam* wybierano w dość zbliżonych wartościach dla badanych okresów i kształtowany się one na poziomie 32% - 43%.

Na uwagę zasługuje również porównanie odpowiedzi *Zdecydowanie się zgadzam* z odpowiedziami *Zdecydowanie się nie zgadzam*. Porównanie to wskazuje, iż pozytywnie pracę urzędów ocenia kilka procent społeczeństwa (1,8% - 8,2%), natomiast negatywna ocena pracy urzędów została wystawiona przez społeczeństwo na poziomie rzędu kilkunastu procent.

Pytanie dotyczące urzędów skarbowych: Czy, ogólnie rzecz biorąc, zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami, dotyczącymi urzędów skarbowych czy też nie zgadza się? Dla następujących kategorii:

1. Urzędy skarbowe działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo;
2. Urzędy skarbowe są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów;
3. Klienci urzędów skarbowych na ogół znają swoje prawa;
4. Klienci urzędów skarbowych na ogół wiedzą, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach;
5. Struktura urzędów skarbowych oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne poruszanie się w nich.

Wyniki badań dla tych kryteriów były realizowane dla 2010 r. w porównaniu do 2007 r. Analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje, klienci urzędów skarbowych znają swoje prawa, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Dotyczy to obydwu okresu badań. Odpowiedź *Raczej się zgadzam*, wybrało ok. 34% respondentów. Świadczy to o braku dostatecznych działań edukacyjnych. Potwierdzeniem tej tezy jest zbliżony poziom wyboru odpowiedzi *Raczej się nie zgadzam*.

Drugim problemem dotyczącym pracy urzędów skarbowych jest brak dostatecznej wiedzy klientów urzędów skarbowych, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach. W tym przypadku wyniki badań są bardzo zbliżone do poprzednich.

Kolejne pytanie dotyczyło oceny urzędników: Jak by Pan(i) ocenił(a) pracę większości urzędników w Polsce? Czy urzędnicy na ogół:

1. Są nakierowani raczej na rozwiązywanie spraw klientów niż na własną wygodę w pracy?
2. Pracują rzetelnie, dokładnie i sumiennie wykonują swoje obowiązki?

3. Są przekupni – wręczenie prezentu lub łapówki przyśpiesza załatwienie spraw?
4. Znają się na swojej pracy, są kompetentni?
5. Załatwiają sprawy przede wszystkim wtedy, gdy ma się znajomości i protekcję?
6. Są życzliwi dla interesantów?
7. Pracują z zaangażowaniem, poświęcają dużo uwagi interesantom?
8. Przewlekają załatwianie spraw, celowo je opóźniają?

Ta część badania wywołuje zawsze kontrowersje, ponieważ od lat utarło się, że urzędnicy są panami naszych spraw. Pogląd ten ma swój początek po zakończeniu II Wojny Światowej w okresie komunizmu, umacniając się przez lata. Dzisiaj ten problem jeszcze występuje, ale nie jest już tak powszechny, jak kiedyś. Powodem zmian jest m.in. zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat uprawnień i obowiązków urzędników oraz wprowadzenie istotnych zmian w obszarze funkcjonowania administracji państwowej i samorządowej.

Na pytanie, czy urzędnicy są nakierowani na rozwiązywanie spraw klientów, respondenci podzielili się proporcjonalnie, wybierając *Raczej tak* i *Raczej nie* w zbliżonych wartościach. Wskazać należy, że w 2010 r. wystąpiła przewaga odpowiedzi *Raczej tak*. W podobny sposób wypadły odpowiedzi na pytanie dotyczące rzetelności i sumienności pracy urzędników. Pozostałe pytania są w swoich odpowiedziach bardzo zbliżone do poprzednich. Najlepiej natomiast respondenci ocenili życzliwość urzędników, co wydaje się być zasługą rozwoju społecznego, podnoszeniem kwalifikacji i wykształcenia oraz poszanowania swojej pracy.

Omawiany raport zawiera bardzo dużo szczegółowych wyników, których analiza daje ciekawy materiał badawczy, w szczególności dla podejmowania przez rząd decyzji dotyczących podnoszenia poziomu obsługi klienta w urzędach administracji centralnej i samorządowej.

