

## ROZDZIAŁ XIX.

### OD PRZEDAKCESYJNEJ CZARNEJ OWCY DO FINAŁU *e-EUROPE* W COMO, CZYLI JAK DOKONAŁA SIĘ INFORMATYZACJA ADMINISTRACJI CELNEJ

Andrzej RĘGOWSKI, Andrzej TYROWICZ

#### Wstęp

Mało kto zauważył, że swoje funkcjonowanie w Unii Europejskiej polska administracja celna rozpoczęła sprawnie i bez większych perturbacji. Zdarzają się oczywiście przejściowe problemy, ale nie można postawić zarzutu, że w tej dziedzinie wystąpiły ewidentne zaniedbania i brak przygotowania do integracji. Zasadniczy udział w płynnym przejściu daty 1 maja 2004 r. miało właściwe przygotowanie systemów informatycznych administracji celnej. Bez nadmiernej przesady można stwierdzić, że na sprawnie działających systemach informatycznych opiera się prawie w całości prawidłowa działalność współczesnej administracji celnej. Obecny stan funkcjonowania i plany rozwoju tych systemów, pod warunkiem ich realizacji, pozwalają także zachować pewien optymizm, co do ich sprawnego działania i współdziałania z systemami unijnymi również i w przyszłości.

Jak udało się administracji celnej to osiągnąć, skoro w drugiej połowie lat 90-tych, jako sztandarowe przykłady nieudanych projektów informatycznych w administracji państwowej jednym tchem wymieniano POLTAX i OSIAC? Jak było możliwe nie tylko nadrobienie dystansu do innych krajów, ale nawet zajęcie miejsca wśród najlepiej z informatyzowanych administracji celnych krajów kandydujących do Unii Europejskiej skoro jeszcze w 1999 r. Dyrekcja XXI Komisji Europejskiej po niefortunnych doświadczeniach lat poprzednich patrzyła trochę nieufnym okiem na koncepcję Strategii informatyzacji, jako zbyt nowatorską?

Nie da się na takie pytania odpowiedzieć jednym zdaniem, gdyż o ostatecznym sukcesie zdecydowało szereg czynników. Jedno jest wszakże pewne, że nie było to dzieło przypadku, ale efekt świadomego, zaplanowanego działania kierownictwa GUC, czyli konsekwentnej realizacji strategii.

#### **Warunki brzegowe dla informatyzacji i wymagań związanych integracją europejską dla administracji celnej**

Podpisując w 1990 r. traktat stowarzyszeniowy z UE Rząd RP określił domyślnie zbiór wymagań funkcjonalnych i jakościowych, jakie zobowiązała się spełnić polska administracja publiczna, wdrażając je przez szereg następnych lat, - najpóźniej w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej. Dla administracji celnej

oznaczało to przyjęcie takich samych zasad funkcjonalnych, jakościowych i etycznych, jakie wypracowywano i stosowano w Unii Europejskiej, której zasadniczym fundamentem gospodarczym jest pełna unia celna. Miłowymi słupami na tej drodze było przyjęcie i wdrożenie szeregu konwencji międzynarodowych związanych z ułatwieniami w międzynarodowym obrocie gospodarczym, kontrolą celną oraz zwalczaniem przestępczości celnej.

Najbardziej znaczącą zmianą jakościową na początku tej drogi było wprowadzenie w 1992 roku tzw. jednolitego dokumentu administracyjnego (SAD od ang. Single Administrative Document). Struktura SAD definiuje praktycznie prawie cały zakres (i do pewnego stopnia również formaty) danych operacyjnych i referencyjnych w obszarze informacyjnym administracji celnej. Już choćby ze względu na zasięg międzynarodowy, jest to dosyć unikatowa cecha w całym obszarze informacyjnym administracji publicznej, w którym zazwyczaj trudno o taką stabilność. Zakres danych operacyjnych SAD jest bardzo szeroki i obejmuje identyfikatory (osobowe, środków transportowych i dokumentów), transakcje (również wielowalutowe z uwzględnieniem historii) oraz dane o towarach (również zmienne historycznie). SAD zawiera 66 pól z łącznie ponad 100 elementami danych. Istnieje kilkaset reguł logicznych wiążących ze sobą dane operacyjne i referencyjne zawarte w poszczególnych polach.

Od samego początku intensyfikacji wymiany towarowej z zagranicą środowisko gospodarcze i administracja celna borykały się z trudnościami związanymi ze sprawną obsługą tak złożonego procesu informacyjnego. Dynamiczny wzrost obrotu międzynarodowego i podążający za nim (niestety nie wyprzedzający) rozrost liczebności personelu i placówek po stronie administracji, jak i po stronie podmiotów, nie sprzyjały uporządkowanemu i ujednoliconemu podejściu do organizacji procesu obsługi celnej oraz wprowadzaniu metod intensywnych, lecz głównie ekstensywnych. Jednocześnie, szybko zmieniające się otoczenie prawne zniechęcało do podejmowania budowy rozwiązań kompleksowych lub je skutecznie paraliżowało. W tej sytuacji rozwiązania przyjęte jako tymczasowe szybko stawały się przeszkodami w rozwoju systemów informacyjnych. Typową sytuacją stało się wykorzystywanie techniki informatycznej do wielokrotnego wprowadzania i edycji tych samych danych operacyjnych. Nie stosowano reguł logicznych walidacji danych, ani słowników.

Najlepszym odzwierciedleniem tego stanu był fakt przekazywania dokumentów SAD do wprowadzania przez Wojewódzkie Urzędy Statystyczne (WUS). To skutkowało brakiem możliwości zapewnienia aktualnej i rzetelnej informacji statystycznej i operacyjnej dla całej administracji państwowej. Średnie opóźnienie wprowadzania danych w WUS wynosiło 4 miesiące. Z uwagi na niską jakość uzyskiwanych danych, były one mało użyteczne do podejmowania rzetelnych decyzji gospodarczych i szybkiego reagowania na zjawiska występujące w obrocie towarowym z zagranicą. Co oczywiste, te same dane wprowadzały przedtem do przekazywanego dokumentu papierowego, ale także z wykorzystaniem komputerów, agencje celne lub podmioty dokonujące obrotu międzynarodowego. Następnie, część tychże danych była ponownie przepisywana

ręcznie do systemów rejestracyjnych administracji celnej. Zresztą, podobne czynności odbywały się po każdej stronie przekraczanej granicy.

Za podstawowy standard europejski uważa się brak kolejek na przejściach granicznych, przy czym z założenia czynności związane z odprawą celną przenoszone są do placówek wewnętrznych. O ile towar był awizowany, na co najmniej 2 godziny wcześniej i nie został wskazany do kontroli dokumentów lub kontroli fizycznej, to jest zwalniany do obrotu po 15 minutach od jego zgłoszenia. Do tzw. typowania do kontroli stosuje się przede wszystkim kompleksową analizę ryzyka opartą na racjonalnych i obiektywnych przesłankach. Standardem jest również współdziałanie elektroniczne między podmiotem a administracją celną, polegające na przekazaniu dokumentu SAD również w postaci elektronicznej. Podstawowym rodzajem kontroli celnej jest tzw. kontrola powtórna, prowadzona w siedzibie podmiotu i obejmująca nie tylko towary, ale również równoległe dokumentację finansową i technologiczną. W całym okresie przygotowań do integracji odczuwalna była presja ze strony Komisji Europejskiej, aby wszystkie wymienione standardy znalazły zastosowanie w praktyce funkcjonowania polskiej Służby Celnej.

### **Warunki wyjściowe rozpoczęcia programu zmian**

W drugiej połowie lat 90-tych Komisja Europejska z coraz większym niepokojem obserwowała trudności w zbieraniu i przetwarzaniu informacji o obrocie towarowym przez polską administrację celną. Biorąc pod uwagę skalę obrotu gospodarczego oraz długość przyszłej granicy unijnej i brak widocznej poprawy sytuacji Komisja oczekiwała od kierownictwa Głównego Urzędu Cei przedstawienia wizji organizacyjnej oraz programu zmiany. Podobne problemy występowały także w innych krajach kandydujących.. Dostrzegając to Dyrekcja Generalna XXI Komisji Europejskiej (obecnie DG TAXUD) organizowała różne formy wspomagania opracowania strategii poprzez warsztaty i prezentacje. W większości przedsięwzięcia takie były finansowane z funduszy programu Phare. Wsparcie ze strony Komisji Europejskiej poprzez Program Phare odegrało bardzo istotną rolę w rozwoju instytucjonalnym i wszechstronnej rozbudowie infrastruktury kontrolnej administracji celnej. Już od 1990 roku realizowana była pomoc ze środków programu Phare, przeznaczona na uzupełnienie podstawowego wyposażenia (prześwietlające urządzenia rentgenowskie, urządzenia i testy do wykrywania i identyfikacji narkotyków oraz inny specjalistyczny sprzęt kontrolny i łączności) oraz wzmocnienie instytucjonalne (harmonizację prawa i procedur i przygotowanie kadry zarządzającej do zbudowania nowoczesnej administracji celnej wg standardów europejskich). Koniecznie należy tutaj wspomnieć opracowane na początku lat 90 studium nt. informatyzacji działalności administracji celnej, które wzbudziło wiele kontrowersji, gdyż w owym czasie w polskich warunkach okazało się zbyt nowatorskie. O trafności ustaleń i propozycji poczynionych w raporcie przez jego autorów świadczy fakt, że nie

straciły one na aktualności przez 10 lat, chociaż zaproponowane rozwiązania nie doczekały się realizacji.

