

CZEGO OBYWATELE I MIKROFIRMY OCZEKUJĄ OD SPRAWNYCH I PRZYJAZNYCH SYSTEMÓW INFORMATYCZNYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Tomasz KULISIEWICZ

Streszczenie: W opracowaniu zastanawiam się na tym, jak powinny działać systemy informatyczne administracji publicznej, z którymi mam do czynienia jako obywatel oraz przedsiębiorca¹. Nie oceniam jednak wewnętrznej budowy ani logiki systemów, ale tylko ich zewnętrzny „interfejs” – i to nie interfejs w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, ale płaszczyznę tych systemów, z jaką spotyka się zwykły interesant w urzędzie. Mimo mojego informatycznego przygotowania zawodowego w rozważaniach staram się więc patrzeć te systemy nie z punktu widzenia informatyka, ale osoby, która chce (lub musi) załatwić jakąś sprawę urzędową, złożyć deklarację czy sprawozdanie, wystąpić z wnioskiem o zezwolenie, zmianę statusu, wszczęcie postępowania administracyjnego – i spotyka się z wymogami narzucenymi przez systemy informatyczne mające wspierać działanie danego urzędu. Na podstawie mojego osobistego doświadczenia próbuję też zestawić podstawowe niedogodności wynikające dla obywatela i przedsiębiorcy z zastosowań informatyki w takich formach i w takiej roli, z jaką się spotykamy oraz zarysować skutki społeczne niedogodności. Zastanawiam się także nad tym, jakie powinny być systemy administracji, abym mógł je uważać za sprawne i przyjazne z mojego punktu widzenia.

Na koniec rozważań stawiam tezę, że bez zewnętrznego czynnika wymuszającego trudno sobie wyobrazić osiągnięcie przez systemy administracji publicznej pożądanego przez społeczeństwo poziomu sprawności i przyjazności. Wyrażam też nadzieję, że takim czynnikiem zewnętrznym może być wymóg skokowego podniesienia dostępności usług publicznych w trybie on-

¹ Pod pojęciem przedsiębiorcy będę rozumiał tylko i wyłącznie tzw. mikrofirmy, zatrudniające od 0 do 5 pracowników (0 zatrudnionych oznacza, że jest to najczęściej spotkana forma prowadzenia działalności gospodarczej – osoba fizyczna, działająca jako jednoosobowy podmiot gospodarczy). Z wielu powodów, przede wszystkim przeważnie nikłej siły ekonomicznej i bardzo ograniczonych zasobów pojedynczy obywatele oraz mikroprzedsiębiorcy są najbardziej wrażliwi na poziom usług administracji publicznej i ich w największym stopniu dotyczą niedogodności i błędy działania systemów informatycznych stosowanych w administracji publicznej.

line w naszym kraju, wynikający z priorytetów Strategii Lizbońskiej (eEurope 2005) Komisji Europejskiej. Mimo że nie wszystkie priorytety Strategii Lizbońskiej są zgodne z kierunkami, w jakich mogą i powinny się rozwijać zastosowania informatyki w administracji publicznej w Polsce (i w kilku innych krajach wchodzących właśnie do Unii), to jednak wdrożenie rozwiązań możliwych do realizacji powinno zaowocować pożądanymi zmianami w omawianej dziedzinie.

Krótki przegląd podstawowych systemów, z jakimi mamy do czynienia w urzędach

Formalna klasyfikacja

Dla porządku można wymienić kilka podziałów klasyfikacyjnych systemów informatycznych działających w administracji publicznej, uwzględniających ich cechy architektury systemowej. Systemy działające w wymienionych sferach i dziedzinach życia publicznego podzielić można na:

- systemy centralne czy też scentralizowane przy użyciu różnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych (systemy sieciowe);
- systemy lokalne, rozproszone.

Drugi podział to systemy wielkie (przy czym granicę tę arbitralnie można ustalić na poziomie setek tysięcy obsługiwanych osób) i małe. Do pierwszych należeć będą np. system KSI ZUS, do drugich - rozproszone systemy ewidencji wydanych uprawnień zawodowych np. rejestr tłumaczy przysięgłych sądu wojewódzkiego. Jeśli te pierwsze budowane są przy użyciu kompleksowych rozwiązań bazodanowych i systemów transakcyjnych, to te drugie często realizowane są przy wykorzystaniu zwykłego oprogramowania biurowego (np. ewidencja w arkuszu kalkulacyjnym czy bazie danych wchodzącej w skład pakietu oprogramowania biurowego).

Jednak klasyfikacja formalna jest dla interesantów zupełnie nieistotna. Nie muszą oni w ogóle wiedzieć, czy mają do czynienia z systemem scentralizowanym, czy rozproszonym, albo wielkim, czy małym, podobnie, jak nie muszą sobie zdawać sprawy, że we wszystkich omawianych systemach właściwie spotykają się z ich modułami "front-endowymi" (jeśli są to systemy dostatecznie duże, by mieć takie wydzielone moduły), natomiast właściwe funkcje systemowe realizowane są przez moduły czy systemy "back-office". Moduły "back-office" powinny być dla osoby obsługiwanej w urzędzie administracji publicznej czy dziale obsługi

klienta usługodawcy usług publicznych zupełnie niewidoczne. W praktyce stają się one widoczne z powodu błędów ich działania, czy też zbyt złożonych wymogów informacyjnych (lub formatów danych) przebijających się aż na poziom systemów „front-office”.