Niemniej jednak wstępna analiza raportu pozwala na sformułowanie kilku wniosków:

1. Poziom obsługi obywatela przez urzędnika wymaga ciągłego doskonalenia;
2. Podnoszenie kwalifikacji urzędników jest nadal sprawą priorytetową;
3. Obywatele często nie wiedzą jak załatwić daną sprawę, a urzędnicy nie zawsze są dla nich odpowiednim wsparciem;
4. Podejście urzędnika do obywatela ewaluuje w dobrym kierunku, ale nadal wymaga poprawy;
5. Polityka informacyjna urzędów nie jest w pełni wystarczająca;
6. Stan wykształcenia obywateli jest odwrotnie proporcjonalny do problemów ze zrozumieniem podstawowych działań w procesie załatwiania spraw urzędowych;

7. Nadal panuje przekonanie, że sprawne załatwienie sprawy w urzędzie uzależnione jest od posiadanych znajomości;
8. Pomimo podejmowanych przez rząd różnorodnych inicjatyw, mających poprawić pracę urzędów, 1/3 społeczeństwa nie wierzy, że ona nastąpi. Tyle samo ma nadzieję na poprawę;
9. Wyższa świadomość petenta przyczynia się do poprawy jakości usług realizowanych przez urzędników;
10. Wprowadzanie nowoczesnych narzędzi informatycznych przyczynia się do poprawy funkcjonowania urzędów oraz skrócenia czasu załatwiania spraw;
11. Skuteczna walka z korupcją przyczyni się do usprawnienia pracy urzędów, w szczególności podczas wydawania różnego rodzaju decyzji administracyjnych, koncesji i pozwoleń;
12. Niskie zarobki urzędników stanowią zagrożenie dla jasności i przejrzystości podejmowanych decyzji;
13. Nepotyzm może stanowić zagrożenie dla oceny oraz jakości świadczonych usług przez urzędników;
14. Urzędy skarbowe są urzędami, w stosunku do których petenci mają najwięcej uwag;
15. Urzędnik to nie tylko pracownik realizujący swoje zadania zgodnie z zakresem zadań, ale to również osoba nastawiona na pomoc, zaangażowana w realizację sprawy. To osoba przyjazna i kulturalna w stosunku do petenta.

Ostatni wniosek należy potraktować bardzo poważnie, ponieważ w wielu przypadkach jest ważniejszy od samego załatwienia sprawy. Wiele osób ma tzw. wewnętrzną blokadę w komunikacji z otoczeniem, a już „w starciu” z urzędnikiem jest z góry na przegranej pozycji. Osoba taka oczekuje ponadprzeciętnej pomocy i cierpliwości, ponieważ bardzo często ma problemy z samym wyartykułowaniem swojej sprawy, którą chce załatwić. Osoba ta oczekuje pomocy polegającej m.in. na poświęceniu jej więcej czasu, dokładnym wytłumaczeniu sprawy i czynności, które ma wykonać oraz szczerym uśmiechem. Urzędnik posiadający takie cechy będzie z pewnością najlepszym przyjacielem petenta, będzie niewątpliwie profesjonalistą i wzorem godnym naśladowania przez pozostałych urzędników.

PODSUMOWANIE RAPORTÓW

Cyfryzacja administracji jest niewątpliwie najważniejszym zadaniem, jaki stoi obecnie przed naszym rządem. Cyfryzacja to nie tylko zautomatyzowanie procesów obsługi wykonywanych czynności, ale to rozwój państwa i obywateli w czasach globalizacji.

Cyfryzacja nie może być realizowana w oderwaniu od ludzi – urzędników.

Musimy pamiętać, że cyfryzacja nie zastąpi człowieka. Cyfryzacja jest narzędziem samym w sobie i stanowi uzupełnienie procesu funkcjonowania państwa, procesu współpracy państwa ze społeczeństwem.

Kompleksowe podejście do informatyzacji nie oznacza, że wszystko, co jest możliwe do zinformatyzyzowania, zostanie poddane temu procesowi. Działanie takie nie jest możliwe do zrealizowania. Musimy myśleć o logicznej informatyzacji w powiązaniu z potrzebami, możliwościami oraz kosztami budowy, wdrożenia i utrzymania systemów informatycznych. Korzyści należy przy tym rozpatrywać nie tylko w kategoriach oszczędności finansowych, jakie uzyska państwo, chociaż nie sposób ich pominąć, ale przede wszystkim zaoszczędzonego czasu i wysiłku przedsiębiorców i obywateli. Całościowe podejście do informatyzacji powinno polegać na uczestnictwie wszystkich instytucji publicznych, których to dotyczy, w budowaniu, utrzymaniu i rozwoju Systemu Informacyjnego Państwa ze świadomością własnej roli i poczuciem odpowiedzialności za obsługiwana funkcjonalność. Sformułowania te zawarte w raporcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji są podstawą założeń i celów informatyzowania państwa.