Wspomniana pomoc w tworzeniu kultury instytucjonalnej (ang. Institution Building) w ramach kilkuletnich programów ukierunkowanych na rozwój administracji celnej, jak Phare 90 (w części), Phare 93 - Polcustoms, Phare horyzontalnego współpracy Krajów Kandydujących (95-99) i programu Matheus (koniec lat 90 – początek 2000) obejmowała szkolenia i prace konsultingowe, rekomendujące kierunki działań oraz opracowanie podstawowych systemów – modułów składających się na system wspomaganie obsługi zgłoszeń celnych. Do tego obszaru należy zaliczyć także pomyślnie opanowanie i konsekwentne stosowanie w praktyce przez zespoły projektowe administracji celnej zarządzające realizacją projektów Phare, metodologii MaXXIme, opracowanej ówczesnie dla potrzeb TAXUD przez Cap Gemini na podstawie Prince II. Obecnie TAXUD promuje metodologię TEMPO, stanowiącą rozwinięcie MaXXIme.

Dzięki programowi Phare, niejako poza głównym nurtem działań informatyzacyjnych GUC, od 1997 roku w ramach realizacji Programu Phare 93 POLCUSTOMS rozpoczęto opracowanie kilku kluczowych systemów centralnych dla administracji celnej.

- System ISZTAR jako system zintegrowanej taryfy celnej był przeznaczony do przyjmowania, uzupełniania danymi krajowymi głównie podatkowymi oraz dalszego udostępniania unijnej taryfy celnej wraz z wszelkimi powiązаныmi informacjami taryfowymi.
- System E-Mail z budowanym wraz z nim systemem WAN łączył jedną spójną siecią teleinformatyczną praktycznie wszystkie znaczące placówki administracji celnej. W placówkach tych powstały w tym czasie strukturalne sieci LAN finansowane ze środków własnych, jakimi dysponowała administracja celna, budowane przez wykonawców zewnętrznych lub w przypadku mniejszych instalacji własnymi siłami.
- W Systemie ALEXIS utworzono dostępną poprzez Intranet bazę wszelkich aktów prawnych, związanych z działalnością administracji celnej.
- System rozliczeń celno-podatkowych i finansowo-księgowy ZEFIR, początkowo w wersji pilotowej dla Urzędu Celnego w Krakowie (a w dalszym etapie jako rozwiązanie ogólnopolskie), miał służyć uporządkowaniu i zestandaryzowaniu poboru należności celnych i podatkowych oraz rozliczeniom administracji celnej z budżetem państwa.

Jednak przedsięwzięcia te, aczkolwiek realizowane i wdrażane były prawidłowo pozostawały w głębokim cieniu niepowodzeń przy opracowaniu i wdrożeniu podstawowego systemu celnego tzw. systemu przetwarzania zgłoszeń celnych.

W tym czasie GUC był już trakcie realizacji kontraktu na tzw. system kompleksowy finansowanego ze środków budżetowych (Ogólnopolski System Informatyczny Administracji Celnej tzw. OSIAC, realizowany od marca 1995). Polska administracja celna miała też już za sobą tzw. oddolną komputeryzację, w wyniku której w 400 lokalizacjach 14-tysięcy celników użytkowało ponad 200 różnych opracowanych lokalnie programów komputerowych i instalowanych na

bardzo różnorodnym sprzecznie. Próby opracowań systemów podejmowane centralnie kończyły się z reguły niepowodzeniami. Dla porządku należy tu odnotować 3 wcześniejsze przedsięwzięcia związane z wdrożeniami: systemu celnego w Urzędzie Celnym Port Lotniczy w Warszawie (1992-1995), oraz systemów finansowo-księgowych w UC w Poznaniu (1992) i Gdańsku (1994). Częściowym powodzeniem zakończyło się jedynie wdrożenie programu do centralnej rejestracji importu pojazdów. W kilku regionach, na przejściach drogowych o dużym ruchu towarowym eksploatowane były przez szereg lat aplikacje kasowe opracowane przez firmę SKG.

Ostateczne załamanie prac nad systemem OSIAC w r. 1997 spowodowało zainteresowanie ówczesnego Prezesa GUC tzw. „darmowym” oprogramowaniem pochodzącym z UNCTAD pn. ASYCUDA, rekomendowanym krajom kandydującym przez ówczesnego szefa DG TAXUD. W ramach jednego z programów horyzontalnych Phare w 1998 r. Komisja Europejska sfinansowała nawet specjalnie tzw. studium realizowalności, którego celem było wykazanie, że system ASYCUDA jest dla Polski odpowiednim rozwiązaniem, oraz że można i należy go szybko wdrożyć. Studium to jednak cechowało się podstawowymi niedostatkami metodologicznymi, w tym również brakiem elementarnego strategicznego podejścia do podjęcia takiego wdrożenia w polskich warunkach. Na podjęcie realizacji tego pomysłu zabrakło już na szczęście czasu. Nie zostały również zaplanowane w ówczesnych budżetach środki na zakupy sprzętu oraz bardzo kosztowną „pomoc konsultingową i wdrożeniową” świadczoną przez genewski zespół UNCTAD ds. ASYCUDY. W grudniu 2001 DG TAXUD (już pod nowym kierownictwem) ogłosiła zresztą, że system ASYCUDA nie spełnia wymagań Unii Europejskiej i rozpoczęła poszukiwania drogi wyjścia z problemów w obliczu, których stanęły prawie wszystkie kraje kandydujące, mające zaawansowane już prace wdrożeniowe, finansowane zresztą często z programów Phare.

Podstawowe przyczyny wymienionych wyżej niepowodzeń polskiej administracji celnej w każdym przypadku były wynikiem przede wszystkim braku spójnej wizji organizacyjnej, czyli strategii działania i strategii informatyzacji. Takich też strategii oczekiwała Komisja Europejska, okazując dezaprobatę dla kolejnych dokumentów cząstkowych, przedstawianych przez ówczesne kierownictwo GUC. Z uwagi na wytykany brak strategii administracja celna przez kilka lat nie była nawet uwzględniana w finansowaniu z funduszu programu Phare.

### **Podjęcie programu zmiany**

W maju 1999 został nominowany nowy Prezes GUC, który dokonał zmiany osób odpowiedzialnych za inwestycje i informatykę. Nowe kierownictwo podjęło trud budowania od podstaw i według przejrzystego planu zamiast przyjmowania cudownych tzw. kompleksowych rozwiązań. W czerwcu 1999 r. przystąpiono do opracowania strategii działania, której zasadniczym elementem były przedsięwzięcia związane z informatyzacją. W październiku 1999 „Strategia

działania administracji celnej do r. 2002” po wcześniejszym uzgodnieniu z MF została zatwierdzona przez Radę Ministrów, co miało zapewnić jej finansowanie z budżetu państwa w następnych latach.

Ze względu na złożoność procesu i koszty związane z kompleksową informatyzacją opracowano dla niej oddzielną strategię sektorową. Proces jej opracowywania i zatwierdzania stanowił sam w sobie nową jakość w polskim środowisku informatycznym. Strategia informatyzacji została ostatecznie zatwierdzona w wersji 1.3 w dniu 17 kwietnia 2000. Postawione w niej cele oraz przyjęty sposób realizacji nie są łatwe do przedstawienia w skróconym materiale. Szczególnie trudne wydaje się uwzględnienie wieloaspektowości procesu informatyzacji. Dlatego też realizację Strategii informatyzacji przedstawiono w postaci przekrojowych perspektyw.

## **Perspektywy realizacji Strategii informatyzacji Polskiej Administracji Celnej**

### ***Perspektywa zewnętrzna***

Jest to perspektywa postrzegania realizacji Strategii informatyzacji polskiej administracji celnej przez współpracujące, nadzorujące i kontrolujące instytucje zewnętrzne: Komisję Europejską, Ministerstwo Finansów, Najwyższą Izbę Kontroli i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Jakkolwiek zasadniczo wszystkie te instytucje zainteresowane były tym samym - głównym celem strategii, to odmiennie formułowały swoje priorytety oraz w różny sposób postrzegały jego realizację.

Z punktu widzenia Komisji Europejskiej najistotniejsze były główne dokumenty (Strategia), stan prawny oraz okresowa ocena sytuacji na granicy, szczególnie wschodniej i zachodniej (kolejki, czas oczekiwania na odprawę), traktując szczególnie to ostatnie jako wyjątkowo wymierny wskaźnik funkcjonowania ułatwień w międzynarodowym obrocie towarowym.

W grudniu 2001 DG TAXUD opracowała tzw. „*Interoperability Strategy*”, której celem było zapewnienie jednolitego przygotowania krajów przystępujących do współdziałania z systemami celno podatkowymi Unii Europejskiej. Strategia ta wymieniała 9 systemów celnych, 2 systemy podatkowe oraz wspólną platformę komunikacyjną CCN/CSI. Odtąd, ocena gotowości do integracji europejskiej kraju wstępującego dokonywana była poprzez analizę stanu prawnego oraz sprawdzanie postępów w przygotowaniu wymienionych systemów administracji do współdziałania z KE i krajami członkowskimi względem kryteriów zawartych w „*Interoperability Strategy*” .

Godne odnotowania wydaje się, że spośród krajów kandydackich polska administracja celna jako jedna z nielicznych przygotowała formalnie zatwierdzoną na tak wysokim szczeblu strategię działania i strategię informatyzacji, które spotkały się z bardzo przychylnym przyjęciem w Brukseli. Również w przypadku okresowych ocen „*interoperability*” od 2001 roku polska administracja celna niezmiennie otrzymywała oceny pozytywne pozostając w czołówce wśród krajów

kandydackich. Należy też w tym miejscu zauważyć, że z uwagi na wielkość i potencjał, z punktu widzenia znaczenia gospodarczego to Polska właśnie stanowiła przedmiot największego zainteresowania, jak i obaw Komisji, czy nie będzie niezbędne faktyczne utrzymanie granicy celnej na Odrze. Co oczywiście, ograniczyłoby to dla Polski istotnie gospodarcze jak i polityczne efekty akcesji.