Dziedziny pracy systemów

Dla nas jako obywateli i przedsiębiorców dużo istotniejsze od klasyfikacji jest to, z jakimi systemami spotykamy się najczęściej i czy pomagają nam w załatwianiu spraw, które chcemy lub musimy załatwić.

Jako obywatele najczęściej spotykamy się z systemami:

- ewidencji i administracji podatkowej,
- ewidencji ludności (zameldowania), aktów stanu cywilnego (wyciągi z aktów urodzenia, małżeństwa, zgonu), wydawania dokumentów osobistych (dowody osobiste, paszporty, karty pobytu),
- ewidencji praw jazdy, rejestracji pojazdów, ewidencji uprawnień (świadectwa kwalifikacji),
- gospodarki przestrzennej (np. w sprawach zezwoleń budowlanych),
- sądownictwa wraz z rejestrami (np. rejestr zastawów, prawa własności gruntów i nieruchomości itp.)
- rejestracji w celu uzyskania usług służby zdrowia,
- rejestracji kandydatów do szkół i uczelni, wewnętrznej obsługi uczelni (postępy w nauce, egzaminy, świadectwa).

Jako przedsiębiorcy lub przedstawiciele niektórych wolnych zawodów dodatkowo mamy do czynienia z systemami:

- ewidencji i statystyki działalności gospodarczej (rejestr sądowy, ewidencja ogólna, rejestracje specjalne - np. zezwolenia na prowadzenie transportu krajowego i zagranicznego, koncesje i zezwolenia na sprzedaż niektórych produktów czy prowadzenie określonych typów usług, np. telekomunikacyjnych, statystyka państwowa itp.)
- rejestracji różnego typu uprawnień zawodowych (radcy prawni, adwokaci, rzeczoznawcy i biegli, tłumacze przysięgli, lekarze itp.).

Spotykamy się z systemami informatycznymi także w sferach takich usług publicznych, z których powszechnie korzystamy - albo dlatego, gdyż stanowią nieodzowne elementy infrastruktury życia publicznego i gospodarczego (np. mieszkalnictwo, służba zdrowia, bankowość, usługi telekomunikacyjne, dostawa wody, ciepła, gazu, RTV itp.), albo dlatego, że korzysta-

tanie z tych usług jest obowiązkowe (np. niektóre ubezpieczenia, jak ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków dla posiadaczy samochodów). Choć w większości przypadków sfery te obsługiwane są już przez podmioty komercyjne, z racji ich powszechności lub pełnionej przez nie roli lub charakteru (np. obowiązek ubezpieczenia) traktuję je dla potrzeb niniejszego opracowania tak samo, jak systemy administracji publicznej.

Specyficzną pozycję zajmuje z punktu widzenia obywateli i przedsiębiorców system ubezpieczeń społecznych ZUS - powszechnych i obowiązkowych dla pracobiorców, pracodawców oraz przedsiębiorców prowadzących indywidualną działalność gospodarczą jednoosobowo. Jednak obywatele jako pracownicy najemni (pracobiorcy) stykają się z systemem ZUS-u zazwyczaj tylko okazjonalnie (np. chcąc uzyskać od ubezpieczyciela wyliczenie kapitału początkowego, albo przechodząc na rentę czy emeryturę). W bieżących, comiesięcznych kontaktach z ZUS-em wyręczają ich służby pracownicze i księgowość pracodawcy. Natomiast jako pracodawcy lub jednoosobowe podmioty gospodarcze spotykamy się z systemami ZUS-u co najmniej co miesiąc, w chwili wypełniania deklaracji składkowych i wpłaty składek. Choć z racji m. in. pracochłonności oraz obaw przed popełnieniem błędów duża część mikroprzedsiębiorców powierza czynności wypełniania i przesyłania deklaracji biurom rachunkowym, unikając w ten sposób bezpośredniego kontaktu z systemami powszechnego ubezpieczyciela, to jednak nawet wtedy kontakty z ZUS-em nie ograniczają się tylko do wpłaty comiesięcznej składki, głównie z powodu nienadążania przez mikroprzedsiębiorców za tempem zmian przepisów o ubezpieczeniu społecznym lub konieczności korekty błędów popełnianych dość często przez obie strony - zakład ubezpieczeń oraz ubezpieczonych i ubezpieczających.

Na marginesie rozważań pozostawiam natomiast KRUS. Choć system ten obejmuje ok. 1,5 mln ubezpieczonych, to jednak uproszczony, kwartalny system wpłat składek zryczałtowanych oraz równie prosty system zgłoszeń do ubezpieczenia i brak konieczności składania odrębnych deklaracji okresowych powoduje, że zdecydowana większość ubezpieczonych właściwie nie ma do czynienia z systemami informatycznymi KRUS.