PLUSY CYFRYZACJI PAŃSTWA:

1. Usprawnienie zadań administracji państwowej;
2. Ułatwienie realizacji typowych spraw administracyjnych wykonywanych przez obywateli;
3. Łatwość dostępu do informacji;
4. Możliwość załatwiania spraw na odległość;
5. Skrócenie czasu załatwiania niektórych spraw;
6. Gwarancja najlepszych relacji nakładów do korzyści;
7. Zmniejszenie liczby dokumentów papierowych poprzez format elektroniczny;
8. Centralizacja administracji elektronicznej;
9. Ujednoczenie systemów teleinformatycznych;
10. Zwiększona ochrona danych oraz kontrola;
11. Usprawnienie wymiany informacji pomiędzy systemami/gałęziami gospodarki;
12. Realizacja wymogów unijnych – otwarcie na świat;
13. Oszczędności finansowe państwa po wdrożeniu profesjonalnych narzędzi;
14. Czynny udział w globalizacji;
15. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa państwa.

WADY/ZAGROŻENIA CYFRYZACJI PAŃSTWA:

1. Zagrożenie bezpieczeństwa przetwarzanych danych;
2. Niebezpieczeństwo przejęcia kontroli nad państwem;
3. Niebezpieczeństwo inwigilacji obywateli;
4. Ograniczenie swobód obywatelskich;
5. Ograniczenie dostępu do narzędzi z uwagi na ograniczony dostęp do Internetu;
6. Ograniczony dostęp do narzędzi z uwagi na brak podstawowej wiedzy z zakresu posługiwania się komputerem i Internetem przez część społeczeństwa;
7. Zagrożenie paraliżem strategicznych gałęzi funkcjonowania państwa w przypadku awarii lub przejęcia kontroli nad systemami informatycznymi;
8. Wysokie koszty budowy, wdrożenia oraz eksploatacji systemów;
9. Wysokie koszty utrzymania bezpieczeństwa systemów;
10. Wysokie koszty utrzymania centrów zapasowych/kopii zapasowych systemów;
11. Możliwość występowania przestępstw korupcyjnych;
12. Uzależnienie społeczeństwa wyłącznie od systemów teleinformatycznych;
13. Uzależnienie od potentatów zagranicznych w zakresie sprzętu oraz rozwiązań programowych budowanych systemów teleinformatycznych;
14. Ograniczenia w obowiązującym systemie prawa – potrzeba dostosowania przepisów – zagrożenia możliwości wpływania na zapisy ustaw lub innych aktów prawnych;
15. Brak odpowiedniej kadry w administracji państwowej do realizacji procesu cyfryzacji, w szczególności w obszarze opracowywania założeń, projektowania, budowy, wdrażania oraz utrzymania nowych systemów teleinformatycznych.

Liczba zalet i wad cyfryzacji państwa może być jeszcze bardzo szeroko rozbudowywana, ale nie to jest celem artykułu. Istotą cyfryzacji jest m.in. ulepszanie, budowanie, udostępnianie oraz kontrolowanie narzędzi w relacji obywatel – państwo. Należy pamiętać, że cyfryzacja nie zastąpi człowieka, że cyfryzacja będzie tak dobra, jak ludzie, którzy ją przygotowują i zbudują. Błędy popełnianie podczas cyfryzacji mogą spowodować ogromne straty w funkcjonowaniu gospodarki państwa, mogą spowodować ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz sparaliżować społeczeństwo. Niebezpieczeństwem jest również fakt, że skutki błędnej cyfryzacji będą mieć swoje konsekwencje w przyszłości, a ich skala może nigdy nie zostać w pełni oszacowana.

REFERENCES

- Brzęk W. (2009), *Współpraca organów administracji publicznej ochronie bezpieczeństwa zdrowia*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian*. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi.
- Pokruszyński W. (2008), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSGE, Józefów.
- Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa kwiecień 2012, opracowany pod redakcją ministra administracji i cyfryzacji. Zespół autorski: Agnieszka Boboli, Tomasz Jaruzalski, Małgorzata Olszewska, Renata Paleń, Andrzej Ręgowski, Anna Siejda. Współpraca: Stanisław Dąbek, Rafał Poździk, Małgorzata Steiner.*
- Raport z badania omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach.

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. 2011, Nr 250, poz. 1501).
- Zarządzenie nr 14 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Centrum Projektów Informatycznych, według którego Centrum realizuje zadania w zakresie informatyzacji i teleinformatyki powierzone, w drodze decyzji przez Ministra Administracji i Cyfryzacji i pozostające w jego właściwości lub przekazane do realizacji przez podmioty administracji publicznej, po uzyskaniu, w drodze decyzji, akceptacji Ministra Administracji i Cyfryzacji. (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. z 2013 r., poz. 25).
- Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 grudnia 2010 poz. 74.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2010 nr 40 poz. 230.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Dz. U. 2011 nr 185 poz. 1092.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej. Dz. U. 2010 nr 155 poz. 1035.

STRONY INTERNETOWE

www.mac.gov.pl

www.ip.mac.gov.pl

www.msw.gov.pl

www.mswia.gov.pl

www.cbos.pl