Ministerstwo Finansów zainteresowane było głównie maksymalizacją bieżących przychodów budżetowych z cła, VAT i akcyzy oraz minimalizacją budżetowych nakładów inwestycyjnych i wydatków obrotowych. Resort finansów nie posiadał tego typu dokumentów strategicznych. Z tego względu do Strategii działania administracji celnej i pochodnych jej strategii sektorowych nie przywiązywano w MF przesadnie dużej wagi, traktując je jako dokumenty wewnętrzne GUC a niewiążące dla Ministerstwa. Nie przeszkadzało to jednak, że Ministerstwo domagało się stanowczo włączenia do Strategii możliwie szczegółowych harmonogramów realizacji projektów, wykorzystując to jako jeden z elementów kontroli.

NIK zainteresowany był wyłącznie formalną poprawnością realizacji zadań ujętych w planie inwestycyjnym oraz zgodnością z przepisami ponoszonych wydatków, praktycznie jednakową wagę przykładając do kluczowych przedsięwzięć, jak i drobnych zakupów uzupełniających. Dodatkowo i MF, i NIK domagały się wzmocnienia intensywności kontroli celnej, nie uwzględniając przy tym zbytnio podstawowego z punktu widzenia Unii Europejskiej czynnika ułatwień w obrocie gospodarczym.

UKIE koncentrował się zasadniczo tylko na aspektach związanych z realizacją NPPC (Narodowego Planu Przygotowania Członkostwa), przy czym nie było faktycznie mechanizmu zapewniania i sprawdzania zgodności tegoż planu ze strategiami, gdyż dokumenty te były opracowywane i koordynowane przez zupełnie inne zespoły tylko luźno ze sobą współpracujące.

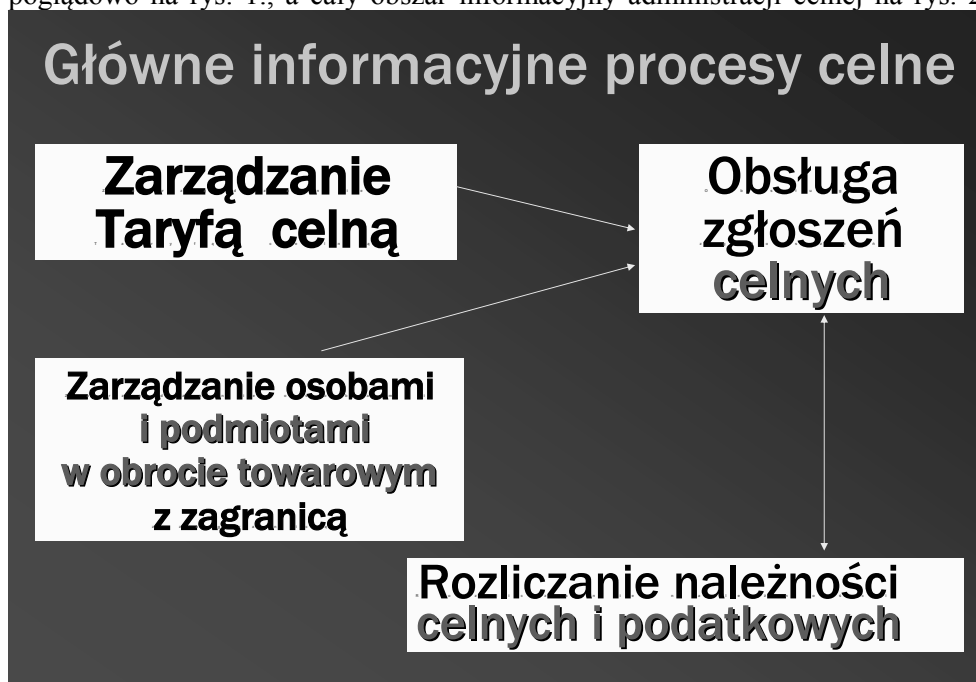
#### ***Perspektywa procesów wewnętrznych***

Główne procesy wewnętrzne administracji celnej można podzielić na 4 grupy. Są to:

- ✓ zarządzanie taryfą celną,
- ✓ przetwarzanie zgłoszeń celnych czyli prowadzenie szeroko rozumianej kontroli celnej,
- ✓ zarządzanie informacją dotyczącą osób/podmiotów występujących w obrocie towarowym z zagranicą oraz
- ✓ prowadzenie rozliczeń finansowych.

Wywiad celny i przygotowywanie statystyk międzynarodowej wymiany towarowej stanowią w tym ujęciu procesy uzupełniające. Procesy te przedstawiono

poglądowo na rys. 1., a cały obszar informacyjny administracji celnej na rys. 2.

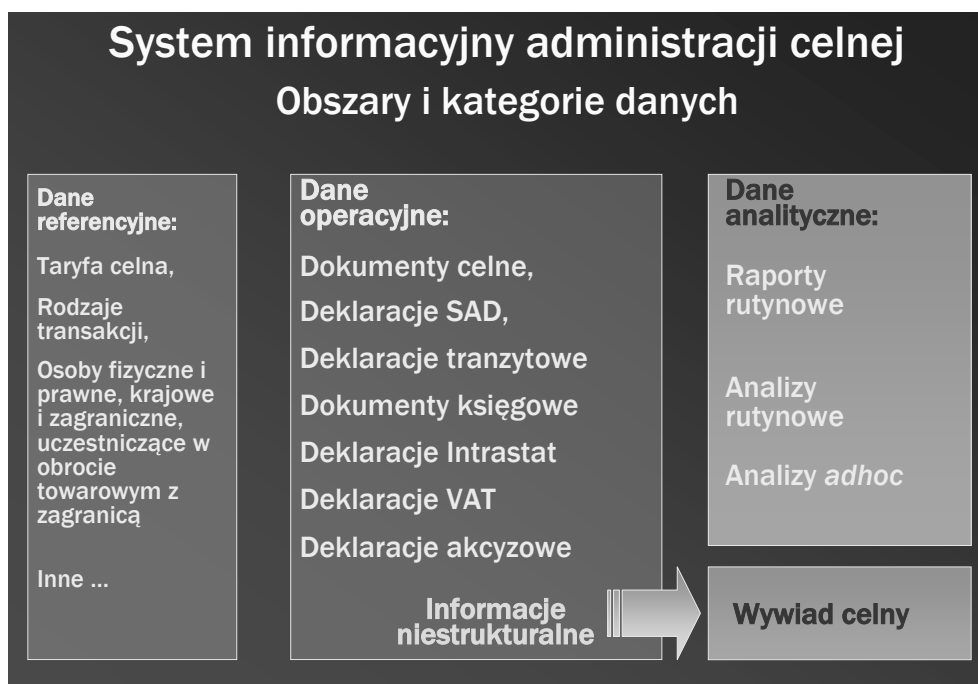


Rys. 1. Główne procesy informacyjne administracji celnej

Do tak pojętych procesów głównych dochodzą procesy wspierające bezpośrednio samo funkcjonowanie administracji celnej. Są to: zarządzanie kadrami, zarządzanie infrastrukturą informatyczną, zarządzanie infrastrukturą kontrolną i bezpieczeństwa oraz publikowanie informacji.

Podstawą koncepcji realizacji Strategii informatyzacji było właśnie budowanie pełnego systemu informacyjnego administracji celnej w postaci oddzielnych, lecz spójnych logicznie modułów-systemów obsługujących wymienione tu procesy/obszary aktywności. W pierwszej kolejności skoncentrowano się przy tym na obsłudze głównych procesów, świadomie odkładając na później takie przedsięwzięcia jak wdrożenie systemu obiegu i archiwizacji dokumentów czy zarządzania kadrami. Rys. 3 przedstawia poglądowo koncepcję realizacji Strategii, a rys. 4 odpowiadający mu podstawowy przepływ informacyjny związany z przetwarzaniem informacji zawartych w zgłoszeniu celnym SAD.





Rys. 2. Obszar informacyjny administracji celnej

Budowanie modułów obsługujących podstawowe procesy informacyjne wymagało utworzenia kompetentnych zespołów projektowych reprezentujących tzw.



Rys. 3. Koncepcja realizacji systemu informacyjnego administracji celnej

właściciela procesu i systemu informatycznego. Zespoły te były odpowiedzialne początkowo za formułowanie wymagań funkcjonalnych, dokonywanie odbiorów



Rys. 4. Podstawowy przepływ informacyjny w administracji celnej

oprogramowania i dokumentacji, a następnie szczegółowe zaplanowanie wdrożenia pilotowego i koordynowanie wdrożeń ogólnopolskich. Zespoły projektowe stały się podstawą zespołów właścicielskich dla wdrożonych systemów, zarządzając ich bieżącą eksploatacją oraz planowym wprowadzaniem niezbędnych zmian technicznych i funkcjonalnych.

#### ***Perspektywa finansowa***

Perspektywa finansowa realizacji Strategii informatyzacji obejmowała z jednej strony źródła jej finansowania. Należały do nich: środki z programów Phare, środki zaplanowane i przyznane w ramach planu wydatków budżetu państwa, oraz również budżetowy tzw. środek specjalny. Były to przychody administracji celnej, pochodzące z różnego rodzaju opłat manipulacyjnych, które zgodnie z ówczesnym prawem pozostawały w dyspozycji Prezesa GUC i mogły być przeznaczone w części na premie dla funkcjonariuszy celnych, bądź poprawę warunków funkcjonowania Służby Celnej, czyli np. na inwestycje i eksploatację szeroko rozumianej infrastruktury.