Koń weterynaryjny czyli główne wady publicznych systemów informatycznych

Podstawowy problem, z jakim spotykamy się na styku z systemami administracji publicznej, wbrew pozorom zupełnie nie ma żadnego związku z informatyką. Otóż często załatwianie konkretnej sprawy urzędowej składa się z kilku procedur w taki czy inny sposób powiązanych ze sobą. Modelowym przykładem może być zmiana miejsca stałego zameldowania. Z uwagi na obowiązujące przepisy – przede wszystkim ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych² (dalej UOELiDO) i wynikający z niej tzw. obowiązek meldunkowy (Art. 4 ustawy) a także ordynację podatkową³ i powiązane z nią (b. liczne) przepisy – zmiana ta wymaga załatwienia następujących spraw:

1. wymeldowanie z poprzedniego miejsca stałego zameldowania;
2. zameldowanie w nowym miejscu;
3. wymiana dowodu osobistego;
4. zmiany w Urzędzie Skarbowym właściwym miejscowo dla podatnika z uwagi na nowe miejsce jego zameldowania;

Jeśli osoba zmieniająca miejsce stałego zameldowania ma prawo jazdy oraz posiada samochód, to dochodzi do tego:

1. zmiana adresu stałego zameldowania w prawie jazdy;
2. zmiana adresu stałego zameldowania posiadacza w dowodzie rejestracyjnym pojazdu;

Jeśli do tego jest też przedsiębiorcą (dla uproszczenia załóżmy, że jest osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą), to musi jeszcze:

1. dokonać zmiany adresu stałego zameldowania w ewidencji gospodarczej, co polega na zgłoszeniu tego faktu w poprzednim miejscu ewidencji, właściwym miejscowo z uwagi na poprzednie miejsce zameldowania.

² Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 14, poz. 85)

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst ujednolicony, opracowany na podstawie: Dz. U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 11, poz. 95 i Nr 92, poz. 1062, z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, Nr 116, poz. 1216, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1315 oraz z 2001 r. Nr 16, poz. 166, Nr 39, poz. 459, Nr 42, poz. 475, Nr 110, poz. 1189, Nr 125, poz. 1368 i Nr 130, poz. 1452, z 2002 r. Nr 89 poz. 804, Nr 113 poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387).

Po otrzymaniu potwierdzenia zmiany ewidencji zgodnie z nowym miejscem zameldowania trzeba:

1. zgłosić zmianę miejsca stałego zameldowania w Wojewódzkim Urzędzie Statystycznym (zmiana wpisu w rejestrze REGON)
2. zgłosić zmianę miejsca stałego zameldowania we właściwym miejscowo oddziale ZUS (dotyczy to także osób nie prowadzących działalności gospodarczej, ale pobierających świadczenia z ZUS-u)

Jeśli działalność prowadzona jest w zgłoszonym do ewidencji innym miejscu, niż miejsce stałego zameldowania danej osoby i jest ona płatnikiem podatku VAT, to dodatkowo musi ona jeszcze:

1. zgłosić zmianę w Urzędzie Skarbowym właściwym miejscowo dla rozliczeń podatku VAT z uwagi na miejsce działalności firmy.

Dopiero po zakończeniu p. 3 (lub 9. - w przypadku prowadzących działalność gospodarczą) osoba przeprowadzająca się może dokonać stosownych zmian np. w rachunkach bankowych, podpisać umowę na świadczenie usług telekomunikacyjnych w nowym miejscu (po szczęśliwym przeniesieniu linii ze starego adresu).

Opisaną powyżej procedurę zmiany miejsca stałego zameldowania z uwagi na skupianie się w niej wielu wad nazwałem „syndromem konia weterynaryjnego”, od anegdotalnego konia pokazywanego studentom weterynarii, który ledwo stoi na nogach, bo cierpi na wszystkie możliwe choroby, natomiast dzięki temu świetnie nadaje się na materiał poglądowy. W procedurze tej skupiają się bowiem błędy zastosowań systemów informatycznych w administracji - tak, jak te zastosowania są widziane przez interesantów.

Oddzielne procedury, oddzielne systemy, oddzielne okienka

Błędem podstawowym działania systemów administracji - systemów organizacyjnych, informacyjnych, ewidencyjnych - jest błąd wynikający z architektury organizacyjnej procedur, których działanie mają wspierać systemy informatyczne. Otóż z punktu widzenia interesanta załatwienie ciągu dowolnych spraw, niezależnie od tego, czy są one logicznie powiązane ze sobą, czy też nie - wymaga oddzielnego zgłaszania się do odrębnych komórek urzędu, co wymaga stania w oddzielnych kolejkach do oddzielnych pokoi i okienek w urzędzie. Widać to wyraźnie w opisanej

procedurze modelowej. Bardzo nieliczne w krajowej praktyce są wyjątki, polegające na zorganizowaniu zintegrowanych biur obsługi interesantów, w których jedynym „interfejsem” jest stanowisko komputerowe a obsługujący je urzędnik może poinformować interesanta o wszystkich wymaganych dokumentach, wypełnić wnioski w formie elektronicznej, sprawdzić kompletność i poprawność przedłożonych wniosków papierowych, skierować sprawę do stosownych komórek i poinformować interesanta o terminach i sposobach załatwienia spraw.

Błąd rozdzielenia etapów procedur wynika z traktowania większości procedur administracyjnych jako zupełnie niezależne sprawy, leżące w kompetencjach różnych komórek organizacyjnych urzędu, a czasem nawet – na różnych szczeblach administracji (urząd dzielnicy czy gminy wykonuje wtedy tylko zadania powierzone mu przez wyższy szczebel administracji, działając w imieniu innych organów).

Oddzielne traktowanie procedur pociąga za sobą dodatkowe niedogodności dla interesantów. Część procedur jest bowiem ze sobą powiązana, co powoduje, że nie można załatwić kolejnej, jeśli nie zostanie zakończona poprzednia. Często dzieje się tak mimo że formalnie nie ma żadnego powiązania między postępowaniami. Jeśli nawet zrozumiąły jest związek między zmianą miejsca stałego zameldowania a wyrobieniem nowego dowodu osobistego, w którym adres stałego zameldowania traktowany jest jako dana równorzędna dla identyfikacji obywatela z imieniem, nazwiskiem, datą urodzenia i numerem PESEL, to już konieczność oczekiwania przez 30 dni na wydanie nowego dowodu osobistego, by dopiero na tej podstawie rozpocząć procedurę wymiany prawa jazdy, jest już niezrozumiała. Procedurę tę można by rozpocząć zaraz po uzyskaniu nowego zameldowania i wygląda na to, że zamysł legislatora był zgodny ze zdroworozsądkowym oczekiwaniem interesantów, bo w formularzu do wymiany prawa jazdy nie ma w ogóle miejsca na wpisanie numeru dowodu osobistego – wszystko jedno, czy starego, czy nowego. Jednak w praktyce wnioski w ogóle nie są przyjmowane, zanim interesant nie uzyska nowego dowodu. Podobnie jest w przypadku przerejestrowania samochodu. Co więcej, w tej procedurze do przyjęcia wniosku wymagane są dowody z nowym miejscem zameldowania wszystkich współwłaścicieli pojazdu, choć i w tym przypadku we wniosku o zmianę dowodu i tablic rejestracyjnych w ogóle nie ma miejsca na numer dowodu tożsamości właściciela.

Warto natomiast zwrócić uwagę, że w opisanej modelowej procedurze zmiany miejsca stałego zameldowania co najmniej

jedną czynność wynikającą ze zmiany zameldowania jest logicznie całkowicie zbędna, bowiem wynika tylko i wyłącznie z niczym nieuzasadnionego powiązania statusu posiadacza prawa jazdy z adresem stałego zameldowania. Tymczasem prawo jazdy ma przecież potwierdzać uprawnienia do prowadzenia pojazdu danej kategorii, a nie fakt zameldowania w tym czy w innym miejscu.

W dodatku zmiana formatu, nośnika oraz zastosowanie zabezpieczenia przed fałszerstwami dwóch dokumentów występujących w opisanych procedurach – dowodu osobistego i prawa jazdy – spowodowały, że nie ma już w nich możliwości wpisania nowego adresu i konieczna jest wymiana obu tych dokumentów (w przypadku dowodu osobistego wynikająca z Art. 40 UOELiDO). W jej trakcie interesanta przez niemal 3 lata⁴ spotykała dość niezwykła niespodzianka: przy wymianie dowodu starego typu na dowód nowego typu stary dowód obowiązany był on zdać w chwili otrzymania nowego (mogąc go sobie zostawić na pamiątkę za oddzielną opłatą, po jego anulowaniu przez obcięcie rogu dowodu). Tymczasem w przypadku dowodu nowego typu z nieznanymi (interesantowi) powodów „stary-nowy” dowód musiał zdać już na początku procedury i aż do chwili otrzymania „nowego-nowego” dowodu (30 dni) był pozbawiony jedyne go dokumentu tożsamości opatrzonego numerem PESEL i adresem stałego zameldowania, zastanawiając się przy tym, jak to się ma do Art. 33. UOELiDO („Dowodu osobistego nie wolno zatrzymywać, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.”) – skoro przypadek taki nie był w ustawie określony. Tymczasem bez dowodu osobistego niemożliwe jest np. zmodyfikowanie danych rachunku bankowego (w paszporcie nie ma adresu zameldowania). Za oddzielną opłatą stanowisko załatwiającej sprawę zameldowania może nawet wydać potwierdzenie zameldowania z pieczęcią wydziału spraw obywatelskich, ale praktycznie (i formalnie) do niczego ono nie uprawnia i tylko na podstawie dobrej woli może być przez kogoś traktowane jako swoiste „uzupełnienie” paszportu, nie mające żadnych podstaw w regulacjach dotyczących paszportu jako dokumentu tożsa-

⁴ obowiązek ten – nie wynikający zresztą wcale jasno z rozporządzenia Rady Ministrów z 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 112, poz. 1182), w którym była mowa o złożeniu w urzędzie dowodu osobistego wraz z wnioskiem o wymianę – uchylony został dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 marca 2003 r. Z rozporządzenia z listopada 2000 r. nie można było wywnioskować, dlaczego przy wymianie dowodów starych na nowe oraz nowych na nowe obowiązywały różne procedury.