Z drugiej strony realizacja Strategii wychodziła naprzeciw oszczędnemu gospodarowaniu i przychodom budżetu państwa, wdrażając rozwiązania obniżające koszty funkcjonowania administracji celnej i podmiotów gospodarczych w obrocie towarowym z zagranicą, jak też zwiększające skuteczność poboru należności celnych i podatkowych.

Istotnym aspektem w tej perspektywie był fakt, że znacząca większość inwestycji budowlanych, informatycznych oraz kosztów eksploatacyjnych w administracji celnej finansowana była „od zawsze”, tj. od początku okresu transformacji, ze środka specjalnego Prezesa GUC. Tymczasem Komisja Europejska kategorycznie domagała się likwidacji opłat manipulacyjnych, co było jednym z warunków akcesyjnych, zatem i środka specjalnego, a co w konsekwencji oznaczało konieczność przejęcia w całości finansowania administracji celnej wyłącznie przez budżet państwa. Drugie ramię tych nożyc

stanowiły skuteczne wysiłki Ministerstwa Finansów, by administracja celna otrzymała jak najmniejszy ekwiwalent z budżetu państwa jako rekompensatę za likwidowany środek specjalny. Ta znacząca zmiana wystąpiła właśnie na półmetku realizacji Strategii. Jej objawem bezpośrednim było przekazanie administracji celnej w grudniu 2000 jedynie 4% ze 100 mln zł zaplanowanych do wydatkowania budżecie zatwierdzonych w budżecie inwestycyjnym GUC na właśnie kończący się rok. MF wykorzystał również sposobność odebrania pozostałych resztek funduszy w momencie pojawienia się tzw. „dziury budżetowej” w październiku 2001 w trakcie rozpędzonego procesu inwestycyjnego. W związku z brakiem funduszy zostało wówczas unieważnionych szereg przeprowadzonych już postępowań, a tylko kilka z nich udało się przesunąć do realizacji na rok następny. Załączona Tabela nr 1 przedstawia kalendarium głównych przedsięwzięć

Tablica 1. Kalendarium procesu informatyzacji administracji celnej

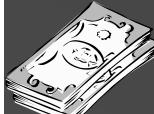
| Skrócone kalendarium informatyzacji |   |
|-------------------------------------|---|
| ◆ 1995:                             | Umowa na OSIAC, pocz. Phare Polcustoms: 11 MEcu   |
| ◆ 1997/8:                           | Kontrakty Phare na: E-Mail, ALEXIS, ZEFIR, & ISZTAR   |
| ◆ 1998/9:                           | Wdrożenie WAN/E-Mail & ALEXIS   |
| ◆ Mar 1999:                         | Rozwiązanie kontraktu OSIAC & Studium ASYCUDA   |
| ◆ poł 1999:                         | Rozpoczęcie prac nad Strategiami : działania i IT   |
| ◆ Kwi 2000:                         | Zatwierdzenie Strategii informatyzacji (Prezes GUC)   |
| ◆ poł 2000:                         | Wdrożenie ZEFIRa, powstanie Komitetu Sterującego, rozpoczęcie realizacji Programu Informatyzacji, umowa na system CELINA, prototyp CELESTA                              |
| ◆ Paz 2001:                         | Wdrożenie Systemu ISZTAR , spowolnienie informatyz.   |
| ◆ Lis 2001:                         | Umowy na systemy IT OZYRYS, CORINTIA, SECURITY  |
| ◆ Mar 2002:                         | Umowa na rozszerzenie Systemu ISZTAR do ITMS  |
| ◆ Kwi 2002:                         | Przejęcie informatyzacji AC przez MF  |
| ◆ Paz 2002:                         | Raport Komisji Europejskiej nt. postępu Polski w przygotowaniach do akcesji, Rada Ministrów przydziela rezerwę celową na dokończenie realizacji programu informatyzacji |

składających się na realizację Strategii informatyzacji. Warto zwrócić uwagę, że planowe finansowanie realizacji obejmowało jedynie 1,5 roku tj. od 19 kwietnia 2000 (data formalnego zatwierdzenia Strategii informatyzacji i jednocześnie faktycznego uruchomienia środków budżetowych) do października 2001. Znamienne jest również trend wzrostowy liczby realizowanych rocznie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i jego załamanie w roku 2002 – tj, roku likwidacji GUC (rys. 5). Łącznie w latach 1999 - 2002 wydatkowano ok. 70 mln zł na zakupy inwestycyjne, związane z informatyzacją

Tablica 2. Struktura finansowania nakładów inwestycyjnych na informatyzację administracji celnej


### Finansowanie realizacji Strategii informatyzacji do połowy 2002 r.

| Okres       | Phare MEURO | Budżet/Środek specjalny mln zł |
|-------------|-------------|--------------------------------|
| do 2000     | 11          | 3 (rozbudowa WAN)              |
| 2000:       | -           | 35 (głównie stacje PC)         |
| 2001:       | 0,5         | 27 (licencje + projekty)       |
| 2002 (plan) | 5,5         | 18 (kont. projekty z 2001)     |




administracji celnej. Obejmowało to również zakup 2000 stacji PC i 50 cyfrowych central telefonicznych. Wydatki inwestycyjne, na informatyzację ze środków Phare wyniosły w czasie od 1997 roku ok. 20 mln Euro. Tabela 2 przedstawia proporcje finansowania realizacji Strategii informatyzacji ze środków budżetu państwa i ze środków funduszy Phare do 2002 r.

### Efekty realizacji Strategii informatyzacji do połowy 2002



- > rok 2000: ok. 40 postępowań w DI GUC
- > odwołań do Prezesa UZP: 2
- > rok 2001: ok. 80 postępowań w DI GUC
- > odwołań do Prezesa UZP: 2
- > do maja 2002: 20 postępowań UZP w DI GUC



Rys. 5. Miary realizacji programu informatyzacji – postępowania UZP w I 2000-2002.

W ramach dokumentu „Strategia działania administracji celnej do r. 2002”, zatwierdzonego przez rząd 19 października 1999r. łączny koszt realizacji głównych systemów informatycznych oszacowano na ok. 100 mln zł, bez uwzględnienia utrzymania i rozbudowy istniejącej już podstawowej infrastruktury IT. Warto przy tym zauważyć, że samo wprowadzanie ręczne dokumentów SAD w urzędach statystycznych kosztowało polskiego podatnika corocznie 25 mln zł. Tylko z tego

punktu widzenia w ten sposób zamierzona Strategia mogłaby być sfinansowana z oszczędności budżetowych w ciągu 4 lat.

Świadomie nie wyliczono przy tym redukcji kosztów związanej ze standaryzacją procedur pracy lub oszczędnościami etatowymi bądź lokalowymi. Ustanawianie nowych lokalizacji administracji celnej miało tradycyjnie charakter decyzji politycznych (regionalny lobbing), których uzasadnienie ekonomiczne nie pozostawało w bezpośrednim związku z efektywnością wykorzystania celników i zasobów infrastrukturalnych. Stąd np. wynikła tak znaczna liczba lokalizacji administracji celnej (ok. 400 jednostek), podczas gdy od 1992 roku wiadomo było (ze wspomnianego wcześniej studium nt. informatyzacji), że sens ekonomiczny miałyby funkcjonowanie tylko ok. 100 dobrze wyposażonych terminali odprawowych. Również zmiany prawno-organizacyjne inicjowane z poziomu resortowego (Ustawa o Służbie Celnej, likwidacje i ustanowienia jednostek organizacyjnych w związku ze zmianami układu administracyjnego kraju oraz translokacja na granicę wschodnią) miały dotąd znacznie silniejszy wpływ na koszty funkcjonowania administracji celnej niż wprowadzanie nowych procedur pracy. Przykładowo, znaczne poszerzenie zakresu działania Służby Celnej związane z obsługą poboru akcyzy od ubiegłego roku odbyło się bez istotnego zwiększania jej stanu osobowego, podobnie jak obecnie poszerzenie zadań wynikające z wprowadzenia obsługi deklaracji statystycznych Intrastat czy kontrolowania Wspólnej Polityki Rolnej.

Przy okazji rozważań nad efektywnością funkcjonowania administracji można odnieść się do różnych sposobów zarządzania informatyką w administracji publicznej i pokusić się o dość interesujące zestawienie (rys. 6). Dane w niej przedstawione były aktualne jeszcze w połowie 2002, gdy przestawał istnieć GUC.

| <b>Efektywność IT w administracji w lipcu 2002</b> |                               |                            |
|--|-------------------------------|----------------------------|
|  | <b>Administracja skarbowa</b> | <b>Administracja celna</b> |
| Zatrudnionych ogółem:                              | <b>50,000</b>                 | <b>14,500</b>              |
| Liczebność IT:                                     | <b>2400</b>                   | <b>220</b>                 |
| Udział IT :  | <b>5%</b>                     | <b>1,5%</b>                |
| Przychody budżetu:                                 | <b>66%</b>                    | <b>34%</b>                 |
| Liczba placówek:                                   | <b>400</b>                    | <b>350</b>                 |
| Czas odpowiedzi:                                   | <b>off-line</b>               | <b>on-line</b>             |
| Zarządzanie projektami IT:                         | <b>centralne</b>              | <b>zdecentralizowane</b>   |
| Zarządzanie IT:                                    | <b>hierarchiczne</b>          | <b>strategiczne</b>        |
| Oprogramowanie:                                    | <b>własne!</b>                | <b>outsourcing!</b>        |

Rys. 6. Porównanie efektywności IT w administracji celnej i skarbowej

Z zestawienia tego wynika, że działalność każdego z ok. 200 informatyków korzystających z outsourcingu aplikacji wspierając funkcjonowanie bez mała 15-tys. administracji celnej zbierającej ponad 1/3 budżetu państwa i kontrolującej przestrzeganie 150 ustaw była ponad 10-krotnie bardziej efektywna od działalności każdego z 2,5 tysiąca informatyków niemal w pełni samodzielnie wspierających

funkcjonowanie 50-tys. administracji skarbowej zbierającej  $\frac{2}{3}$  tegoż budżetu i nie kontrolującej żadnego przepływu towarowego. Nie ujęto zresztą w tym porównaniu ani kosztów inwestycyjnych ani eksploatacyjnych, przy uwzględnieniu których liczby i fakty są jeszcze bardziej wymowne.