mości. Zresztą przywołana UOELiDO „normuje sprawy ewidencji ludności i dowodów osobistych” (Art. 1. ust. 1) i stwierdza tylko, że „Dowód osobisty jest dokumentem stwierdzającym tożsamość osoby oraz poświadczającym obywatelstwo polskie” (Art. 1. ust. 3). Inne dokumenty tożsamości są tam wspomniane tylko pod kątem widzenia dopełnienia wspomnianego obowiązku zameldowania (Np. Art. 9. ust. 1. „Przy dopełnianiu obowiązku meldunkowego należy przedstawić dowód osobisty, a w uzasadnionych przypadkach – inny dokument pozwalający na ustalenie tożsamości”).

Wielokrotnie zbierane zbędne dane

Drugim zasadniczym błędem systemów administracji – wynikającym z rozważanego powyżej całkowicie rozdzielonego prowadzenia postępowań i „silosowości” realizujących je komórek organizacyjnych – jest oddzielne zbieranie do każdego postępowania tych samych danych, ale w przeważającej większości wypadków w zupełnie odmiennych układach. W rezultacie interesant jest zmuszony pracowicie wpisywać w każdej sprawie na nielogicznie zaprojektowanych formularzach te same dane, od nieśmiertelnego PESELa począwszy, przez adres zameldowania, numery dowodu osobistego, po imiona rodziców i nazwisko panięskie matki. Zestaw ten powtarza się jednak w różnych dalekich od logiki układach, wprowadzając do systemów dane, które w nich już zresztą są, tyle że w sąsiednim pokoju, w sąsiednich aktach czy w sąsiednim komputerze. W przywoływanej procedurze wymiany dowodu osobistego z nowego na nowy właściwie wypełniane są dwa wnioski – jeden przez obywatela, drugi – przez system komputerowy. Obywatel na obu obowiązany jest złożyć swój podpis, zastanawiając się, który z tych wniosków jest zbędny z jego punktu widzenia – skoro na jednym z nich już złożył już swoje potwierdzone własnoręcznym podpisem oświadczenie woli, rozpoczynające procedurę sporządzenia i wydania mu nowego dowodu osobistego.

Procedura wymiany dowodu osobistego w jej wersji „stary-nowy” na „nowy-nowy” jest zresztą z punktu widzenia moich rozważań modelowa jeszcze z innego powodu. Otóż z faktu, że w systemie (i w stanowiącym jego część centrum personalizacji dokumentów) są już wszystkie elementy wydanego np. 3 lata wcześniej poprzedniego nowego dowodu osobistego, absolutnie nic dla interesanta nie wynika – cała procedura prowadzona jest zupełnie od zera: raz jeszcze wypełnia on wszystkie rubryki we wniosku, dostarcza (często takie samo) zdjęcie, które wraz z jego podpisem jest już zeskanowane w systemie, wnosi taką samą

opłatę - i co najważniejsze: czeka na „nowy-nowy” dowód tak samo długo, jak czekał na „nowy-stary”.

Budzi to zrozumiałe zdumienie interesantów, przejawiające się w komentarzu najczęściej słyszany w kolejkach w wydziałach spraw obywatelskich: „to w takim razie po co są te komputery?”

Zupełnie odrębnym problemem jest zbieranie przez administrację publiczną zbędnych danych, sprzeczne z ustawą o ochronie danych osobowych⁵. Na przykład w formularzu wniosku o stałe zameldowanie są dwie rubryki, których wypełniania domagają się urzędy, chcąc by obywatel podawał tam dane, które do zameldowania są zupełnie zbędne: wykształcenie oraz zawód wyuczony (w dodatku z podpowiedzią pod miejscem do wpisania, że należy tam wpisać nazwę i adres zakładu pracy). Jeśli jeszcze zbieranie danych o wykształceniu ma umocowanie ustawowe w Art. 11. UOELiDO, choć nie ma najmniejszego uzasadnienia z punktu widzenia celu zbierania danych potrzebnych do wypełnienia obowiązku meldunkowego (można je z trudem uzasadnić tylko względami wynikającymi z Art. 26. ustawy o ochronie danych osobowych - „w celach badań naukowych, dydaktycznych, historycznych lub statystycznych”), to już żądanie podawania w druku meldunkowym nazwy i adresu zakładu pracy w kraju, w którym ok. 2 mln obywateli pracuje na własny rachunek jako tzw. jednoosobowe podmioty gospodarcze nie ma żadnego uzasadnienia.

Petent jako nośnik danych i sieć

W dodatku obowiązujące przepisy (a czasem tylko tzw. pragmatyka służbowa lub przyzwyczajenie ze strony obsługujących urzędników lub twórców procedur) powodują, że na palcach jednej ręki można wyliczyć sprawy, które da się załatwić zdalnie, bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie (i w kolejkach). W przypadku opisywanej wymiany dowodu osobistego istnieje nawet obowiązek dwukrotnego osobistego stawiennictwa interesanta, wyraźnie określony w przywoływanym Rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 listopada 2000 r. („§ 1. 1. Złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego, zwanego dalej "wnioskiem", wymaga osobistego stawiennictwa wnioskodawcy” oraz „§ 3. 1. Dowód osobisty odbiera się osobiście”). W praktyce zresztą w każdej niemal sprawie najczęstsze jest dwukrotne osobiste stawiennictwo - celem złożenia

⁵ Ustawa o ochronie danych osobowych z 29 sierpnia 1997 r. (Tekst jednolity - Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926)

wniosku oraz odebrania decyzji. W opisanej procedurze dostałem pocztą do domu tylko jeden jedyny wynik postępowania - potwierdzenie zmiany wpisu do ewidencji gospodarczej.

Przytaczana w powyższych opisach konieczność osobistego stawiennictwa w kolejnych wydziałach, pokojach i przed okienkami urzędów oraz podawania w kółko tych samych danych wynika z faktu, że wobec braku integracji systemów administracji i obsługi w nich obywatela czy przedsiębiorcy **„robi on za sieć danych”** między systemami, zaś jego dokumenty oraz rozliczne wymagane załączniki - **za transportowane przez niego nośniki danych między tymi systemami.**

Stąd też wynika chęć zbierania tych samych danych oddzielnie w różnych, nawet powiązanych ze sobą procedurach, lub też nawet w tej samej procedurze, ale w różnym czasie (omawiane wypełnianie tych samych wniosków w celu uzyskania „nowego-nowego” dowodu osobistego).

Dodatkowym problemem jest chęć pozyskiwania danych, które potrzebne są urzędowi w danej procedurze, ale które usunięto z nowszych wersji nośników, czyli dokumentów. Wtedy to obywatel musi dostarczyć oddzielne zaświadczenia, które musi uzyskać z innej komórki danego urzędu - płacąc za to zwykle oddzielną opłatę skarbową. Wystarczy tu wspomnieć np. załatwianie spraw dotyczących mieszkania kwaterunkowego w wydziale spraw lokalowych czy też składanie wniosku paszportowego dla dzieci - w przypadku, jeśli interesant legitymuje się nowym dowodem osobistym, w którym nie ma już miejsca na adnotacje dotyczące dzieci czy małżonków. W przypadku wydziału meldunkowego wymagane jest np. przyniesienie odpisu aktu urodzenia dziecka (a więc przeniesienie za urząd danych wewnątrz tego samego urzędu). W sprawie składania wniosku o paszport dla dzieci jest nawet specjalna adnotacja na stronie WWW MSWiA⁶:

„...jeżeli rodzice mają nowe dowody osobiste, w których nie wpisuje się dzieci, muszą dostarczyć także: odpis skrócony lub zupełny (w przypadku wątpliwości z ustaleniem ojcostwa) aktu urodzenia dziecka.”

Klasycznym przypadkiem „konia weterynaryjnego” jest Centralny Rejestr Zastawów (CORS), z którym obywatele i przedsiębiorcy spotykają się dość często - głównie przy okazji powszechnego kupowania samochodów na kredyt. Zabezpieczeniem kredytu bankowego jest zazwyczaj samochód. Przeważnie wprowadzany jest on do CORS przez bank/instytucję kredytową i współpracującego z nimi sprzedawcę samochodu. Wycofać pojazd z rejestru po spłaceniu kredytu musi natomiast jego właściciel.

⁶ www.mswia.gov.pl/spr_oby_pas.html#dla%20dzieci

Wypełnia on wtedy 4 egzemplarze formularza (bez kalki), w których ręcznie przepisuje wszystkie dane pojazdu (w tym tasiemcowe numery podwozia) i swoje własne... pochodzące z systemu, a wydrukowane na zawiadomieniu o wpisie pojazdu do rejestru! Dane - poprzez „interfejs ludzki” - wracają więc tą drogą do systemu, z którego pochodzą. Konsekwencji np. popełnienia błędu w numerze podwozia tu nie rozważam, nadmienię tylko, że nie udało mi się dowiedzieć, komu i po co potrzebne są aż 4 egzemplarze wniosku (jeden służy prawdopodobnie tylko do naklejenia na nim znaku uiszczenia opłaty sądowej).

Dodatkowe niedogodności

Do wspomnianych wyżej cech systemów administracji dochodzi „niechęć do bankowości elektronicznej” - wyrażająca się nie tylko w powszechnym w całej gospodarce żądaniu dostarczenia we wszystkich przypadkach papierowego potwierdzenia wnieścia wpłaty, ale także usankcjonowana stosunkowo niedawnym rozporządzeniem Ministra Finansów uniemożliwiającym wnoszenie opłat skarbowych w formie elektronicznej.⁷ Kwestią tą zajmowała się m.in. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji w swym raporcie pt. **„Ograniczenia rozwoju bankowości elektronicznej - zagadnienia praktyczne”**.⁸ Sytuacja co prawda powinna się zmienić od 16 sierpnia br., bowiem według stosownej ustawy Minister Finansów ma do tego czasu odpowiednio dostosować przepisy dotyczące wnoszenia opłat urzędowych⁹. Niepokojące jest raczej, że na razie nic nie słychać o pracach prowadzonych w tym kierunku - tymczasem dla urzędów administracji terenowej sprawdzenie, czy obywatel i przedsiębiorca wniósł stosowaną opłatę drogą elektroniczną może być niełatwym zagadnieniem organizacyjnym i technicznym.