### ***Perspektywa personelu***

To w tej perspektywie koncentruje się głównie opór przed zmianą, typowy dla instytucji publicznych. Efekt ten szczególnie ostro pojawia się w centralnych strukturach biurokratycznych, w których brak jest rozliczania wymiernych efektów pracy, a istnieje wyłącznie tendencja do samopodtrzymywania się struktur organizacyjnych. Z tego również powodu do realizacji Strategii przyjęto organizację zadaniową opartą na regionalizacji działań projektowych.

Wprowadzono także dodatkowe czynniki motywacyjne polegające na zapewnieniu możliwości osobistego rozwoju pracowników poprzez dodatkowe szkolenia, zagraniczne wyjazdy szkoleniowe oraz znaczne nagrody finansowe związane z akceptacją kolejnych etapów prac projektowych. Do realizacji szeroko zakrojonych zagranicznych i krajowych szkoleń wykorzystywano intensywnie program pomocowy Phare w nowej formule współpracy z administracjami celnymi krajów UE (tzw. *twinning*), oraz w niektórych przypadkach efektywną współpracę bilateralną z wybranymi administracjami. Wizyty studialne (*study visits*) znacząco przyczyniły się nie tylko do transferu wiedzy zawodowej (*skills transfer*), ale także do podniesienia poczucia wartości zawodowej wielu uczestników tego procesu, wynikającego z uświadomienia sobie dokonanego postępu i porównania osiągnięć polskiego cła na tle renomowanych administracji europejskich. Uczestnictwo w atrakcyjnych programach szkoleniowych stanowiło istotny czynnik motywacyjny zachęcający do dodatkowego wysiłku i uczestniczenia w pracach zespołów projektowych.

Szkolenia dla zespołów projektowych obejmowały przede wszystkim zarządzanie przedsięwzięciami, programami, jakością i ryzykiem. Sprawily one, że liderzy zespołów projektowych poczuli się równoprawnymi partnerami fachowców z firm informatycznych realizujących projekty. Usprawniło to niesłuchanie komunikację oraz znacznie ograniczyło nieufność i obawę przed podejmowaniem decyzji, typowe dla funkcjonariuszy administracji publicznej.

Kierownictwo GUC pojęło konieczność nagradzania dodatkowego wkładu pracy poprzez przyznawanie zespołom projektowym nagród za pomyślne zamykanie istotnych etapów prac, takich jak przyjęcie prototypu lub pilota i zakończenie wdrożenia. Konsekwentnie stosowano przy tym zasadę nagradzania wyłącznie za ukończone i potwierdzone formalnie etapy projektowe i kontraktowe. Stwarzało to właściwy klimat wspólnego osiągania celów z zespołami wykonawczymi i prowadziło do rzeczowej samooceny zespołów wdrożeniowych z administracji celnej. Kierownicy projektów ponosili przy tym pełną odpowiedzialność przed kierownictwem, jak i przed członkami zespołów, co do wnioskowanego podziału nagród i ich uzasadnienia. Wnioski nagrodowe, po ich zaopiniowaniu przez Rady Projektów trafiały bezpośrednio do Prezesa GUC,

a przyznanie nagrody za aktywny udział w projekcie nie wiązało się z wykluczeniem innych możliwości nagradzania.

Zastosowane metody pracy zespołowej sprawiły, że zespoły wdrożeniowe wyłonione z administracji efektywnie współpracowały przy opracowaniu, odbiorach oraz wdrożeniu systemów do eksploatacji w realnym środowisku na stanowiskach pracy. Nie zdarzyło się również ani jedno niepowodzenie wdrożenia, a opór przed zmianą w zespołach regionalnych był prawie wyłącznie spowodowany czynnikami zewnętrznymi jak np. wejście w życie Ustawy o Służbie Celnej.

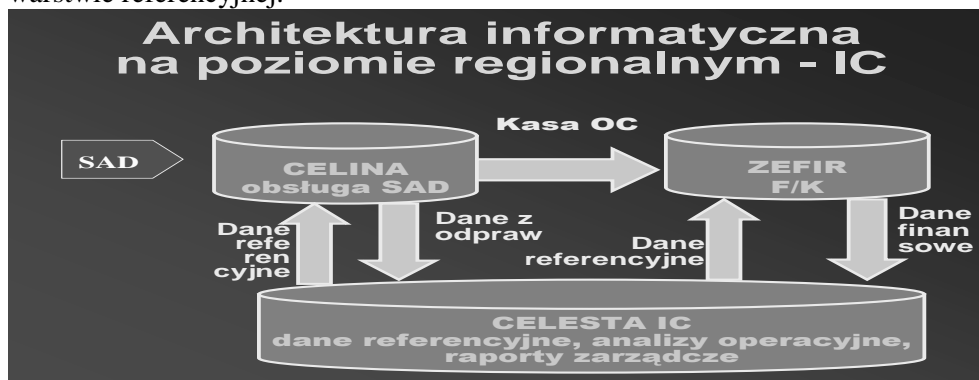
W realizacji strategii informatyzacji oraz przedsięwzięć twinningowych, które łącznie składały się na program zmiany w szczytowym momencie uczestniczyło łącznie ok. 20 zespołów obejmujących 250 funkcjonariuszy. Ponad 60% stanowili funkcjonariusze celni z regionów, mimo, że wiele projektów było realizowanych również w centrali. Informatycy w tych zespołach byli w wyraźnej mniejszości, a ich rola była zamierzenie ograniczona do zapewniania i właściwego wykorzystywania infrastruktury IT oraz przygotowywania decyzji i pełnienia funkcji ściśle technicznych. W trakcie prac na projektem w regionach tworzyły się dzięki temu silne zespoły właścicielskie i techniczne. Umożliwiło to rozmieszczenie w regionach warstw centralnych głównych systemów operacyjnych i systemów wspierających zarządzanie. Strukturę zarządzania realizacją programu informatyzacji wraz z zaznaczeniem głównych ról wypełnianych przez Departament Informatyki GUC przedstawiono na rys. 7.



Rys. 7. Struktury zadaniowe realizacji programu informatyzacji administracji celnej

### **Perspektywa technologiczna**

W perspektywie tej mieszczą się użyte technologie informatyczne oraz główne założenia techniczne. W Strategii przyjęto, że całość systemu informacyjnego zostanie zbudowana z warstw: komunikacyjnej, referencyjnej, operacyjnej i analitycznej. (Rys. 3) Przyjęto także, że podstawą techniczną będą silne węzły regionalne (rys. 8), umożliwiające okresowo, np. w razie awarii sieci, praktycznie niezależne funkcjonowanie każdego z regionów. Spójność logiczną i integralność danych między regionami zapewniają warstwy centralne dla każdego z systemów, przy czym lokalizacja warstwy centralnej z założenia też powinna być regionalna. Spójność logiczną poszczególnych modułów systemu informacyjnego zapewnia korporacyjny model danych, którego model fizyczny utrzymuje się i replikuje w warstwie referencyjnej.



Rys. 8. Koncepcja silnego węzła regionalnego systemu informacyjnego administracji celnej

Poszczególne moduły funkcjonalne systemu informacyjnego, zainstalowane we wszystkich regionach, są utrzymywane w stanie integralności przy zastosowaniu replikacji przyrostowej, której mechanizmy stosowane są zarówno do dystrybucji łat i aktualizacji oprogramowania, jak też do aktualizacji danych referencyjnych oraz do niezbędnego replikowania danych operacyjnych.

Wszystkie moduły funkcjonalne systemu informacyjnego są budowane według logiki działalności podstawowej administracji celnej. Do procesów pracy oraz budowy obsługujących je aplikacji bazodanowych, stosuje się reguły korporacyjnego obiegu informacji z wyraźnym wyodrębnieniem funkcji front-, mid- i back-office (rys. 9).





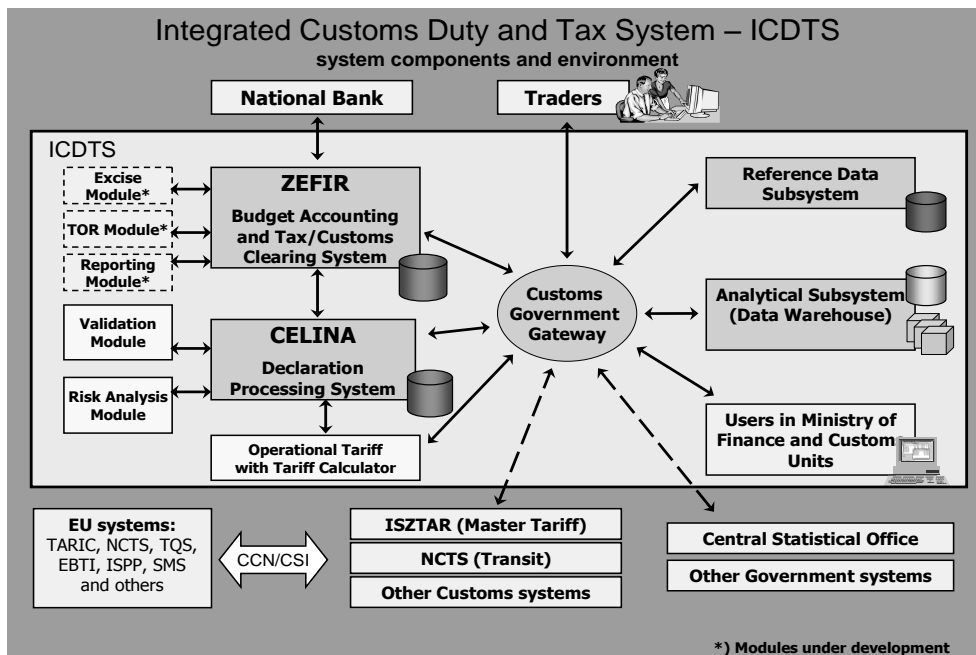
Rys. 9. Piramida organizacyjna administracji celnej z funkcjami obiegu korporacyjnego

Do komunikacji wewnątrz administracji celnej wykorzystywany jest Intranet, podczas gdy klientom zewnętrznym są zapewnione kanały dostępu do przekazywania danych przez Internet. W maksymalnym stopniu postanowiono wykorzystać XML jako standard opisu danych z formularza SAD oraz, co równie ważne, opublikować go z odpowiednim wyprzedzeniem, by możliwie dużo podmiotów było w stanie zawniczasu przygotować się do współdziałania z wdrażanymi systemami celnymi.