Przesztywnienie procedur i ich nieprzyjazny dla obywateli charakter przejawia się w czynnościach, będących fragmentem opisywanej od początku procedury modelowej. Otóż z powodu budowy od niemal 30 lat (tyle trwają już prace) centralnego systemu rejestracji pojazdów, przy zmianie miejsca stałego

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 grudnia 2000 r. w sprawie sposobu pobierania, zapłaty i zwrotu opłaty skarbowej oraz sposobu prowadzenia rejestrów tej opłaty.

⁸ www.piiit.org.pl/upl/RaportElektronizacja_platnosci60502.doc (autor niniejszego artykułu był współautorem raportu)

⁹ Ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Art. 58, ust. 4.)

zameldowania obywatel musi czekać przez 30 dni w celu sprawdzenia, czy ... nie ukradł sam sobie samochodu. Na czas pozyskania przez wydział komunikacji w nowym miejscu zameldowania oryginalnej dokumentacji ze starego miejsca dostaje tzw. „miękki” dowód rejestracyjny (za co musi wnieść stosowną opłatę). To samo sprawdzanie odbywa się też przy wymianie dowodu rejestracyjnego z powodu wyczerpania w nim miejsca na wpisy, a więc bez zmiany adresu jego właściciela. Właściciel przez ten czas ma ograniczone prawo dysponowania własnością - nie jest bowiem do końca rozstrzygnięta kwestia, czy na podstawie „miękkiego” dowodu rejestracyjnego ma prawo do wyjazdu tym samochodem zagranicę, ani też, czy dowód taki jest uznawany przez organa celne i policję innych krajów.

Zasadnicza sprzeczność: jakim celom służą systemy informatyczne według administracji, a jakim - według obywateli i firm i co z tego wynika

Rozdzielne traktowanie procedur, stanowiące główne źródło niedogodności, może być oczywiste z punktu widzenia architektury systemów „back-office”, ale interesanta to przecież zupełnie nie obchodzi. Dla niego bowiem urząd jest organem władzy, która albo kazała mu coś zrobić, albo do której on ma jakąś sprawę, natomiast wewnętrzna struktura i mechanizmy działania mogą być dla niego całkowicie nieznane (zresztą czasem nawet są przed nim chronione tajemnicą służbową czy państwową). Jest to sytuacja analogiczna do systemów bankowych, w których zupełnie nie obchodzi nas jako klientów banku, w jaki sposób zorganizowany jest „back-office” banku i przy użyciu jakich systemów informatycznych. W pewnym sensie dla interesanta całkowicie obojętne są też podstawy prawne działania poszczególnych systemów - i to nie systemów informatycznych, a całych procedur administracyjnych - byle tylko przestrzegane były jego prawa jako obywatela i przedsiębiorcy i byleby wiedział, jakich praw musi on przestrzegać jako obywatel i przedsiębiorca oraz jakie regulacje prawne go obowiązują.

W całej filozofii zastosowań informatyki w administracji publicznej i działania systemów informatycznych widać sprzeczność podstawową, będącą moim zdaniem głównym źródłem niedogodności i braku „przyjazności” systemów. Jest nim **prymat sprawności systemów back-office** nad sprawnością i przyjaznością systemów „front-office”. Sprzeczność polega na tym, że z punktu widzenia obywatela i przedsiębiorcy sprawność „back-office” jest drugorzędna i obchodzi go tylko na tyle, na ile ma ona

odwzorowanie w kosztach wytworzenia, wdrożenia i eksploatacji systemów oraz sprawności działania administracji, za które to cechy co prawda płaci on jako podatnik, ale nie ma na nie żadnego wpływu.

Interesanta obchodzą tak naprawdę tylko efekty stosowania wobec niego systemów „front-office”. Natomiast skutki społeczne ich omawianego powyżej niedostosowania są poważne, gdyż odczuwane niedogodności:

- dyskredytują w oczach społeczeństwa informatykę jako zespół środków mających usprawnić życie publiczne i ułatwić nasze działanie jako obywateli i przedsiębiorców. Są też przyczyną ironicznych komentarzy typu „wszystko przez te komputery!”;
- przyczyniają się do pogłębiania obserwowanego dramatycznego kryzysu zaufania do państwa i jego władz;
- stawiają pod znakiem zapytania nie tylko sprawność „Państwa jako dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa” ale także celowość przeznaczania większych nakładów na informatykę, skoro ich efektem jest tylko pojawianie się procedur coraz bardziej uciążliwych dla obywateli i przedsiębiorców.

Tymczasem w nowoczesnym Państwie, jakiego powinniśmy się domagać od jego przedstawicieli w 14 lat od zmiany systemu politycznego i gospodarczego, mamy prawo jako podatnicy oczekiwać za swoje pieniądze jakości usług oraz rozsądnego zwrotu z inwestycji, jakimi są nasze podatki. Jednak nadal niemal zupełnie nie widać takiego podejścia w projektowaniu regulacji prawnych oraz budowaniu na ich podstawie systemów informatycznych administracji publicznej.