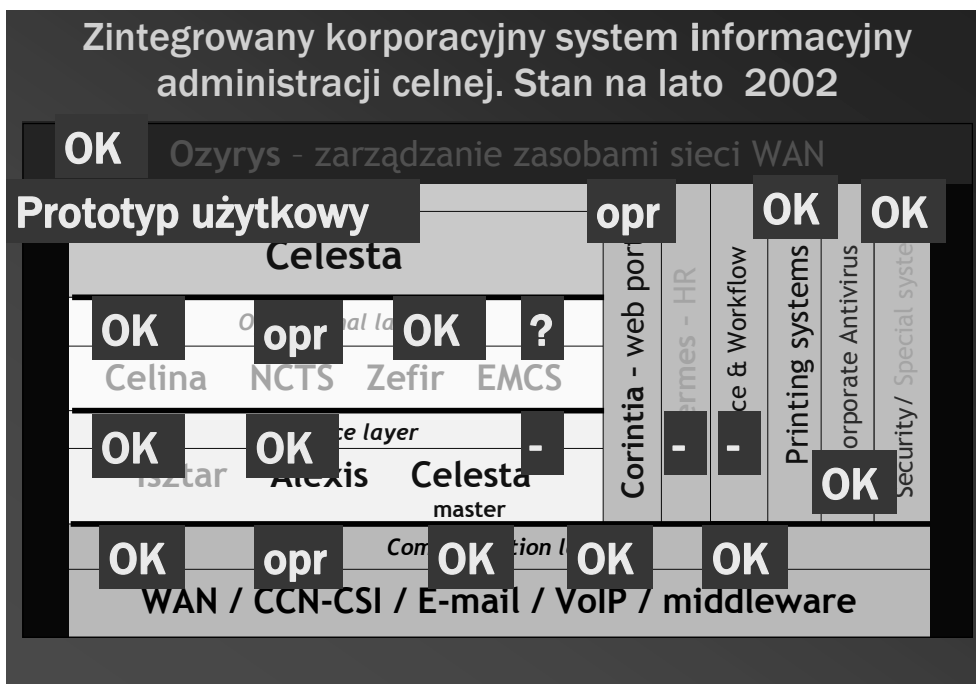
Metodologia MaXXIme, stosowana konsekwentnie przez wszystkie zespoły projektowe, również przyczyniła się do końcowego sukcesu. Jej znajomość w początkowej fazie projektu wzmacniała zaufanie zespołów do własnych kompetencji. We wszystkich fazach projektu ułatwiała ona komunikację z wykonawcą. Firmy realizujące prace uzyskały dzięki niej solidny zastrzyk kultury korporacyjnej, przez niektóre z nich wykorzystany z powodzeniem na rozwinięcie procesów wewnętrznych.

#### **Dorobek realizacji Strategii informatyzacji:**

Przy sformułowanych powyżej celach technicznych ostatecznym dorobkiem procesu realizacji Strategii informatyzacji stał się zintegrowany logicznie i technicznie system informacyjny obejmujący nie tylko samą infrastrukturę IT do obsługi podstawowych procesów informacyjnych (rys. 3), ale w rzeczywistości kompletny system infrastruktury kontroli celnej (rys. 10). System ten obejmuje wszelkie elementy IT wspólnie zarządzane poprzez sieć rozległą oraz wszystkie lokalne systemy specjalne i do kontroli celnej, jak wagi, skanery rentgenowskie i sieć łączności wraz siecią telefonicznych central cyfrowych działających w systemie VoIP oraz systemy wspomaganie zarządzania od kadrowo-płacowego do systemu obiegu dokumentów, systemów druku i systemów specjalnych ochrony obiektów i sterowania ruchem na terminalach. Wszystkie te systemy mają wspólne warstwy centralnego nadzoru i zarządzania uprawnieniami dostępu. Poniżej przedstawiono stan realizacji wszystkich systemów latem 2002, a n rysunku ostatnim na dzień 1 maja 2004.



Rys. 10. Schemat zintegrowanego systemu celnego ICDTS, prezentowany na konferencji e-Europe w Como w lipcu 2003.



Rys. 11. Zintegrowany korporacyjny system informacyjny administracji celnej według stanu na lato 2002.

## Kamienie milowe i wskaźniki osiągnięcia celu

W Strategii informatyzacji sformułowano 2 główne cele do osiągnięcia. Były to:

- zbudowanie najlepszego systemu informacyjnego w warunkach europejskich oraz
- zapewnienie kompatybilności z systemami Unii Europejskiej do końca 2002r.

Tablica 3 poniżej ilustruje, jak w praktyce cele te zostały osiągnięte.

Tablica 3. Kamienie milowe i wskaźniki osiągnięcia celów postawionych w Strategii informatyzacji

| <b>Data</b>                | <b>Wydarzenie</b>  |
|----------------------------|--|
| Czerwiec 1999              | Prezentacja koncepcji Strategii informatyzacji dla kierownictwa administracji celnej   |
| 19 października 1999       | Zatwierdzenie Strategii działania administracji celnej do roku 2002 przez Radę Ministrów   |
| Listopad 1999              | Prezentacja koncepcji Strategii informatyzacji dla TAXUD   |
| Styczeń 2000               | Prezentacja koncepcji Strategii informatyzacji dla kierownictwa MF   |
| 8 Marca 2000               | Publiczna prezentacja Strategii przedstawicielom współpracujących resortów i niezależnym ekspertom IT wraz z dyskusją                                  |
| <b>17 kwietnia 2000</b>    | Zatwierdzenie formalne dokumentu Strategii informatyzacji wersja 1.3   |
| <b>Grudzień 2000</b>       | Zakończenie wdrożenia projektów: pilotowego systemu rozliczeń celno-podatkowych i finansowo-księgowego ZEFIR oraz ogólnopolskiego systemu E-Mail i WAN |
| Czerwiec 2001              | Zakończenie opracowania dokumentacji przetargowej na System hurtowni danych CELESTA  |
| Sierpień 2001              | Zakończenie przetargu na dostawę 17 serwerów Unix dla ogólnopolskiego wdrożenia Systemu ZEFIR  |
| <b>Wrzesień 2001</b>       | <b>Opublikowanie otwartego standardu XML dla dokumentu SAD, stosowanego w systemie CELINA</b>  |
| Grudzień 2001              | Przygotowanie Taryfy Celnej na rok 2002 w systemie ISZTAR  |
| <b>Maj 2002</b>            | Wdrożenie regionalne systemu wspomaganie obsługi zgłoszeń celnych CELINA:  |
| <b>Styczeń 2003</b>        | Zakończenie wdrożenia ogólnopolskiego Systemu ZEFIR (historia wdrożenia: <a href="http://www.skg.pl">www.skg.pl</a> )                                  |
| Październik 2002/maj 2003: | Ocena postępów przez ekspertów Komisji Europejskiej: bez zastrzeżeń  |
| Październik 2003           | Postępy wdrożenia CELINY (historia wdrożenia: <a href="http://www.skg.pl">www.skg.pl</a> )<br>2 mln dokumentów SAD w XML przez Internet                |
| <b>Lipiec 2003</b>         | Konferencja e-Europe w Como:   |

|                      |  |
|----------------------|--|
|                      | <b>Polski ICDTS w finałowej 5 z 450 zgłoszonych wdrożeń</b>  |
| <b>Wrzesień 2003</b> | Konferencja Microsoft Government Leaders w Rzymie:<br><b>Polski ICDTS jako referencyjne rozwiązanie dla nowoczesnej administracji publicznej</b> |
| <b>arzec 2004</b>    | <b>Pomyślne zakończenie testów zgodności z systemami UE</b>  |
| <b>Marzec 2004</b>   | Wdrożenie systemu NCTS na 280 stanowiskach   |
| <b>Maj 2004</b>      | <b>Wszystkie lokalizacje administracji celnej w systemie CELINA, 95% SADów przez Internet</b>  |

Jak wynika z tabeli 3, zgodność z wymaganiami Unii Europejskiej osiągnięto o kilkanaście miesięcy później niż planowano i było to technicznie możliwe. Podstawową przyczyną rozciągnięcia wdrożeń w czasie było niezapewnienie ciągłości w finansowaniu projektów oraz znaczne reorganizacje, jakim poddana została administracja celne w przeddzień akcesji.

### **Sprzymierzeńcy i przeciwnicy realizacji Strategii**

Niewątpliwie powodzenie programu informatyzacji administracji celnej jako całości nie byłoby oczywiście możliwe bez wielu zarówno znanych, jak i bezimiennych sojuszników i entuzjastów. To oni swoimi racjonalnymi działaniami, a czasami także wielkim wysiłkiem i podejmując osobiste ryzyko przełamywania oporu przed zmianą, przyczynili się do końcowego sukcesu, za jaki można uważać obecny stan IT administracji celnej oraz stopień spełnienia potrzeb państwa wynikających z członkostwa UE oraz obrotu gospodarczego. Co wydaje się również godne zauważenia: na drodze tej zabrakło spektakularnych niepowodzeń, afer czy skandali. Dlatego warto przez chwilę, patrząc już z pewnej perspektywy początkowego okresu funkcjonowania w Unii Europejskiej, zastanowić się, kto był sprzymierzeńcem, a kto obiektywnie przeciwstawiał się wprowadzanej w ten sposób zmianie instytucjonalnej i kulturowej.

Takimi sprzymierzeńcami (we własnym zresztą dobrze pojmowanym interesie) okazali się oczywiście wszyscy uczciwie uczestniczący w obrocie towarowym z zagranicą. Środowisko gospodarcze było złaźnione postępu i gotowe do jego wdrożenia, a komparatywnie bardzo wysoki wskaźnik 95% przekazywanych zgłoszeń celnych przez Internet osiągnięty, czy to już w pierwszym miesiącu wdrażania pilota CELINY w Krakowie, czy taki sam obecnie wskaźnik ogólnopolski (pełne 100% w procedurach uproszczonych) sytuują nas na przodującym miejscu w Europie.

Głównymi budowniczymi byli oczywiście celnicy i informatycy z administracji celnej, nie tylko uczestniczący w realizacji projektów i wdrożeń, ale również ci, którzy bardzo szybko zmienili swoje dotychczasowe metody pracy. Jednak od determinacji i profesjonalizmu tych pierwszych w największym stopniu zależało tempo opracowywania rozwiązań i wprowadzania zmian.

Za najbardziej prominentnych sprzymierzeńców należy uznać 2 ostatnich Prezesów GUC i większość z Ministrów Finansów sprawujących urząd w okresie od 1999 do końca 2001. Nie tylko zrozumieli oni istotę wprowadzanej zmiany, ale

i aktywnie wspierali jej realizację w, ogólnie to ujmując, mało sprzyjającym środowisku.

Takimi dobrymi sojusznikami niemal przez cały okres 1990-2002 byli niewątpliwie kolejni przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz urzędnicy opiekujący się administracją celną w Warszawie i Brukseli. Nie tylko funkcjonowali oni jako swojego rodzaju lobbyści na rzecz postępu, lecz także niejednokrotnie wychodzili poza swoje regulaminowe obowiązki pomagając poruszać się w skomplikowanym gąszczu europejskiej biurokracji. Również niezwykle wysoko należy oceniać wkład wielu ekspertów z krajów członkowskich, którzy dzielili się swoimi doświadczeniami w ramach wizyt studialnych, prac konsultingowych czy współpracy szkoleniowej i twinningowej.

Kluczowymi sojusznikami okazali się dyrektorzy regionów administracji celnej. Starannie przeprowadzone i wieloaspektowe analizy przygotowujące decyzje o lokalizacji zespołów projektowych i kolejności wdrożeń uitorowały faktycznie drogę do dokonania tej zmiany instytucjonalnej. Dyrektorzy regionów okazali się także najcenniejszymi sojusznikami w pokonywaniu oporu przed zmianą oraz wprowadzaniu zmian kulturowych w organizacji.

Obiektywnym sojusznikiem okazał się także w ostatecznym rezultacie nawet ...Urząd Zamówień Publicznych, przynajmniej w okresie do jesieni 2001. Wymagając bardzo szczegółowego uzasadniania i dokumentowania wniosków o zmiany trybów prowadzenia postępowań sprzyjał on przezroczystości, racjonalności i organizacji całego procesu. Również i z tego powodu arbitrażowy tryb pracy UZP nie miał zbyt często zastosowania: na około 150 przeprowadzonych – jedynie 4 postępowania zostały zaskarżone, a z tego ostatecznie tylko 1 skutecznie.

Nawet NIK nie okazał się zbyt złośliwym przeciwnikiem. Podobnie, jak w przypadku UZP, świadomość obecności instytucjonalnego skrupulatnego kontrolera była skutecznym inhibitorem postępowania „na skrót” i przyczyniła się znacznie do wypracowania dorobku instytucjonalnego, jakim był mechanizm prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w GUC w 2 departamentach odpowiedzialnych za realizację programu informatyzacji.

Ważnym sojusznikiem okazała się także prasa i środowisko informatyczne. Przyjęte przez Prezesa GUC przezroczyste postępowanie przy zatwierdzaniu Strategii Informatyzacji (uwieńczone jej publiczną obroną w dniu 8 marca 2000!) spowodowało wyczuwalną zmianę atmosfery wokół informatyzacji administracji. Powszechna krytyka ustąpiła miejsca życzliwemu rzeczowemu zainteresowaniu, a brak skandali i widoczny postęp prac podtrzymywał to nastawienie. Zainteresowane firmy, którym zapewniono nieskrępowany dostęp do Strategii były również w stanie zaplanować swoje potencjalne zaangażowanie, co znakomicie zmniejszyło nacisk na działania nieformalne. Trafne i istotne uwagi wielu fachowców zostały zresztą uwzględnione tak w ostatecznej i zatwierdzonej wersji dokumentu, jak również w późniejszych pracach realizacyjnych.

**Przy tylu sojusznikach oczywiste jednak wydaje się pytanie: Czemuż to wytknięty cel nie został osiągnięty znacznie wcześniej, mniejszym nakładem wysiłku i zasobów, i uroczyście odrąbiony?!**

Otóż wprowadzana zmiana miała także swoich obiektywnych przeciwników. Czasami byli to: Dyrektorzy Departamentu Ceł i Informatyki Ministerstwa Finansów, co szczególnie uwidoczniło się od października 2001, w sytuacji pamiętnej zapaści budżetowej. Przy tej sposobności administracja celna została wówczas skwapliwie pozbawiona wszelkich środków specjalnych, a przeprowadzone postępowania w większości unieważnione lub tylko w niektórych przypadkach zawieszono. Można byłoby to łatwiej zrozumieć, gdyby w tym samym czasie MF nie pozostawiło sobie wielokrotnie większych środków na informatyzację, których zresztą wówczas nie było nawet w stanie wykorzystać.

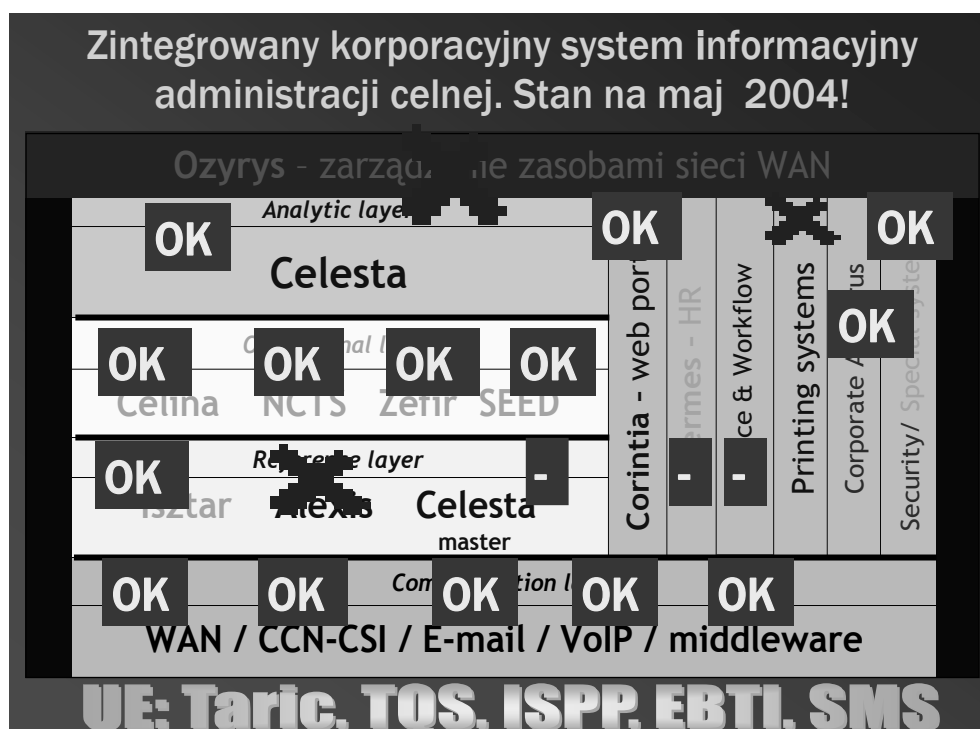
Było to zresztą sytuacja typowa w całym okresie realizacji Strategii informatyzacji. Można tu zresztą ironicznie zauważyć, że Głównemu Urzędowi Ceł nie brakowało środków budżetowych, gdy nie bardzo potrafił je wykorzystać. Środków tych brakowało natomiast, gdy kolejno realizowano zaplanowane racjonalnie działania.

Nie wszystkie wielkie i średnie firmy z sektora IT były w pełni usatysfakcjonowane założeniami i koncepcją Strategii i/lub przebiegiem jej realizacji. Kilka z nich skorzystało bez skrupułów ze swoich zwiększonych wpływów w momencie zmiany politycznej, by wpłynąć negatywnie na kierunek procesów decyzyjnych związanych z zapowiadaną już reorganizacją administracji celnej.