Czego oczekujemy od systemu przyjaznego dla obywateli i firm i jak to osiągnąć

Właściwie po wyliczeniu błędów modelowej procedury nie trzeba nawet określać, czego oczekujemy od systemów przyjaznych dla obywateli i firm.

Pytanie zasadnicze brzmi natomiast, jak osiągnąć pojawienie się takich systemów – co wymaga istotnej zmiany sposobu myślenia nie tylko o zastosowaniach informatyki w administracji, ale o nastawieniu całej administracji do obywatela i przedsiębiorcy.

Tablica 1. Poziom akceptacji błędów zastosowań informatyki w wybranych dziedzinach życia publicznego

sfera życia publicznego	najczęstsze wady	poziom akceptacji
administracja	- brak zintegrowanej obsługi, czekanie w różnych, oddzielnych kolejkach; - podawanie tych samych danych na różnych, źle zaprojektowanych formularzach	BARDZO WYSOKI, ale wymuszony i powodujący frustrację oraz zachęcający do omijania/łamania przepisów nieprzyjaznego i nieefektywnego urzędu (państwa).
sądownictwo	ślamazarnie i nieefektywnie prowadzone procedury	WYSOKI i wywołujący poczucie bezradności wobec niesprawnej mechaniki wymiaru sprawiedliwości
policja	„syndrom maszyny do pisania”	WYSOKI i pasywny: nikt nawet nie utyskuje, raczej rezygnuje z szukania pomocy, „bo to tylko strata czasu”
szpital	- kolejki, niesprawna obsługa, absurd, ograniczenia („wyczerpaliśmy limit świadczeń, nie mamy kontraktu z Kasą”); - jest komputer w rejestracji, ale nic z tego nie wynika	WYSOKI - pacjenci i tak obawiają się następnej reorganizacji służby zdrowia, składki traktowane jako quasi-podatek
poczta	- kolejki; - absurdalne powielanie czynności: „panienka z okienka” coś wklepuje do komputera, a następnie to samo wpisuje na formularzach i w zeszytach	WYSOKI, bo: - dla podstawowych usług pocztowych nie ma na razie konkurencji; - przyzwyczajenia, wysokie prowizje i równie długie kolejki nie zachęcają do przejścia np. z opłacaniem świadczeń do banków (które nie są tym aż tak bardzo zainteresowane)
bankowość internetowa	- długie czasy odpowiedzi; - błędy logiki i ergonomii interfejsu	NISKI - klienci mogą „głosować myszką”, konkurencja jest „o jedno kliknięcie dalej” - bardzo łatwo można zmienić bank internetowy

Nie poruszam w tym miejscu przyczyn politycznych obecnej sytuacji. Otoczenie polityczne i nastawienie oraz bardzo niski poziom „elit” politycznych jest jednak głównym czynnikiem sprawczym tej sytuacji. Moim zdaniem bez zewnętrznego czynnika wymuszającego trudno sobie wyobrazić osiągnięcie przez systemy administracji publicznej pożądanego przez społeczeństwo poziomu sprawności i przyjazności.

Mam nadzieję, że takim czynnikiem zewnętrznym może być wymóg skokowego podniesienia dostępności usług publicznych w trybie on-line w naszym kraju, wynikający z priorytetów Strategii Lizbońskiej Komisji Europejskiej. Jak to wynika z kolejnych badań prowadzonych m. in. przez Cap Gemini Ernst & Young¹⁰, średni

¹⁰ <http://www.egov.pl/teksty/euslugi/dokument.php>

poziom nie osiąga w Polsce nawet podstawowego wymogu informacyjnego. Podobne wnioski można wyciągnąć także z badań, które stały się podstawami do raportu „Administracja Publiczna w sieci 2002”¹¹ Internetu Obywatelskiego i akcji Internetu Obywatelskiego „Poseł on-line”¹² i „Burmistrz on-line”¹³.

Mimo że nie wszystkie priorytety Strategii Lizbońskiej (eEurope 2005) są zgodne z kierunkami, w jakich mogą i powinny się rozwijać zastosowania informatyki w administracji publicznej w Polsce (i kilku innych krajów wchodzących właśnie do Unii), to jednak wdrożenie rozwiązań możliwych do realizacji powinno zaowocować pożądanymi zmianami w sferze dostosowania procedur i systemów. Będzie to niejako efekt pośredni – bo przed dostosowaniem systemów administracji publicznej do działania w trybie on-line trzeba będzie dokonać gruntownej rekonstrukcji nie tylko samych systemów informatycznych, ale przede wszystkim przepisów i procedur administracyjnych, stanowiących ich podstawę.

Tomasz Kulisiewicz
t.kulisiewicz@egov.pl

¹¹ <http://www.egov.pl/raport/index.php>

¹² <http://www.egov.pl/posel2003/index.php>

¹³ <http://www.egov.pl/burmistrz/index.php>