Z perspektywy czasu całkowicie uzasadniona wydaje się ocena, że kierownictwo MF od października 2001 nie doceniało ani uzyskanego postępu osiągniętego przez administrację celną, ani nie przyjmowało do wiadomości wskazywanych zagrożeń dla pomyślnego zakończenia procesu informatyzacji. Dowodami na to pozostają: kompletny brak zainteresowania i zrozumienia dla realizowanego procesu, aktualny do dziś brak zaktualizowanej wizji organizacyjnej dla IT administracji celnej, niedostatki w finansowaniu i organizacji w okresie przedakcesyjnym, chaotyczne i niesprawne zarządzanie postępowaniami publicznymi oraz zatracenie wielu uzyskanych już, choć jeszcze nieutrwalonych osiągnięć organizacyjno-technicznych. Dotyczy to przede wszystkim zakończonych pomyślnie wdrożeń ogólnopolskich systemu zarządzania infrastrukturą IT czy 50 cyfrowych central telefonicznych działających w systemie VoIP. Tak zlikwidowano również udany intranetowy system specjalizowanej informacji prawnej ALEXIS, czy zaprzestano funkcjonowania ogólnopolski nadzór zarządzania systemami specjalnymi SCEURITY. Na rysunku 12 powyżej zaznaczono te elementy planowanego systemu informacyjnego, których ostatecznie nie rozpoczęto w wyniku przeprowadzonej „reorganizacji” lub które uległy w całości lub częściowo zatracie.

Utrzymaniu kompetentnych, wysoce umotywowanych zespołów projektowych i właścicieli systemów nie sprzyjały nieracjonalnie prowadzone reorganizacje w regionach czy centrali, cóż z tego, że w końcowej fazie nawet oprotestowane skutecznie przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Wymuszona przez MF tzw. unifikacja szeregu rozwiązań technicznych z przyjętymi w administracji skarbowej również spowodowała, że wystąpiły problemy natury

organizacyjnej i technicznej, nie wspominając o wzroście kosztów ponad zakładany i niezbędny pułap.



Rys. 12. Stan realizacji systemu informacyjnego administracji celnej 1 maja 2004 r.

Co oczywiście, z wdrażanych systemów nie byli zadowoleni ci mniej uczciwi uczestnicy obrotu towarowego z zagranicą ani też niektórzy funkcjonariusze celni. Należy jednak podkreślić, że jak dotąd nie stwierdzono zjawisk typowego świadomego sabotażu, czy to wewnętrznego czy zewnętrznego skierowanego przeciw wdrażanym systemom.

### Kapitał ludzki czy technologiczny?

Obecnie, ładnych kilka tygodni po akcesji do Unii Europejskiej, można pokusić się o wyważoną ocenę uzyskanego postępu. Wszystkie podstawowe systemy operacyjne i współdziałające z Komisją Europejską funkcjonują zadowalająco. W systemie obsługi tranzytu wspólnotowego NCTS przetwarzane jest kilka tys. komunikatów dziennie. W systemie CELINA ponad 95% zgłoszeń celnych dokonywanych jest przez Internet, a 100% w procedurach uproszczonych, stosowanych w najbardziej rozbudowanych procesach gospodarczych. W chwili wygłaszania tego tekstu liczba zgłoszeń celnych obsługiwanych od momentu akcesji przekroczy 500 tys. Do 1 maja 2004 system CELINA obsługiwał ponad 7 mln zgłoszeń. Również zdecydowana większość zgłoszeń Intrastat odbywa się drogą

elektroniczną. Administracja celna dysponuje pełnymi i poprawnymi danymi o obrocie towarowym z zagranicą on-line przetwarzając także wszystkie z tym związane informacje o obrocie wewnątrz-unijnym w systemie Intrastat. W systemach ZEFIR i CELINA dodano także obsługę nowych zadań kontrolnych administracji celnej z zakresu obrotu towarami akcyzowymi. W systemie ZEFIR księgowane jest już ponad 50% przychodów budżetowych oraz tzw. tradycyjne środki własne UE (czyli głównie cła importowe) pobierane przez administrację celną. Funkcjonalność, jaką zapewniają systemy informatyczne i stan techniczny funkcji IT polskiej administracji celnej nie budzą zastrzeżeń audytorów z KE.

System regionalnych zespołów projektowych i właścicielskich przyjęty do realizacji Strategii informatyzacji okazał się niesłuchanie wręcz odporny na trudności i wyzwania postawione przez rozliczne reorganizacje administracji celnej. W tej sytuacji nawet odejście kluczowych osób zarządzających procesem i rozproszenie pracowników b. GUC nie spowodowało załamania procesu informatyzacji. Zastosowane metody outsourcingu opracowania aplikacji w połączeniu z kompetentnymi zespołami właścicielskimi umożliwiły sprawne rozszerzenie funkcjonalności systemu informacyjnego o nowe funkcje, jak obsługa akcyzy i deklaracji Intrastat.

U podstaw zaplanowania i racjonalnego rozwinięcia procesu informatyzacji leżało jednak szereg ważkich, świadomie wykształconych elementów. Wymienić wśród należy jako równoważne i wzajemnie uzupełniające się: otwartość i przezroczystość prowadzonych prac i procedur, znajomość realiów procesów biznesowych i realistyczne definiowanie celów projektów, znajomość zasad i praktyki biurokracji oraz delegowanie uprawnień decyzyjnych do Komitetu Sterującego Informatyzacji i zespołów projektowych, a także ukształtowanie i utrzymywanie partnerskich stosunków z firmami wykonawczymi oraz prowadzony świadomie proces dokształcania uczestników zespołów projektowych.

Na koniec warto się chwilę zatrzymać nad skutecznością przyjmowania unijnego dorobku instytucjonalnego. W ostatecznym rezultacie to polska administracja celna zajęła przodującą pozycję wśród krajów kandydujących pod względem systemów informatycznych i nie ugrzęzła w ograniczonym funkcjonalnie i technicznie systemie UNCTAD. Warto zadać pytanie: Czy podobne pozytywne doświadczenie stało się udziałem innych sektorów administracji publicznej, korzystających ze współpracy z jednostkami Komisji Europejskiej oraz partnerami z Unii Europejskiej i pomocy przedakcesyjnej?

Autorzy są zdania, że w przypadku administracji celnej takim źródłem sukcesu stał się kapitał ludzki i jego czynniki: dobór liderów i ich motywacja osobista, doświadczenie i umiejętności zawodowe poparte racjonalnie dobranym szkoleniem oraz konsekwentnie stosowane strategia i metodologia. Najbardziej nawet zaawansowana i wiarygodna technologia informatyczna nie zapewni bowiem sama przez się niezbędnej kumulacji kapitału ludzkiego, warunkującego powodzenie realizowanego programu głębokiej zmiany instytucjonalnej.



## Literatura

1. A. Tyrowicz, *e-cło, e-podatki, i... e-ryzyko*, Konferencja Computerworld Wolność czy bezpieczeństwo, Warszawa 2004.
2. A. Ręgowski & A. Tyrowicz, *Integrated Corporate IT System of Polish Customs*, World e-Customs Summit on Optimising Trade Facilitation through Online Customs Procedures, IQPC Bruksela, 2002.
3. A. Ręgowski, *Budowa infrastruktury celnej do kwietnia 2002 r.*, Konferencja Wyższej Szkoły Celnej: Wpływ standardów unijnych na funkcjonowanie Służby Celnej, WSC Warszawa 2002 r.
4. A. Tyrowicz, *Informatyzacja administracji celnej*, Konferencja Wyższej Szkoły Celnej: Wpływ standardów unijnych na funkcjonowanie Służby Celnej, WSC Warszawa 2002 r.
5. A. Tyrowicz, *Budowa korporacyjnego zintegrowanego systemu informacyjnego administracji celnej, czyli jak wyjść z informatycznego trójkąta błędu: zadanie - etyka - inżynier/decydent/manager?*; *Systemy informatyczne, zastosowania i wdrożenia 2002*, WNT Warszawa - Szczyrk 2002.
6. A. Tyrowicz, *Budowa systemów informatycznych w administracji publicznej z sukcesem*, Konferencja Planeta Sybase, Jachranka 2002.
7. A. Tyrowicz, *Cło dla gospodarki – informatyka dla cła*, Konferencja Komputer Expo 2002, Warszawa 2002.
8. A. Tyrowicz, *Wszechstronne wykorzystanie technologii hurtowni danych jako podstawowego elementu w systemie informatycznym administracji publicznej na przykładzie administracji celnej*, Konferencja SAS Forum 2001, Kraków 2001.
9. A. Tyrowicz, *Hurtownia danych jako podstawowy element w systemie informatycznym administracji publicznej na przykładzie administracji celnej*, Forum administracji publicznej, Legionowo, 2001.
10. A. Tyrowicz, *Data Warehouse Technology As The Main Building Block Of The Modern IT Strategy Of The Polish Customs Administration*, SAS Seugi 19, Florencja 2001.
11. A. Tyrowicz, *Organizacja pracy grupowej – podział zadań i delegacja odpowiedzialności*, Konferencja Software Konferencje: Organizacja pracy działu informatyki - zarządzanie kadrami informatycznymi, Wierzba 2001.
12. A. Tyrowicz, *Koncepcja budowy systemu informacyjnego administracji celnej oparta o kompleksowe wykorzystanie technologii hurtowni danych*, Konferencja Pub & Gov Forum, SAS Forum, Mikołajki 2000.
13. A. Tyrowicz, *Od klęsk do sukcesów – rozwój zarządzania realizacją projektów informatycznych w administracji celnej*, II Konferencja Project Management, Gdańsk 2000.
14. A. Tyrowicz, *Zarządzanie projektem z pozycji zleceniodawcy – warunek sukcesu*, Konferencja IIR: Project Management, Warszawa 2000.